

INTERESSE  
NACIONAL

# INTERESSE NACIONAL

Ano 1 • Número 3 • Outubro-Dezembro de 2008

## EDITOR

Sergio Fausto

## EDITOR RESPONSÁVEL

Rubens Antonio Barbosa

## CONSELHO EDITORIAL

André Singer  
Berta Becker  
Carlos Eduardo Lins da Silva  
Claudio Lembo  
Claudio de Moura Castro  
Daniel Feffer  
Demétrio Magnoli  
Eliézer Rizzo de Oliveira  
Eugênio Bucci  
Fernão Bracher  
Gabriel Cohn  
Glauco Arbix

João Geraldo Piquet Carneiro  
Joaquim Falcão  
José Luis Fiori  
Leda Paulani  
Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira  
Raymundo Magliano  
Renato Janine Ribeiro  
Ricardo Carneiro  
Ricardo Santiago  
Roberto Pompeu de Toledo  
Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates  
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.  
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL  
Av. Brigadeiro Faria Lima, 2055 • 9º andar  
01452-001 • São Paulo • SP • Brasil  
Tel. (11) 3039- 6330 • fax (11) 3039-6334

ATELIÊ EDITORIAL  
Estrada da Aldeia de Carapicuíba, 897  
06709-300 • Cotia • SP • Brasil  
Tel. (11) 4612-9666 • fax (11) 4702-5915

Printed in Brazil 2008

[www.interessenacional.com](http://www.interessenacional.com) • ISSN 1982-8497

*Imagem da capa:* Fotografia de Dora Mitsonia ([www.sxc.hu](http://www.sxc.hu))

# Sumário

ANO 1 • NÚMERO 3 • OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2008

## 7 Apresentação

### ARTIGOS

## 9 No Conflito de Roraima, Só Pode Haver um Vencedor: O Brasil

ALDO REBELO

*O artigo analisa o conflito de Roraima com base na formação social do Brasil. Para o autor, não interessaria ao país alimentar um litígio que violenta a composição étnica de seu povo, opondo brasileiros como se constituíssem nações diferentes. Conclui que a reserva de extensas glebas em faixa de fronteira, para usufruto exclusivo de índios, provocando a extrusão de não índios e do próprio Estado, enfraqueceria a segurança nacional e potencializaria a cobiça da Amazônia.*

## 18 Povos Indígenas, Fronteiras e Militares no Estado Democrático de Direito

BETO RICARDO E MÁRCIO SANTILLI

*A reversão das expectativas pessimistas a respeito da sobrevivência dos povos indígenas no Brasil expressou-se no capítulo especial de direitos originários e coletivos da Constituição de 1988. As demarcações de terras indígenas avançaram em todo o país, especialmente na faixa de fronteira da região Amazônica, em muitos casos com a presença de unidades militares. Tal situação requer soluções apropriadas para equacionar as re-*

*lações entre índios e militares, no marco do Estado Democrático de Direito. O decreto de homologação da demarcação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol, em Roraima, seria um passo nessa direção.*

## 29 Anti-Racismo Contra Leis Raciais

YVONNE MAGGIE

*Depois de traçar o histórico do afã “de ver raça em tudo para dividir o Brasil em brancos e negros”, analisam-se as supostas falácias dos argumentos em favor das políticas de cotas raciais e as suas conseqüências danosas. Como uma profecia que se cumpre por si só, a política proposta criaria as “raças” ao introduzir leis que emanam do Estado obrigando os cidadãos a se definirem racialmente.*

## 39 Razões Afirmativas: Relações Raciais, Pós-Emancipação e História

MARCELO PAIXÃO E FLÁVIO GOMES

*Os autores argumentam que a questão racial ocupou, ainda que veladamente, lugar central na agenda da construção do Estado brasileiro desde o século XIX. Aos negros, as elites teriam reservado um lugar subordinado nos projetos de modernização do país. O crescimento econômico e a adoção de políticas sociais universais não seriam suficientes para libertá-los desse lugar ideológico e socialmente construído. Para tanto, os autores defendem a necessidade de políticas de ação afirmativa.*

47 Líder Solidário ou Potência Egoísta?

RICARDO SEITENFUS

*A posse do ex-bispo Fernando Lugo, uma verdadeira alternância no poder, desafia o Brasil. Habituaado a tratar com políticos predadores, diz o autor, o país encontra novos e desconhecidos interlocutores no Paraguai. Juntos deverão buscar soluções para as agudas questões do relacionamento bilateral: Itaipu, a situação dos brasiguaios e a integração sul-americana. O Brasil deve conceder uma oportunidade aos novos dirigentes e buscar exercer uma liderança benigna.*

56 Paraguai-Brasil: A Necessidade de uma Nova Agenda

FERNANDO MASI

*O Brasil se tornou o principal parceiro do Paraguai a partir dos anos 70. Essa relação teria criado uma dependência desfavorável ao desenvolvimento paraguaio, baseada na subutilização dos recursos gerados por Itaipu e na reexportação de produtos, muitos deles contrabandeados, para o Brasil. O autor sustenta que a revisão profunda dessas relações é condição necessária à superação do subdesenvolvimento e da pobreza extrema no Paraguai.*

62 A Internacionalização da Indústria Farmacêutica Brasileira: Um Caminho Sem Volta

ALEXANDER TRIEBNIGG

*Estaria em curso um processo de internacionalização da indústria farmacêutica brasileira, distinto do ocorrido quando de sua instalação no país. A característica do novo processo seria a crescente participação das empresas aqui instaladas, inclusive algumas de capital nacional, nos circuitos globais de produção e distribuição de medicamentos, alcançando, inclusive, alguns nichos da área de P&D. O processo seria insipiente, mas promissor, e demandaria políticas públicas de apoio.*

68 Dez Mitos Sobre Defesa Nacional no Brasil

JOÃO PAULO SOARES ALSINA JR.

*O artigo discute as percepções corriqueiras presentes em diferentes setores da sociedade brasileira sobre a problemática de defesa nacional. Dessa forma, dez mitos sobre a questão são identificados. Para cada um deles, o autor apresenta uma breve descrição e posterior refutação. Pretende, assim, esclarecer percepções tidas como errôneas e contribuir para o debate público sobre defesa nacional.*

# Apresentação



**E**ste número da revista traz em destaque dois pares de artigos sobre temas que estão no centro do debate político atual no Brasil. Não apenas no centro do debate, senão que na própria pauta do Supremo Tribunal Federal, tal a importância que adquiriram.

Falamos da demarcação da reserva indígena Raposa-Serra do Sol, em Roraima, e da adoção de cotas raciais para ingresso no ensino superior. Ambas as questões põem em juízo (constitucional e político) mais do que causas específicas. Na verdade, dizem respeito a concepções gerais sobre, respectivamente, a extensão dos direitos indígenas, em sua relação com os de não-índios dentro da sociedade brasileira, e a validade de políticas públicas afirmativas formuladas com base no critério de raça. Aparentemente díspares, elas na verdade remetem à mesma questão de fundo: as tensões entre igualdade jurídica e desigualdades reais, tão características da formação social e política do Brasil. Questão difícil, que não admite respostas simples.

A esta revista cabe o papel de abrir espaço para um debate qualificado a respeito desses temas fundamentais tanto para a interpretação do nosso passado, quanto, ainda mais, para a construção do nosso futuro como país.

Sobre a demarcação da reserva indígena Raposa-Serra do Sol, escreve o deputado federal Aldo Rebelo, argumentando contrariamente à demarcação contínua da reserva indígena, tal como estabelecida pelo decreto presidencial que se encontra em julgamento no STF. Escrevem

também Beto Ricardo, antropólogo, e Márcio Santilli, ex-presidente da FUNAI, em artigo em co-autoria, argumentando em sentido contrário. Sobre as políticas afirmativas, em geral, e as cotas raciais, em particular, escrevem Marcelo Paixão e Flávio Gomes, defendendo-as, e a antropóloga Yvonne Maggie, criticando-as.

Outro tema que merece destaque neste número da revista é o dos desafios que a eleição do agora empossado presidente Fernando Lugo coloca para as relações bilaterais entre Brasil e Paraguai. Os artigos a esse respeito retomam a preocupação com o entorno sul-americano, que esteve presente, com ênfase, no primeiro número da revista, em que Marco Aurélio Garcia e Rubens Barbosa expuseram visões de apoio, o primeiro, e de crítica, o segundo, à política externa do atual governo brasileiro em relação à região. A inovação, desta feita, é que, pela primeira vez, convidamos um articulista não brasileiro para escrever sobre as relações entre o Brasil e os países vizinhos. No caso específico, o Paraguai. Além de seus méritos intrínsecos, o artigo do economista e sociólogo paraguaio Fernando Masi é importante para que a opinião pública brasileira possa compreender, embora não necessariamente subscrever, as razões pelas quais aquele país demanda mudanças significativas na lógica que regeu tradicionalmente as relações bilaterais com o Brasil. Sobre o mesmo tema, mas da ótica brasileira, escreve Ricardo Seitenfus, conhecido especialista em política internacional,

que sustenta uma “atitude solidária” em relação ao país vizinho.

Desnecessário dizer que as visões expressas nesses três pares de artigos não esgotam o conjunto das opiniões relevantes sobre os temas a que se referem. Há outras, às quais os editores da revista estão atentos e abertos a incluir em futuros números da publicação.

Ainda com relação a este número, cabe chamar a atenção para os artigos de Alexander Triebnigg, presidente da Novartis do Brasil, sobre a internacionalização da indústria farmacêutica brasileira, e de João Paulo Soares Alsina Jr., diplomata, sobre defesa nacional. O primeiro remete ao artigo de Glauco Arbix sobre desenvolvimento e inovação publicado no número anterior. E o segundo aos artigos do ministro Nelson Jobin e do almirante Mario Flores, também publicados no número ante-

rior. Triebnigg aponta e analisa a participação crescente da indústria farmacêutica brasileira, inclusive de empresas de capital nacional, nos processos produtivos globais de produção de medicamentos. Movimento insipiente, mas promissor, ressalta o autor. Por sua vez, Alsina Jr. põe em xeque o que descreve como mitos a respeito da desnecessidade de o país contar com Forças Armadas com maior poder de resposta, dissuasão e defesa para respaldar os interesses do país, no presente e no futuro previsível.

Sem que isso tenha sido planejado, a pauta deste número aponta para uma característica do desenvolvimento brasileiro: a necessidade de responder aos desafios do futuro, ao mesmo tempo em que se buscam respostas a questões não resolvidas em seu passado.

É nossa convicção de que o debate público de qualidade ajuda em ambas as direções. ○

OS EDITORES

# No Conflito de Roraima, só Pode Haver um Vencedor: o Brasil

ALDO REBELO

*A moralidade da sentença é que quem tem UMA propriedade deve logo tratar de a delimitar e de ocupar as fronteiras. O interior pode se deixar desocupado, a raia precisa ser ocupada, sobretudo se o vizinho é nação poderosa.*

JOAQUIM NABUCO, *Diário*.

A sentença a que Joaquim Nabuco se referia, em notas pessoais escritas em 1904, era o laudo arbitral do rei da Itália Vítor Emanuel III, que tomou 19 630 km<sup>2</sup> do Brasil e deu-os à Inglaterra ao julgar uma disputa pela posse de uma fatia do atual estado de Roraima. Ministro plenipotenciário em Londres, Nabuco foi o advogado do Brasil na querela. Sabia como ninguém que as terras haviam sido conquistadas à Espanha pela Coroa portuguesa, depois postas sob a jurisdição do Império do Brasil e, naquele alvorecer da República, eram apropriadas pela Inglaterra como epílogo de um meticuloso programa de cobiça e anexação que começou no século XVIII. Nas mesmas faixas de floresta e lavrado em que se deu o litígio dos dois países, trava-se agora uma luta intestina entre brasileiros que há séculos ocupam e exploram aquela parte do território nacional. É o conflito embutido na terra indígena Raposa-Serra do Sol, demar-

cada em 1,7 milhão de hectares para usufruto exclusivo de aproximadamente 11 mil índios, em prejuízo de não-índios que desde a Colônia ali também se instalaram com a têmpera dos bandeirantes. Se em 1904 perdemos um pedaço do mapa para uma dita “nação amiga”, agora trata-se de evitar a seqüela no seio da nação brasileira.

## Roraima: território de conflitos

O campo de conflitos em que foi transformado o território de Roraima demanda uma visão estratégica que pondere os diversos pleitos fraternos ali presentes. Há de considerar a interdependência dos fatores da formação social brasileira, as demandas de índios e não-índios, a geopolítica do interesse nacional mais amplo – fatores que se revestem de maior complexidade na medida em que o cenário alonga-se em zona de fronteira onde é escassa a presença do Estado nacional. Como já tivemos oportunidade de afirmar, o primeiro e maior erro nesse debate é escolher um lado e nele entrincheirar-se para travar uma guerra santa que desconsidere a legitimidade dos demais atores que adensam o litígio. Forçoso é reconhecer que tal erro vem sendo cometido, além do tolerável, pelo partido dos índios, que desenha o debate como um antagonismo entre humanistas e burgueses – e nesta categoria infame são enfiados todos os que buscam uma saída encaixada num projeto nacional, sem ceder ao dogmatismo das

ALDO REBELO é deputado pelo PCdoB-SP, foi presidente da Câmara, ministro do governo Lula, presidiu e integra a Comissão de Relações Exteriores.

facções. Para solução do problema, impõe-se uma arbitragem nacional justa, que dê a cada um a sua parte eqüitativa, sem que ao final haja vitoriosos e derrotados. Admite-se neste conflito apenas um vencedor: o Brasil.

## Incursões Estrangeiras

Como em toda controvérsia, esta também tem seus vilões. O maior deles é o Estado, que desde o episódio da arbitragem real italiana move-se com incúria na defesa dos interesses nacionais. Joaquim Nabuco, a despeito de suas qualidades de estadista, não foi um negociador hábil, restando-lhe a constatação de que deveria o Brasil ter demarcado sua presença naquelas terras de forma ostensiva. É verdade que a arbitragem do rei Vítor Emanuel era um jogo de cartas marcadas. Anglófilo, metido no jogo de partilha do mundo praticado pelas potências européias, sua majestade cuidou de atender ao interesse da nação vizinha e poderosa. Até as pedras sabiam que a presença da Inglaterra no atual território de Roraima fora construída como um projeto expansionista a partir da Guiana Inglesa, tendo como cabeça de ponte a clássica missão religiosa e como artífice um aventureiro – com o incentivo de um tipo de entidade que viria a ser onipresente em nossos dias, a organização não-governamental. No caso, a primeira ONG estrangeira a sabotar os interesses do Brasil na região foi a Real Sociedade Britânica.

Foi sob a bandeira da pesquisa científica da Real Sociedade, e depois por ela patrocinado, que o aventureiro Roberto Schomburgk, nascido na Prússia em 1804, palmilhou o vale do rio Branco e pôs-se a soldo do império britânico. Desde o Tratado de Tordesilhas as terras pertenciam à Espanha, mas já no século XVII foram invadidas pela Holanda. O Reino Unido teve de comprá-las aos holandeses em 1814 para criar a chamada Guiana Inglesa. Schomburgk viu ali uma oportunidade de estender a bandeira de um império

onde o sol nunca se punha. A partir de 1835, cruzou a fronteira do Brasil (chegou até o rio Negro) e passou a reclamar glebas para a Inglaterra. Como era de praxe na colonização, a espada unia-se à cruz, e ele importou um missionário, o metodista Thomas Young, para catequizar os índios, ensinar-lhes o idioma e torná-los súditos ingleses. Young instalou-se entre os macuxis, que originalmente não viviam na região. Foram para lá numa trajetória de nomadismo natural, oriundos das Antilhas, através do rio Essequibo, e daí ao Rupununi e ao Branco. Dez anos depois, Young foi expulso do território brasileiro, levando consigo para a Guiana índios que havia catequizado. Não foi difícil aos invasores argumentarem que os índios reclamavam proteção inglesa contra a escravidão a que eram submetidos no Brasil, embora não se deva deixar de observar que aquele país europeu abolira a escravatura em 1834, ao passo que o governo português proibira o cativeiro de índios em 1758.

A vulnerabilidade da região e a afeição dos índios aos invasores já haviam sido constatadas por Alexandre Rodrigues Ferreira em 1787. No relato *Tratado Histórico do Rio Branco*, este baiano, que viria a ser o primeiro naturalista do Brasil, sugeriu que fossem instaladas “fortificações” militares, e observou: “Como segundo o que o cabo-de-esquadra me diz da paragem em que encontrou aquele estrangeiro, sendo entre as serras vizinhas ao Rio Rupunuri e ali em uma povoação de índios caripunas, mais afeiçoados dos holandeses que nossos...”

## Povoamento e ocupação

A coroa portuguesa, tal como demorara três décadas para apossar-se do Brasil, o tempo entre o Descobrimento e a expedição de Martim Afonso de Sousa em 1532, tinha dificuldades de assumir um território de dimensões continentais. É clássica a observação de frei Vicente do Salvador, em sua *História do Brasil*, de 1627, acerca do apego dos portugue-



ses ao litoral: “Sendo grandes conquistadores de terras, não se aproveitam delas, mas contentam-se de as andar arranhando ao longo do mar como caranguejos”. Duarte Coelho, donatário de Pernambuco, fundador de Olinda e do ciclo do açúcar, bem resumiu a epopéia em carta ao rei de Portugal: “Somos obrigados a conquistar por polegadas as terras que Vossa Majestade nos fez merecer por léguas”.

Contudo, por mais críticas que se façam à ausência da bandeira lusa (e depois brasileira) em Roraima, como se o território tivesse sido até pouco tempo hábitat exclusivo de índios, é fato que já a partir de 1670 teve início a exploração do vale do rio Branco, nome dado pelo explorador português Pedro Teixeira em 1639. Em 1725 instalaram-se na região os frades carmelitas e em 1776 Lobo d’Almada, chefe da Comissão Portuguesa de Limites, subiu ao ponto onde está hoje a cidade de Boa Vista e seguiu o rio Uraricoera até a foz do Ararica-pará. Em 1775 começara a construção do Forte de São Joaquim e em 1789 já havia fazendas de gado instaladas na região. O professor Aimberê de Freitas, no livro *Geografia e História de Roraima*, documenta que em 1794 foi formada a fazenda de São José na margem do rio Tacutu, que pertencia ao Brasil mas passou a ser a divisa com a Guiana depois da arbitragem do rei italiano. No trabalho *Brasil versus Inglaterra nos Trópicos Amazônicos*, de 2003, o pesquisador José Theodoro Mascarenhas Menck demonstra que “a criação de animais, exigida pelos exploradores, começa em 1789. São criadas fazendas régias em torno de São Joaquim, e, sob a proteção do forte e suas patrulhas, o gado vai pastar ao longe, atingindo a região das savanas”.

Construído o forte, as autoridades luso-brasileiras tentaram agrupar os índios em pelo menos cinco aldeamentos, com o objetivo de torná-los sentinelas do território e fincar os fundamentos de cidades, mas eles terminaram por rebelar-se. Desde o século XVIII, portanto, o Estado e empreendedores estabeleceram-se

em Roraima, e, tal como em outras áreas da colônia, dinamizava-se a fronteira com fortificações militares, atividade econômica e fixação espontânea de migrantes brancos e caboclos dedicados à agricultura e ao extrativismo.

## Integração do índio

A ocupação do vale do rio Branco seguiu o modelo da formação social brasileira. Índios e brancos misturaram-se na constituição do povo, gerando caboclos ou mamelucos que nem sempre viveram em harmonia. Ao contrário, é sangrenta a saga indígena na ocupação do território. Não houve, por certo, genocídio, como tanto se diz, assim como carecem de fundamento sequer aritmético os cálculos acerca do número de indivíduos existentes por ocasião do Descobrimento – fala-se até em três milhões, sem nenhuma indicação científica da origem do algarismo. Nenhuma história sincera do Brasil poderá ser escrita, no entanto, sem o reconhecimento da tragédia imposta aos índios e aos negros escravos, assim como é inescapável a comprovação de que ambos enriqueceram a formação étnica brasileira, tal como demonstrado à larga por Gilberto Freire. Transplantadas para os nossos tempos, a dívida e a gratidão que o Brasil tem com os índios está expressa no Art. 231 da Constituição, que garante o usufruto das terras que tradicionalmente ocupem. Nenhuma inteligência humanista poderá negar aos índios que vivem em Roraima o direito de terem as terras de que necessitem para viver demarcadas e protegidas da invasão por parte de quem quer que seja.

Convém lembrar que fez o Brasil um esforço comóvete para incorporar os índios à sociedade nacional, esta secularmente revestida de virtudes e deformidades que afetam a todos os brasileiros. Apesar dos pesares, a intervenção do Estado em favor dos índios, preconizada pelo patriarca José Bonifácio de Andrada e Silva e introduzida pela República com a criação do Serviço de Proteção aos

Índios em 1910, assinalou o fim doutrinário das guerras de conquista de território, da catequese dogmática e do etnocentrismo cultural. Nesta via-sacra, todos temos pecados, e não só os estigmatizados conquistadores, bandeirantes, fazendeiros, seringueiros, garimpeiros. Do lado dos cientistas, pontifica a visão de remoção dos obstáculos ao progresso defendida pelo naturalista alemão (e naturalizado brasileiro) Hermann von Ihering (1850–1930), que legou um trabalho precioso à frente do Museu Paulista, mas não teve pejo em pregar o extermínio sumário dos caingangues que resistiam à passagem por suas terras da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil. A Igreja Católica também deixou escalpos pelo caminho. O etnólogo Darci Ribeiro, na grande obra de referência *Os Índios e a Civilização*, de 1970, relata episódios em que a chegada dos missionários coincidiu com o desaparecimento da tribo que foram catequizar: “É o caso da missão dominicana de Goiás e do Sul do Pará. Seu principal centro missionário, Conceição do Araguaia, é hoje uma cidade. Ocorre, porém, que os índios *Kayapó*, objeto de seu desvelo, morreram todos sem deixar descendentes e os padres passaram a cuidar dos sertanejos que se haviam localizado junto à missão e hoje constituem o seu rebanho”.

Maior autoridade do indigenismo científico do Brasil, Darci mostra que, ao aceitar dirigir o SPI, um dos maiores brasileiros, o Marechal Rondon, anunciou que adotaria diretrizes baseadas em José Bonifácio:

1. Justiça – não esbulhando mais os índios, pela força, das terras que ainda lhes restam e de que são legítimos senhores;
2. Brandura, constância e sofrimento de nossa parte, que nos cumpre como usurpadores e cristãos;
3. Abrir comércio com os bárbaros, ainda que seja com perda de nossa parte;
4. Procurar com dádivas e admoestações fazer pazes com índios inimigos;

5. Favorecer por todos os meios os matrimônios entre índios e brancos e mulatos.

No bojo do Decreto nº 9 214, de 15.12.1911, que oficializou o SPI, diz Darci, “pela primeira vez era estatuído, como princípio de lei, *o respeito às tribos indígenas como povos que tinham o direito de ser eles próprios, de professar suas crenças, de viver segundo o único modo que sabiam fazê-lo: aquele que aprenderam de seus antepassados e que só lentamente podia mudar*”. E mais: “Outro princípio de importância fundamental era a proteção ao índio em seu próprio território”, diz ainda o grande etnólogo, daí adotando-se a fórmula das demarcação do hábitat e não a transferência abusiva para locais distantes do assentamento tradicional das tribos.

## Índios e não-índios entrelaçados

Sob a luz desses aspectos históricos é que se deve examinar o problema de Roraima. Trata-se, em primeiro lugar, de reconhecer o direito dos índios às terras que ocupam, mas, convém repetir, sem desprezar – antes valorizar – os demais aspectos geopolíticos e históricos que configuram o ambiente de tensão. Faz-se imperioso insistir numa solução que atenda aos interesses de todos os envolvidos – a começar da unidade nacional. Urge respeitar as diferenças, mas o objetivo final é a igualdade.

A demarcação de Raposa-Serra do Sol numa área contínua de 1,7 milhão de hectares é um erro a ser revisto. Ao tomar essa decisão desastrada, o Estado brasileiro desperdiçou a solução e fomentou o conflito. Os índios da região – cujo número também é elástico, variando, de acordo com a fonte, de dez mil a dezenove mil – vivem num regime de cooperação e disputa com os não-índios, incluindo aí as autoridades, a começar do Exército. Não se apartam num cordão sanitário que os isole da comunidade nacional.

Muitíssimos índios trabalham ou trabalhavam nas fazendas e lavouras que remontam ao

século XVIII, sobretudo de nordestinos que levaram gado e algodão aos campos de Roraima. Outros, principalmente os macuxis, excelentes vaqueiros, são pecuaristas ou agricultores com rebanhos de trinta mil reses e lavouras mecanizadas. Há os que se filiam ao catolicismo e os que professam antigas e novas denominações ditas evangélicas. Desde séculos ocorrem os casamentos interétnicos, sobretudo de índias com caboclos arribados do Nordeste. Há notícias de que agora tuxauas locais, certamente mal influenciados, cogitam de proibir esses casamentos, como a buscar uma pureza étnica incompatível com a tradição brasileira. Os estudiosos citam uma carta de 1940 do padre beneditino Alcuino Meyer, na qual aponta o caso de um garimpeiro chegado havia mais de trinta anos ao local conhecido como Socó, hoje na área da reserva, o “velho mineiro Severino Pereira da Silva, casado pela segunda vez com índia macuxi e pai de numerosa família”. Muitos índios – e seus descendentes das uniões fora das tribos – sabem ler e escrever, usam artefatos tecnológicos, prestam serviço militar, pagam impostos, almejam, por força da pressão ideológica que fascina a todos os estratos sociais, integrar-se ao mercado de produção e consumo de mercadorias e sonhos.

Como quaisquer brasileiros, exercitam a cidadania participando da vida em comunidade e da política. A índia macuxi Erotéia (Téia) Mota é candidata a vice-prefeita do município de Paracaima, na chapa do líder dos arrozeiros (dado como inimigo número um dos índios) Paulo César Quartiero, do DEM. A prefeita de Uiramutã, outra cidade encravada no perímetro da Serra do Sol, Florany Mota, do PT, ela própria neta de um caboclo da Paraíba com uma índia macuxi, me disse que seus antepassados chegaram à região em 1908, misturaram-se aos índios e – aqui faço um paralelo – procriaram gerações de mestiços da mesma forma que o tuxaua Tibiriçá, protetor dos jesuítas em São Paulo, pai de Bartira e sogro de João Ramalho, fez-se avô de uma linhagem de paulistas quatrocentões.

A essa natural roda da história o Brasil adotou como meta a integração dos índios à sociedade nacional. É a linha estabelecida no Estatuto do Índio, de 1973, mas, ultimamente, repudiada pelas ONGs e rejeitada como política da Funai. Deve-se ponderar que a assimilação de outros costumes pelas tribos não as descaracteriza como sociedades indígenas. Índio, segundo uma definição de Darci Ribeiro, no texto *Culturas e Línguas Indígenas do Brasil*, formulada nos anos 1950, mas adotada ainda hoje pela Funai, é “aquela parcela da população brasileira que apresenta problemas de inadaptação à sociedade brasileira, motivados pela conservação de costumes, hábitos ou meras lealdades que a vinculam a uma tradição pré-colombiana. Ou, ainda mais amplamente: índio é todo o indivíduo reconhecido como membro por uma comunidade pré-colombiana que se identifica etnicamente diversa da nacional e é considerada indígena pela população brasileira com quem está em contato”.

Ocorre que em Roraima reproduziu-se o cenário dos séculos, repleto das contradições peculiares à gênese do povo brasileiro. Nossa marca é a mistura, não a pureza. À revelia da história e da realidade concreta construída pelos protagonistas, a demarcação contínua da reserva significou a “extrusão” sumária dos não-índios, a restrição da presença do Estado e, não menos grave, o isolamento de um vasto pedaço do território nacional bordado em 964 quilômetros de fronteira com a Guiana e outros 958 quilômetros com a Venezuela. A solução natural deverá ser baseada no respeito a esses quesitos. A defesa honesta e íntegra dos índios não implica necessária – e lamentavelmente – na discriminação dos não-índios.

## Demarcação sem cabimento

Uma voz a ser ouvida é a do engenheiro-agrônomo Carlos Ernesto Schaefer. Professor da Universidade Federal de Viçosa (MG), pesquisador do CNPq, fez na área suas teses de

mestrado e doutorado e foi um dos cinco peritos nomeados pela Justiça Federal para elaborar o laudo acerca da demarcação contínua ou pontilhada da reserva. Com rara autoridade no assunto, Schaefer pondera que na área de Raposa-Serra do Sol existem cinco etnias distintas, macuxi, taurepang, patamonas, ingaricó e vapixana, de hábitos e costumes distintos, algumas até rivais. Estão divididas em “adensamentos com 91 malocas, totalizando uma população por volta de 10 500 pessoas, nas áreas Ingarikó, Saraó, Vale do Rio Quinô, Carapurú-Canaã, Maturuca, Raposa-Surumu, Cutia, Xuriunuatemu, Cedro, Patativa e que vivem salutarmente integrados com os não-índios até os dias de hoje”.

Nos cálculos de Schaefer, não tem cabimento ilhar uma área de 1,7 milhão de hectares para os índios: bastariam 400 hectares de trechos onde efetivamente vivem as tribos. “Considerando os períodos de pousios típicos adotados na região, de cerca de 10–15 anos de abandono, poder-se-ia estimar uma área de aproximadamente 5 000 a 10 000 hectares, que seria como suficiente para prover a subsistência da população total da região, mediante técnicas rudimentares de cultivo. Grande parte dos restantes 350 000 hectares, de áreas de relevo muito desfavorável, pode ser utilizada por pastoreio extensivo e extrativismo vegetal, nos moldes existentes há mais de 250 anos na região”, diz o pesquisador. Tal demarcação não afetaria, segundo o pesquisador, a cosmovisão indígena, incluindo-se a sua compreensão de que a terra não é apenas um bem econômico a ser explorado, mas o território da vida.

A demarcação de terras ainda se baseia no antigo comportamento nômade e extrativista das tribos, que precisariam de glebas infindas para caçar, pescar, coletar e extrair produtos da floresta e praticar a agricultura de coivara. Segundo a Funai, o Brasil tem aproximadamente “460 mil índios, distribuídos entre 225 sociedades indígenas”, estes vivendo em aldeias, “havendo estimativas de que, além destes, há entre

cem mil e 190 mil vivendo fora das terras indígenas, inclusive em áreas urbanas”. Os aldeados dispõem de 611 áreas de usufruto exclusivo, das quais 488 estão identificadas, isto é, delimitadas, homologadas ou regularizadas, com o total de 105 milhões de hectares, ou 12,41% do território nacional. Outras 123 terras indígenas aguardam demarcação. Em Roraima, 32 reservas somam 12,3 milhões de hectares, ou 46% da superfície de 22 milhões de hectares do estado.

Segundo dados divulgados pela ex-ministra do Meio Ambiente Marina da Silva, no artigo “Raposa-Serra do Sol: Um Lugar de Direito”, “a população rural não chega a 90 mil pessoas, das quais 46 mil são indígenas, ou seja, 52% do total, ocupando 47% das terras. Raposa-Serra do Sol ocupa 7,7% da área do Estado e abriga 18 mil índios”. Do “outro lado”, diz ainda a ex-ministra, “seis rizicultores ocupam 14 mil hectares em terras da União”. A presença dos não-índios, como já demonstrado, tem substância histórica e é superior a este número anêmico. Ainda assim, mesmo os alegados “seis arroteiros” não significam meia dúzia de indivíduos, mas empreendedores que desenvolvem atividade econômica, empregam muita gente – inclusive índios – e ajudam a vivificar a zona de fronteira e extensas áreas a elas contíguas.

Outros ocupantes não-índios já foram expulsos desde a homologação da terra indígena, em 2005, e, pelo rigor da lei, mesmo os que constituíram família com índios dependem da autorização daqueles para continuar na área. O mais importante a considerar para a solução justa do conflito é que o centro do problema não é a defesa de “seis arroteiros”, e sim de um contingente enumerável de brasileiros que não se declaram índios. Segundo os dados de Marina da Silva, chegam a 48% da população rural do estado. Como vimos, muitos dos que vivem na área de Raposa-Serra do Sol têm raízes ancestrais que remontam a mais de dois séculos e, acima de qualquer argumento, pertencem à nação brasileira tanto quanto os índios – e vice-versa.

## Não à soberania relativa

A controvérsia suscitada pela demarcação contínua de Raposa-Serra do Sol decorre do aspecto geopolítico de a reserva estar em área de fronteira deserta. Visto no mapa, Roraima é uma cunha que avança entre a Guiana e a Venezuela, e foi no extremo norte do estado que os topógrafos traçaram os limites da terra indígena. O povo brasileiro teme pelo futuro dessa parte do território. Há quem exagere, mas a verdade é que há séculos a Amazônia tem sido objeto de cobiça e de invasões de franceses, ingleses, espanhóis e holandeses. Foram os bandeirantes que demarcaram e garantiram as atuais divisas do país, a exemplo do capitão Pedro Teixeira, que subiu o Amazonas e pelo Negro chegou ao rio Branco, ou Raposo Tavares, que foi de São Paulo a Gurupá, perto de Belém, e mesmo Francisco de Melo Palheta, cuja entrada de 1727 avançou até a Guiana Francesa e de lá trouxe nada menos que o café.

Os tempos são outros, os métodos idem. É impensável que países como a França, Espanha, Holanda ou Inglaterra simplesmente invadam a Amazônia. É compreensível, por ser fato palpável, no entanto, que muita gente de boa-fé preocupe-se com o futuro da região, por ela constituir um tesouro ecológico retardatário. A ninguém agrada, a começar dos brasileiros, a progressiva destruição da maior floresta equatorial do mundo. São latentes, porém, as insinuações de que o melhor para a preservação do planeta verde seria relativizar a soberania do Brasil. Na prática, isso já está acontecendo com a presença ruidosa de ONGs estrangeiras que integram o movimento ambientalista internacional. Dão palpites se podemos ou não abrir uma estrada, fazer uma barragem, explorar a floresta. Os países industrializados destruíram ou consumiram seus recursos naturais e continuam a ser os maiores poluidores do planeta. Agora, por meio de suas ONGs, e de uma e outra indis-

crição de autoridades, erguem a bandeira da intocabilidade da Amazônia.

### *Doutrina perigosa*

Como todo movimento político, este também tem sua ideologia. A doutrina da preservação dos “povos da floresta” assegura que os índios constituem nações e têm direito à soberania ao menos relativa em referência aos Estados nacionais. O centro da questão com a Inglaterra, no século XIX, esteve precisamente nesse conceito de autonomia tribal. Os mapas ingleses não mostravam a região que ia da fronteira da Guiana até o rio Surumu (uma das áreas da reserva de Raposa-Serra do Sol) como pertencentes ao Brasil, mas habitada por “tribos independentes”. A bandeira da independência, associada à propaganda de que os índios são vítimas do Estado brasileiro, abre as portas dos foros internacionais. Já é rotina as ONGs empurrarem índios para a busca da arbitragem estrangeira, como se expressassem uma questão nacional própria alheia e até antagônica à nação brasileira.

Não se pode atribuir outro sentido à viagem a seis países europeus (e mais o Vaticano e o papa) feita em junho e julho por dois índios de Roraima. Na visita a Lisboa, segundo relato do jornalista Simon Kamm, da Agência Lusa, a índia Pierlângela Cunha, da tribo vapixana, instou Portugal “a que ratifique a Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais em países independentes [que trata sobre a relação entre os povos indígenas e a sua terra, recursos naturais e oportunidades de desenvolvimento] para que outros povos nativos possam solicitar apoio”. O jornal *Times* de Londres noticiou que Pierlângela apresentou a viagem como acumulação de forças para a batalha que os índios já planejam travar em tribunais internacionais, caso o Supremo Tribunal Federal decida pela demarcação descontínua de Raposa-Serra do Sol. As duas lideranças indígenas pediram a intervenção de

autoridades estrangeiras no conflito brasileiro mencionando os documentos que advogam a independência das tribos.

Além da Convenção da OIT, invoca-se a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 13 de setembro de 2007. O Brasil e mais 142 países, a maioria deles sem um só índio, votaram a favor, mas quatro que concentram grandes populações aborígenes foram contra: Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. O artigo 3º da Declaração é peremptório: “Os povos indígenas têm direito à livre determinação”. Na tradição do indigenismo brasileiro, aquela de José Bonifácio, Marechal Rondon e Darci Ribeiro, consolidada pelo Estatuto de 1973, as tribos não constituem nações nem são povos independentes, portanto não podem as vivandeiras atribuir-lhes independentismo que as coloquem acima ou ao largo do Estado nacional. Logo, o único foro aceitável para este debate é o Brasil, sua sociedade e instituições, a exemplo do Supremo, que avalia se mantém ou não a demarcação contínua de Raposa-Serra do Sol.

Se prosperar essa doutrina de que os índios têm direito à autodeterminação em seu território, como parece estar prosperando, amplia-se uma vulnerabilidade que expõe larga faixa do território brasileiro à influência de organismos internacionais e ao manejo de organizações estrangeiras. Por mais que caminhem na direção da integração à sociedade nacional, fenômeno que ocorre em Roraima, os índios não têm – e deles não se cobra – consciência geopolítica sofisticada para discernir os interesses em jogo. Eles não ocupam as terras no sentido de fixar uma presença nacional marcante, afirmativa e dissuasória numa área de fronteira. Nem isso deles se espera. Tal papel é do Estado, não só com seu aparelho militar, mas como indutor da ocupação do território. A tarefa secular, renovada em nossos dias, é ocupar a Amazônia e evitar a intromissão estrangeira. A última coisa que o Brasil pode admitir é a transferência dos seus

problemas para foros multilaterais, e depender de arbitragens externas. São atualíssimas duas lições do litígio com a Inglaterra.

A primeira foi lavrada já em 1904, pelo Barão do Rio Branco, chanceler do Brasil que acautou a mediação do rei da Itália. Num artigo de jornal, citado por José Theodoro Mascarenhas Menck, o estadista, que soube resolver a Questão do Acre com a Bolívia, sem sangue ou ressentimento, afirmou: “Esta lição consiste em reconhecer que o arbitramento não é sempre eficaz. Pode a causa ser magnífica, o advogado inigualável, e, como é o caso, ter-se uma sentença desfavorável”. Só devemos recorrer a ela quando for de todo impossível chegarmos a um acordo direito com a parte adversa. Transigiremos, então, tendo em vista o interesse comum, mas não veremos possíveis interesses estranhos a nós, desconhecendo o nosso Direito e até os princípios do Direito Internacional”.

### Ser forte para ser pacífico

Também soa contemporânea a conclusão de Joaquim Nabuco de “que quem tem uma propriedade deve logo tratar de a delimitar e de ocupar as fronteiras”. Sem descuidar das necessidades dos índios, cabe ao Estado brasileiro induzir a ocupação das zonas fronteiriças com megaprojetos de desenvolvimento que respeitem o ecossistema, mapeamento fisiográfico, monitoração militar e pesquisa científica. Dois programas importantes para a região, o Calha Norte e o Projeto Sivam, se não fracassaram, ficaram longe dos objetivos. Uma falha do Estado está na balbúrdia fundiária: ninguém sabe quem é dono do quê. Urge instalar uma superbase administrativa com unidades do Incra, Ibama, Funai e militares das três Armas, talvez no rio Negro, com tropa numerosa e flexível, e apoio de caças e de aviões-patrolha, além de corvetas de baixo calado e rápido deslocamento. Hoje, o Exército tem apenas 25 mil soldados na Amazônia. Tome-se o caso da faixa de dois mil quilômetros de fronteira com as

Guianas e o Suriname: o pelotão local dispõe de apenas dezessete homens para fiscalizar a faixa de 1 385 quilômetros de fronteira no extremo norte do Pará. As unidades do Exército não possuem barcos velozes nem helicópteros nem aviões de caça para fiscalizar a fronteira e chegar rapidamente a um local de conflito ou

de situação suspeita. Usam ubá, a velha canoa índia esculpida num tronco de árvore.

Mais uma vez, para sobre nossas responsabilidades uma advertência de Rio Branco, feita em discurso no Clube Militar, em 11 de outubro de 1911: “Não se pode ser pacífico sem ser forte”. ○

# Povos Indígenas, Fronteiras e Militares no Estado Democrático de Direito

.....  
BETO RICARDO E MÁRCIO SANTILLI

**A** pesar da convivência e do confronto de mais de 500 anos, o conhecimento que a sociedade e o Estado têm sobre os povos indígenas no Brasil é fragmentário e cumulativo, embora tenha avançado significativamente a partir dos anos 1980. Até os nomes que se dão a esses povos frequentemente não são autodenominações, mas termos pejorativos que lhes foram atribuídos e permaneceram no glossário oficial. Enquanto levávamos tanto tempo para aprender e reconhecer os seus próprios nomes, centenas de povos desapareceram. Ainda hoje é provável que estejamos deixando de conhecer muitíssimo sobre as particularíssimas visões de mundo dos povos indígenas contemporâneos.

Até os anos 1970, a perspectiva que se tinha no Brasil era a da inexorável extinção dos índios ou da sua “incorporação à comunhão nacional”, como preconizavam as Constituições anteriores à de 1988. Extinção “muito desejável” para os que estavam em conflito direto com índios em qualquer parte do território nacional; “processo natural” para os realistas de diferentes matizes, inclusive os de orientação marxista; “tragédia inevitável” para os que se opunham de alma ou de militância à violência

histórica e mantinham simpatia pelos povos indígenas e suas lutas.

Foi uma surpresa constatar, no início dos anos 1980, que a população indígena no Brasil crescia, a despeito de que dezenas de etnias ainda estivessem, e continuam a estar, sob risco de extinção. O padrão histórico de contato entre a nossa sociedade-Estado e esses povos é o de choque imediato num primeiro momento, em que eles podem sucumbir ao impacto das armas ou das doenças. Mas quando logram sobreviver, adaptam-se ativamente às novas condições, até mesmo do ponto de vista imunológico. Atualmente, verificamos a existência de muitos processos em curso de afirmação cultural e de recomposição demográfica, frequentemente em taxas superiores à média de crescimento da população nacional. São processos relativamente recentes e que ocorrem de Norte a Sul do país (ver exemplos registrados por vários autores e fontes na série de publicações *Povos Indígenas no Brasil*, publicada desde 1980 pelo Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI, e a partir de 1995 pelo Instituto Socioambiental – ISA).

O placar atual registra 227 povos indígenas vivendo no Brasil, em 626 terras indígenas, demarcadas ou com algum grau de reconhecimento oficial, falando cerca de 180 línguas. Não há um censo indígena especializado no Brasil. Computam-se dados da Funai, da Funasa e de outras instituições e pesquisadores para se chegar a cerca de 450 mil índios vivendo em terras

.....  
BETO RICARDO é antropólogo, coordenador do Programa Rio Negro do Instituto Socioambiental (ISA). MÁRCIO SANTILLI, filósofo, ex-deputado federal e ex-presidente da Funai, é coordenador da iniciativa sobre mudanças climáticas do ISA.



indígenas, ou núcleos urbanos próximos. A população indígena urbana, que mantém relações com comunidades e terras indígenas, é ainda menos aferida. A esses contingentes se somam muitos milhares de pessoas que, por força de descendência ou de qualquer outra relação de identidade, assumiram-se como índios no censo nacional do IBGE de 2000.

Resulta que a demografia indígena do Brasil é muito diferente da andina ou da mexicana e se caracteriza pela diversidade de povos. Há etnias com alguns milhares de pessoas (23 povos têm mais de cinco mil indivíduos), mas a maioria forma grupos reduzidos (50 povos têm população de até 200 indivíduos).

### Direitos originários

**R**efletindo o fato histórico de que os povos indígenas mantêm parte considerável da sua exuberante diversidade cultural e de que a população indígena passou a crescer acima da média nacional, a Constituição de 1988 reconheceu o óbvio: os índios não vão extinguir-se e devem fazer parte do futuro do Brasil. A eles se reconhecem direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam e às suas próprias formas de organização social e expressão cultural.

O caráter originário desses direitos é uma prerrogativa histórica dos índios, mas a Constituição é também generosa no reconhecimento da diversidade brasileira como um todo, ao legitimar as expressões culturais regionais, os direitos dos negros e dos quilombolas, das minorias em geral, dos emigrados. Todos são brasileiros, compartilham uma mesma ordem jurídica e política, mas ninguém está privado da sua condição histórica ou cultural diferente, sendo a diversidade um patrimônio nacional.

O direito originário não é uma dádiva, é um reconhecimento. Decorre de uma anterioridade histórica que não pode ser ignorada. Já não se criam “reservas indígenas” mas se reconhecem “terras indígenas” ocupadas ou se reparam es-

bulhos recentes. A sua propriedade é da União, sendo reconhecidos aos índios a posse permanente e o usufruto exclusivo dos recursos naturais nelas existentes. O direito originário não é “externo”, mas se insere de forma apropriada no ordenamento jurídico nacional.

O fato de que a Constituição privilegia a tutela pela União dos direitos especiais dos índios não modifica os direitos e obrigações que eles têm como quaisquer brasileiros. Suas terras integram municípios e estados e, assim, como terras privadas ou outras terras públicas, podem estar situadas em regiões mais ou menos providas de recursos naturais, em qualquer unidade da federação, mais ou menos próximas de fronteiras internacionais.

A extensão total das terras indígenas no Brasil é de mais de 109,7 milhões de hectares, ou 12,8% do território nacional. Porém, essa extensão é marcadamente desigual quando se compara a região amazônica com o restante do território nacional. Na Amazônia Legal Brasileira, que corresponde a 60% do território nacional, vivem 60% da população indígena brasileira, ocupando 98,8% da extensão total das terras indígenas. Os outros 40% da população indígena vivem em terras predominantemente exíguas, que correspondem a 1,2% da extensão total das terras indígenas.

Essa aparente distorção não é uma singularidade. A correlação disforme entre extensão de terras dentro e fora da Amazônia Legal também ocorre com as unidades de conservação, com as áreas destinadas a uso militar, com as grandes propriedades rurais e com o módulo de terras para assentamentos, com a extensão dos estados e municípios, etc. É consequência da baixa densidade demográfica de grande parte do interior amazônico. Os 22 milhões de amazônidas vivem fortemente concentrados nas cidades, enquanto a população indígena constitui franca maioria nas zonas rurais de extensos municípios da região.

Assim, a extensão das terras indígenas está longe de constituir privilégio. Que o digam os

Terena e os Guarani-Kaiowá do Mato Grosso do Sul, que vivem aos milhares em terras com um punhado de hectares, numa correlação muito inferior à reconhecida para não-índios pelos módulos rurais para reforma agrária. Mesmo na região amazônica, as terras indígenas resultam de ocupação efetiva e a sociedade brasileira deve valorizar, em vez de lamentar, que a sua presença sobre essa parte do território esteja sendo garantida por pessoas e grupos indígenas. Não é fácil viver no interior da floresta e as formas milenares de ocupação indígena ainda têm sido mais eficazes que os modelos clássicos de ocupação intensiva nessas regiões.

### Faixa de fronteira

Nas Américas, os estados coloniais e depois nacionais se sobrepuseram à ocupação anterior de milhares de povos indígenas e, segundo padrões diferenciados, absorvem a sua ocupação atual. De um modo geral, a ocupação colonial do continente se deu das regiões costeiras para o interior. Na Amazônia, ela se estabeleceu a partir das terras baixas. O controle sobre a foz do rio Amazonas permitiu a portugueses e brasileiros um acesso mais fácil à imensa extensão territorial abrangida pelos leitos navegáveis dele e de seus formadores e afluentes, razão pela qual mais da metade da bacia amazônica acabou incluída no território nacional.

No processo de ocupação do interior, grupos indígenas foram historicamente escravizados ou cooptados, outros massacrados ou mortalmente infectados, muitos fugiram para as terras mais altas, acima das cachoeiras e alguns ainda hoje não chegaram a ser diretamente alcançados. Não é de estranhar que a ocupação indígena seja tanto maior onde menor tenha sido a penetração colonial. Assim como é de esperar que a ocupação indígena permaneça ou prevaleça em regiões remotas, fronteiriças, como as terras mais altas da região amazônica.

O Brasil tem 16 886 quilômetros de fronteira terrestre com dez países da América do Sul.

Somente a China e a Rússia têm maior extensão que essa. Elas estão definidas em tratados bilaterais com todos os vizinhos, encontram-se demarcadas e são internacionalmente reconhecidas. A faixa de 150 quilômetros ao longo da linha de fronteira terrestre é constitucionalmente definida como de especial interesse para a defesa nacional e envolve áreas pertencentes a mais de 500 municípios de onze estados brasileiros. Aí estão cidades, estradas, rios, posses e assentamentos, propriedades privadas rurais, terras públicas com diferentes destinações e, inclusive, terras indígenas.

Existem 177 terras indígenas situadas na faixa de 150 quilômetros da fronteira em todo o país, 34 das quais com parte de seus limites colados na linha de fronteira. Do total, 75% encontram-se demarcadas e registradas em cartório. A demarcação das terras indígenas situadas em faixa de fronteira é uma providência fundamental, entre outras, para a regularização da situação fundiária, fator relevante para garantir estabilidade e evitar conflitos em regiões de fronteira. A indefinição de limites, a ocorrência de invasões e de disputas pela terra, não apenas quando se trata de terra indígena, constitui uma fragilidade que desfavorece a política de fronteiras.

De Norte a Sul do Brasil, há 43 povos indígenas que vivem em território brasileiro e em território de países vizinhos. A construção política das fronteiras terrestres não se pautou pela morfologia pluriétnica da ocupação indígena nesses territórios. Fundamentou-se muito mais na presença militar ou missionária, com base no princípio da ocupação colonial efetiva, que recortou povos e territórios.

Porém, freqüentemente, as relações construídas entre as frentes de colonização e as “lideranças” ou intermediários indígenas locais foram cruciais em muitos casos para caracterizar a efetividade da própria presença colonial e implicaram a inclusão (ou exclusão) das terras ocupadas por esses grupos. Essas relações continuam sendo relevantes no exercício da

soberania dos Estados nacionais, assim como para a implementação de quaisquer políticas públicas nessas regiões. A qualidade dessas relações é um fator indissociável da qualidade dessas políticas.

Não há registro histórico de conflitos fronteiriços entre o Brasil e os seus vizinhos que tenha tido povos ou terras indígenas como referência central. Assim como não há precedente de grupos indígenas no Brasil que tenham pretendido vincular-se a algum outro país ou reivindicar Estado próprio. A expectativa continuada dos povos indígenas é pela demarcação das suas terras e pela implementação de políticas de seu interesse pelo Estado brasileiro. E há o caso dos Kadiwéu, do Mato Grosso do Sul, que receberam do próprio Exército brasileiro, ainda no século XIX, um extenso território contínuo na fronteira como reconhecimento do seu apoio durante a Guerra do Paraguai. Vale também mencionar a Comissão Rondon de Inspeção de Fronteiras do Norte amazônico, que, no ano de 1927, recomendava a muitas aldeias e chefes indígenas que visitava que se fixassem em território nacional, buscando persuadi-los com promessas de assistência por parte do Estado brasileiro.

### Intercâmbios transfronteiriços

**M**as a fronteira não é apenas uma linha imaginária politicamente acordada para estabelecer limites entre territórios nacionais. Por ela transitam pessoas, mercadorias e ilícitos. Além da situação dos povos indígenas que vivem dos dois lados da linha, há brasileiros (e vizinhos) que vivem além (ou aquém) dela, familiares e amigos, comerciantes e turistas. Com fronteira plenamente reconhecida, vivendo em paz com todos os seus vizinhos há mais de um século e diante do avanço democrático ocorrido na América do Sul nos últimos vinte anos, é de esperar que essa linha enseje políticas de aproximação e integração, valorizando o intercâmbio de idéias, manifestações culturais e pro-

duetos. Isto vale para índios e para não-índios, brasileiros e demais sul-americanos, residentes ou viajantes.

E, ainda, a fronteira é um espaço suscetível de incidentes. Passam por ela produtos falsificados, dinheiro ilícito, drogas, doenças, armamentos traficados, criminosos contumazes e imigrantes ilegais. Via de regra, essas conexões criminosas ocorrem nas cidades fronteiriças e se utilizam das vias de transporte entre os países, mas também podem utilizar-se de qualquer área de fronteira em que encontrem condições mais favoráveis. Raramente ocorrem em terra indígena ou envolvem pessoas indígenas.

Em tempos de paz, os incidentes de fronteira são de natureza tipicamente policial. Ocorrem em qualquer parte do(s) território(s) nacional(ais). Confrontam a ordem jurídica e a autoridade do Estado, mas não ameaçam a soberania política ou a integridade do território nacional. São questões afetas à política para as fronteiras e não propriamente à defesa militar; demandam repressão policial e não guerra convencional.

É temerária a atribuição de poder de polícia para forças militares, seja para combater o crime em periferias de grandes cidades ou em faixa de fronteira. O seu eventual envolvimento com o próprio crime, como ocorreu recentemente no Rio de Janeiro, quando militares em missão de segurança numa favela entregaram três adolescentes civis a uma facção rival de narcotraficantes que os assassinou, desgasta sua imagem e as debilita para o exercício da sua função primordial: a defesa nacional (territórios e gentes). É lícito que se recorra às forças militares em situações de emergência, como para a defesa civil em casos de sinistros naturais. Mas é sumamente pernicioso que elas sejam utilizadas para substituir a ação da polícia e de outros órgãos de Estado na execução de políticas que não são afetas à sua competência. Inclusive – e sobretudo – em regiões de fronteira.

Cabe uma reflexão mais profunda sobre as razões que levam pessoas e governantes a que-

rerem que o Exército suba os morros, execute obras públicas, combata a grilagem de terras, proteja as unidades de conservação. É como aceitar que o Estado de Direito não só não funciona como não possa funcionar e, ainda, que a força bélica convencional nos possa imunizar das balas perdidas e achadas, resolver gargalos de infra-estrutura, promover o ordenamento fundiário e garantir a biodiversidade nacional.

Nesse contexto, o melhor cenário é o da incompetência, já que Forças Armadas não são formadas e treinadas para isso. O pior é o seu envolvimento em conflitos internos à sociedade brasileira e até com o crime organizado. É vã e perigosa a ilusão dos que esperam substituir, pela presença militar, o necessário enfrentamento às mazelas do Estado democrático e das suas políticas públicas.

É certo que as Forças Armadas dispõem do poder legal de convocação, que é uma enorme vantagem comparativa para alocar quadros profissionais em regiões críticas ou remotas. É inaceitável que as estruturas civis de Estado, com vinte anos de estabilidade democrática, não tenham sido capazes de desenvolver mecanismos de incentivo, adequação estrutural, diferenciação e adaptação de procedimentos, formação de quadros locais para o mesmo fim. O Estado democrático precisa ser despido da sua postura cartorial e impelido pela sociedade a assumir a sua função em qualquer parte do território nacional.

## Índios e militares

Nessa mesma lógica, mazelas institucionais da Funai e de outros órgãos com competências afetas às demandas indígenas não justificam a interveniência militar na política indigenista. O conhecimento atual sobre os diferentes povos, com milhares de comunidades com localização definida, a dimensão das terras já reconhecidas, com recursos naturais, patrimônio cultural, serviços ambientais, diversidade biológica e conhecimentos tradicionais associa-

dos, impelem a sociedade e o Estado nacional a buscar respostas mais consistentes.

Não se trata de ignorar as relações históricas acumuladas entre militares e índios, que levaram as Forças Armadas a incorporar a questão indígena à sua visão estratégica, o que é um mérito a ser perseguido por outras instituições. Das guerras coloniais ao indigenismo tutelar, é inegável, para o bem ou para o mal, a influência militar sobre a política indigenista. Porém, ainda há vivas seqüelas do período histórico mais recente em que essa influência se traduziu em subordinação, na ditadura militar e no governo Sarney, em que os conflitos sobre direitos e terras indígenas se multiplicaram.

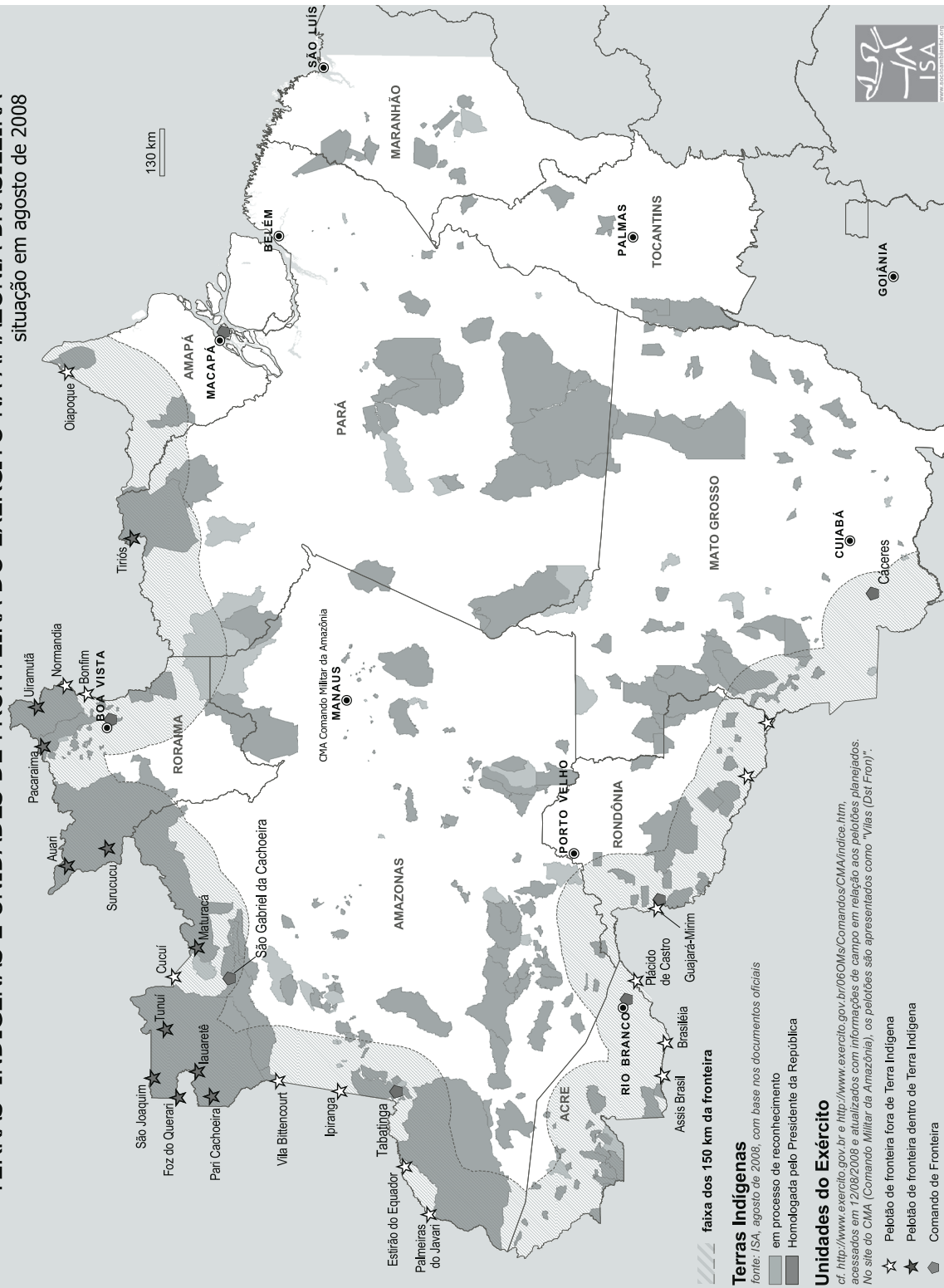
Também não se trata de minimizar a importância e a extensão das relações atuais entre índios e militares, sobretudo na parte amazônica da faixa de fronteira. Há pelo menos 30 anos, o Exército vem procedendo à transferência de unidades com infra-estrutura, equipamentos e efetivos de outras regiões do Brasil para a Amazônia, que no conjunto atingirão logo mais um total de 25 mil homens. Outro mérito seu: a ênfase estratégica na Amazônia, que por muitos motivos não-militares é, mesmo, altamente estratégica.

Assim como vem aumentando a presença militar em diversos municípios situados em regiões de fronteira, o Exército vem implantando dezenas de pelotões em terras indígenas nessas regiões (ver mapa na página seguinte). Mesmo dispondo do poder convocatório, trata-se de um trabalho penoso e dispendioso, com todos os ônus da transferência e permanência de contingentes em regiões remotas, desprovidas de infra-estrutura e condições favoráveis de assistência, dependendo de abastecimento por via aérea.

Pode ser que a atual presença militar em terras indígenas, assim como em outras áreas, ainda não seja suficiente para a estratégia de defesa nacional que se pretende. Está prevista a instalação de mais unidades militares permanentes em terras indígenas situadas na faixa de fronteira. É o que dispõe um decreto presidencial

# TERRAS INDÍGENAS E UNIDADES DE FRONTEIRA DO EXÉRCITO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

situação em agosto de 2008



recente (nº 6 513, de 22.7.2008, publicado no Diário Oficial da União no dia 23.7.2008, seção 1, p. 1), que prevê a apresentação de um plano do comando do Exército a ser submetido pelo Ministério da Defesa à aprovação do presidente da República num prazo de noventa dias.

Esse decreto tem uma motivação muito mais política, de dar resposta concessiva a segmentos antiindígenas, do que para atender a necessidades da defesa nacional. É discriminatório, porque faz supor que as terras indígenas na fronteira têm implicações para a segurança nacional que outras áreas não têm, o que é uma farsa. Além disso, não há nada que indique a necessidade de pelotões em qualquer terra indígena, o que acabará constituindo uma distorção da própria política de defesa, com desperdício de recursos públicos que certamente seriam mais necessários para outras demandas da própria defesa ou de outras políticas, inclusive a indigenista.

Além do mais, a forma e a intensidade do estabelecimento de unidades militares em terras indígenas, quando for o caso, têm outras implicações que merecem atenção e o estabelecimento de regras, mecanismos de monitoramento e mediações institucionais adequadas para resguardar os direitos indígenas e dirimir situações de conflito de interesses. Antes que o debate ganhe contornos puramente ideológicos, trata-se de apontar, a título de exemplo, algumas questões concretas que merecem a atenção daqueles que prezam as prerrogativas do Estado democrático de direito. Quais são os critérios que regem a escolha dos locais de instalação das unidades militares? Quando os locais pretendidos pelos militares para a instalação de um pelotão ou de uma pista de pouso coincidirem com a existência de comunidades indígenas, como realizar uma consulta prévia informada? Quais as mediações adequadas para que tais consultas respeitem a organização social e formas de comunicação eficazes, o que implica, em muitos casos, a necessidade de tradução das justificativas em línguas na-

tivas? Uma vez definidos esses locais, via de regra colados a comunidades já existentes em áreas remotas, quais as regras para a utilização de recursos naturais (água, pedra, areia, etc.) e de mão-de-obra locais para a construção da infra-estrutura? Não seriam desejáveis estudos prévios de impactos socioambientais? Uma vez instalada a infra-estrutura, quais as regras de convivência entre os militares dos pelotões e as comunidades locais?

A proximidade física entre pelotões e aldeias potencializa a ocorrência de incidentes nas relações entre militares e índios. Por exemplo, quando são explorados locais sagrados com a explosão de rochas para obter brita para a pavimentação de pistas de pouso, ou corrompidas paisagens e fontes de água em busca de areia; ou em operações de campo realizadas sem aviso prévio da população civil. Ou quando soldados se utilizam, sem prévia autorização, de alimentos coletados em roças indígenas durante exercícios de sobrevivência na selva. Ou quando ocorrem relações sexuais entre soldados e índias, consentidas ou forçadas, gerando ressentimentos e nascidos que não se enquadram nas estruturas sociais tradicionais.

Portanto, o como e o onde dessa presença militar em terras indígenas é altamente relevante para essas relações, para que elas se desenvolvam em condições favoráveis e consistentes com o objetivo de defesa nacional, que também inclui a segurança e a confiança dos índios. Certamente, não são implicações estranhas aos comandantes militares, mas ainda há muito que se pode fazer, e corrigir, para que se evitem esses incidentes e se potencialize a dimensão mais positiva da relação.

## Mobilidade e inteligência

Essas cautelas no âmbito das relações entre índios e militares são também pertinentes às relações com qualquer outro grupo social, sendo todos merecedores da segurança nacional. Há, ainda, alguns aspectos da própria es-

tratégia de defesa das fronteiras que merecem ser observados e considerados, inclusive na interface com os povos indígenas.

A atual política de defesa privilegia a alocação de tropas em pontos determinados de uma extensa faixa de fronteira. Em qualquer estratégia, a presença de tropas, em alguma medida, é indispensável. Porém, parece evidente que essa política não reconhece igual importância aos fatores de mobilidade e de inteligência. Nas condições amazônicas, o rápido deslocamento de tropas, sobretudo por via aérea, é mais decisivo do que a pulverização de contingentes em pontos isolados ao longo da fronteira. Além disso, incidentes e ameaças são pouco visíveis, dada a extensão da fronteira e a densidade da floresta. São redes locais e informais de comunicação que os fazem conhecidos. Com presença direta de poucas pessoas qualificadas, baseadas em comunidades-chave, pode-se saber melhor e mais rápido da sua eventual ocorrência.

No que se refere aos índios, o Exército tem avançado, em algumas regiões, na sua incorporação por meio de recrutamento, como na Terra Indígena Alto Rio Negro, na qual 70% da tropa dos cinco pelotões é formada por recrutas indígenas locais. Além de possibilitar a redução de custos e de dificuldades de adaptação, a inserção de índios em batalhões tem assegurado vantagens comparativas quanto ao conhecimento do terreno, à capacidade de deslocamento e de sobrevivência na selva. Porém, essa sabedoria ainda não se traduziu na incorporação de pessoas indígenas às instâncias de comando. Da mesma forma, há pouca ênfase na formação de quadros de inteligência militar especializados para atuar em regiões com presença indígena, inclusive de pessoas indígenas entre estes, que pudessem aportar o conhecimento de línguas e de referências geográficas, além de relações sociais e culturais preciosas para a identificação e prevenção de riscos potenciais.

Não se está aqui sugerindo que a política de defesa nacional seja entregue aos cuidados dos índios (nem mesmo nas próprias terras in-

dígenas), como costumam reagir algumas autoridades militares diante de tais ponderações. Embora muitos deles disponham de formação militar ou tradição guerreira, uma estratégia contemporânea de defesa supõe muitos outros recursos, instrumentos e competências. Tampouco seria justo e razoável atribuir-lhes, como a qualquer outro grupo social, os ônus e responsabilidades de toda a nação. Postula-se aqui o óbvio: que os índios sejam considerados, como os demais cidadãos, atores, destinatários e aliados para a defesa do país, e não óbices, inimigos ou inconfiáveis.

### Imaginações perigosas

A fronteira suscita, ainda, além do anseio de integração, dos incidentes criminais e das cautelas de defesa, muita imaginação. Tanto das pessoas comuns, que tendem a associá-la ao desconhecido, quanto de estrategistas militares, que raciocinam por hipóteses, como é próprio, mas nem sempre atribuem a cada hipótese o peso específico que lhe cabe ponderar em função dos fatos concretos e do seu grau de probabilidade. Frequentemente, possibilidades teóricas, remotas ou inverossímeis, são politicamente priorizadas para legitimar reivindicações corporativas ou orçamentárias.

A exposição de motivos para o Projeto Calha Norte, de 1986, falava em ameaça constituída pela presença de um governo marxista na Guiana, o que projetaria o conflito Leste-Oeste (Guerra Fria) sobre o Norte da América do Sul. Três anos depois, cairia o Muro de Berlim. Agora, Hugo Chávez pode fazer as vezes de ameaça à soberania nacional.

Da mesma forma, aquele e outros documentos oficiais chegam a tratar do “risco de criação de um Estado Yanomami”, pelo desmembramento de territórios pertencentes ao Brasil e à Venezuela, imemorialmente ocupados por este povo. Como inexistente demanda indígena nesse sentido – menos ainda por parte dos Yanomami, que mantêm relações ainda recentes de con-

tato com as sociedades e Estados nacionais, não dispõem de qualquer estrutura hierarquizada e global de representação política e estão espalhados por centenas de aldeias, separadas por grandes distâncias e sem mecanismo sequer de intercâmbio de informações entre elas –, atribui-se a “potências mundiais” a intencionalidade dessa hipotética construção política.

Há países que reconhecem *status* de autonomia, subordinado ao ordenamento jurídico dos respectivos Estados nacionais, a regiões com presença relevante de populações indígenas, como Canadá e Nicarágua, de populações autóctones, como a Noruega, de populações tribais ou de minorias étnicas, em outras partes. Porém a hipótese de desmembramento territorial, imposto pela força de terceiros, é totalmente extravagante até para o contexto do Iraque ocupado, não havendo precedente nas Américas, o que seria inaceitável, inclusive, para os próprios Estados Unidos, única potência contemporânea com aparato militar para sustentar equivalente intervenção.

Se, por absurdo, uma potência estrangeira decidisse invadir militarmente o Brasil para derrubar o seu governo ou esquarterar o seu território, por que haveria de utilizar remotas fronteiras terrestres? Não seria mais fácil e menos custoso bloquear portos e aeroportos, atacar a infra-estrutura, cortar fontes e rotas de abastecimento? Para isolar a Amazônia, por exemplo, não seria mais eficaz aplicar a lição histórica da colonização e promover a ocupação militar da foz do Amazonas?

É patético que autoridades militares, intelectuais conservadores e jornalistas sensacionalistas lancem mão da extravagante hipótese de um “Estado Yanomami” para justificar novos investimentos na política de defesa nacional. Não deveria ser preciso.

## Tensão em Roraima

A qualidade das relações entre índios e militares, na fronteira, não é homogênea e

varia segundo contextos e conjunturas locais, além de posturas pessoais. Por exemplo, elas são mais maduras e institucionalizadas na região do Alto Rio Negro, onde as terras indígenas estão demarcadas (com expressiva extensão contínua), a população indígena é majoritária e está organizada em federação capilar, o comando militar atual é de alta patente e exercido com ponderação. E se encontra a fronteira com a Colômbia, onde atuam as FARC, os paramilitares e os narcotraficantes, presenças incomparavelmente mais incômodas do que nas demais regiões de fronteira.

Muito mais tensas estão essas relações em Roraima, onde ainda ocorre a disputa por terras indígenas, com autoridades militares se deixando envolver nela freqüentemente, e onde os índios, além de não as convidarem para eventos e assembléias, como rotineiramente o fazem os do rio Negro, se opõem expressamente à sua presença. E onde não há registro de ocorrências críticas recentes afetas à defesa nacional provenientes da Venezuela ou da Guiana.

É mais do que evidente que os fatores que contribuem para deteriorar as relações entre índios e militares na fronteira são intrínsecos, decorrem das dificuldades da própria relação ou estão associados a conflitos internos à ordem política, social e econômica brasileira, assim como são passíveis de solução no âmbito da própria relação. Eles não decorrem de ação externa, de alianças indígenas com inimigos além-fronteira. Ao contrário, à menor ameaça externa, o recurso à união entre as partes é indiscutível, imediato e automático.

Portanto, não se deve politizar os incidentes de relação como se fossem afetos à soberania nacional ou à integridade do território. Deve-se trabalhar melhor a própria relação, adotar procedimentos que evitem incidentes e ampliem espaços de cooperação.

Na contramão, a discussão pública sobre índios e militares na fronteira polarizou-se ultimamente, com o questionamento da demarcação da Terra Indígena Raposa-Serra do



Sol, em Roraima, no Supremo Tribunal Federal (STF). Está em evidência um paradigma de conflito, e não de solução.

A identificação administrativa dessa terra vem desde 1977 e foi concluída, com a publicação no Diário Oficial da União em 1993, do respectivo despacho do presidente da Funai e parecer com as coordenadas geográficas da área proposta para demarcação. Da área contínua proposta, ficou excluída a área urbana de Normandia e o seu entorno, único município ali então constituído, onde estava estabelecido o batalhão de fronteira então existente.

Após esse ato, e contra ele, fazendeiros ocuparam ilegalmente parte das áreas de várzea da terra indígena com produção de arroz, representantes indígenas foram cooptados, um novo município foi criado com sede dentro da área oficialmente identificada pela Funai, estradas estaduais foram implantadas e outras obras públicas foram planejadas sem audiência aos índios ou entendimento com o governo federal.

A proposta de demarcação sofreu contestações administrativas que foram recusadas pela Funai e pelo Ministério da Justiça, mas ensejaram morosidade e decisões inconclusivas e contraditórias. Apenas em 1998, foi expedida a portaria ministerial com a decisão política sobre os limites da área e determinando a sua demarcação física. Pressões políticas, liminares judiciais e baixo grau de determinação fizeram com que a homologação presidencial da demarcação física só viesse em 2005.

Em que pese a ocupação imemorial dessa área pelos Macuxi, Wapixana, Taurepáng, Ingárikó e Patamona de Roraima, já se vão três décadas de trâmites administrativos e judiciais, com conflitos acirrados e vítimas fatais, sem que eles tenham uma solução efetiva e definitiva em relação aos seus direitos territoriais. A demarcação foi homologada, ficou estabelecido o prazo de um ano para a retirada dos ocupantes não-índios, e quando uma atabalhoada operação policial foi mobilizada para retirar alguns poucos ocupantes resistentes, notada-

mente os arroseiros, o STF acatou um pedido de dois senadores para suspendê-la e sinaliza um próximo julgamento final do caso, prolongando incertezas.

Além da previsível pressão das partes interessadas, aí incluídos pronunciamentos de autoridades militares, o julgamento do caso pelo STF ocorrerá num contexto marcado por confrontos entre poderes e polêmicas entre seus membros, representantes e associações de classe, por conta de grampos telefônicos, banqueiros presos e algemados, decisões judiciais contraditórias e outras “brigas de branco”.

Reza a tradição que, em “briga de branco”, pode muito bem sobrar para negros e índios. Deveria sobrar? Deveriam esses índios pagar com a própria terra pelos interesses contrariados? Por alegados erros processuais? Por fatos consumados no decorrer do lento processo de reconhecimento oficial? Pelas operações policiais? Pela insuficiente presença do Estado nacional nas fronteiras? Pelo populismo verbal ou armado em países vizinhos? Pela cobiça da Amazônia por gringos mal-intencionados?

Ou deveriam ser resgatados desse paradigma de conflito, compensados e indenizados pelo esbulho histórico, pela morosidade política, administrativa e judicial no reconhecimento dos seus direitos fundamentais, pelos mortos, feridos e desprovidos em sucessivos conflitos, pela degradação do seu território, pela negação da sua identidade e pelo desprezo às suas tradições?

## Pelo estado democrático

O debate que emerge agora sobre índios nas fronteiras está prismado pelo paradigma do conflito. É um surto midiático, desmemoriado, que comprime toda uma história em uma página de revista. Ainda assim, é melhor do que o silêncio.

Nesse debate, que também inclui opiniões muito qualificadas, misturam-se fatos, boatos, impressões, suposições e acusações. Incidentes

são mencionados sem que se distinga o seu caráter de ameaça política externa, criminalidade comum, conflito social interno ou de incidente de relação. Sem que sejam comparados dentro e fora de terras indígenas, dentro e fora de faixa de fronteira, dentro e fora do território nacional.

Mistura-se ainda, além de tudo que há, tudo o mais que possa haver: projeção de conflitos planetários, governos inconfiáveis, riquezas minerais inesgotáveis, biopirataria, cobiça pela Amazônia, gringos e ONGs suspeitos e até Estados indígenas. E também o que se possa imaginar: toda a faixa de fronteira povoada por gente malfeitora, onde antes os militares diziam haver um imenso “vazio demográfico”, cheio de “florestas virgens”.

O fato é que, salvo em alguns pontos notoriamente críticos, como entre Foz do Iguaçu e

Ciudad del Leste, no Paraguai, e outros corredores de tráfico, a faixa de fronteira continua como sempre, com predomínio de áreas com baixa ocupação demográfica, com alguma presença militar e quase nenhuma presença do Estado civil. Há alguns milênios deixou de ser um vazio demográfico, assim como as florestas deixaram de ser virgens, se é que algum dia o foram.

O que falta nas terras indígenas, na faixa de fronteira e em várias outras partes do território nacional, é o estado democrático de direito. É o planejamento civil do território, com a destinação das terras e a resolução dos conflitos. É a implementação de políticas de saúde, de educação e de segurança alimentar. É uma polícia competente. E que as Forças Armadas possam, com maior ou menor efetivo, dedicar-se à dissuasão de possíveis ameaças externas, com o apoio de todo povo brasileiro. ○

# Anti-Racismo Contra Leis Raciais

YVONNE MAGGIE

**N**a virada do século XXI o Brasil acordou com a notícia de que o governo federal havia declarado cotas raciais como política pública: 20% das vagas no funcionalismo público seriam destinados a “negros”. Em seguida, o governo do Estado do Rio de Janeiro reservou 40% das vagas nas suas universidades para pessoas que se definissem como “negros ou pardos”. Para poder participar do vestibular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, os candidatos tiveram que assinar um termo de compromisso aceitando as novas regras do concurso. A pergunta nº 24 era definitiva: “De acordo com o decreto nº 30 766, de 4.3.2002, declaro, sob penas da lei, identificar-me como negro ou pardo: ( ) S-Sim/( ) N-Não”. As instruções do edital advertiam que, se o campo permanecesse em branco, a resposta considerada seria “não”. Ficava evidente, portanto, que os candidatos, para se inscrever, não podiam escapar da obrigação de classificar-se “racialmente” em uma das duas categorias possíveis: “negro ou pardo”, com direito a cota, ou “nem negro nem pardo”, sem direito a elas.

Fomos surpreendidos com a adoção das cotas raciais, uma mudança radical do estatuto jurídico do país, feita por decreto, aprovada sem debate, “de cima para baixo”, num país que

acreditávamos democrático. Imagínávamos que nossa cultura fosse forte o bastante para deter os avanços da racialização e da bipolaridade. Pensávamos que o Brasil preferisse pontes a margens, unir por contigüidade a separar por oposição. Dávamos como exemplo o nosso próprio sistema de classificação racial, que recusa a bipolaridade. Supúnhamos que a nossa tradição de uma nação feita da “mistura” sobrepujaria a nefasta idéia de um país de “raças distintas”.

Até hoje, muitos, convencidos de que nossa forte cultura rejeitará uma mudança tão radical (“leis não mudam uma cultura”), descartam a hipótese de que tais leis possam “pegar”. Mas muitos outros estão levando a sério a proposta de cotas e a combatem, por entenderem que políticas desse tipo podem comprometer gravemente o futuro do país.

## Um pouco de história

**N**o final dos anos 1940 e início dos 1950, anos do pós-guerra, a idéia de democracia contrapunha-se ao nazismo e ao totalitarismo. O mundo se unia na rejeição à noção de “raça”. Em 1946, dois anos antes da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Jean-Paul Sartre escrevia o ensaio *Reflexões sobre a Questão Judaica*, no qual afirmava que é o anti-semitismo que cria o judeu. Na mesma ordem de idéias, Claude Lévi-Strauss escrevia, em 1952, o seu célebre *Raça e História*. A Europa se perguntava como fazer para se livrar do

YVONNE MAGGIE é professora titular de antropologia no departamento de Antropologia Cultural do IFCS/UFRJ.

racismo e muitos acreditavam que o nosso país pudesse dar a resposta.

### *Democracia Racial: mito ou utopia possível?*

Estava o Brasil envolto naquele clima de luta contra o totalitarismo e o racismo quando Abdias do Nascimento – o fundador do Teatro Experimental do Negro (TEN) e grande líder do movimento anti-racista – começou a editar o jornal *Quilombo* (reeditado em fac-símile, em 2003, por Antonio Sergio Guimarães, com prefácios dele mesmo, de Elisa Laskin Nascimento e do próprio Abdias). Reler o *Quilombo* é como fazer uma viagem no tempo e acompanhar de perto o debate da época sobre o lugar do negro na sociedade brasileira. É o suficiente para termos a medida das enormes mudanças que desde então parecem estar ocorrendo no Brasil – ou será em todo o mundo?

O *Quilombo* foi fundado em 1948, mesmo ano em que foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, estrela-guia daquela geração e dos editores do jornal. Os jovens idealizadores do *Quilombo* acreditavam que o Brasil tinha algo a ensinar àquela Europa dilacerada pela intolerância e pela violência étnica, e por isso empenhavam-se em unir intelectuais, artistas e os movimentos negros na luta contra o racismo e contra a própria idéia de “raça”.

No primeiro número do *Quilombo*, uma coluna intitulada “Democracia racial” foi inaugurada por Gilberto Freyre com o título “A atitude brasileira”. Nelson Rodrigues também foi um dos que participaram desse primeiro número, com uma entrevista cuja manchete falava do “discutido autor de Anjo Negro”. No segundo número, Artur Ramos, então catedrático de antropologia da Universidade do Brasil, escreveu sobre a “mestiçagem no Brasil”. No terceiro número, a coluna “Democracia racial” trouxe as palavras do representante da ONU no Brasil por ocasião do Congresso Nacional do Negro. O número quatro estampava na capa uma belíssima foto da atriz Ruth de Souza, “uma das

figuras mais relevantes do TEN”, nas palavras do jornal. No número cinco, há um artigo de Jean-Paul Sartre – “Orfeu Negro” – no qual o filósofo francês se debruça sobre as questões do racismo e da exploração de classe. O número seis trouxe uma grave notícia de discriminação racial: Abdias, Ruth de Souza, Claudiano Filho e Marina Gonçalves, todos do TEN, foram impedidos de participar do Baile dos Artistas, no Hotel Glória, por serem negros. Tamanho foi o impacto desse evento que, no ano seguinte, a direção do Hotel Glória convidou de forma especial Abdias do Nascimento para participar do evento.

A discriminação racial foi assunto principal também do último número do jornal, o número dez. A capa apresentava uma linda foto da dançarina e atriz norte-americana Katherine Dunham, que fora barrada em um hotel em São Paulo. Na coluna “Democracia racial”, o poeta Murilo Mendes escreveu um belíssimo artigo sobre Katherine Dunham. Gilberto Freyre, então deputado federal, da tribuna da Câmara, discursou contra o racismo evidenciado no episódio.

O *Quilombo* representou o esforço de um grupo de ativistas e intelectuais, de todas as cores, pela democracia e contra o racismo. Para aquela geração, a expressão “democracia racial” tinha o sentido de uma busca da união de todos contra o racismo. Era um sonho, quem sabe uma utopia, que os colaboradores daquela importante publicação estavam propondo para livrar o Brasil dos males da discriminação e das desigualdades.

### *A figura jurídica do “negro”*

O último número noticiou o projeto do que viria a ser a Lei Afonso Arinos, que foi, no Brasil, a primeira contra o racismo. Afonso Arinos sensibilizara-se com a humilhação infligida a Dunham. A lei teve dois importantes efeitos sobre as relações raciais no Brasil. De um lado, reconheceu a existência do racismo e expressou

o sentimento de revolta que emergira quando do episódio envolvendo a atriz americana e, de outro, inaugurou, no entendimento de Luiz Aguiar Costa Pinto, a “entidade jurídica *negro*”, abrindo a possibilidade de uma forte mudança nos arranjos “raciais” do país rumo ao modelo do sul dos Estados Unidos. Diz Costa Pinto:

[...] dentro das tensões raciais existentes e em agravamento neste país, não será surpreendente se conduzir à situação que caracteriza as relações de raças nas cidades setentrionais dos Estados Unidos e que se pode resumir na fórmula *separate but equal*. De fato, até então, no Brasil, na legislação republicana, o negro vinha comparecendo como o liberto de 1888, como cidadão, em abstrato, juridicamente igual a todos os cidadãos; estava na lei por exclusão – todos são iguais perante a lei, independentemente de cor, sexo, religião etc. Agora, pela primeira vez, salvo engano, regulamenta-se em lei o comportamento de brancos em relação a negros, e atribui-se a estes, como negros, o direito específico de não terem praticamente negados alguns direitos mais gerais que a lei já atribuía a todos os cidadãos, independentemente da condição étnica. [...] a declarar que são puníveis os que violarem determinados princípios já solenemente presentes em leis anteriores e mais gerais.

Ora, uma tal atitude da lei [...] pode vir a ser [...] o prelúdio de uma outra legislação substitutiva desta e até inspirada no desejo de remediar sua inoperância prática, visando assegurar a negros e brancos o direito de terem educação, recreação, distritos residenciais, obras de assistência e outro setores institucionalizados da vida social *iguais mas separados*. Para isto, tecnicamente, uma das pré-condições já existe: a entidade jurídica *negro*, presente no espírito e no texto da legislação ordinária<sup>1</sup>.

Seguindo esse raciocínio, o ex-diretor do Disque Racismo do Estado do Rio de Janeiro, Fabiano Dias Monteiro, em sua dissertação de

1. Luiz Aguiar Costa Pinto, *O Negro no Rio de Janeiro: Relações de Raça numa Sociedade em Mudança*, São Paulo, Editora Nacional, 1953, p. 53.

mestrado recém-defendida no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ, argumenta que é justamente no campo do direito e na luta contínua contra o racismo e a “farsa da democracia racial” que o movimento pró-negro vai aos poucos fortalecer a noção de um Brasil dividido nitidamente entre negros e brancos, o que Monteiro denomina a “cisão racial” brasileira.

Mas o percurso rumo a um Brasil cindido em raças, nas palavras de Monteiro, não se limitou ao campo das leis.

### *Mistura ou bipolaridade de “raças”?*

Artur Ramos e Luiz Aguiar Costa Pinto foram representantes do Brasil na Unesco e propuseram tomar o Brasil como exemplo ou como laboratório de uma experiência bem-sucedida de relações raciais. Contudo, o projeto da Unesco, ao desenvolver pesquisas baseadas na “raça” como critério de divisão da sociedade, ironicamente acabou lançando as bases para uma visão bipolar de nossa sociedade. Foi nessa época que alguns integrantes do referido projeto construíram o modelo que muitos, com cinquenta anos de atraso, erigem hoje à condição de verdade inquestionável.

O modelo de nossa sociedade, que até então se expressava tanto pela palavra de nossos pesquisadores quanto por olhares estrangeiros, era o de uma mistura – de um país “mesclado”. E foi pelas mãos dos sociólogos paulistas que a versão bipolar de negros e brancos foi-se impondo. Apesar de despreverem a complexidade do nosso sistema classificatório, representando-o no mínimo como um triângulo, eles pouco a pouco foram adotando gráficos descritivos de duas colunas – os brancos e os de cor. O próprio Costa Pinto, que alertou para os perigos da racialização da nossa legislação, foi quem primeiro usou esses gráficos.

Em seguida, esse modo de imaginar o Brasil tornou-se praxe entre os sociólogos brasileiros, atingindo a sua forma mais sofisticada na tese de doutorado de Carlos Hasenbalg, defendi-

da na Universidade de Califórnia e publicada em 1979 no Brasil com o título *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil*. Mais tarde, ele justificaria a construção de um Brasil bi-racial: “[D]esigna-se como não-brancos a soma do que os censos e a Pnad categorizam como pretos e pardos, excluindo-se a categoria ‘amarelos’”<sup>2</sup>.

No entanto, a visão bipolar da sociedade brasileira permaneceu restrita – e ainda permanece – ao âmbito da sociologia e da militância. Fora desses círculos, os brasileiros, naqueles anos como até hoje, preferem ver-se e descrever-se pela mistura, mesmo que, de quando em vez, tenham que se classificar de acordo com a taxonomia do IBGE em pessoas negras, brancas, amarelas, pardas ou indígenas.

Esses dois modelos se equilibraram nas interpretações do Brasil até bem pouco tempo. No entanto, a versão bipolar parece ter tomado corpo nos últimos tempos e quer impor-se à outra pela adoção de políticas públicas que distribuem direitos diferenciais.

## O caminho da racialização

A ênfase no paradigma bipolar, de fato, foi-se consolidando aos poucos, criando espaço para propostas de políticas públicas com base “na raça”. Estas tomam como pressuposto que há sempre candidatos aptos e não-aptos a serem beneficiados por elas, respectivamente, “negros” e “brancos”. As palavras de Costa Pinto, ao se referir à racialização como pressuposto e consequência da Lei Afonso Arinos lá em 1953, soam premonitórias.

### *O governo FHC*

A “figura jurídica do negro” e a taxonomia “racial” bipolar estão presentes na Constituição de 1988, que definiu o racismo como crime

.....  
2. Carlos Hasenbalg & Nelson do Valle Silva, *Estrutura Social, Mobilidade e Raça*, Rio de Janeiro, Vértice/Iuperj, 1988.

inafiançável e não apenas uma contravenção, como havia feito a Lei Afonso Arinos. A Constituição de 1988 também introduziu a figura do “remanescente de quilombos”, que teria direito à propriedade das suas terras. Mas foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que o Estado entrou com mais afinco nesse campo. Em 1995, o presidente recém-eleito criou um Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de sugerir ações e políticas de valorização da população negra e, um ano depois, promulgou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Ficava clara a intenção do governo de criar uma política voltada para a “população negra”. O documento do PNDH incluiu um capítulo específico dedicado à “população negra”. Aí são enumeradas ações, desde a inclusão do quesito “cor” em todos os documentos oficiais, até o apoio às “ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva” (PNDH, 1996). Mas havia outras mais radicais, como “ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta” e a intenção de “formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra” (PNDH, 1996). Finalmente, o PNDH propunha também que o país substituisse a sua secular taxonomia oficial de “pretos, pardos e brancos” por uma taxonomia bipolar. A esse respeito, defendia: “determinar ao IBGE a adoção do critério de considerar os mulatos, os pardos e os pretos como integrantes do contingente da população negra” (a ênfase é minha).

As mudanças ficaram mais evidentes na III Conferência Mundial das Nações Unidas de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada na África do Sul, em 2001. A delegação brasileira parecia disposta a consolidar uma trajetória rumo a uma divisão legal da sociedade em brancos e negros, propondo que o governo brasileiro adotasse ações afirmativas em favor da “população afro-descendente”, inclusive o reconhecimento oficial da legitimidade de re-

parações à escravidão e cotas para negros nas universidades públicas.

Foi durante a preparação da Conferência que o Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), assessorando o Governo federal, apresentou números afirmando que as desigualdades no Brasil deviam ser explicadas pelo racismo. Em tabelas coloridas, os números foram apresentados de forma bipolar e por meio de uma taxonomia em que brancos apareciam de um lado e negros de outro. Nesses gráficos, a categoria “negro” agregava os indicadores de pretos e pardos nos levantamentos estatísticos que, há cem anos pelo menos, levam em consideração a autodeclaração dos respondentes na famosa tríade – branco, preto e pardo. Os gráficos e tabelas da taxonomia bipolar apresentados pelo IPEA, como disse José Murilo de Carvalho, representaram um genocídio racial estatístico dos pardos. Mais ainda, a categoria “negro”, nesse caso uma categoria censitária, construída pelos analistas, foi tomada como uma categoria identitária. Os gráficos foram feitos com dados dos anos 1990, e os analistas inferiram que as desigualdades dos números de negros e brancos só poderiam ser explicadas pelo racismo. Muitas pessoas apontaram os erros dessa inferência, como Ali Kamel e Simon Schwartzman, entre outros, mas, como sói acontecer, o erro repetido muitas vezes acabou aceito como verdade.

Enquanto o governo brasileiro ratificava as propostas da delegação brasileira à Conferência de Durban, o ministro da Reforma Agrária anunciava que 20% das vagas no seu ministério seriam destinadas a negros. A idéia logo se espalhou pela Esplanada dos Ministérios e, em dezembro, o presidente da República estendeu o princípio ao funcionalismo público em geral.

No mesmo mês, a Assembléia dos Deputados do estado do Rio de Janeiro aprovou por aclamação, e, portanto, sem debate, a Lei n. 3 708, de 9 de novembro, proposta por um pouco conhecido deputado estadual, José Amorim, do Partido Popular, que “institui cota de até 40% para as populações negra e parda no

acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense”. A lei foi sendo modificada ao longo do tempo e, hoje, a UERJ e outras universidades do estado reservam 20% de vagas para negros e egressos de escolas públicas cujas famílias têm renda inferior a 700,00 reais.

Depois disso, e ao longo desses últimos anos, o rastilho de pólvora pegou fogo e muitas universidades públicas introduziram diferentes formas de inclusão em seus vestibulares, a maioria esmagadora delas com reserva de vagas para estudantes negros. O ativismo negro, que antes de 2001 estava muito dividido sobre o assunto, logo adotou as cotas raciais como a sua principal bandeira de luta, como algo que pudesse cimentar um movimento notório pelas divisões internas. Os gráficos produzidos pelo IPEA e outros dados apontando para as desigualdades entre “negros” e “brancos” foram-se tornando peça-chave nas justificativas para as cotas raciais e outras ações afirmativas. E, como num passe de mágica, as cotas e outras ações afirmativas racializadas foram apresentadas como a *única* política pública capaz de enfrentar essas desigualdades. Criou-se a ilusão de que os “negros” seriam poucos nas universidades por causa da cor da sua pele e não pela sua relativa pobreza e educação anterior de qualidade duvidosa. Quem criticasse as cotas raciais era logo suspeito de ser racista!

### *O governo Lula*

A engenharia social em que o Estado obriga os cidadãos a se definirem racialmente foi definitivamente introduzida na sociedade brasileira a partir de 2003, no governo Luiz Inácio Lula da Silva. O governo federal fez modificações no Sistema de Financiamento ao Estudante (FIES) e estabeleceu o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Esses dois programas providenciam financiamento, bolsas e vagas específicos para negros e outras minorias. E, ainda em 2003, o novo governo criou a Secretaria Especial para a Promoção da Igualdade Racial

(Seppir). A secretaria traz no seu próprio nome aquilo que deveria pretender extirpar, a “raça”, e revela o paradoxo em que está mergulhada nossa sociedade.

Também nesse mesmo ano, o Conselho Nacional de Educação, órgão de regulação da educação nacional, exarou as Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. A Lei nº 10 639, de 2003, foi reformulada em 2008, resultando na Lei nº 11 645/2008, que obriga o estudo da história dos povos indígenas, além da história da África. Salvo engano, as Diretrizes não foram modificadas.

As Diretrizes Curriculares, nascidas para ensinar aos estudantes a história da África e da cultura brasileira, acabam por encorajar uma educação ou reeducação que quer transformar os cidadãos em pessoas orgulhosas de seu “*pertencimento étnico-racial*” (ênfase minha). A lei diz claramente que é preciso valorizar a “diversidade” a fim de superar as “desigualdades étnico-raciais”. Para finalizar, faz uma espécie de profecia ameaçadora:

Se não é fácil ser descendente de seres humanos escravizados e forçados à condição de objetos utilitários ou a semoventes, também é difícil descobrir-se descendente dos escravizadores, temer, embora veiadamente, *revanche* dos que, por cinco séculos, têm sido desprezados e massacrados. Para reeducar as relações étnico-raciais no Brasil, é necessário fazer emergir as dores e medos que têm sido gerados. É preciso entender que o sucesso de uns tem o preço da marginalização e da desigualdade impostas a outros. E então decidir que sociedade queremos construir daqui para frente. (p.11) (ênfase minha)

Não é difícil perceber que essas Diretrizes Curriculares apresentam um Brasil radicalmente distinto dos textos e livros escolares que as antecederam e que falavam da “fabula das três raças”, do caldo de culturas e das glórias de um Brasil misturado.

Por que ensinar aos estudantes a “revanche” e a “oposição entre brancos e negros”? Por que abandonar a “democracia” pela ética da separação e da desigualdade? Só há uma resposta possível. Direitos diferenciais exigem uma identificação racial bipolar, mas a nossa sociedade *ainda* não se pensa dividida em brancos e negros. O recurso óbvio é começar do começo e fazer com que os mestres ensinem às crianças que elas não são iguais, que são diferentes, cada qual com uma identidade própria.

A sociedade brasileira, compadecida do drama dos pobres e do racismo, assistiu a essas mudanças, até bem pouco tempo, com bastante desconforto. Centenas de pessoas mobilizaram-se escrevendo cartas aos jornais, ao passo que outras pessoas, que se sentiram pessoalmente prejudicadas, entraram na justiça para tentar garantir as suas vagas.

Enquanto o governo brasileiro seguia firme na trajetória de introduzir a “raça” nas políticas públicas, tramitavam no Congresso Nacional dois projetos de lei que ainda estão para serem votados. O PL 73/1999, apoiado pelo governo federal e pelo Ministério da Educação, e o projeto de um chamado Estatuto da Igualdade Racial (PL 3 198/2000), formulado pelo senador Paulo Paim, propõem que o Brasil abandone de vez a sua longa tradição de legislação a-racial para adotar uma legislação com base na “raça”. Ambos os projetos estabelecem cotas para negros.

Em 2006, um grupo de intelectuais, artistas e lideranças do movimento negro decidiu escrever uma Carta Pública ao Congresso Nacional e nela reafirmar os princípios universalistas que devem reger a vida em sociedade. Assim fazendo, o debate ampliou-se. Os proponentes das cotas reagiram com um manifesto e levaram-no aos presidentes do Senado e da Câmara.

Dois anos depois da entrega da Carta Pública, mais uma comissão de intelectuais, artistas, estudantes e lideranças de movimentos sociais entregou ao Supremo Tribunal Federal (STF) nova carta – Cento e treze cidadãos anti-ra-



cistas contra as leis raciais – alertando sobre os perigos da racialização do país. A reação não tardou a aparecer, na forma de outro manifesto a favor das cotas.

O STF discutirá duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) impetradas pela Confederação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (Cofenen) contra cotas raciais nas universidades do estado do Rio de Janeiro e contra o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Essas Adins obrigam o STF a julgar se as leis baseadas em “raça” são constitucionais.

### Argumentos de lado a lado

Os proponentes das cotas raciais e do Estatuto da Igualdade Racial sustentam que o princípio da igualdade de todos perante a lei exige tratar desigualmente os desiguais. Citam a “Oração aos Moços”, na qual Rui Barbosa, inspirado em Aristóteles, diz: “A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade”. Tratar desigualmente os desiguais é um método aplicado, com justiça, em campos como o sistema tributário, por meio da tributação progressiva, e nas políticas sociais de transferência de renda. Invocá-lo para sustentar leis raciais é perigoso porque pobres devem deixar a pobreza, mas, depois de estabelecidas “raças” distintas com direitos desiguais, como fazer para extirpá-las da vida social? É por isso que muitos países que aplicaram leis raciais, inicialmente temporárias, acabaram perpetuando-as e, em muitos casos, incluindo-as nas suas Constituições com graves prejuízos para a equidade e a justiça, gerando muito mais dor do que alívio.

#### *Cotas: proposta inconstitucional*

As novas propostas de políticas públicas e de mudança de nosso estatuto jurídico desrespei-

tam a Constituição Federal, que no seu Artigo 19 estabelece: “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si”. O Artigo 208 dispõe que: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Alinhada com os princípios e garantias da Constituição Federal, a Constituição Estadual do Rio de Janeiro, no seu Artigo 9, § 1º, determina que: “Ninguém será discriminado, prejudicado ou *privilegiado*, em razão de nascimento, idade, etnia, ‘raça’, cor, sexo, estado civil, trabalho rural ou urbano, religião, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou mental, por ter cumprido pena nem por qualquer particularidade ou condição” (ênfase minha). A nossa Constituição emana de uma tradição brasileira, que há 120 anos, desde a abolição da escravidão, apóia-se em uma concepção a-racial das leis.

#### *Raças não existem*

A idéia que embasa essas leis, a idéia de “raça”, deveria ser extirpada da vida social. “Raças humanas” não existem. A genética comprovou que as diferenças das chamadas “raças” humanas são características físicas superficiais, que dependem de parcela ínfima dos 25 mil genes estimados do genoma humano. A cor da pele, uma adaptação evolutiva aos níveis de radiação ultravioleta vigentes em diferentes áreas do mundo, é expressa em menos de dez genes! Nas palavras do geneticista Sérgio Pena, no ensaio “Receita para uma Humanidade Desracializada”, *Ciência Hoje Online*, setembro de 2006: “O fato assim cientificamente comprovado da inexistência das ‘raças’ deve ser absorvido pela sociedade e incorporado às suas convicções e atitudes morais. Uma postura coerente e desejável seria a construção de uma sociedade desracializada, na qual a singularidade do indivíduo seja valorizada e celebrada. Temos de assimilar

a noção de que a única divisão biologicamente coerente da espécie humana é em bilhões de indivíduos, e não em um punhado de ‘raças’”.

### *Renúncia à utopia possível*

Não foi a existência de “raças” que gerou o racismo, mas o racismo é que fabricou a crença em “raças”. A crença em “raças” é credo do racismo. A fabricação de “raças oficiais” e a distribuição seletiva de privilégios segundo rótulos de “raça” nada fazem para eliminar e podem até aumentar o veneno do racismo, que tem como conseqüência o rancor e o ódio. No Brasil, representam, além disso, uma revisão radical de nossa identidade nacional e a renúncia à utopia possível da universalização da verdadeira cidadania.

É preciso pensar sobre as conseqüências e os perigos dessa opção pela entronização da “raça” nas políticas públicas através de leis. Os exemplos trágicos da divisão da população com o fim de distribuir direitos segundo a “raça” ou a “etnia”, palavras que servem para essencializar as diferenças, estão ainda muito presentes na memória e na história recente do mundo para que sejam ignorados. A distribuição de privilégios segundo critérios “étnico-raciais” inculcou a “raça” nas consciências e na vida política, produzindo tensões e conflitos que ainda perduram. Na África do Sul, o sistema do *apartheid* separou os brancos dos demais e foi adiante, na sua lógica, fragmentando todos os “não-brancos” em grupos étnicos cuidadosamente delimitados. Em Ruanda, no Quênia e em tantos outros lugares, os africanos foram submetidos a classificações étnicas, que geraram lutas fratricidas de horror inimaginável.

O racismo contamina as sociedades quando a lei afirma às pessoas que elas pertencem a determinado grupo racial – e que seus direitos são afetados por esse critério de pertinência de “raça”. Nos Estados Unidos, modelo por excelência das políticas raciais, a abolição da escravidão foi seguida pela produção de leis raciais baseadas na regra da “gota de sangue única”.

Essa regra propiciou a divisão da sociedade em guetos legais, sociais, culturais e espaciais. De acordo com ela, as pessoas são, irrevogavelmente, “brancas” ou “negras”. Foi de lá que veio a inspiração das leis de cotas raciais no Brasil. Mas podemos argumentar que, enquanto as ações afirmativas nos Estados Unidos tiveram o efeito de cristalizar a crença nas “raças” branca e negra, aqui no Brasil podem ter a conseqüência de fabricar essas crenças, constituindo uma profecia que se cumpre por si só.

### *A pobreza tem várias cores*

Finalmente, dizer que a desigualdade no Brasil é produto do racismo é uma forma de desviar-nos das verdadeiras causas das iniquidades no nosso país. A pobreza no Brasil tem todas as cores. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, entre 43 milhões de pessoas de 18 a 30 anos de idade, 12,9 milhões tinham renda familiar *per capita* de meio salário mínimo ou menos. Nesse grupo mais pobre, 30% classificavam-se a si mesmos como “brancos”, 9% como “pretos” e 60% como “pardos”. Desses 12,9 milhões, apenas 21% dos “brancos” e 16% dos “pretos” e “pardos” haviam completado o ensino médio, mas muito poucos, de qualquer cor, prosseguiram para o ensino superior. Basicamente, são diferenças de renda, e não de cor, que limitam o acesso ao ensino superior. Portanto, os concursos vestibulares, pelos quais se dá o ingresso ao ensino superior público “segundo a capacidade de cada um”, não são promotores de desigualdades, mas se realizam no terreno semeado por desigualdades sociais prévias.

### *Cotas não promovem igualdade*

As cotas raciais para negros, aplicadas em muitas universidades, entre as quais a Universidade de Brasília (UnB), proporcionam a um candidato definido como “negro” a oportunidade de ingresso com menor nota que a de um candi-

dato definido como “branco”, mesmo se o legalmente definido como negro, para efeito de inscrição, provier de família de alta renda e o legalmente “branco”, de família de baixa renda. O sistema acaba assim concedendo privilégio aos candidatos de classe média classificados como “negros”, e não promove igualdade de acesso.

As cotas raciais como subcotas de egressos de escolas públicas, como aplicadas, entre outras, pelas universidades do estado do Rio de Janeiro, separam alunos que se sentam lado a lado, recebem o mesmo tipo de ensino e são provenientes de famílias com faixas de renda semelhantes em dois grupos “raciais” polares, gerando uma desigualdade “natural” em um ambiente caracterizado pela igualdade social. O resultado dessa política tem sido oferecer privilégios para candidatos definidos legalmente como “negros” que cursaram escolas públicas de melhor qualidade, em detrimento de seus colegas definidos como “brancos” e de todos os alunos de escolas públicas de pior qualidade.

Os proponentes de cotas raciais acusam os que são críticos de não quererem abrir mão do seu privilégio de “brancos”. O que não querem reconhecer, talvez, é que o privilégio de classe dos mais ou menos brancos de “elite” em nada é afetado pela política de cotas raciais. Estes terão sempre os fundos necessários para garantir as boas notas de seus filhos no vestibular das universidades públicas ou financiar a sua educação superior em universidades particulares de qualidade no Brasil ou no exterior. Quem teria o seu “privilégio” ameaçado seriam os mais claros daquela classe remediada que ficarão em desvantagem em relação aos mais escuros dessa mesma classe na competição acirrada para vagas nas universidades públicas. Devemos alimentar esse tipo de concorrência racial?

A questão é que, sob a capa de uma solução mágica para as desigualdades, esconde-se a grave desigualdade social no acesso à educação no Brasil. A Pnad de 2006 informa que 9,41 milhões de estudantes cursavam o ensino médio, mas apenas 5,87 milhões freqüentavam

o ensino superior, dos quais só uma minoria de 1,44 milhão estava matriculada em instituição superior pública. As leis de cotas raciais não alteram em nada esse quadro e não proporcionam inclusão social.

Difunde-se com essa política a promessa sedutora de redução das desigualdades, mas há necessidade de programa bem estruturado para promover a melhoria da qualidade da educação pública. Esse programa exige políticas adequadas e vultosos investimentos tanto humanos quanto financeiros. É preciso elevar o padrão geral do ensino e romper o abismo entre as escolas de qualidade, quase sempre situadas em bairros de classe média, e as escolas de baixo desempenho localizadas nas periferias urbanas, nas favelas e no meio rural. O direcionamento prioritário de novos recursos para esses espaços de pobreza beneficiaria jovens de baixa renda de todos os tons de pele – e, certamente, grande parcela dos que se declaram “pardo” e “preto”.

Os proponentes das cotas enxergam o Brasil a partir da ótica da bipolaridade e falam do “fosso” que separa os brancos dos negros por meio de números que descrevem um país como uma fotografia em branco e preto. E mais, afirmam que o racismo dos brancos produz esse “fosso”. Nada mais sedutor do que encontrar culpados, mas o argumento é enganador porque apresenta uma proposta de custo zero para a redução das desigualdades.

A sociedade brasileira não está livre do racismo. A cor pesa, de forma perversa e ilegal, no cotidiano das pessoas de pele mais escura, em especial entre jovens pobres das periferias. A discriminação se manifesta de múltiplas formas, como, por exemplo, nas incursões policiais em bairros periféricos ou nos padrões de aplicação de mandados de busca coletivos ilegais em áreas de favelas. Existe preconceito racial e racismo no Brasil, mas o Brasil não é um país racista.

Depois da Abolição, no lugar da regra de “uma só gota de sangue”, os brasileiros construíram uma identidade amparada na idéia anti-racista de mestiçagem. Tão preocupados

foram com as instâncias de racismo que produziram uma lei que o criminalizou. O preconceito racial é reprimido e quando aparece vem envergonhado. O “preconceito de ausência de preconceito”, no dizer de Florestan Fernandes, é explicado segundo o mestre paulista “[...] por essa fidelidade do Brasil ao seu ideal de democracia racial”<sup>3</sup>, e é atestado de que há algo de muito positivo na identidade nacional brasileira, não uma prova de nosso fracasso histórico.

### Anti-racismo contra leis raciais

**E**m meados do século xx, o Brasil parecia estar em consonância com o mundo alinhando-se àqueles que buscavam lutar contra o racismo no empreendimento realizado por um grupo de intelectuais atuantes no jornal *Quilombo*. Desde então muitos países, incluindo a Índia, os Estados Unidos, o Sri Lanka, a Malásia, têm adotado políticas de ação afirmativa em favor das minorias “raciais” ou “étnicas” e, no caso da Índia, de castas. Mas, em anos recentes, tem crescido nos Estados Unidos um movimento que se opõe à regra de “uma só gota” em favor do reconhecimento da descendência racial múltipla (parece que acreditam ainda nas raças!). Em julho de 2007, a Suprema Corte Americana, em decisão histórica, deliberou que a discriminação positiva com base na “raça” em certas escolas americanas era inconstitucional. A Suprema Corte decidiu que a cor da pele não deveria ser usada como base para a aceitação de matrícula de uma criança em uma escola ou outra. A opinião majoritária na Suprema Corte foi a de que políticas que obrigam os indivíduos a se identificar racialmente têm o

efeito de perpetuar o critério de “raça” na vida pública americana.

Hoje parecemos em desacordo com as mais recentes lutas anti-racistas. Barack Obama empolga as novas gerações falando para a comunidade das nações, e não para “a comunidade” repetindo a emoção de Martin Luther King. Em um encontro com o cônsul brasileiro em Washington, Obama perguntou ao diplomata, com a sua alegria toda particular: “Eu não pareço um brasileiro?”. Ele não poderia imaginar que o Brasil estava propondo o Estatuto da Igualdade Racial e com ele pondo por terra o ideal presente no jornal *Quilombo* e nossa identidade nacional baseada na mescla.

É justamente nesse momento de dúvida sobre a propriedade de leis racializadas que o Brasil começa a adotá-las. Nos Estados Unidos da América, nação dilacerada pelo ódio racial e pela segregação, as políticas com base na “raça” estão sendo abolidas porque têm o efeito de perpetuar a “raça” na vida pública, segundo a maioria da Suprema Corte. Mas aqui no Brasil, alheio ao debate internacional, há quem queira ainda transformar o país em uma nação dividida, por força de lei, em brancos e negros.

Em nome do princípio de realidade da exclusão social, que atinge o grande contingente de pobres do Brasil, os proponentes das cotas pisam na realidade de princípios que deveriam nortear a democracia no país, entre eles, o mais importante, o princípio da igualdade. O anti-racismo deve combater essa proposta. O princípio de igualdade presente na Declaração Universal de Direitos Humanos e na Constituição brasileira é bússola a indicar o rumo certo para superar os graves problemas sociais do Brasil. ○

.....  
3. Roger Bastide & Florestan Fernandes, *Branços e Negros em São Paulo: Ensaio Sociológico sobre Aspectos da Formação, Manifestações Atuais e Efeitos do Preconceito de Cor na Sociedade Paulista*, São Paulo, Nacional, 1959, p.164. (Coleção Brasileira, 305.)

# Razões Afirmativas

## *Relações Raciais, Pós-Emancipação e História*

MARCELO PAIXÃO E FLÁVIO GOMES

A perspectiva da adoção de ações afirmativas em prol da população afrodescendente brasileira vem causando grande polêmica. Para muitos críticos dessa proposta, tais medidas poderiam comprometer o princípio do mérito no acesso à universidade e cargos públicos via concursos e até mesmo, no limite, colocar em xeque a unidade e a identidade nacionais. Nessa linha, o tema seria alheio à nossa realidade, ingenuamente pacífica no plano das relações entre pessoas de grupos raciais distintos.

O ponto de vista dos autores do presente artigo caminha em direção contrária a essa interpretação negativa das ações afirmativas. Fazemos uma reflexão sobre como se deu a abolição da escravidão e a incorporação da população de escravos e seus descendentes à sociedade brasileira no pós-emancipação, e sobre as narrativas que se construíram sobre esse processo. Pretendemos com isso responder a algumas perguntas: será que o tema das relações raciais é propriamente uma novidade em nosso meio? Seria correto dizer que na construção do moderno projeto de Estado-nação essa questão esteve ausente ou ela esteve, sim, presente, embora de forma muitas vezes oculta? Se assim foi, como se deu esse ocultamento, ou seja, que tipos de utopia ou ideário foram mobilizados pelos pensadores das elites brasileiras, de

modo a tornar, atualmente, tão difícil de entender o óbvio, isto é, a realidade das assimetrias raciais? Essa reflexão levará, na parte final do artigo, a um argumento em favor de políticas de ações afirmativas para os afrodescendentes. Elas nos parecem essenciais para estabelecer um novo projeto de país, alternativo ao que prevaleceu no século xx, um projeto fundado em parâmetros democráticos e eqüitativos no plano social.

### Raça e nação após a abolição

A escravidão marcou a sociedade brasileira de várias formas. Foram quase 400 anos de trabalho compulsório para indígenas e africanos. Como aponta Joaquim Nabuco, no seu clássico *O Abolicionismo*, “a escravidão procurou, por todos os meios, confundir-se com o país, e, na imaginação de muita gente, o conseguiu”<sup>1</sup>.

O fim da escravidão para várias sociedades nas Américas começou nas primeiras décadas do século xix. O Brasil – que recebeu cerca de 40% de todos os africanos escravizados enviados para as Américas – foi o último país a abolir a escravidão. No alvorecer do século xx, setores das elites, intelectuais, cientistas e literatos já falavam da escravidão como coisa de um passado muito distante<sup>2</sup>. A idéia era apagar a

MARCELO PAIXÃO é Professor Adjunto do Instituto de Economia da UFRJ.

FLÁVIO GOMES é Professor Adjunto do Departamento de História do IFCS/UFRJ.

1. Joaquim Nabuco, *O Abolicionismo* [1883], Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1999, p. 234.

2. Ver Olívia Maria Gomes da Cunha & Flávio dos Santos Gomes (orgs.), *Quase-Cidadão: Histórias e*

“mancha” da escravidão e eliminar a memória das lutas abolicionistas do século XIX. Escravos e libertos foram transformados em “negros” e “pretos”, numa perspectiva racial de classificação estigmatizadora das novas hierarquias sociais do século XX.

A abolição não foi acompanhada de políticas públicas que garantissem terras, educação e direitos civis plenos aos descendentes de escravos e libertos. Pelo contrário, políticas públicas urbanas e higienistas refundaram as diferenças sob novas bases sociais e étnicas. Até a década de 1930, o 13 de Maio era feriado nacional, comemorado com festas cívicas, além de populares. Apesar da manutenção de faces da desigualdade, descendentes de escravos e mesmo libertos comemoravam – se não a cidadania plena – a liberdade conquistada com a Lei Áurea.

### *Escravidão: um passado próximo*

O passado da escravidão não era e continua a não ser muito distante. Um homem ou uma mulher negra, hoje com 70 anos, pode ser neto de escravos, filho de uma filha de libertos no 13 de Maio. Senão vejamos: alguém com 70 anos, nascido portanto em 1938, cuja mãe tivesse à época de seu nascimento 40 anos, e os avós maternos 72 anos, é neto de escravos nascidos em 1866, cinco anos antes da Lei do Ventre Livre de 1871. Seus avós podem ter sido escravos até os 22 anos de idade. Ou seja, a geração mais idosa de pardos e pretos, identificada hoje nos censos modernos e abrangentes do IBGE, pode ser filha e é predominantemente neta de escravos do 13 de maio de 1888.

Apesar da proximidade histórica, o fato é que ainda conhecemos pouco sobre o período pós-emancipação no Brasil. O que representaram – em áreas rurais e urbanas – as primeiras décadas da liberdade para milhares de homens e mulheres – e seus filhos, netos e sobrinhos

.....

*Antropologias da Pós-emancipação no Brasil*, Rio de Janeiro, FGV, 2007, pp. 9-15.

– que conheceram a escravidão? A cena final da telenovela *Sinhá Moça*, exibida anos atrás, é ilustrativa dessa realidade. Nela, apareciam duas gigantescas filas – paralelas e em sentidos contrários. Uma, chegando à fazenda, era formada de imigrantes europeus que rumavam em direção ao trabalho livre, supostamente racional e capitalista. Todos brancos. Na fila de saída, surgiam ex-escravos e libertos negros, ao mesmo tempo expulsos, indesejados, ingratos ou obtusos, que rumariam para as cidades à procura de emprego. Imagens caricatas, muitos diriam, mas também indicativas de como a *intelligentsia* (literatos e intelectuais) percebeu o que muitos estudos chamariam de “transição”<sup>3</sup>.

Caricaturas ou não, tais imagens indicam projetos de *nação* presentes ontem e ainda hoje. De um lado, os imigrantes inventando a história do trabalho e do progresso e, de outro, o seu oposto: milhares de negros analfabetos, miseráveis, despreparados, a indicar problemas sociais no futuro. Desqualificaram-se assim, de saída, possibilidades de pensar, após a emancipação, experiências e expectativas que articulassem fronteiras econômicas e agrárias abertas a micro-sociedades camponesas (roceiros, libertos, negros e mestiços). Possibilidades históricas alternativas foram silenciadas, assim como um mar de progresso e civilização afogaria indivíduos e sujeitos históricos tidos como socialmente despreparados. Como esse silêncio foi construído, como um passado sem alternativas foi inventado?

### *Tentativa de apagar o passado*

O silêncio começa pela tentativa de apagar o passado. Por um lado, para fazer vistas gros-

.....

3. Ver, entre outros, Peter Einseberg, *Modernização sem Mudança: A Indústria Açucareira em Pernambuco, 1840-1910*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977; Maria Aparecida C. R. Papali, *Escravos, Libertos e Órfãos: A Construção da Liberdade em Taubaté (1871-1895)*, São Paulo, Fapesp/AnnaBlume, 2003, e Eduardo Spiller Pena, *Pajens da Casa Imperial: Jurisconsultos e Escravidão no Brasil*, Campinas, Cecult, Editora da Unicamp, 2000.

sas às promessas feitas aos fazendeiros, e não cumpridas, de indenizá-los pelos escravos libertos. Por outro, para colocar panos quentes nas expectativas de acesso à terra e autonomia nutridas pelos libertos e pela população negra, em geral, nas cidades e no interior. Numa carta enviada a familiares em Valença, em abril de 1889, uma tal Pequetita Barcelos já se referia ao 13 de Maio como o “malfadado dia”, afirmando que os libertos preparavam “balas para os republicanos” e que só pensavam em “política e raça”. O contexto era o temor da Guarda Negra, da propaganda republicana e de uma suposta retaliação política. Enquanto a população negra adulta era apelidada de os “13 de Maio”, os fazendeiros insatisfeitos eram chamados de “republicanos do 14 de maio”, ou seja, aqueles que aderiram à campanha republicana e se tornaram críticos ferrenhos da monarquia justamente após a Abolição e por causa do não-pagamento das indenizações.

#### *Memória seletiva da Abolição*

O esforço para esquecer um passado incômodo também foi acompanhado pela construção de uma memória seletiva do processo de emancipação, que apresentava a Lei Áurea como uma dádiva concedida pela romântica figura da princesa Isabel, amparada pela ação apenas dos abolicionistas brancos e dos parlamentares da época. Essa imagem idealizada do 13 de Maio produziu uma série de silêncios sobre as batalhas pela Abolição, marcadas pela edição de jornais que reivindicavam o fim da escravidão, fugas coletivas, participação da classe trabalhadora organizada em associações, *meetings* abolicionistas, refregas nas ruas etc. Tentava-se, assim, desmobilizar os cenários, desqualificar os personagens, enfraquecer a força política e os desdobramentos da Abolição, remetendo a escravidão e os ex-escravos para um passado distante.

Na verdade, o debate sobre participação política no período de pós-independência foi profundamente marcado por tensões, com ex-

pectativas de libertos e *homens de cor* livres<sup>4</sup>. Os debates sobre o fim do tráfico e a legislação antiescravista foram igualmente marcados pelas expectativas de controle, de um lado, e de autonomia, de outro. Houve ainda – portanto não se trata apenas de um problema contemporâneo – um debate sobre o sistema de classificação racial. Ou seja, quer no mundo da grande política, quer no mundo das práticas sociais, a questão racial esteve presente, ainda que não abertamente.

#### *O mito do paraíso racial*

É bem conhecida a montagem de uma ideologia da desracialização no século XIX, que silenciava sobre a raça e cada vez mais excluía com base na raça. Tal prática não se tornou incompatível com as narrativas da miscigenação. Mistura e discriminação – em termos raciais – sempre andaram juntas no caso brasileiro. A raça não era evocada – já exaltavam Nabuco e outros abolicionistas – mas as tensões raciais preocupavam sobremaneira. Em outras sociedades pós-coloniais não foi diferente, especialmente em Cuba<sup>5</sup>. Sob silêncios estrondosos, os projetos de nação eram apresentados, escolhas feitas e políticas governamentais desenhadas.

A imagem de *paraíso racial* não foi criada por maquiavelismo das elites. Desde o século XIX, viajantes estrangeiros chamavam atenção

.....

4. Ver João José Reis, “O Jogo Duro do Dois de Julho: O ‘Partido Negro’ na Independência da Bahia”, em João José Reis & Eduardo Silva, *Negociação e Conflito: A Resistência Negra no Brasil Escravista*, São Paulo, Companhia das Letras, 1989, pp. 233-284, e Thomas Flory, “Race and Social Control in Independent Brazil”, *Journal of Latin American Studies*, 9 (2): 199-224, November 1977.

5. Ver Michael Zeuske & Mathias Rohring Assunção, “Race’, Ethnicity and Social Structure in 19th Century Brazil and Cuba”, *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 24 (3-4): 375-443, 1998. Sobre Cuba e recenseamentos, ver Kenneth Kiple, *Blacks in Colonial Cuba, 1774-1899*. Gainesville, The University Presses of Florida, 1976.

para a miscigenação, principalmente em cidades como Rio de Janeiro e Salvador. Mesmo os abolicionistas norte-americanos, na década de 1840, pontuavam a sua propaganda antiescravista com a reafirmação da crueldade da escravidão nos EUA, à diferença do suposto paternalismo senhorial e das relações harmoniosas entre brancos e negros no Brasil<sup>6</sup>. Sob a imagem idealizada, porém, definiam-se hierarquias sociais com base na raça, na cor e na origem social, correspondentes a posições de classe e prestígio, bem como possibilidades de mobilidade social.<sup>7</sup> Na engenharia da identidade nacional brasileira, definiu-se um lugar para o negro (nesse sentido, inventou-se o “negro”<sup>8</sup>): um lugar de subordinação.

## Culturalismo e desenvolvimento

O debate atual sobre as políticas de ações afirmativas para a população negra acendeu uma controvérsia, de certo modo esquecida em nosso país, acerca da maneira pela qual o tema da raça foi sendo incorporado no moderno projeto de Estado-nação. Nos primeiros

tempos pós-abolição, era patente a contradição entre um país que entendia ter praticado um modelo de escravidão benigna, mas que vivia em constante tensão, amedrontado pela possível reação dos antigos escravizados, agora em condição de homens livres, mas portadores de uma cidadania parcial e assim, muito provavelmente, ansiosos por uma profunda distribuição de ativos econômicos, políticos e sociais. Já no decorrer de todo o século XX, salta aos olhos a angústia das elites eurodescendentes acerca do futuro do país, justificadas por uma interpretação que atribuía a uma suposta *tara étnica inicial* e ao seu legado uma virtual incapacidade do país de desenvolver-se econômica e socialmente com um povo de origens supostamente tão medíocres. Em ambos os momentos históricos, por diferentes que tenham sido, é possível encontrar uma persistente questão: qual a influência que os descendentes dos antigos africanos escravizados, e secundariamente dos indígenas, teriam na constituição do povo brasileiro e, por conseguinte, para o Brasil enquanto nação?

O culturalismo de Freyre, valorizando a especificidade cultural brasileira e a mestiçagem, teve um papel estratégico em termos da construção de um ambiente ideológico e cultural propício ao desenvolvimento econômico e institucional do Brasil, segundo um modelo forjado na década de 1930 e aprofundado em 1964. A interpretação culturalista trouxe para o projeto desenvolvimentista duas contribuições no plano ideológico: 1) o legado lusitano ancestral, na medida em que favorecia o contato entre raças diferentes, suavizara o processo de modernização do país em termos de seus eventuais impactos sociais, permitindo que no Brasil a modernidade pudesse se dar sem a presença de conflitos raciais abertos; 2) a miscigenação racial e cultural forjaria um povo homogêneo, com características próprias, lembrando-se ser este um dos principais condicionantes para a formação de um projeto moderno de nação.

Desse modo, o próprio mito da democracia racial foi posto a serviço, como motor ideológico-

6. Ver Célia M. Marinho Azevedo, *Abolicionismo: Estados Unidos e Brasil, uma História Comparada (século XIX)*, São Paulo, Annablume, 2003.

7. Ver Herbert S. Klein, “Os Homens Livres de Cor na Sociedade Escravista Brasileira”, *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 17: 3-27, 1978; Carlos A.M. Lima, “Além da Hierarquia: Famílias Negras e Casamento em Duas Freguesias do Rio de Janeiro (1765-1844)”, *Afro-Ásia*, Salvador/CEAO, UFBA, 25-26: 129-164, 2001; Carlos A.M. Lima, “Entre Duas Estratégias Patriarcais; Casamentos de Libertos na Cidade do Rio de Janeiro, 1807-1834”. *Cativeiro & Liberdade*, III (5), 1997. Um debate mais recente sobre pós-emancipação para o Caribe, ver Gad Heuman & David Trotman (eds.), *Contesting Freedom: Control and Resistance in the Post-Emancipation Caribbean*, Macmillan Caribbean, 2005.

8. Ver Mariza Correa, *As Ilusões da Liberdade: A Escola Nina Rodrigues e a Antropologia no Brasil*, 2. ed., Bragança Paulista, Editora da Universidade São Francisco, 2000.



co, do modelo desenvolvimentista. Ou seja, as elites utilizaram o ideário mítico da mestiçagem, ou da morenidade, produto sincrético da fusão das três raças originárias formadora do povo brasileiro, como instrumento mobilizador do desenvolvimento e do progresso. Nesse sentido, tendo em vista o debate sobre as ações afirmativas nos dias atuais, parece que os autores mais fortemente vinculados a uma concepção desenvolvimentista elegeram as reivindicações do movimento negro como especialmente impróprias para o contexto nacional. A grande questão, por conseguinte, passa a ser: tal fórmula, dados os abismos sócio-raciais existentes, pode ser considerada progressista nos dias atuais?

Ao consagrar o princípio da mestiçagem, o pensamento culturalista evidentemente valorizou o legado das três raças formadoras do povo de nosso país. Essa valorização, entretanto, não diz tudo acerca dos papéis sociais que cada um dos brasileiros teria no país do futuro. A mestiçagem idealizada não prova a inexistência de sistemas de classificações raciais em nosso país. Eles existem e obedecem a critérios hierárquicos que associam cor e raça a distintos e estigmatizados graus de prestígio social. É nisso que reside o problema. Existindo pessoas classificáveis como brancas, negras e mestiças (ora mais claras, enquadradas como “brancas sociais”, ora mais escuras, enquadradas como “negras sociais”), a questão é saber justamente o papel social que cada uma delas desempenhará a partir de lugares sociais que lhes são atribuídos.

Sobressai na história brasileira do século xx uma lamentável dissociação entre progresso e modernidade, de um lado, e populações afrodescendentes e indígenas, de outro. Estas estariam condenadas a espaços sociais, ocupações profissionais e pontos do território socioeconomicamente subdesenvolvidos e culturalmente simplórios no plano cultural, religioso e simbólico (neste âmbito, suas contribuições somente seriam consideradas válidas quando filtradas pelo crivo branqueador da cultura de classe média; vide a relação existente entre o samba

de raiz e a bossa-nova), Afinal, negros e índios seriam portadores de uma mentalidade não-cartesiana, pré-lógica. Já brancos e mestiços mais claros, estes sim portadores de uma mentalidade cartesiana, e capazes de agir estrategicamente, estariam automaticamente associados ao progresso econômico, ao dinamismo socio-cultural, ao Brasil do futuro, em suma.

Dito de outro modo: capitalismo = branqueamento e cultura européia (ou eurodescendente). A presença negra ficaria a léguas das universidades, laboratórios de pesquisa, grandes empresas, alta cultura e qualquer outro espaço que denotasse boas condições socioeconômicas e prestígio social. Ao contrário do que ocorria no século XIX, quando, a despeito da escravidão, encontravam-se afrodescendentes nas mais diversas esferas do pensamento cultural, artístico, político e científico.

Como, então, pensar em um novo projeto de país sem desfazer as imagens social e historicamente construídas e associadas às raças, como construir um projeto democrático-republicano, em que as marcas físicas deixem de ser causa eficiente da realização profissional, política e pessoal de diversas pessoas, sem desconstruir essas imagens? É preciso, pois, fazer a crítica da ideologia da mestiçagem. Não porque ela falseie propriamente a visível pluralidade de origens que formam o povo brasileiro. A objeção reside, isso sim, na forma pela qual esse fato é incorporado à mentalidade dos setores dominantes, como forma de ocultação e preservação das injustiças sócio-raciais presentes em nosso meio.

As imagens social e historicamente construídas sobre as raças têm incidência sobre as políticas públicas, embora as estratégias do poder público no Brasil raramente tenham assumido uma perspectiva abertamente racista. Nem por isso deixaram de ter efeitos bastante perversos do ponto de vista das disparidades raciais. O racismo institucional, de que falam autores como Fernando Lopes, assumiu pelo menos as seguintes formas:

- escolha desigual, por parte das autoridades competentes, das áreas habitadas primordialmente por brancos e negros para fins de investimentos em serviços públicos (rede escolar e hospitalar, serviços públicos coletivos como coleta do lixo, abastecimento de água potável e rede de esgoto);
- postura leniente diante das práticas racialmente preconceituosas e discriminatórias no interior das agências públicas fornecedoras desses serviços;
- ação seletiva do aparato judicial e policial em relação aos afrodescendentes, seja pelo que deixa de ser feito (oferta insuficiente de serviços de segurança pública (policiamento ostensivo, iluminação de ruas, acesso aos serviços jurídicos, controle da ação dos grupos de extermínios e quadrilhas organizadas), seja pela pelo que é feito (ação racialmente seletiva da ação judiciária, carcerária e policial, com drásticos efeitos sobre a população negra, mormente a jovem do sexo masculino);
- as ideologias vigentes legitimam a ausência dos negros e negras dos espaços da vida social de maior prestígio social ou que permitam acesso mais favorável aos mecanismos de empoderamento econômico ou político, tornando assim natural as assimetrias sócio-raciais existentes, bem como sua permanente perpetuação.

## Razões Afirmativas

Como dissemos antes, no decorrer de todo o século XX, as angústias das elites eurodescendentes acerca do futuro do país se associaram com uma interpretação dos males decorrentes de uma suposta *tara étnica inicial* e o seu legado em termos de uma virtual incapacidade do Brasil de desenvolver-se econômica e socialmente com um povo de origens supostamente tão medíocres.

Não deixa de ser irônico perceber que muitos dos que argumentam contra as propostas

de ações afirmativas para os afrodescendentes o fazem porque vêem em tais medidas uma racialização de nossa sociedade, assim comprometendo a nossa suposta democracia racial. O interessante é que tais atores sociais não percebem a armadilha em que caem. Afinal, uma democracia somente pode receber a adjetivação de racial caso esteja toda ela embebida em uma perspectiva racializada. Mesmo o termo *mestiçagem* ajuda pouco aos defensores da idéia de democracia racial. É que, mais uma vez, os significados ideológicos que são atribuídos ao mestiço somente fazem sentido quando remetidos às supostas raças originárias que formariam a Humanidade. Ou seja, trata-se de uma concepção racializante. Tal aspecto da questão não pode ser tomado como secundário, pois faz parte do sentido mais profundo do drama que tentamos expor ao longo dessas páginas. Ou seja: o problema das relações raciais sempre foi o elemento central da formação da sociedade brasileira. Em seus diversos contextos históricos.

Tendo em vista o conjunto de observações expostas, a questão que remanesce é de ordem normativa, ou prática. Afinal, o que fazer? Em síntese, podemos salientar os seguintes pontos:

- a problematização do tema da (falta de) cidadania da população afrodescendente no Brasil não pode ser tida como uma questão estranha à nossa sociedade tendo em vista que ela sempre esteve presente, conquanto até poucos dias atrás pela sua variante negativa, marcando nossa história progressa, moderna e contemporânea. O pior modo de encarar o tema do racismo, do preconceito e da discriminação racial, e suas seqüelas, é pura e simplesmente tentar escamoteá-lo, como se essas práticas não fossem correntes em nossa sociedade. Recorrendo a Joel Rufino, é preciso insistir em que, no Brasil, o negro é um lugar, representando uma condição social subalterna, mal remunerada e de baixo prestígio. Mudar esse quadro é uma tarefa para toda uma geração, ponto de partida para

que nosso país se torne uma nação próspera e democrática em múltiplos sentidos;

- as ações afirmativas representam o princípio do tratamento desigual aos desiguais visando superar crônicas situações de desvantagem para pessoas de grupos histórica, e estruturalmente discriminados, situações que, na falta de mecanismos corretivos adotados deliberadamente com esse fim, prorrogar-se-ão indefinidamente. É pouco crível que as forças cegas, seja do mercado, seja das elevadas taxas de crescimento econômico, seja da efetiva universalização de determinados serviços públicos, possam gerar tal resultado. Isso porque o motor dinâmico das assimetrias raciais é um modelo de relações raciais baseado no princípio da preservação das desigualdades entre os diferentes, que opera por intermédio do preconceito e da discriminação racial. A maior ou menor explicitação ou verbalização de ambas as práticas sociais é uma característica puramente formal, embora formem modelos de relações raciais distintos. O essencial é que, onde e como quer que incidam, o preconceito e a discriminação racial são um mecanismo de preservação de injustiças sociais. Em suma, a efetivação da agenda da equidade étnico-racial requer uma ativa presença do Estado e do conjunto de atores que formam a sociedade civil;
- o ceticismo expresso quanto à capacidade de a universalização dos serviços públicos efetivar o princípio da equidade racial não equivale à discordância quanto à validade dessa perspectiva. Em primeiro lugar, não há contradição necessária entre a universalização de um determinado serviço público e a simultânea escolha de prioridades, ou alvos, entre o público mais carente, afetado ou prejudicado por um determinado problema social. Tal como é o caso dos afrodescendentes brasileiros. Quem seria capaz de negar que, por exemplo, hoje, jovens negros, residentes em favelas ou em periferias, não

precisam de imediatas e urgentes ações de proteção social com características e esforços acentuados? Assim, o importante é uma combinação de agendas que potencialize o universalismo justamente pelo combate ao obstáculo que o impede de se efetivar, ou seja, a exclusão primordial dos afrodescendentes das ações do poder público;

- a extensão dos serviços públicos a toda a população é necessária dentro de um espírito republicano de compartilhamento, por parte de todos os cidadãos e cidadãs, dos espaços sociais comuns, assim vivenciando e comungando idênticos problemas e questões. A qualidade dos serviços públicos demanda inclusive que os setores mais abastados demandem os mesmos, evitando-se que os bens públicos se tornem políticas pobres para pobres, isto é, de baixo perfil. O universalismo dos serviços públicos, por outro lado, deve estar enquadrado dentro de uma agenda distributiva que abranja rendimentos, acesso às oportunidades e a direitos sociais, e não entendida como uma espécie de cala-boca aos que lutam pela causa da promoção da igualdade racial;
- as ações afirmativas não implicam a negação do princípio republicano da igualdade dos indivíduos perante a lei e o Estado. Ao contrário, são a única via para a realização desse objetivo. Por outro lado, parece mesmo estranho que o princípio republicano do universalismo seja dificilmente invocado diante das nítidas situações nas quais os negros se vêem especialmente excluídos de algum serviço público ou afetados por alguma mazela social, tal como o acesso à escola, ao sistema de saúde, ao mercado de trabalho formal, e às universidades, isso além da exposição à violência urbana e policial;
- o tratamento desigual aos desiguais, fundamento das políticas de ações afirmativas, forma um princípio normativo já bastante conhecido, e aprovado, em nossa sociedade. Vide o que ocorre com as filas para idosos e

portadores de necessidades especiais em bancos e o princípio da progressividade no pagamento dos tributos e as cotas para mulheres nas listas partidárias quando das eleições. O mesmo pode ser dito das políticas industriais, que ainda hoje formam uma aspiração de amplos setores da sociedade brasileira, e cujo principal órgão de fomento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), oferece tratamento desigual a desiguais, dando preferência à indústria localizada no Brasil às localizadas em outros países mais avançados, em termos de acesso a mercados, crédito e tecnologias. Assim, no debate, o que costuma estar em jogo não são tanto as políticas afirmativas, mas, sim, as voltadas para os negros considerados não merecedores de semelhante estratégia;

- a introdução de cotas para negros e indígenas nas universidades públicas brasileiras constitui uma importante proposta de reversão das desigualdades étnico-raciais de acesso ao ensino superior. Essa medida se justifica

por: 1) representar a adoção do princípio da diversidade no interior das universidades públicas brasileiras; 2) representar uma importante medida de democratização do acesso às universidades públicas, especialmente nas carreiras mais prestigiadas e disputadas, hoje freqüentadas, na sua maioria, por pessoas brancas; 3) potencialmente trazer para o interior das universidades novas preocupações temáticas derivadas do perfil social do público beneficiado pelas medidas; 4) contribuir para a consolidação de novos quadros intelectuais e políticos no interior dos grupos historicamente discriminados, que podem servir de exemplos, em suas comunidades, para outros e outras jovens; 5) tensionar positivamente a elite intelectual do Brasil, no sentido da sua diversificação; 6) permitir que negros, indígenas e pessoas de menos recursos, com evidente vocação para o pensamento científico, possam dar pleno curso aos seus talentos e não venham a se desviar para outras atividades<sup>9</sup>. ○

.....  
9. Este parágrafo em específico foi retirado literalmente de Marcelo Paixão, *Manifesto Anti-racista: Ideias em Prol de uma Utopia Chamada Brasil*, Rio de Janeiro, DP & A, 2006, pp. 141-142.

# Líder Solidário ou Potência Egoísta?

## *Os Dilemas do Brasil Frente ao Novo Paraguai*

.....

RICARDO SEITENFUS

**A**pós sessenta e um anos no exercício do poder, o Partido Colorado foi derrotado nas recentes eleições presidenciais paraguaias. A coalizão Alianza Patriótica para el Cambio (PAC), de centro-esquerda, conduziu o ex-bispo Fernando Lugo à chefia do Estado. Contudo, sua vitória não é total na medida em que os Colorados mantiveram a maioria no Parlamento, tornando necessária uma “coabitação” entre os dois movimentos.

A nova realidade política paraguaia traz interrogações ao atual governo brasileiro, embora ele não tenha escondido, ao longo da campanha eleitoral, sua preferência pela vitória do candidato da PAC. Vista de Brasília, a evolução da política guarani adquire ainda maior relevo e importância. Desnecessário recorrer à história para afirmar que o Paraguai, com suas marcantes características, sempre ocupou um lugar destacado na estratégia brasileira na América do Sul.

Habitado a tratar com políticos predadores no comando do país vizinho, o Brasil encontra novos e quase desconhecidos interlocutores. A partir da assunção de Lugo, cessa o descompasso ideológico entre a centro-esquerda que go-

verna o Brasil e as autoridades governamentais paraguaias. Em outro espectro do leque político-ideológico, retornamos a um momento de compatibilidade entre os dois lados da fronteira, tal como ocorreu no período da ditadura de Stroessner e do regime militar de exceção no Brasil. Não obstante, a inédita confluência não tem o condão de afastar os dilemas e as dificuldades que marcam as relações entre os dois países no presente.

Este artigo adota uma perspectiva brasileira. Ou seja, tentará identificar as questões que compõem a agenda brasileiro-paraguaia e as estratégias adequadas para enfrentá-las, para a seguir formular um esforço prospectivo de avaliação de seus desdobramentos. Para tanto, é indispensável definir os parâmetros ideológicos e operacionais da atual política externa brasileira, especialmente no seu entorno sul-americano.

### Fundamentos da política externa *lulista*

**O**alcance e a profundidade das transformações introduzidas pelo governo Lula na administração do país são objeto de controvérsia em animados debates. Há, porém, uma certeza: a seara externa aporta muitas inovações.

Formou-se, no início do governo, um *triângulo diplomático* – Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia – encarregado da orientação da política

.....  
RICARDO SEITENFUS é doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Genebra, Professor Titular da Universidade Federal de Santa Maria, Diretor da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA) e Membro da Comissão Jurídica Interamericana (CJI) da OEA.

internacional<sup>1</sup> A um só tempo complemento e inspiração, emerge a figura presidencial, de extraordinário impacto internacional por sua origem e trajetória política, que, surpreendentemente, lidera um movimento que beira o ineditismo nas orientações internacionais do país. Excetuando o breve e inconcluso período da Política Externa Independente, no início da década de 1960, os governos brasileiros operaram muito mais como freios do que como aceleradores nas transformações do sistema internacional.

A nova filosofia que rege a inserção internacional brasileira marca uma ruptura com a tradicional postura do país, cujos dirigentes pretéritos demonstraram, de forma constante e inequívoca, satisfação com a ordem internacional vigente. Essa posição fundava-se na idéia de que uma eventual contestação do sistema traria riscos excessivos, quando comparados com as eventuais vantagens de que desfruta o imenso, no entanto frágil, Brasil.

A ascensão das forças que conduziram Lula ao Planalto trouxe consigo uma verdadeira alternância de poder. Desde a posse do novo governo, o Brasil começou a emitir sinais de desconforto diante da ordem internacional vigente. Entretanto, apesar de sua percepção inovadora do sistema internacional, a nova diplomacia não descarta das relações tradicionais e mantém elevados níveis de cooperação com a tríade Estados Unidos/União Européia/Japão, como ficou evidenciado pela posição brasileira por ocasião do epílogo da Rodada Doha.

Todavia, a marca registrada da nova política externa do Brasil é sua abertura em direção aos países do Sul, especialmente aos Estados emergentes, e a busca de “uma nova geografia comercial”. A estratégia é a de reunir forças

.....

1. A política internacional vai além da externa, pois, ademais de reagir frente aos acontecimentos mundiais, elabora propostas e sugestões com o objetivo de reformar o sistema internacional.

para vencer as barreiras que impedem o acesso dos produtos dos países em desenvolvimento aos mercados dos países industrializados, e de lançar as bases para o incremento das relações econômicas, científicas e culturais, numa inédita cooperação Sul/Sul.

O alcance universal, com ênfase no Sul, da diplomacia *lulista* não deve obscurecer a importância das iniciativas no entorno regional. Além dos esforços recorrentes para mediação de crises latentes ou abertas (Venezuela, Bolívia, Peru, Equador e Paraguai), o país comanda, sob os auspícios das Nações Unidas, inédita e importante missão militar para estabilizar a situação política no Haiti.

Inspirador de uma diplomacia voltada para o Sul, o presidente Lula concede à América do Sul uma atenção especial. Trata-se, segundo o chanceler Celso Amorim, da “prioridade entre as prioridades”. Essas propícias condições permitem a criação de um espaço coordenado de atuação coletiva na América do Sul. Foi estabelecido um programa de ação, a indicar os objetivos e instrumentos dos quais disporia o novo arranjo subcontinental. Entre as principais metas não-econômicas destacam-se as seguintes:

- posições comuns, por meio da emissão de comunicados oficiais, frente às situações de crise institucional na região;
- intervenções conjuntas e apresentação de projetos comuns nos organismos internacionais;
- constituição de um embrião de coordenação política e militar entre todos os países da América do Sul<sup>2</sup>.

.....

2. Samuel Pinheiro Guimarães considera que a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) “é o primeiro organismo sul-americano que reúne países subdesenvolvidos, com características comuns, para articular sua ação para dentro e para fora do continente. A Unasul já está sendo um extraordinário mecanismo de articulação e coordenação dos dirigentes da América

No mesmo diapasão, o Brasil concede uma especial atenção aos projetos concretos que buscam a integração física da América do Sul, por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA)<sup>3</sup>. O projeto procura definir prioridades nas áreas de comunicações, energia e transportes.

É descartado o caminho de um desenvolvimento autárquico e isolado do Brasil. O que se busca é exatamente o contrário: uma melhor e mais qualificada inserção no sistema internacional e, especialmente, um olhar atento ao entorno geográfico sul-americano. Com o seu vocabulário original, o presidente Lula considera que, “para um país como o Brasil, não interessa ser apenas um grande país, economicamente forte, com um monte de gente pobre do seu lado. É preciso que todos cresçam, que todos tenham condições de se desenvolver”<sup>4</sup>. Segundo a atual administração do país, parece haver chegado o momento em que “o Brasil tem que assumir definitivamente a responsabilidade pela integração da América do Sul”<sup>5</sup>.

.....

do Sul. A defesa de nossos interesses comuns é vital em um mundo marcado pelo arbítrio, pela assimetria de poder entre Estados e pelas crises financeira, ambiental, energética e de alimentos. A redução do arbítrio e da assimetria e a solução dessas crises, que são fenômenos globais, dependerá de negociações que decidirão nosso futuro. As reuniões da Unasul geram oportunidades para encontros de presidentes e ministros, permitindo compreender os desafios de cada sociedade, definir esquemas de cooperação e articular posições comuns nas negociações com outros países e blocos”, em *Valor Econômico*, 14.7.2008. Para uma visão crítica, embora construtiva, da Unasul, consultar o artigo de Deisy Ventura e Camila Baraldi, “Unasul e a Nova Gramática da Integração Sul-americana », Revista eletrônica *Pontes*, julho de 2008, <http://ictsd.net/downloads/pontes/pontes4-3.pdf>, pp. 14-16.

3. O governo atual herdou este programa da precedente administração, pois a primeira reunião da IIRSA ocorreu em Brasília, em setembro de 2000. Para mais informações, consultar o sítio <http://www.iirsa.org>.

4. Declaração feita no programa “Café com o Presidente”, 21.7.2008.

5. *Ibidem*.

Portanto, é a luz desse contexto e dessa disponibilidade por parte do Brasil que deve ser avaliado o relacionamento com o novo governo paraguaio. Os já tradicionais problemas da pauta bilateral deverão ser analisados sob uma nova ótica, na medida em que Assunção conhece uma verdadeira alternância de poder pela primeira vez em sua história, consubstanciando um dos mais importantes princípios da democracia representativa. A chegada do ex-bispo Fernando Lugo às mais altas funções do Estado é prenhe de esperanças, que devem ser acompanhadas por grande responsabilidade administrativa e notável moderação política – condições indispensáveis para que os difíceis temas que orientam as relações entre os dois países possam ser enfrentados.

## Os principais desafios

Países contíguos, Brasil e Paraguai delimitaram suas fronteiras por meio de um Tratado de Limites, firmado em 1872<sup>6</sup>, conseqüência da traumática Guerra da Tríplice Aliança. Estendem-se por 1 365,4 quilômetros (sendo 928,5 estabelecidos em rios, e o restante pela fórmula de divisor de águas)<sup>7</sup>.

O segundo fator marcante das relações entre os vizinhos, ademais da contigüidade – condição que, por si só, afasta a indiferença e obriga os dois países a intensas relações – é a extraordinária assimetria entre os atores, que pode ser resumida na seguinte tabela:

.....

6. Este Tratado foi atualizado e complementado por um novo texto, firmado em 1927.

7. Deve-se ressaltar que os redatores do Tratado de Itaipu, de 1973, julgaram necessário mencionar expressamente que tanto seus dispositivos quanto a construção da grande obra não afetam os limites fronteiriços definidos nos acordos precedentes.

QUADRO I – *Assimetrias entre Brasil e Paraguai (2007)*

País	Território (milhares de km <sup>2</sup> )	População (milhões)	PIB (em us\$ milhões)	PIB <i>per capita</i> (em us\$)	IDH (posição no ranking)
Brasil	8 457,4	183,9	1 310,00	8 800	64 <sup>a</sup>
Paraguai	407,7	6,8	26,5	4 000	105 <sup>a</sup>

Ora, segundo o Brasil “as assimetrias são a característica principal da América do Sul, e elas distorcem e dificultam a realização de nosso potencial. É indispensável que todos os países possam contribuir para o desenvolvimento econômico e para a estabilidade política da região e isso depende da redução das disparidades internas e das assimetrias entre eles”<sup>8</sup>.

Ao desequilíbrio constatado, adiciona-se a crise econômica que atinge atualmente o Paraguai. As conseqüências sociais dessa crise são profundas. Assim, os níveis de pobreza e indigência passaram de 17,1% e 16,1%, no período 1995–2001, para 22,7% e 18,6%, respectivamente, no período subseqüente (2002–2006)<sup>9</sup>.

Entre as questões que devem merecer atenção especial dos dois governos, sobressaem as reivindicações paraguaias referentes a Itaipu e o fenômeno da migração entre os dois países.

### *Altas tensões de Itaipu*

A construção da barragem de Itaipu, por meio de um condomínio brasileiro-paraguaio, constitui elemento central e condicionante das relações entre os dois países. Trata-se de situação real, fática e incontornável que pode, como tem ocorrido, merecer avaliações de diferentes matizes. Contudo, a gigantesca obra energética representa, no atual contexto das relações internacionais, o elo material mais importante construído de forma conjunta entre dois vizinhos. Itaipu vincula umbilicalmente o destino das relações

.....

8. Samuel Pinheiro Guimarães, *op. cit.*

9. Dionisio Borda, “Paraguai, Uma Marcha Lenta: Situação e Perspectiva Econômica”, em *DEP*, 7: 180, julho/setembro 2007.

entre Brasil e Paraguai, independentemente dos humores políticos circunstanciais.

Seria fastidioso, e pouco esclarecedor para os propósitos deste ensaio, listar as críticas e elogios relacionados com o Tratado de Itaipu (1973) e a conseqüente construção da barragem. Resumamos as posições da seguinte forma: o Ministro das Relações Exteriores do Paraguai, signatário do Tratado, Raul Sapena Pastor, declarou, em 1973, que graças às condições financeiras estipuladas pelo Tratado, “ao final de cinquenta anos [da assinatura do Tratado] o Paraguai possuirá, totalmente paga, gratuitamente e sem ter investido absolutamente nada, uma usina que produz cinco milhões [sic] de quilowatts/hora”<sup>10</sup>.

Os numerosos críticos, ao contrário, consideram um eufemismo a noção de *desenvolvimento associado* entre os dois países. Para eles, trata-se de um processo que torna o Paraguai absolutamente dependente de seu vizinho. Situação agravada pelas condições financeiras do Tratado que “conduzirão a uma portorriqueñização [sic] do Paraguai” pelo Brasil<sup>11</sup>.

De fato, há ao menos duas questões suscitadas pelos novos dirigentes paraguaios. Por um lado, a tentativa de modificar o texto do Tratado de Itaipu. Embora tal arranjo não constitua um acordo fronteiriço, suas características o aproximam deste modelo. Ora, faz parte da filosofia, da tradição e dos princípios da diplomacia

.....

10. *Apud* Efrain E. Gamón, *Itaipu: Aguas que valen oro*, Buenos Aires, Gráfica Guadalupe, 1975, p. 691. Em 2000, a geração de energia atingiu o máximo de sua capacidade, com 93,4 bilhões de quilowatts/hora.

11. Declaração de Jerónimo Irala Burgos, *ibidem*, p. 771.



brasileira jamais colocar em questão os termos dos tratados fronteiriços. Além disso, como se trata de acordo bilateral, ele somente pode ser objeto de alteração caso ambos os signatários concordem. O Brasil não somente discorda da modificação de tais acordos como também se recusa a entabular negociações com esse objetivo. A posição brasileira foi expressa de maneira peremptória pelo presidente Lula, ao declarar que “em Itaipu temos um tratado e vamos mantê-lo. Um tratado não se modifica”<sup>12</sup>.

Contudo, caso Assunção insista em rever os termos do Tratado, não poderá recorrer a outro foro ou meio senão aquele definido pelo seu artigo XXII, assim redigido: “em caso de divergência quanto à interpretação ou aplicação do presente Tratado e seus Anexos, as Altas Partes Contratantes a resolverão pelos meios diplomáticos usuais, o que não retardará ou interromperá a construção e/ou a operação do aproveitamento hidrelétrico e de suas obras e instalações auxiliares”. Não foi prevista a possibilidade de recurso a instâncias judiciais, sejam elas quais forem, e tampouco a arbitragem ou mediação. A única via possível parece ser a diplomática, de natureza essencialmente política e voluntarista.

Por outro lado, há a eventualidade de um aumento do preço da energia não-consumida pelo Paraguai e vendida ao Brasil. Nesta questão, o ministro Celso Amorim matiza a declaração presidencial. Embora não a contradiga, acena com a disponibilidade brasileira para “encontrar soluções para um país com o qual temos uma relação muito próxima”. Nesse sentido, Amorim considera “um absurdo que a energia em Assunção seja ruim, mesmo o Paraguai sendo sócio da maior hidrelétrica do mundo. [Portanto] vamos ajudá-lo a fazer linhas de transmissão importantes. É nossa responsabilidade ajudar os países mais pobres da região”<sup>13</sup>.

12. Declaração publicada pela agência EFE em 22 de abril de 2008.

13. *Ibidem*. A disponibilidade brasileira foi confirmada pelo presidente da Itaipu Binacional, Jorge Sa-

Non podendo haver nenhuma modificação substantiva do Tratado de Itaipu – como, por exemplo, a derrogação da cláusula que reconhece “a cada um deles o direito de aquisição da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo”<sup>14</sup> – resta única e exclusivamente a possibilidade de ajustes tarifários no interior do Tratado. No entanto, tais acertos não podem fugir dos preços internacionais, da amortização do investimento e dos custos de manutenção da grandiosa obra.

Mais do que em qualquer outro país latino-americano, a luta pelo poder político no Paraguai é uma competição em busca do controle da receita econômica do Estado, por meio de uma intrincada rede de relações. O caso de Itaipu é paradigmático<sup>15</sup>. Resta saber se com a eleição de Fernando Lugo tal situação perderá ou se, ao contrário, o excedente energético

.....  
mek. Segundo cálculos preliminares, o investimento seria da ordem de us\$ 200 milhões e poderia ser financiado pelo BNDES, Eletrobrás e bancos privados. Atualmente, o Paraguai utiliza somente 5% dos 50% aos quais tem direito em energia produzida. Todavia, essa quantidade representa 95% do total de energia consumida pelo Paraguai. A parte não-utilizada é vendida exclusivamente ao Brasil, por força do Tratado de 1973, por us\$ 1,5 bilhão por ano. Desse montante, é descontado 1,1 bilhão para pagamento do empréstimo contraído em nome do Paraguai e garantido pelo Brasil. Portanto, Assunção recebe o montante líquido anual de 400 milhões.

14. Artigo XIII. A energia produzida pelo aproveitamento hidrelétrico a que se refere o Artigo I será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de aquisição, na forma estabelecida no Artigo XIV, da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo. Parágrafo Único. As Altas Partes Contratantes se comprometem a adquirir, conjunta ou separadamente na forma que acordarem, o total da potência instalada.

15. A crise desencadeada pela indicação do ex-senador Carlos Mateo como diretor da parte paraguaia da Itaipu Binacional é reveladora dessa situação. Inconformada com a decisão de Fernando Lugo, a futura chanceler Milda Rivarola renunciou ao possível cargo antes mesmo de assumi-lo.

será utilizado – mesmo que parcialmente – para modernizar e industrializar o país. A proposta brasileira contempla essa última hipótese<sup>16</sup>.

Como uma das conseqüências da construção da barragem e da formação do lago artificial, surge outra questão que se encontra atualmente no centro das preocupações brasileiro-paraguaias: trata-se da situação dos migrantes brasileiros estabelecidos em território guarani.

### O caso dos brasiguaios

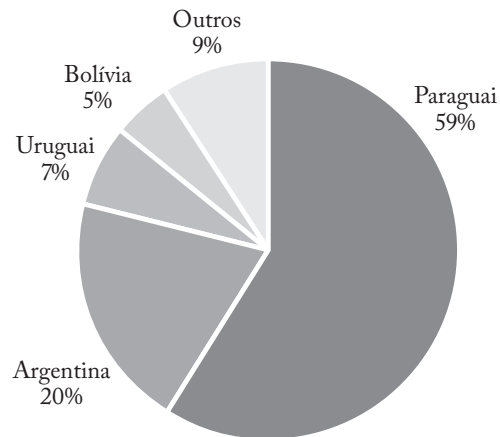
Em 1967, o general Stroessner anulou a lei que impedia a aquisição de terras por estrangeiros no interior da faixa de fronteira, fixada em 150 quilômetros de largura ao longo da linha fronteira. Acrescente-se aos atrativos da fertilidade e dos preços acessíveis (a terra do lado brasileiro chegava a alcançar valores oito vezes superiores), que a densidade populacional paraguaia concentrava-se no Oeste do país, contraposta aos grandes vazios demográficos junto à fronteira brasileira.

A intensificação da mecanização na lavoura de soja adicionada ao desalojamento de pequenos agricultores paranaenses para a construção da barragem de Itaipu provocou forte fluxo migratório, em direção principalmente às regiões de Canindeyú e Alto Paraná, no Sudeste do Paraguai. Assim nascem os *brasiguaios* (ou *brasilguaaios*).

Embora não existam estatísticas confiáveis, e haja inclusive contradições dentro do próprio governo brasileiro sobre a dimensão da questão<sup>17</sup>, o fato é que o Paraguai abriga quase 60%

dos brasileiros migrantes que se expatriaram em direção à América do Sul, como indica o seguinte gráfico:

QUADRO II – *Diáspora brasileira na América Latina (anos 90)*



Fonte: IMILA/CELADE (2000).

Note-se que a emigração brasileira demonstra nítida tendência à diminuição, ao passo que a imigração proveniente de nosso entorno, embora em patamares baixos, tende a crescer. Ou seja, atualmente recebemos mais imigrantes da região do que emigramos. A notável e única exceção ocorre com o Paraguai. Em termos numéricos, caso exista uma diáspora brasileira na América Latina, ela encontra-se essencialmente em terras guaranis. Tal fenômeno não é compensado pelo ingresso de paraguaios no território brasileiro, como se depreende do quadro abaixo:

QUADRO III – *Emigrantes brasileiros no Paraguai e Imigrantes paraguaios no Brasil*

Emigrantes brasileiros	Imigrantes no Brasil
–	1960 – 17 748
1972 – 34 276	1970 – 20 025
1980 – 97 791	1980 – 17 560
1990 – 107 452	1991 – 15 0694

Fonte: IMILA/CELADE (2000).

16. Sobre os diferentes aspectos desta intrincada questão, consultar a sempre atual e útil obra de Christian Caubet, *As Grandes Manobras de Itaipu: Energia, Diplomacia e Direito na Bacia do Prata*, São Paulo, Acadêmica, 1991.

17. Segundo o Itamaraty, há aproximadamente 150 mil brasiguaios, ao passo que o Ministério da Justiça estima haver 400 mil. Muito provavelmente essa discrepância decorre do fato de se levar em conta ou não a respectiva descendência. Esta, em princípio, desfruta da nacionalidade paraguaia.

Ademais de sua expressiva importância numérica e da responsabilidade pela produção de 60% da soja paraguaia, a situação dos brasiguaios suscita três outras questões:

- a não-retroatividade da futura lei a ser aprovada pelo Paraguai, que veda a aquisição por estrangeiros de terras na faixa de fronteira com 50 quilômetros de largura a partir da linha fronteira. Provavelmente os brasiguaios transferirão o título de propriedade aos seus filhos, nascidos no Paraguai. É indispensável, no entanto, que os princípios da proteção diplomática e consular sejam acionados pelo Estado brasileiro para resguardar os direitos de seus nacionais. O responsável pelo Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores, Eduardo Gradihone, após reuniões com autoridades paraguaias, garante que “a limitação da venda de terras para estrangeiros na fronteira não será retroativa”<sup>18</sup>;
- muitas propriedades rurais são “tierras de mala vida” que pertenciam a opositores políticos à ditadura Stroessner ou seriam terras públicas<sup>19</sup>. Não dispendo de títulos de propriedade regularizados, essas terras poderão ser confiscadas. Diante dessa situação, o Brasil criou dois grupos de trabalho (um de Assuntos Migratórios e outro de Assuntos Fundiários) e colocou advogados à disposição dos agricultores para esclarecer caso a caso. Além disso, por meio de projeto coordenado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Brasil financiará a modernização do sistema de imigração paraguaio. Um dos objetivos do projeto consiste na elaboração

de um cadastro atualizado e confiável sobre os brasiguaios<sup>20</sup>. O envolvimento da Igreja Católica na busca de soluções para essa espinhosa questão constitui excelente iniciativa. A intenção atribuída a Fernando Lugo de estimular a regularização de terras em poder dos brasiguaios deve ser entendida nesse contexto. A propósito, Fernando Lugo não aprecia a expressão brasiguai e prefere designar os emigrantes brasileiros como paraguaios;

- a maior ameaça aos direitos e interesses brasiguaios não provém das novas autoridades do país, e sim das ameaças de invasões violentas proferidas pela Mesa Coordenadora Nacional das Organizações Camponesas (MCNOC). Há muitos relatos sobre maus tratos, invasões e desrespeito aos brasiguaios, sobretudo aos pequenos agricultores. Provavelmente ocorrerão tentativas de invasão de grandes propriedades de brasileiros, eis que a MCNOC possui vínculos com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) brasileiro.

Apesar de garantir ao novo governo uma trégua durante os seus cem primeiros dias, uma escalada da tensão é provável, ainda mais perigosa porque muitos brasiguaios estão decididos a defender seus bens criando milícias particulares armadas. Caso as autoridades dos dois países não encontrem imediatamente uma solução, o processo de retorno ao Brasil dos brasiguaios se intensificará. Desprovidos de recursos, os deslocados tenderão a inflar os centros urbanos e criar novas frentes de invasões e ocupação de terras no território nacional.

18. Declaração feita ao jornal *Zero Hora*, 13 de julho de 2008, p. 18.

19. Consultar uma das primeiras publicações sobre o tema: Domingo Laino, *Paraguai: Fronteiras e Penetração Brasileira*, São Paulo, Global, 1979.

20. Também colaboram com o cadastramento e identificação dos brasiguaios o Partido dos Trabalhadores, a Cáritas e a Pastoral dos Migrantes, vinculada à Igreja Católica do Brasil, *Folha de S. Paulo*, 28 de junho de 2008, p. A18.

País mediterrâneo, o Paraguai tinha acesso ao mercado internacional, até o início da década de 1960, unicamente pelo rio Paraná. A construção da Ponte da Amizade e a concessão de facilidades por parte do Brasil no porto de Paranaguá aproximaram a economia paraguaia do mundo.

Desprovida de liames permanentes e profundos com seu entorno imediato, a diplomacia paraguaia praticou a clássica estratégia pendular. Com efeito, ator de menor importância relativa frente à poderosa vizinhança, o Paraguai (tal como a Bolívia e o Uruguai) adotou uma política de idas e vindas capaz de incrementar seu escasso poder de negociação frente ao Brasil e à Argentina. Com a construção das barragens binacionais (Itaipu e Corpus) e com o ingresso paraguaio no Mercado Comum do Sul em 1991, Assunção foi obrigada a repensar sua inserção regional.

Uma das estratégias utilizadas foi a de ampliar a prática pendular entre sua participação no Mercosul e as relações privilegiadas com os Estados Unidos. Uma das respostas brasileiras foi a de aceitar a constituição de um Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), dotado anualmente de até us\$ 100 milhões, para corrigir as discrepantes assimetrias entre os parceiros do bloco.

Ademais, a própria eleição de Fernando Lugo tende a inviabilizar a prática da diplomacia pendular em direção aos Estados Unidos, a começar pela provável recusa paraguaia para a instalação de uma base militar dos Estados Unidos em Mariscal Estigarribia. Prevista para abrigar vinte mil soldados, sua localização próxima da região da Tríplice Fronteira, a 200 km da Argentina e a 300 km do território brasileiro, vinha sendo negociada pelo governo paraguaio. Tanto Buenos Aires quanto Brasília consideram essa eventualidade uma ameaça e tentavam dissuadir o Paraguai de fazê-lo. Essa iniciativa infeliz vai na esteira da reativação da IV Frota

us, para atuar no Caribe e no Atlântico Sul, após 58 anos de inatividade<sup>21</sup>.

A região da Tríplice Fronteira abriga duas outras importantes questões envolvendo os dois países. Por um lado, as suspeitas levantadas pelos Estados Unidos de que existem atividades comerciais na área que servem de fonte para financiar o terrorismo internacional. Apesar de negada pelas autoridades dos três países, parecem surgir indícios de certas atividades ilegais propensas ao temido financiamento<sup>22</sup>. O anúncio não-confirmado da nomeação, por Fernando Lugo, de Alejandro Hamed Franco<sup>23</sup>, como seu ministro das Relações Exteriores, constitui indicação suplementar da sensibilidade desse assunto.

Por outro lado, o comércio informal e ilegal na fronteira constitui fonte de dissabores e de gastos para o Estado brasileiro. A imperiosa necessidade de manter uma pesada estrutura de controle da Receita e da Polícia Federal, bem como a inundações sofridas pelos centros urbanos brasileiros de produtos desprovidos de controle de qualidade e que não recolhem impostos, constitui uma afronta aos mais elementares padrões de administração pública.

## Conclusão

**E**sta breve incursão indica a extraordinária pauta que os governos dos dois países devem enfrentar. A complexidade da tarefa é

.....

21. O governo equatoriano de Rafael Correa solicitou recentemente o fechamento da base militar us localizada em Manta.

22. Há versões de que teria saído de Ciudad del Este o veículo que destruiu a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), em 1994, e de que teria havido apoio logístico quando do atentado contra a Embaixada de Israel em Buenos Aires, em 1992.

23. Franco foi embaixador do Paraguai no Líbano, e é visto com desconfiança pelos Estados Unidos. Segundo informações não-confirmadas, ele está proibido de ingressar no território dos EUA e não pode utilizar companhias aéreas deste país.

potencializada pelo sofrível desempenho do Paraguai em alguns dos mais importantes índices avaliativos mundiais. Assim, segundo a Transparência Internacional, entre 158 Estados o Paraguai coloca-se em 144º no índice sobre a percepção da corrupção; o Fórum Econômico Mundial de Davos indica que, entre 117 economias avaliadas, o Paraguai é a 113ª em competitividade econômica. Finalmente, a população paraguaia, interrogada pelo Latinobarômetro sobre o seu apreço pela democracia, indicou que somente 13% estão satisfeitos com ela. Com esse resultado, o Paraguai coloca-se em último lugar entre os países avaliados.

Qual deve ser a atitude brasileira perante um país nessas condições e que tem a sua frente um governo que deve trilhar o caminho da democracia e do desenvolvimento? Devemos “deixar o garrote apertado na garganta do novo governo paraguaio”<sup>24</sup> ou, ao contrário, aportar nossa solidariedade, na tentativa de encontrar soluções conjuntas e consensuais? O caminho da solidariedade, trilhado atualmente pelo Brasil, na busca de um mínimo de justiça nas relações internacionais, é o único capaz de conduzir a Humanidade à paz. Os demais, como demonstram os atuais conflitos, desembocam tão-somente numa “paz dos cemitérios”.

Com seus erros e acertos, o atual governo tenta alterar, sem bravatas e personalismos, uma ordem internacional que privilegia o unilateralismo político e a exclusão socioeconômica

de três quartas partes da Humanidade. Embora passível de numerosos aperfeiçoamentos, o povo brasileiro encontra, na atual gestão, os rudimentos dos verdadeiros interesses nacionais, inspirando a crença de que a política internacional pode vir a ser um dos grandes feitos do governo Lula.

O Brasil não deve comportar-se de maneira imperialista frente a um vizinho debilitado e empobrecido. Não podemos lançar mão dos mesmos instrumentos que condenamos no passado, quando foram contra nós utilizados pelas grandes potências. A atitude serena, responsável e firme do governo brasileiro coaduna-se com o que deve ser a diplomacia de um país democrático: *firmeza nos princípios e maleabilidade no método*. Essa é a fórmula que melhor defenderá o interesse nacional. É também chegada a hora de colocar interesses setoriais brasileiros em segundo plano, passando a ver nos interesses coletivos da região, a médio e longo prazos, o verdadeiro e legítimo interesse do Brasil.

Não será com arroubos nacionalistas e com medidas musculares que avançaremos na defesa dos nossos interesses e do direito. Ao contrário: tal tática aprofundaria os litígios, como a história regional tem demonstrado. Não devemos trilhar um caminho que conduziria à implosão da América do Sul. A grandeza de uma nação provém da parcimônia e da responsabilidade que orientam suas relações com os mais débeis. Essa é a lição que atualmente o Brasil oferece ao mundo. ○

.....  
24. Consultar o sugestivo artigo de Marcos Coimbra, “Transigências na Política Externa”, em <http://www.mre.gov.br/index.php>.

# Paraguai-Brasil: A Necessidade de uma Nova Agenda

FERNANDO MASI

O pós-Guerra Fria representou mudanças importantes na agenda internacional dos países do Norte e do Sul. A globalização implicou colocar a agenda econômica e comercial no centro das disputas internacionais, e, pelo lado político, a luta se manifestou em unipolaridade *versus* multipolaridade. Nesse contexto, o papel que as potências emergentes começaram a desempenhar na Ásia e na América Latina é importante para entender esse processo de gestação de uma nova ordem internacional.

Coube ao Brasil converter-se num dos atores principais desse novo jogo de forças político e econômico internacional. O caráter terceiro-mundista e desenvolvimentista da política externa brasileira foi substituído gradualmente por uma posição mais de abertura e de alianças regionais, para enfrentar os novos desafios da globalização e aumentar a capacidade de negociação do país como *global trader*.

Segundo os próprios analistas brasileiros, essa nova inserção do Brasil no pós-Guerra Fria manifestou-se de duas formas. A primeira delas, denominada “autonomia participativa”, consiste no papel clássico de uma potência média de adesão às normas e instituições multilaterais em processo de construção,

FERNANDO MASI é sociólogo e economista, e diretor do Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

Tradução de *Micheline Christophe*.

de maneira a colaborar com a governabilidade internacional. Essa posição correspondeu ao governo de Fernando Henrique Cardoso. A segunda é a chamada “autonomia para a mudança da ordem internacional” e se caracteriza por ser mais ofensiva que a primeira estratégia e pela necessidade de articular uma ação coletiva de países médios ou emergentes, como o Brasil, com o objetivo de mudar as normas da ordem internacional vigente por meio de pólos regionais de poder, de forma a atenuar uma excessiva unipolaridade resultante do pós-Guerra Fria. Essa segunda posição é exercida pelo governo Lula<sup>1</sup>.

A criação do Mercosul marcou o início de um período em que a integração e a cooperação começaram a substituir as históricas rivalidades geopolíticas na América do Sul, ao mesmo tempo em que se foram dissipando os temores do denominado “expansionismo brasileiro”. Os acordos de livre-comércio entre o Mercosul e o resto dos países do subcontinente e o posterior surgimento do projeto União das Nações Sul-Americanas (Unasul) foram aparentemente criando as condições necessárias para que o Brasil despontasse como poder regional, e

1. Ver M. Regina Soares de Lima (2007), “Autonomia, Não Indiferença e Pragmatismo: Vetores Conceituais da Política Externa do Governo Lula”, em P. Motta Veiga (coord.), *Comércio e Política Comercial no Brasil: Desempenho, Interesses e Estratégias*, São Paulo, LATN-CINDES, pp. 13, 14.

com maior capacidade negociadora nos foros internacionais, principalmente na Organização Mundial de Comércio (OMC).

Porém a liderança brasileira de novo cunho não está consolidada na região. Por um lado, Chile, Peru e Colômbia aparecem com agendas próprias não-coincidentes com a estratégia de política comercial e externa do Brasil, embora se mostrem cooperativos em assuntos de interesse regional, principalmente no que tange à integração física. Por outro lado, a Venezuela se apresenta com uma agenda internacional e regional mais ideológica que pragmática e disputa a liderança brasileira como poder regional, enquanto a Bolívia reivindica seus direitos contra os “abusos” brasileiros do passado recente na questão energética.

Dentro do Mercosul, a Argentina não é um parceiro muito confiável, e, entre os pequenos, o Uruguai se transforma em crítico permanente do Brasil, por negar-se este último a aprofundar o processo de integração regional. Além disso, o Uruguai sofre as conseqüências de uma abertura regulada do mercado brasileiro aos seus produtos. Assim, as concessões que o Brasil ofereceu ao resto do subcontinente para exercer uma “liderança benévola” ainda não permitem ao país contar com todo o apoio necessário para se tornar poder regional.

Dentro desse contexto, o Paraguai aparece como o país mais leal aos interesses brasileiros, tanto nas práticas do período da Guerra Fria, que ainda persistem em relação a esse país, como também nos novos alinhamentos da estratégia brasileira de inserção regional e internacional. A chegada do governo Lugo pode pôr fim a essa “lealdade”, que tem trazido poucos benefícios ao Paraguai, e substituí-la por um novo tipo de relação, mais equitativa e mais justa.

## Os eixos de dependência

**P**ara entender os principais campos onde se tecem as relações entre Paraguai e Brasil e quais têm sido os resultados dessa relação, é

preciso fazer uma breve resenha histórica das últimas décadas.

A tradicional dependência comercial, econômica e política paraguaia em relação à Argentina foi substituída, a partir da década de 1970, por uma aproximação mais estreita em relação ao Brasil, em termos financeiros, comerciais e militares. A aproximação se traduziu na abertura de novas vias de comunicação interna e externa, no início da agricultura comercial e na modernização socioeconômica, pela via da construção da hidrelétrica Itaipu Binacional, que colocou o país mais perto dos fluxos comerciais e financeiros internacionais.

A abertura de uma conexão física e comercial com o Brasil trouxe mudanças importantes. Em primeiro lugar, com a entrada da soja, a partir do desenvolvimento dessa cultura empresarial na zona fronteira com o Brasil, o aumento do cultivo de algodão, estimulado pelo Estado paraguaio, e a alta dos preços internacionais desses produtos, surgiu uma agricultura comercial em maior escala e fortaleceu-se a estratégia de especialização do país como exportador de *commodities* agrícolas<sup>2</sup>.

Em segundo lugar, a abertura em relação ao Brasil não só significou fluxos crescentes de exportação de *commodities* agrícolas, como também um trânsito elevado de importações paraguaias, com altos níveis de ilegalidade ou contrabando, em várias modalidades. A mais importante de todas teve início em meados dos anos 1980, incentivada pelas altas cargas tributárias internas dos vizinhos ao Paraguai e pelos altos níveis de proteção alfandegária dos mesmos. Ela consistia em um comércio de triangu-

.....

2. Até fins dos anos 1970, os principais produtos de exportação do Paraguai eram carne e madeira. O fechamento do mercado europeu para a carne paraguaia a partir de 1973 afetou fortemente os níveis de venda externa desse produto. A saída da madeira era feita principalmente em rolo e de forma ilegal, para o Brasil. O cultivo extensivo de soja iniciou um processo de desmatamento maciço da rica Região Oriental do país.

lação de bens de consumo de luxo<sup>3</sup>, importados principalmente do Leste asiático e dos Estados Unidos de forma subfaturada ou ilegal, e sua subsequente reexportação, pelo Paraguai, para os países vizinhos, de forma também ilegal. Esse comércio de triangulação já se formalizou do lado paraguaio a partir dos anos 1990, o que não aconteceu do lado brasileiro, ao permanecer ainda pendente a eliminação da dupla tributação alfandegária no Mercosul.

Em terceiro lugar, a construção da hidrelétrica binacional de Itaipu (Paraguai-Brasil) aumentou muito os fluxos de capital em direção à economia paraguaia, tornando-se um dos principais, e sem precedentes históricos, fatores de crescimento da economia, especialmente no período 1975–1981<sup>4</sup>. Com Itaipu, e mais tarde com a construção de outra hidrelétrica com a Argentina (Yacyretá), o Paraguai tornou-se um exportador importante de energia elétrica na região, o que passou a representar importante receita para o Tesouro nacional<sup>5</sup>.

Apesar de a abertura em relação ao Brasil ter sido um processo planejado gradualmente pelo regime autoritário de Stroessner, os seus resultados não representaram exatamente as conseqüências de uma estratégia de crescimento econômico. Ao contrário, foram produzidos pelo próprio processo de abertura e aproveitados pelo regime dominante, que acumulou rendas em benefício de um grupo

.....

3. Cigarros, bebidas alcoólicas, relógios, câmaras fotográficas, brinquedos, eletrônicos, artigos de informática etc.

4. Os pagamentos de Itaipu por vendas de bens e serviços durante a construção dessa hidrelétrica chegaram a constituir um fluxo três vezes maior que o PIB nacional. O PIB crescia a uma razão média de 9% ao ano, no período de 1975–1981.

5. As receitas por venda de energia elétrica equivaliam a 20% do total de exportações registradas de bens do país e a 25% das receitas totais do governo nos primeiros anos do novo século. Cálculos realizados com dados do Banco Central do Paraguai (balança de pagamentos) e do Ministério da Fazenda (Relatório Fiscal).

político-econômico próximo ao ditador. Assim, por exemplo, o Estado paraguaio nunca estimulou medidas em favor da agroindustrialização para aumentar o valor agregado e a oferta exportável do país; tampouco teve um plano de aproveitamento da energia elétrica para fins de industrialização ou de desenvolvimento; e, finalmente, apostou em um modelo informal de triangulação comercial com poucas bases de sustentabilidade no tempo.

## Pouco mudou após as ditaduras

Esses eixos da relação entre ambos os países continuaram depois da ditadura, sem que os governos da transição democrática (da mesma orientação política de Stroessner) se preocupassem em realizar qualquer modificação em benefício do país. A soja, a venda da energia elétrica e o comércio de triangulação se tornam com o tempo a base do crescimento econômico do país. Mas esse modelo econômico muito rapidamente acabou diminuindo a qualidade de vida dos habitantes do Paraguai, provocando altos níveis de pobreza e de desemprego.

O Paraguai desenvolveu com o Brasil uma dependência muito forte a partir das décadas de 1970 e 1980. Atualmente, essa dependência se observa na venda de energia hidrelétrica, que se traduz em receitas significativas para o Tesouro paraguaio; no comércio de reexportação, que tem como principal mercado de destino o Brasil e representa cerca de 50% das receitas tributárias do país; e na exportação de soja, principal cultivo de exportação, em grande parte produzida por imigrantes brasileiros ou “brasiguaios”. Além disso, cerca de 20% das exportações do Paraguai têm como destino o mercado brasileiro e quase 30% dos fluxos de investimento externo direto que o Paraguai recebe provêm do Brasil, situando-se este país como segundo investidor mais importante, logo depois dos Estados Unidos<sup>6</sup>.

.....

6. Cifras do Banco Central do Paraguai, 2006.



O modelo econômico do Paraguai, construído nos últimos trinta anos com a ajuda do Brasil, não lhe permitiu um pleno aproveitamento da abertura comercial que o Mercosul representou, tampouco uma inserção competitiva nos mercados regional e internacional. Além disso, nem a ditadura de Stroessner nem os governos que a sucederam tiveram a vontade de retomar o tratamento do tema da cessão de um recurso natural, como a energia hidrelétrica, satisfazendo-se com uma compensação mínima e postergando assim um rápido desenvolvimento industrial do país.

### Uma nova agenda bilateral

O Governo de Lugo, em seu Plano Estratégico Econômico e Social, propôs-se a trabalhar para sustentar o crescimento econômico dos últimos anos, mas com uma melhor distribuição de renda, maior geração de emprego e uma redução da pobreza extrema que no Paraguai chega a níveis alarmantes<sup>7</sup>. Isto significa uma mudança gradual, mas sustentada, do atual modelo econômico. Significa, ao mesmo tempo, uma reformulação dos principais eixos de relação com o Brasil para favorecer um Paraguai mais competitivo e ao mesmo tempo mais equitativo.

Uma relação mais fluida com o Brasil a partir da década de 1970, embora tenha contribuído para a modernização do país, não se reverteu, entretanto, em aumento da produtividade e do crescimento econômico do país, mesmo dentro do Mercosul. Isso porque as duas atividades principais derivadas dessa relação – produção de soja e comércio de reexportação – não tiveram um efeito importante sobre o desenvolvimento do país e a geração de emprego, porque, além de tudo, o Paraguai decidiu não aproveitar boa parte da energia hidrelétrica que lhe pertence para um processo de industrialização do país.

.....  
7. A pobreza extrema atinge 20% da população paraguaia.

### *Complementaridade produtiva*

Portanto, o primeiro tema de uma nova agenda de relação com o Brasil deve consistir em negociar a eliminação gradual do comércio de reexportação, para substituí-lo por um vínculo produtivo que gere maior valor agregado e emprego no Paraguai e diminua as restrições de acesso de produtos nacionais ao mercado brasileiro.

O comércio de reexportação tem como origem a demanda brasileira de produtos baratos e como beneficiário o consumidor brasileiro, além de gerar emprego no próprio Brasil e não precisamente no Paraguai. Por exemplo, o Paraguai importa da Ásia grandes volumes de componentes e peças de computadores que, reexportados para o Brasil, terminam em pequenas e médias empresas montadoras de computadores em torno da cidade de São Paulo, gerando assim emprego no Brasil e não no Paraguai. No fluxo de reexportação do comércio fronteiriço de Ciudad del Este, os principais postos de trabalho são dos “sacoleiros”, empregados de atacadistas no Brasil, e dos empregados brasileiros das principais lojas dessa cidade. Aos paraguaios sobra o emprego informal dos pequenos negócios (*mesiteros/camelôs*).

Esse comércio de caráter ilícito sempre teve a conivência das autoridades brasileiras. Criou uma rede delituosa fronteiriça de comércio de drogas, armas e lavagem de dinheiro. A responsabilidade de combater essa rede transfronteiriça de operações ilegais é compartilhada por ambos os países, porém o peso maior dessa responsabilidade cabe ao Brasil, já que as operações ilícitas se originam nesse país, pois ali são planejadas, ainda que sua execução ocorra em território paraguaio. A eliminação dessas operações de triangulação, portanto, depende principalmente da vontade do Brasil, vontade à qual o Paraguai deve somar esforços para substituir o círculo vicioso da triangulação comercial pelo círculo virtuoso da complementaridade produtiva.

O Paraguai deve abandonar seu papel de simples fornecedor de matérias-primas para o Brasil e aproveitar seu potencial agrícola para exportar maior valor agregado em cadeias produtivas que tenham como destino final o mercado brasileiro e o mercado internacional. Uma agroindustrialização exportadora tem como principal motor a zona fronteira com o Brasil, onde se concentra a maior parte do PIB agrícola do país, bem como os “brasiguaios”, os principais produtores. Estes últimos têm condições de liderar o processo de agroindustrialização, que poderá gerar empregos seja nas próprias indústrias, seja nas pequenas e médias unidades de produção agropecuária, se integradas a cadeias produtivas.

A propósito, já existem vários empreendimentos agroindustriais na zona dos “brasiguaios”. Um aprofundamento da agroindustrialização, como, por exemplo, a produção de rações (a partir de grãos) para alimentar a produção de suínos e frangos e aumentá-la, beneficiará a pequena e média produção, reduzindo os conflitos existentes entre camponeses e “brasiguaios”<sup>8</sup>.

Para que a complementaridade agroindustrial com o Brasil tenha êxito, este deve abrir seus mercados tanto ou mais que a abertura oferecida, por décadas, para itens de reexportação. Ao mesmo tempo, o Paraguai deverá negociar com o Brasil a chegada de maiores investimentos deste país, mas orientados para a agroindustrialização e com o objetivo de fornecer insumos para as cadeias agroindustriais do Brasil, ligadas ao mercado internacional. Isto é, além de negociar compensações pela perda de receitas fiscais, devido à eliminação do comércio de reexportação, o Paraguai deverá exigir do Brasil que seus mercados se abram definitivamente a itens que realmente contribuem para o crescimento e a

geração de emprego no Paraguai e para uma integração efetiva ao Mercosul.

O Paraguai abriu suas portas à migração de brasileiros sem nenhum tipo de condição, como não o faria o próprio Brasil. É verdade, os “brasiguaios” fizeram da soja o produto campeão das exportações do Paraguai. Mas os benefícios se fizeram à custa da expulsão de camponeses, o que provocou constantes conflitos de terras, desmatamento maciço e degradação ambiental. Todos esses aspectos, assim como a regularização do *status* migratório dos “brasiguaios”, devem ser objeto de negociação na agenda bilateral. Deve-se considerar, ainda, o surgimento de um novo fluxo migratório brasileiro, desta vez no Chaco paraguaio. Além disso, com a nova migração brasileira, surgiram bandos delinqüentes e de narcotráfico que operam a partir do Brasil e ameaçam os produtores agrícolas paraguaios e os próprios produtores brasileiros assentados no Paraguai.

#### *Itaipu: energia para a agroindustrialização*

O segundo tema da agenda, e não menos importante, diz respeito à utilização e ao preço da energia hidrelétrica de Itaipu. Não há dúvida de que o Paraguai deve exigir a renegociação do Tratado de Itaipu por seu caráter muito injusto, principalmente no que diz respeito ao preço de venda da energia. Um tratado firmado entre duas ditaduras militares, que atendeu exclusivamente aos interesses do Brasil, em troca de benefícios para um grupo de empresários e políticos privilegiados pela ditadura paraguaia.

O governo de Lula declarou que não existe vontade brasileira de renegociar o tratado. Porém uma posição intransigente do Brasil sobre uma reivindicação justa do Paraguai deixa de enxergar o futuro, quando em quinze anos terminar a vigência do tratado. Nesse momento, o Paraguai terá o direito de fixar o preço da energia e de escolher os clientes para vender a energia que hoje, pelo tratado, só pode vender para o Brasil. Além de um preço justo pela venda

8. Para uma proposta mais completa, ver G. Fabelba y F. Masi (2003), *Desarrollo Regional y Competitividad en el Este. Estudio Exploratorio del Alto Paraná*, CADEP/Universidad Católica de Alto Paraná, Hernandarias, Paraguay.

da energia de Itaipu, o Paraguai deve deixar de utilizar apenas marginalmente o caudal energético que lhe cabe, para iniciar um processo de agroindustrialização que dê base a um crescimento sustentável de sua economia.

Diante dessas realidades, vários são os cenários de negociação que podem ser considerados. Em primeiro lugar, o Brasil pode concordar em elevar o preço de compra da energia, mas em troca de que o Paraguai não aumente substancialmente o uso da energia de Itaipu, dadas as necessidades da demanda elétrica brasileira. Um segundo cenário seria outorgar ao Paraguai um maior uso da energia hidrelétrica para promover a industrialização do país, porém em troca de não elevar o preço de compra de energia ou de elevá-lo apenas minimamente. Outros cenários podem resultar de combinações dos dois primeiros. Mas, se a opção é a primeira, o Paraguai poderia receber pagamentos de Itaipu muito superiores aos que atualmente recebe e utilizá-los para fins de redução de assimetrias estruturais do Mercosul, com um impacto muito maior que o possibilitado pelos Fundos de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Sem um uso da energia de Itaipu, não é possível pensar no aumento da capacidade industrial do país, e, portanto, tampouco é possível aumentar os investimentos no setor produtivo ou atrair investimentos do próprio Brasil. O governo de Lugo deverá avaliar os prós e contras do conteúdo de uma renegociação do Tratado de Itaipu, mas o que não deverá postergar é um

maior uso da energia hidrelétrica de Itaipu para promover o crescimento econômico do país.

Por mais de 30 anos, os benefícios de Itaipu se concentraram quase exclusivamente no Brasil, e a energia renovável resultante não foi objeto sequer de um processo de integração energética na região. As concessões que hoje o Paraguai deve fazer em um processo de negociação da venda e do uso da energia hidrelétrica devem ser mínimas, e muito maiores são as compensações que o Brasil deve fazer, com ou sem renegociação do Tratado. De outra forma, Itaipu não continuará sendo um fator de desenvolvimento e de melhoria da qualidade de vida para o Paraguai.

### Uma nova partida

O Governo de Lugo busca em sua relação com o Brasil uma reparação histórica e está disposto a jogar essa partida. Mas a reparação não se limita nem deve limitar-se a Itaipu. A agenda bilateral com o Brasil é uma agenda para o desenvolvimento do Paraguai, que deve deixar de lado os eixos do atual modelo econômico paraguaio, construído com o apoio do Brasil, e substituí-lo por outro modelo, que faça sentido para o país e sua integração ao Mercosul. Daqui para a frente, o Paraguai pode ser “leal” a um Brasil que deixe de lado seus alinhamentos da Guerra Fria com o Paraguai e se proponha a ajudar este país em bases diferentes, respeitando sua soberania e sua vontade de integração real. ○

# A Internacionalização da Indústria Farmacêutica Brasileira

*Um Caminho Sem Volta*

.....  
ALEXANDER TRIEBNIGG

Desde a década de 1990, está em curso uma forte transformação da indústria farmacêutica internacional. De um lado, a indústria se expande para além das fronteiras dos países-sede das empresas do setor, descentralizando não apenas atividades comerciais e industriais mas também processos de pesquisa e desenvolvimento dos quais resultam inovações. De outro lado, essa expansão tende a concentrar determinadas atividades em alguns países-chave, que se especializam em produtos ou em etapas da cadeia farmacêutica. Um dos principais reflexos desse movimento é o crescimento dos fluxos globais de comércio internacional de medicamentos e matérias-primas para o setor.

O processo de internacionalização da cadeia farmacêutica é impulsionado por diversos fatores, alguns específicos do setor, outros típicos da globalização produtiva. O crescimento da demanda por produtos farmacêuticos tanto nos mercados centrais como nos países emergentes explica em parte esse movimento. A busca de maior competitividade via investimentos na qualidade, eficiência e especialização também colabora para a internacionalização da indústria farmacêutica. Sejam quais forem os *drivers*, as empresas farmacêuticas tanto de pesquisa como de genéricos vêm-se posicionando para competir em um ambiente cada vez mais acirrado.

.....  
ALEXANDER TRIEBNIGG é presidente da Novartis do Brasil.

Não só está mais difícil descobrir e comercializar uma nova droga, como também as margens de lucro das empresas genéricas estão-se tornando cada vez menores.

Nesse sentido, uma das principais estratégias para a internacionalização da indústria farmacêutica tem sido as fusões e aquisições entre empresas do setor localizadas em países diversos. Por meio dessas operações, as empresas buscam acesso a mercados regulados, diversificação da carteira de produtos, incorporação de tecnologias específicas, entre outros objetivos.

Entre os diversos exemplos de expansão internacional por parte de empresas farmacêuticas destacam-se:

- em 2005 a Novartis fortaleceu seu braço de genéricos Sandoz comprando a alemã Hexal e a americana Eon, tornando-se assim a segunda maior empresa de genéricos do mundo;
- a japonesa Daiichi-Sankyo fechou acordo com a indiana Ranbaxy para obter seu controle acionário;
- a israelense Teva, hoje líder global de genéricos, comprou a espanhola Bentley para fortalecer sua presença no mercado espanhol de genéricos e posteriormente comprou a quarta maior empresa de genéricos do mundo, a norte-americana Barr;
- a francesa Sanofi-Aventis fez recentemente oferta de compra das ações da empresa de genéricos Zentiva, da República Tcheca

(a operação foi inicialmente recusada pelo Conselho da Zentiva).

Na mesma linha, a internacionalização do setor é também impulsionada pela crescente terceirização e descentralização dos processos produtivos e inovadores das empresas. A constante busca de inovação na indústria farmacêutica tem igualmente fomentado um movimento de fusões, aquisições e terceirização envolvendo empresas localizadas em países diferentes. Nesse sentido, é importante destacar o crescimento de serviços voltados para a inovação farmacêutica fora das sedes das matrizes das empresas do setor, muitos dos quais altamente especializados e localizados em países estrangeiros. A facilidade com que dados e informações podem ser transmitidos para qualquer local do planeta possibilitou o surgimento de redes internacionais de inovação, às quais a indústria farmacêutica está fortemente ligada em diversos elos da cadeia de pesquisa e desenvolvimento. Cabe destacar que essa cadeia envolve empresas de testes clínicos, institutos de pesquisas, empresas de biotecnologia, desenvolvedores de *softwares* e soluções tecnológicas, entre outros. A viabilização de algumas dessas empresas altamente especializadas que fazem parte dessa cadeia só é possível devido à escala global em que as mesmas atendem.

As empresas Ranbaxy, da Índia, e a Teva, de Israel, são bons exemplos da estreita relação entre inovação e internacionalização via parcerias. A Ranbaxy mantém projetos de cooperação com a GSK e a Merck para o desenvolvimento de novos medicamentos. A empresa tem em seus quadros 1 200 cientistas que atuam em duas áreas: 1) inovações incrementais buscando melhorias na performance de medicamentos e na redução de eventos adversos e 2) descoberta de novas moléculas para o tratamento do câncer, de doenças respiratórias e de doenças infecciosas. A israelense Teva investe em P, D&I para o desenvolvimento de novas drogas em três áreas: imunologia, oncologia e desordens

neurológicas. A empresa sustenta parcerias com *start-ups* israelenses e instituições acadêmicas para ter acesso imediato a projetos promissores ainda nas suas fases iniciais. Em 2008, a Teva começou a buscar projetos similares em nível global.

## Rumo à internacionalização

No Brasil, apesar de haver uma cadeia bastante avançada, constituída por empresas de capital nacional e estrangeiro, ainda são tímidos os movimentos de internacionalização das empresas locais. Mesmo que empresas como a Biolab e a Eurofarma já mantenham parcerias com universidades brasileiras, essas parcerias ainda são mais exceção do que regra.

Tradicionalmente, o mercado farmacêutico no Brasil era segmentado da seguinte maneira: as empresas de capital estrangeiro fabricavam e comercializavam produtos inovadores (também chamados de produtos de marca) e as empresas de capital nacional eram responsáveis pela produção e vendas de produtos genéricos ou similares, ou seja, produtos que já tiveram suas patentes expiradas. A própria representação setorial da indústria segue essa lógica, já que os dois grupos tinham agendas estratégicas distintas.

É importante destacar, no entanto, que nos últimos anos o setor vem passando por um movimento bastante intenso de consolidação, fortalecendo algumas empresas nacionais e dando massa crítica para o desenvolvimento de inovações por parte dessas empresas, o que certamente terá reflexo numa maior internacionalização de toda a cadeia. Além de incentivos diversos por parte do governo brasileiro para promover a fabricação e o desenvolvimento de medicamentos no país, o crescimento de algumas empresas domésticas, sobretudo dentro do mercado de genéricos, vem proporcionando uma capitalização ímpar do setor. Na mesma linha, as operações das empresas multinacionais no país vêm-se sofisticando para além de processos industriais e estratégias comerciais,

TABELA 1 – *Exportação de Medicamentos do Brasil (Classe 3004 – em US\$)*

	Exportações	Importações	Saldo
2004	234 570 019	1 064 538 838	-829 968 819
2005	309 048 376	1 322 741 378	-1 013 693 002
2006	437 794 470	1 719 383 413	-1 281 588 943
2007	510 068 220	2 256 828 581	-1 746 760 361
2008 <sup>a</sup>	366 748 366	1 423 695 163	-1 056 946 797

a: período de jan. 2008 a jul. 2008.

Fonte: Secex/Aliceweb

muitas vezes em parceria com empresas locais que atuam em diversos elos da cadeia produtiva e inovadora.

Do ponto de vista industrial, outro fator importante que impulsiona a expansão internacional das empresas é a facilitação de trâmites de comércio internacional, o que possibilita a concentração de linhas produtivas em países que oferecem as melhores condições, do ponto de vista de competitividade econômica, segurança dos investimentos, disponibilidade de recursos, entre outros fatores. A facilitação dos trâmites de comércio internacional, por sua vez, pode ser explicada por diversas razões, entre as quais, a redução progressiva das tarifas aplicadas aos produtos farmacêuticos, seja no âmbito multilateral, seja dentro de blocos comerciais, a redução dos custos logísticos, a estruturação de serviços de transporte e a armazenagem especializada para a indústria farmacêutica. É justamente por conta dessa maior facilidade em deslocar matérias-primas e produtos finais que as empresas vêm concentrando suas linhas produtivas nos países que oferecem melhores condições para a especialização.

### *O mercado latino-americano*

Um dos destaques desse duplo movimento é o crescimento das exportações de produtos farmacêuticos do Brasil, sobretudo para países da América Latina (ver tabela 1). Seguindo a lógica verificada nos mercados internacionais, as

exportações de medicamentos a partir do Brasil podem ser explicadas parcialmente pela concentração da produção de algumas linhas globais de empresas multinacionais no país, de onde são fornecidas para todo o mundo. Trata-se fundamentalmente de comércio intrafirma, não apenas de produtos finais, mas também de insumos, matérias-primas, materiais para embalagens, etc. Essa tendência é ainda mais intensa do ponto de vista regional, dado que o Brasil vem-se consolidando como *hub* produtivo de diversas linhas de produtos para toda a América Latina.

Outro fator que explica a ampliação das vendas internacionais de medicamentos pelo Brasil é o crescente interesse das empresas de capital nacional em expandir suas operações para além das fronteiras do país. Além da proximidade geográfica e cultural, essas empresas enxergam a América Latina como área de expansão natural de seus mercados, como resultado das margens de preferência tarifárias estabelecidas pela rede de acordos de livre comércio assinados pelo Brasil na região e do alto nível regulatório exigido pela Anvisa (ver tabela 2 na página seguinte). Esse padrão de regras na maior parte das vezes possibilita a obtenção de licenças nos países da América Latina sem que haja a necessidade de grandes ajustes nos produtos e processos fabris. O Brasil é signatário de acordos de livre comércio com os seguintes países da região:

- Argentina, Paraguai e Uruguai (Mercosul);
- Chile (ACE 35 – Mercosul–Chile);

- México (ACE 53 – Brasil–México);
- Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (ACE 59 – Mercosul–CAN);
- Bolívia (ACE 36 – Mercosul–Bolívia);
- Cuba (ACE 43 – Brasil–Cuba).

Todos eles estabelecem margens de preferência tarifária para produtos farmacêuticos. Em alguns casos essa margem chega a 100%, garantido um diferencial competitivo em relação a empresas que exportam os mesmos produtos a partir de outros países.

A estratégia de iniciar as atividades internacionais pela América Latina é bastante comum em diversos segmentos industriais e de serviços do Brasil. Da mesma forma, empresas multinacionais costumam ter no Brasil sua sede para operações em toda a região, sejam elas no setor produtivo sejam no de serviços. Do ponto de vista industrial, notadamente no setor químico, de bens de capital, eletroeletrônico, de higiene pessoal, de produtos de limpeza, entre outros, a região é atrativa por existir demanda por produtos similares aos oferecidos no mercado brasileiro. Uma vez estabelecidas operações nesses países, as empresas em geral passam a entender a dinâmica internacional de seus segmentos e buscam oportunidades em mercados fora da região.

### *Mercados globais*

Apesar do crescimento das exportações brasileiras de medicamentos, é fato que a inserção internacional das empresas do setor continua muito aquém de suas possibilidades. Uma das empresas pioneiras na busca da inserção internacional no Brasil é a EMS-Sigma. Além de exportar para mais de quinze países, a empresa atua na Itália com um centro de pesquisas e tem uma *joint venture* em Portugal. Outra empresa bastante atuante em mercados internacionais é a Cristália. Além de exportar princípios ativos e produtos acabados para diversos países na América Latina, Ásia e Oriente Médio, a empresa disponibiliza também tecnologias para

TABELA 2 – Principais mercados de exportação de medicamentos

País	2007	%
Argentina	96 842 533	19,0
Venezuela	81 233 643	15,9
México	76 642 354	15,0
Colômbia	39 083 238	7,7
Dinamarca	32 809 351	6,4
Subtotal	326 611 119	64,0
Outros	183 457 101	36,0

*Fonte:* Secex/Aliceweb.

parceiros internacionais. A Pharmacopédia dos EUA reconheceu recentemente cinco substâncias sintetizadas pela empresa, considerando-as *reference standards*.

Mesmo que um mercado do tamanho do Brasil propicie a escala necessária para ganhos significativos de competitividade, a regionalização e internacionalização das empresas nacionais é um passo fundamental a ser dado, seja por meio de aquisição de empresas, celebração de parcerias estratégica, colaboração em pesquisa ou mesmo expansão de operações comerciais próprias em países estrangeiros. Diversas empresas brasileiras de outros segmentos já incorporaram a expansão internacional em suas estratégias, entre as quais Petrobrás, CSN, Gerdau, Ambev, Votorantim, Citrosuco e Embracer. Além de proporcionar acesso a novos mercados e tecnologias, a internacionalização reduz os custos de capital das empresas, na medida em que os riscos operacionais são pulverizados em vários mercados. Para o Brasil, a internacionalização das empresas tem um impacto importante nas contas públicas a médio e longo prazo, já que as mesmas tendem a remeter lucros e dividendos de volta para o país.

### *Políticas para o setor*

A importância da internacionalização como instrumento fundamental para o fortalecimento

TABELA 3 – Distribuição da carteira do Profarma por seus subprogramas

Subprograma	Número de projetos	Valor total dos projetos (em R\$ bilhões)	Valor do apoio do BNDES (em R\$ milhões)
Produção	34	1 277,6,	568,2
P,D&I	13	156,7	112,2
Fortalecimento das empresas nacionais	2	564,3	345,7
Total	366 748 366	1 998,6	1 026,2

Fonte: GSET/DEFARMA/BNDES

to das empresas e o aumento da competitividade já foi incorporada pelas políticas públicas do governo brasileiro. Nesse sentido, em 2005 o BNDES aprovou a primeira operação de financiamento voltada especificamente para a internacionalização de empresas brasileiras: a Friboi – a maior empresa frigorífica de carne bovina do país – recebeu US\$ 80 milhões para a compra da empresa argentina Swift Armour S.A.

Especificamente para a indústria farmacêutica, o BNDES lançou, em maio de 2004, seu Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (Profarma), como instrumento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Até dezembro de 2007 foram financiados 49 projetos com apoio financeiro de R\$ 1,03 bilhão, nas áreas de produção; fortalecimento de empresas nacionais e investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (ver tabela 3). Vale destacar que os dois últimos subprogramas do Profarma (fortalecimento de empresas nacionais e investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação) promovem de maneira indireta a internacionalização das empresas nacionais. Um dos objetivos do Profarma, em sua segunda fase, inaugurada em 2008, é criar uma empresa de controle nacional com faturamento superior a US\$ 1 bilhão e com forte presença internacional. Essa presença internacional, por sua vez, seria assegurada pelo desenvolvimento de produtos inovadores para exportação, assim como fusões e aquisições com empresas do setor em outros

países. O mesmo apoio dado pelo BNDES à Friboi seria oferecido a essa companhia.

### Caminho para a inovação

Há uma forte relação entre internacionalização, competitividade e inovação. Ao contrário das indústrias tradicionais, empresas de tecnologia (como é o caso da indústria farmacêutica) utilizam-se da internacionalização para ter acesso a recursos financeiros e humanos para pesquisa e desenvolvimento e fortalecer sua base tecnológica. Por exemplo, em junho deste ano a Novartis adquiriu a norte-americana Protez Pharmaceutical para fortalecer sua linha de antibióticos hospitalares e, em julho, a britânica GSK fez uma parceria com a Harvard Stem Cell Institute da Harvard University para o desenvolvimento de pesquisa em células-tronco.

Essa relação é discutida por Glauco Arbix em seu livro *Inovar ou Inovar: A Indústria Brasileira entre o Passado e o Futuro* (Ed. Papagaio, 2007). Arbix conclui que existe uma relação positiva entre o desempenho exportador de um país e o estabelecimento de subsidiárias de suas empresas no exterior. Na mesma linha, o autor demonstra que os movimentos de internacionalização motivados pela busca da inovação – ou capacitação para a inovação – podem efetivamente melhorar o desempenho das vendas externas das empresas brasileiras. Conclui que investimento direto no exterior está fortemente



relacionado com a obtenção de preço-prêmio nas exportações. Em outras palavras, as empresas internacionalizadas com foco em inovação exportam mais do que aquelas que não se internacionalizaram, e tornam-se mais competitivas devido à incorporação de inovações tecnológicas advindas de tal processo.

A relação entre inovação e internacionalização é bastante evidente na indústria farmacêutica, sobretudo na área de pesquisa e desenvolvimento. Um produto farmacêutico inovador tem como mercado natural o mundo e não apenas o país em que foi desenvolvido. A escala global é necessária inclusive para justificar os altos investimentos realizados em processos inovadores na indústria farmacêutica. É justamente esse foco no mercado global que viabiliza que países pequenos como a Irlanda, Cingapura, Taiwan e Israel tenham uma indústria inovadora.

#### *Aliança com universidades*

Diversas empresas brasileiras vêm percebendo a importância de se diversificar com produtos inovadores e vêm investindo em estratégias similares. Alguns exemplos de empresas do setor que vêm seguindo esse caminho são a Ache e a Biolab. Ambas investem em pesquisa e desenvolvimento e mantêm parcerias com o setor acadêmico para o desenvolvimento de novos e melhores medicamentos. Há inclusive um consórcio entre as duas empresas e a União Química, o Coinfar, voltado justamente para a pesquisa e desenvolvimento de inovações radicais, dedicando-se à descoberta de novas moléculas de alto potencial terapêutico a partir da biodiversidade brasileira. O Coinfar foi criado em 2002 e mantém projetos em colaboração com instituições importantes como a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Instituto de Pesquisa Tecnológica de São Paulo

(IPT) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Cabe ainda mencionar o amplo portfólio de pesquisa na área de saúde e fármacos dessas e outras entidades acadêmicas do Brasil, com destaque para a Unicamp. Com a Lei de Inovação foram criadas condições para parcerias público-privadas e isso deve no médio e longo prazo impactar a estratégia de inovação das empresas, dando impulso à internacionalização da indústria farmacêutica brasileira. Deve-se ter em conta que as cadeias de inovação são absolutamente internacionalizadas, inclusive com mobilidade de cientistas e pesquisadores, e que o Brasil, ainda que timidamente, já integra algumas dessas redes.

#### Conclusão

**N**ota-se assim que a indústria farmacêutica do Brasil está muito próxima de acompanhar os passos que empresas do mesmo setor em outros países em desenvolvimento já deram em direção a mercados internacionais. Os ganhos desse movimento para as empresas e para o país são muito grandes, como já foi mencionado aqui.

Conclui-se assim que as principais questões estruturais que condicionam a internacionalização de empresas já estão equacionadas no país e restam apenas alguns ajustes a ser feitos para que a internacionalização se torne regra e não exceção. O consenso político e social em torno da promoção de inovação e da melhoria da competitividade na indústria certamente terá um impacto positivo nesse sentido. Por último, vale ressaltar que as empresas multinacionais presentes no mercado brasileiro podem ser um vetor importante da internacionalização da cadeia farmacêutica, como já ocorre em outros setores como tecnologia da informação e indústria automotiva. ○

# Dez Mitos sobre Defesa Nacional no Brasil

.....  
JOÃO PAULO SOARES ALSINA JR.

**E**ste artigo aborda o que se poderia chamar de incompreensão generalizada sobre as questões de defesa nacional. A idéia de mito é empregada no sentido adquirido no senso comum: o de argumentação falaciosa que possui relevância em vista de sua ampla aceitação em um determinado contexto social. Procuro demonstrar a inconsistência dos argumentos que sustentam visões dominantes sobre a problemática brasileira de defesa, sem utilizar citações e notas de rodapé<sup>1</sup>.

## Mito 1. O Brasil não precisa de Forças Armadas

**E**sse mito deriva da incompreensão sobre o papel das Forças Armadas prevacente em amplos setores da sociedade brasileira. Sua origem encontra-se no pacifismo antimilitarista proveniente de duas matrizes não-excludentes: a ingenuidade bem-intencionada e o preconceito puro e simples contra as instituições

.....  
1. Eventuais interessados em conhecer a bibliografia que embasa este artigo podem entrar em contato com o autor pelo email [jalsina@mre.gov.br](mailto:jalsina@mre.gov.br).

.....  
JOÃO PAULO SOARES ALSINA JR. é diplomata e autor do livro *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese Imperfeita*, Brasília, Câmara dos Deputados, 2006. As opiniões aqui expressas são de caráter pessoal e não representam necessariamente o pensamento do Ministério das Relações Exteriores.

de Estado que se ocupam da administração da coerção organizada. No primeiro caso, supõe-se que o sistema internacional tende à harmonia de interesses – embora os defensores dessa tese raramente sejam capazes de formulá-la em termos estruturados; no segundo caso, rejeita-se a instrumentalidade das organizações de força nacionais com base em seu suposto papel repressivo e na sua pretensa ausência de função social. Ambas as vertentes desse pacifismo *à outrance*, que nega, na prática, a necessidade de defesa da soberania e o papel do aparato militar na construção de sociedades democráticas, são pobres do ponto de vista conceitual. Com frequência, não passam do nível do preconceito e da ignorância *tout court*, não estando respaldados pela Carta de 1988.

## Mito 2. O Brasil não precisa de Forças Armadas com alta prontidão operacional e apreciável poder combatente

**E**sse mito merece explicação detida. Suas origens podem ser encontradas em visões, não necessariamente estruturadas do ponto de vista teórico-conceitual, presentes de maneira difusa na mídia, em setores da sociedade civil, no meio diplomático e mesmo nas hostes militares!

Qualquer medida de poder combatente – entendido como o *quantum* de capacidade destrutiva passível de ser aplicado pelas Forças Armadas em um conflito – deve ser sempre

comparativa. Neste ponto, o analista depara-se com uma dificuldade de base: como definir os antagonistas com os quais o poder combatente do país deverá ser comparado? A resposta está longe de ser consensual, tanto do ponto de vista acadêmico quanto do político. Em todo caso, ela terá de ser apresentada a partir de uma posição normativa passível de poucas restrições, uma vez que a Constituição brasileira e a Política de Defesa Nacional (PDN) permitem ampla margem para a interpretação do que constituiria ameaça à soberania e aos interesses nacionais. Portanto, para que se possa afirmar que o Mito dois é de fato mito, faz-se necessário demonstrar a necessidade de o Brasil contar com Forças Armadas com alta prontidão operacional e significativo poder combatente.

A apresentação da teoria que embasa os argumentos apresentados a seguir levaria este texto longe demais. No entanto, vale dizer que ela se fundamenta em inferências analíticas derivadas dos trabalhos de Barry Buzan, Ole Waever e David Mares. Abaixo, apresentam-se as premissas que justificam a necessidade de aumento do poder combatente e da prontidão operacional das Forças Armadas brasileiras:

- o poder militar continua a ser fundamental para a mensuração do poder no plano das relações internacionais. Embora a capacidade de o poder militar servir de suporte em outras áreas de barganha (sua fungibilidade) seja limitada, ela de forma alguma pode ser considerada igual a zero;
- a força armada domina as demais expressões do poder em contextos de interação em que não haja limitações significativas ao seu emprego;
- o poder militar pode ser utilizado tanto coercitiva quanto persuasivamente. Logo, ele constitui uma ferramenta útil para a consecução dos interesses de um Estado específico;
- a imprevisibilidade de um sistema internacional de contornos indefinidos, a interconexão em tempo real permitida pelos meios

de comunicação, os fluxos de pessoas e mercadorias entre Estados, os problemas ambientais de escala planetária, a diminuição do custo de utilização da força armada devido ao gigantesco *gap* tecnológico entre exércitos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, entre outros fatores, fazem com que a eclosão e a escalada dos conflitos interestatais se processe de modo acelerado;

- logo, as Forças Armadas brasileiras precisam possuir alta prontidão operacional, de modo que estejam prontas a dar resposta imediata a contingências que atentem contra a soberania e os interesses brasileiros. Da mesma forma, a alta prontidão justifica-se como fator dissuasório e de projeção internacional do Estado;
- como a garantia da soberania é atributo das Forças Armadas, estas devem estar prontas a impor custos elevados a qualquer Estado que pretenda coagir o Brasil militarmente – seja de modo explícito ou velado;
- tendo em vista a atual inexistência de contenciosos ou de séria incompatibilidade de valores entre o Brasil e os países mais poderosos do Ocidente – aqueles que teriam condições de empreender ações do tipo mencionado no item anterior –, bastaria ao país ser capaz de mobilizar poder combatente suficiente para elevar acima de zero o custo de qualquer ação como a citada no item acima;
- em contrapartida, as Forças Armadas também precisam garantir a supremacia militar brasileira no subcontinente, forma de demonstração da vontade nacional de liderar o processo de integração regional.

Em vista do que precede, afirma-se que se trata de mito a idéia de que o Brasil não precisa de Forças Armadas com alta prontidão operacional e apreciável poder combatente. Nessa linha, proceder-se-á à enumeração dos argumentos que estão por trás do Mito 2, de acordo com uma versão estilizada, própria a cada um dos atores que se ocupam de reproduzi-lo.

A mídia não se pronuncia sobre o projeto de forças brasileiro e o nível desejável de prontidão operacional das Forças Armadas. Praticamente não há discussão pública sobre esses temas no Brasil. No entanto, com frequência, programas de aquisição de sistemas de armas são avaliados a partir de uma perspectiva economicista, que se ocupa exclusivamente de ressaltar o valor da transação. Não raro, esse valor é cotejado com a resultante do investimento caso fosse aplicado na área social. Decorre desse nível de superficialidade no tratamento do tema a inferência difusa de que o aumento do poder combatente e da operacionalidade das Forças Armadas não constituem objetivos socialmente válidos.

A representação política da sociedade civil pouco interesse demonstra em acompanhar e fiscalizar os assuntos militares. Essa abdicação de controle dá ensejo a todo tipo de distorções – circunstância inerente às burocracias desprovidas de supervisão. Os temas relacionados com a prontidão operacional e o poder combatente das forças são praticamente estranhos aos parlamentares brasileiros. À retórica de valorização das Forças Armadas corresponde a ausência de interesse em destinar recursos para um setor não-identificado com os imperativos do clientelismo e da patronagem. Tudo isso ocorre em um contexto de profunda apatia da sociedade civil em relação às questões castrenses.

Estruturada conceitualmente a partir da apropriação seletiva do legado de Rio Branco, a diplomacia brasileira não encara o poder militar como ferramenta essencial de projeção dos interesses nacionais. Isso se deve a várias razões, sendo a mais saliente delas o fato de que, ao longo do século xx, o Itamaraty jamais pôde contar com um aparato militar que lhe permitisse maior latitude de atuação. Ademais, a retórica relacionada com a identidade internacional brasileira como a de uma potência pacífica limita a utilização clausewitziana da força armada. Logo, o plano declaratório da política externa não é conducente ao incentivo ao aumento do poder combatente das Forças

Armadas. Mais do que isso, a possibilidade desse aumento é suficiente para suscitar temores de desequilíbrio do balanço estratégico regional e de eventuais conseqüências negativas no que se refere à percepção do Brasil por parte de seus vizinhos.

Os próprios militares não raro agem de maneira contrária ao incremento do poder combatente e da prontidão operacional das instituições a que pertencem. Essa postura pode ser identificada em três circunstâncias distintas: quando existe a possibilidade de um *trade-off* entre o aumento de poder combatente e a manutenção ou ampliação de benefícios corporativos (salários, aposentadorias, pensões etc.); quando alguma modificação organizacional coloca em perigo a autonomia corporativa das forças singulares (por exemplo, o processo de criação do Ministério da Defesa); e quando a prioridade da instituição não é o incremento de poder combatente *per se*, mas a consecução de algum outro objetivo (preservação da ordem interna, no caso do Exército; desenvolvimento científico, tecnológico e da infra-estrutura aerospacial, no da Aeronáutica, por exemplo).

### Mito 3. O Brasil não deve incrementar seu poder militar sob pena de provocar desequilíbrio estratégico na América do Sul e fomentar corridas armamentistas

O conceito de equilíbrio estratégico, ao contrário do que supõe seu uso vulgar, é controverso do ponto de vista acadêmico. Torna-se ainda mais difícil falar em equilíbrio em uma região como a América do Sul, que se notabiliza por ser uma das menos armadas do mundo. A baixa capacidade de projeção de poder das Forças Armadas da região, acoplada aos limitados estoques de armamentos, acrescenta uma nota adicional de dificuldade em supor a existência de um equilíbrio estratégico que seja instrumental para a manutenção de relações amistosas entre os Estados sul-americanos. Na melhor

das hipóteses, poder-se-ia falar em um equilíbrio na irrelevância, termo em si contraditório, pois a essência da tese defendida pelos partidários do equilíbrio estratégico é a crença realista de que a balança de poder garantiria a paz enquanto permanecesse ajustada. Ora, é difícil sustentar que a ausência de conflitos recorrentes na América do Sul seja o resultado da operação da balança de poder. No máximo, esse poderia ser considerado um entre outros fatores que explicam tal circunstância.

Corolário da suposição de que o balanço estratégico seria instrumental para a manutenção da paz é a tese de que corridas armamentistas adviriam de eventual desequilíbrio. Novamente, trata-se um tema controverso como se fora um dado inequívoco da realidade. Os partidários dessa suposição raramente consideram que não há parâmetros consensuais para diferenciar esforços de reaparelhamento militar e corridas armamentistas. Da mesma forma, desconsideram as diferenças de percepção decorrentes da existência de uma estrutura social das relações entre os Estados da região mais tendente ao conflito ou à cooperação. Com efeito, iniciativas de modernização militar podem ser vistas como corridas armamentistas ou reaparelhamento corriqueiro, de acordo com o nível de confiança mútua existente. Esse fato parece escapar aos que temem corridas aos armamentos em consequência de desequilíbrios estratégicos. A estes escapa, ainda, a dimensão da política doméstica – essencial para a tradução de *inputs* externos em ações internas – e da viabilidade de material de uma reação ao que se conceba como desequilíbrio militar. Assim, a dinâmica da política doméstica e a disponibilidade de recursos modularão a reação de um país ao que entende ser um aumento de capacidades militares por parte de seu vizinho. Mesmo que as elites dirigentes de um país A entendam que a nação B está a ponto de adquirir vantagem militar considerável, isso não significa que terão coesão, vontade ou capacidade de reagir a essa circunstância. Portanto, o modelo ação-reação

implícito na idéia de corrida armamentista não se sustenta empiricamente, pois não pode ser generalizado.

Logo, não é possível antever *a priori* reações negativas a um incremento do poder militar brasileiro. Ao contrário, pode-se supor que essas reações, consubstanciadas em corridas armamentistas, não ocorrerão. Isso porque prevalece um ambiente de distensão entre o Brasil e seus vizinhos, além do fato de que nenhum deles teria condições de acompanhar os esforços de reaparelhamento brasileiro mesmo que entendessem assim proceder, uma vez que o Brasil pode dispor de recursos mais abundantes do que todos eles. Conclui-se que a tese que encara o fortalecimento de capacidades militares como prejudicial às relações brasileiras com os países limítrofes não possui solidez. Ela supõe como certos efeitos que são duvidosos e que não estão respaldados pela experiência regional recente.

De outra parte, subjaz ao mito em questão a desconsideração pela influência que os planos hemisférico e global exercem sobre a política de defesa. Ainda que o Brasil, na condição de potência regional militarmente débil, não exerça papel sistêmico importante no que se refere à segurança internacional, isso não quer dizer que os desenvolvimentos globais não afetem o país. As recentes descobertas de petróleo no litoral sudeste provavelmente aproximarão o Brasil de um dos mais tradicionais eixos de conflito entre Estados: a disputa por recursos energéticos. Desconsiderar essa possibilidade equivale a agir de modo autista. Logo, o Mito três é ainda mais falacioso por supor que a inserção internacional de segurança do país limitar-se-ia ao espaço sul-americano.

#### Mito 4. As Forças Armadas brasileiras possuem poder de dissuasão adequado

Essa idéia é sustentada por dois grupos distintos: aqueles que pouco conhecem sobre

as Forças Armadas e aqueles que crêem que a posição internacional do Brasil recomenda a manutenção de um baixo perfil militar – supostamente adequado à realidade de país em desenvolvimento. O primeiro grupo sustenta essa posição baseado em uma visão nacionalista ingênua e irrealista, que entende que as Forças Armadas representam uma instituição imaculada – centrada nos valores do patriotismo, da retidão moral, da abnegação etc. Essa visão, contudo, não merece ser tratada em detalhe. O segundo grupo, por sua vez, poderia ser subdividido em vários subgrupos.

O que une todas as vertentes que gravitam em torno da idéia de que o perfil estratégico brasileiro estaria adequado à sua estatura internacional é a concepção de que o país não pode aspirar a ser mais do que atualmente é: Estado em desenvolvimento não assolado por ameaças externas prementes, fraturado por seriíssimo problema de insegurança pública, debilitado por gravíssimas desigualdades sociais etc. Essas vulnerabilidades tornariam impossível a adoção de um perfil distinto do hoje prevalente no plano militar.

Ora, não se pode negar as debilidades brasileiras. No entanto, a visão descrita acima encerra um notável derrotismo, além de não considerar as contradições inerentes à política de defesa levada a cabo no presente. Se se considera que o perfil estratégico nacional é adequado, deve-se acreditar, por analogia, que a aplicação dos recursos destinados à defesa é satisfatória. Uma pesquisa superficial sobre os países que mais investem em defesa no mundo e seus respectivos arsenais indicará que esse não parece ser o caso. Sinteticamente, o Brasil encontra-se entre os dezesseis países que mais investem em suas Forças Armadas em termos absolutos. No entanto, há um abismo em termos de capacidades militares entre o nosso país e qualquer um dos quinze que se encontram à sua frente no *ranking*. O mesmo ocorrendo em relação aos cinco que se situam logo atrás dele. Isso se processa pelo fato de que mais de 80%

do orçamento da defesa se destina ao pagamento de salários, aposentadorias e pensões.

Nessas condições, caso fossem implementadas reformas que diminuíssem gastos com pessoal, mas mantivessem o mesmo orçamento, haveria possibilidade de aumentar os investimentos no aparelhamento das Forças Armadas; o que, *ipso facto*, negaria a tese de que o Brasil não poderia possuir capacidades militares mais importantes do que as atuais. Assim, o derrotismo paralisante daqueles que crêem nada poder ser feito não só é menos realista do que parece como também referenda um estado de coisas que é extremamente negativo, ou seja: o país investe tanto quanto muitos dos Estados melhor aparelhados em termos militares sem que obtenha retorno semelhante ao alcançado por estes últimos.

#### Mito 5. As Forças Armadas devem cumprir seu papel social por meio de ações cívico-sociais e da manutenção do sistema de recrutamento universal obrigatório

Por trás dessa visão, encontra-se mais ou menos formalizada a idéia de que o Brasil pode prescindir de Forças Armadas como instrumentos de garantia da soberania nacional. Essa *rationale* supõe que:

- não haveria ameaças externas contra as quais o Brasil precisasse se preparar militarmente;
- as Forças Armadas, nesse contexto, precisariam “ser úteis” ao país por meio de ações não diretamente relacionadas com a preparação para a guerra;
- diante das grandes desigualdades sociais e da tibieza da presença do Estado em setores importantes da vida nacional, uma forma de conferir utilidade às Forças Armadas seria a de empregá-las nas chamadas ações cívico-sociais;
- nessa mesma linha, a ampliação do recrutamento de jovens das camadas mais desfavorecidas da população serviria como forma

de inculcação de valores cívicos e de transmissão de conhecimentos básicos. O serviço militar obrigatório funcionaria, então, como um instrumento civilizatório.

De início, há um problema central relacionado com esse tipo de perspectiva: a Constituição Federal. Esta estabelece que uma das duas funções precípua das Forças Armadas é a defesa da soberania nacional. Logo, do ponto de vista legal, estas não podem abdicar dessa tarefa. Ocorre que o assistencialismo relacionado com a perspectiva mencionada encontra-se em direta contradição com a tarefa de defesa da soberania. Isso se dá porque existe um conflito entre a natureza das funções aludidas. A guerra moderna implica a necessidade de forças detentoras de alta prontidão operacional, capazes de atuar de modo coordenado com os demais ramos das Forças Armadas, tecnologicamente atualizadas, flexíveis. Essas características requerem a existência de oficiais e praças altamente qualificados – tanto em termos de capacitação intelectual e técnica quanto de adestramento. Recrutados temporários de baixa instrução não têm nenhuma condição de atender aos requisitos para a formação de um soldado apto a operar no campo de batalha digital contemporâneo.

Não resta dúvida de que a lógica do Mito cinco conduz a uma contradição fundamental de quase impossível resolução. Portanto, a manutenção de Forças Armadas cuja estrutura organizacional não privilegia a preparação de profissionais adaptados às exigências da guerra contemporânea significa insistir em um modelo que, a um só tempo, não elimina as desigualdades sociais e não proporciona ao país forças aptas a garantir satisfatoriamente a defesa da soberania nacional.

#### Mito 6. O orçamento militar brasileiro é baixo

Como proporção do PIB, o orçamento militar brasileiro é de fato baixo, mantendo-

se, nas últimas duas décadas, em menos de 2% do produto. No entanto, em termos absolutos, o orçamento militar do Brasil não é pequeno. O país encontra-se em décimo sexto lugar no *ranking* das nações que mais investem no setor. Se se comparar, contudo, o inventário de sistemas de armas e o nível de prontidão operacional das Forças Armadas brasileiras aos dos países que investem somas semelhantes em defesa – Holanda, Israel, Austrália, Coreia do Sul – chegar-se-á à conclusão de que existe uma enorme discrepância em desfavor de nossas Forças Armadas. A razão para que tal ocorra reside na parcela desproporcional ocupada pela rubrica relativa a pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas. Nos últimos anos, essa parcela tem sido consistentemente superior a 80% do orçamento efetivamente executado – percentual que não inclui os elevados gastos com o sistema de saúde militar. Para se ter uma idéia, as Forças Armadas dos EUA não chegam a gastar 40% do orçamento com pagamento de pessoal.

#### Mito 7. As Forças Armadas podem colaborar decisivamente no combate à criminalidade, o que lhes conferiria utilidade

Esse mito é uma variante especialmente grave do Mito 5. Os partidários dessa tese acreditam que o emprego das Forças Armadas em substituição ou complementação às polícias seria capaz de resolver ou minorar os problemas relacionados com a criminalidade, conferindo utilidade àquelas. Há diversos problemas envolvidos nesse tipo de mitologia. O primeiro deles é o que se refere aos aspectos legais. Não há no Brasil legislação que proporcione às Forças Armadas garantias suficientes para que tal tipo de atuação possa desenrolar-se de maneira juridicamente segura e eficaz – tanto no que toca às prerrogativas dos agentes do Estado, os soldados, quanto na definição da cadeia de comando entre militares federais e polícias estaduais. O segundo é o que se refere à eficiência

desse tipo de atuação. As intervenções realizadas até o presente demonstram que o emprego das Forças Armadas proporciona tão-somente uma sensação temporária de segurança. Não sendo possível manter grandes efetivos militares 24 horas por dia, sete dias por semana, nas ruas, a insegurança volta a aflorar assim que os soldados são retirados de suas posições. Deve-se ressaltar, ademais, que a maioria desses últimos é formada por recrutas não-instruídos em aspectos básicos das tarefas policiais. O terceiro aspecto é o relacionado com a flagrante incompatibilidade entre as missões de segurança pública e de defesa da soberania nacional. Assim, a convivência de demandas profissionais tão distintas em uma mesma instituição, em essência o Exército, faz com que esta não seja capaz de desempenhar nenhuma delas com a proficiência ideal. O quarto aspecto é o que diz respeito à exposição das Forças Armadas à corrupção decorrente de seu emprego em missões de caráter policial. Resta claro que esse é um risco não-desprezível, que colocaria em perigo instituições ainda preservadas da infiltração pelo crime organizado.

#### Mito 8. As Forças Armadas devem visar o desenvolvimento da Nação, aceitando trocar poder combatente imediato por projetos de desenvolvimento científico-tecnológico de prazo incerto

A noção de que o Brasil vive em um paraíso kantiano<sup>2</sup> no plano de suas relações exteriores dá ensejo à visão de que o país pode dar-se ao luxo de trocar poder combatente imediato por iniciativas de desenvolvimento científico e tecnológico de prazo incerto (por exemplo, o Veículo Lançador de Satélites – VLS – e o submarino de propulsão nuclear). Segundo esse

.....  
2. Referência à idéia de que os países tenderiam à paz, pela universalização progressiva da razão, presente na obra de Immanuel Kant, filósofo alemão (1724-1804).

raciocínio, a ausência de percepção de ameaças externas iminentes permitiria que se investissem os poucos recursos destinados à aquisição de sistemas de armas em projetos nacionais de desenvolvimento tecnológico – alguns deles não-relacionados diretamente com a produção de armamento, como no caso do VLS.

Esse tipo de mitologia esbarra em três aspectos da realidade contemporânea. Em primeiro lugar, parte da premissa controversa de que as Forças Armadas brasileiras não precisariam de alta prontidão operacional – que inclui a posse de armamento pronto a ser utilizado. Em segundo lugar, o *trade-off* poder combatente imediato *versus* desenvolvimento tecnológico de longo prazo encontra um obstáculo insuperável na ausência de recursos para a rápida conclusão dos sistemas de armas pretendidos. Assim, a ausência de recursos dá origem a longuíssimos ciclos de desenvolvimento, o que resulta na produção de armamento inevitavelmente obsoleto em comparação com o que se fabrica nos principais países inovadores. Essa circunstância acaba por limitar a utilidade e a capacidade de exportação de tais sistemas de armas – ultrapassados antes mesmo de nascerem. Em terceiro lugar, a baixa capacidade de aquisição desses sistemas pelas Forças Armadas brasileiras acaba tornando seus custos de produção proibitivos e desincentivando a consolidação de um parque nacional de material bélico capaz de fornecer armamentos atualizados às forças singulares.

O quadro acima descrito revela o caráter problemático da manutenção de visões desenvolvimentistas que acabam por gerar efeitos duplamente perversos: não contribuem decisivamente para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, tampouco provêm os sistemas de armas necessários para garantir a adequada prontidão operacional das Forças Armadas brasileiras. Exceção parcial a esse modelo é a representada pelo projeto naval nuclear, que, se, por um lado, deu ao país o domínio tecnológico do ciclo completo do enriqueci-



mento de urânio, por outro, não foi capaz até o momento (30 anos depois de seu início!) de produzir o reator necessário à propulsão de submarinos.

### Mito 9. A política externa de um país periférico como o Brasil não precisa estar respaldada por poder militar apreciável – sendo este somente útil no que concerne às operações de manutenção da paz

Este mito é uma variação sobre o tema dos mitos anteriores. Parte do pressuposto de que a força armada não é útil ou utilizável por parte de um país como o Brasil. Naturalmente, também vem embutida nessa perspectiva a noção de que o plano internacional tenderia ao kantianismo ou de que, mesmo que não tendesse, o país nada poderia fazer para resguardar seus interesses por meio de instrumentos militares. A exceção a essa regra seria a das operações de manutenção da paz da ONU. Por não envolverem o uso direto da força e por possuírem caráter essencialmente humanitário, esse tipo de operação constituiria uma forma válida de afirmação internacional do Brasil. Ademais, por não serem muito exigentes em termos de preparação militar e de meios materiais, poderiam ser desempenhadas por nossas Forças Armadas – o que reiteraria o comprometimento nacional com os esforços em prol da paz, legitimando as pretensões brasileiras de ocupar assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Embora não haja dúvida de que a participação em operações do gênero tenha como efeito o aumento do prestígio e da visibilidade internacional do Brasil, não se pode negligenciar os aspectos potencialmente negativos derivados da especialização das Forças Armadas em operações de manutenção da paz. Em primeiro lugar, é por demais duvidosa a premissa de que esse tipo de operação possa vir a constituir o cerne da política de defesa brasileira – por inúmeras

razões, entre as quais a da dimensão do contingente militar brasileiro. Em segundo lugar, não é consensual a visão de que a participação nelas possa por si só influenciar a comunidade internacional a aceitar o Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança. Em terceiro lugar, é controversa a suposição de que as operações de manutenção da paz possam ser instrumentais para aumentar a prontidão operacional das Forças Armadas – tendo em vista a ausência de identidade entre esse tipo de operação e as tarefas de defesa da soberania. Em quarto lugar, deve-se mencionar que o caráter parapolicial de operações desse tipo pode contribuir para reforçar as correntes de opinião que enxergam no envolvimento das Forças Armadas na segurança pública uma espécie de bala de prata para a resolução dos problemas de criminalidade registrados no Brasil. Em quinto lugar, a utilização das operações de manutenção da paz como argumento em favor do aparelhamento e da modernização das Forças Armadas constitui uma faca de dois gumes, isso porque reforça a percepção de que Marinha, Exército e Aeronáutica não teriam papel relevante a exercer em termos de segurança militar externa (defesa *stricto sensu*).

Em resumo, as operações de manutenção da paz não podem constituir o alfa e o ômega da política de defesa, sob pena de se negligenciar a capacidade de defesa brasileira.

### Mito 10. As questões de defesa não são prioritárias e, portanto, não há necessidade de maior integração entre as Forças Armadas por meio de um Ministério da Defesa forte e atuante

Este mito vem sendo propalado de maneira intermitente pelo estamento militar como forma de preservar sua autonomia corporativa, tendo sido utilizado durante o processo de redação da Carta Magna de 1988 e as discussões que deram origem ao 1º Plano de Defesa Na-

cional, em 1996, e ao Ministério da Defesa, em 1999. Ele é desmentido pelos conflitos militares recentes e pela prioridade que os países desenvolvidos vêm atribuindo ao fortalecimento da capacidade de articulação de seus respectivos ministérios da defesa e ao incremento da interoperabilidade de suas forças. A noção contemporânea de guerra baseada em redes, por exemplo, contradiz cabalmente a idéia de que cada ramo das Forças Armadas pode atuar de modo isolado dos demais.

Portanto, não resta dúvida de que somente um MD forte e atuante poderá exercer a direção necessária ao atingimento da meta de garantir a interoperabilidade das forças, a eficiência na aplicação dos recursos disponíveis, a aderência às diretrizes emanadas do poder político, bem como a coordenação eficiente da política de defesa com a política externa brasileira.

## Conclusão

**A** enunciação dos dez mitos demonstra a indignância do debate público sobre política de defesa no Brasil. Enquanto a sociedade brasileira em geral e as suas elites dirigentes em particular não forem capazes de encarar de maneira madura as questões relacionadas com a defesa nacional, o país continuará atolado em terreno pantanoso. Isso porque, sem direção política clara, sem definições precisas sobre suas atribuições, sem meios mínimos para garantir a soberania da nação, as Forças Armadas (em especial o Exército) são cada vez mais empurradas para as tarefas de garantia da lei e da ordem. Parece evidente que às forças singulares restará, *ceteris paribus*, apenas o papel de intervenção no campo da segurança pública – uma vez que a incapacidade de atuar no plano da defesa elimina a possibilidade de que esse papel seja sustentado como útil do ponto de vista de sua legitimidade social.

Levando em conta o que precede, a essência do problema relacionado com o lugar das Forças Armadas em uma sociedade desigual como

a brasileira poderia ser resumido de modo singular: a incompreensão generalizada sobre a funcionalidade social das instituições responsáveis pela administração da coerção coletivamente organizada conduz à sua utilização errática. Se não se compreende que o cerne da função social exercida pelos militares é justamente sua capacidade de provimento de segurança militar externa (defesa), mantém-se aberta a caixa de Pandora da transformação de funções subsidiárias (substituição das polícias em situações várias, apoio a ações assistenciais etc.) em primordiais. É preciso, portanto, que se alertem os formadores de opinião sobre o extremo perigo que o Brasil corre ao optar na prática – ainda que não na teoria – pela utilização das Forças Armadas no campo da segurança pública. Exemplos abundam sobre a inconveniência e a ineficiência do emprego dos militares em tarefas policiais ou parapoliciais. Se o país pretende combater a criminalidade, não será uma (falsa) solução de emergência – o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem – que lhe permitirá dar conta da questão. O difícil encaminhamento do problema da segurança pública será alcançado se, e somente se, o governo federal, juntamente com os estados, for capaz de empreender um amplo processo de reforma das instituições que têm a atribuição primária de combater o crime (polícias, sistema carcerário, sistema judicial etc.). Essa reforma é extremamente complexa, tanto do ponto de vista burocrático quanto do político. No entanto, terá de ser levada a cabo, sob pena de o Estado perder jurisdição sobre parcelas crescentes do território nacional, que seriam dominadas pelo poder paralelo do crime organizado.

Note-se, de outra perspectiva, que o Brasil não se encontra idilicamente isolado do mundo e que sua crescente importância no campo da energia, eixo tradicional dos conflitos interestatais, poderá expor o país a pressões externas de variados tipos. Essas pressões podem dar-se, inclusive, no campo militar. Somente essa circunstância deveria ser o bastante para que

os tomadores de decisão conferissem atenção especial à política de defesa. Ocorre que as preocupações brasileiras no campo da segurança internacional não podem restringir-se apenas ao aspecto energético. Deve-se considerar também as implicações de uma ampla gama de fatores eventualmente perturbadores da lógica de baixa conflitividade entre os Estados preva- lecente no sistema internacional contemporâneo. São eles:

- a diminuição do custo de utilização da força causada pelo aumento contínuo do abismo tecnológico entre as forças armadas de Estados desenvolvidos e em desenvolvimento (o que permitiria que as grandes potências viessem a utilizar seu poder militar contra Estados fracos militarmente com total impunidade);
- o aumento da conflitividade sistêmica causado pela disputa por recursos escassos em um contexto de degradação ambiental crescente;
- instabilidade crônica no complexo de segurança regional sul-americano causada pelo aprofundamento das contradições sociais e pela fragilidade institucional dos países que o compõem;
- disputas pelo acesso a recursos produzidos ou contidos em território brasileiro (petróleo, biocombustíveis, água doce, alimentos, material genético etc.);
- disputas sobre eventual opção brasileira em desenvolver tecnologias de uso dual;
- disputas sobre questões relacionadas com os direitos humanos de minorias indígenas,

passíveis de serem instrumentalizadas contra o Brasil;

- ameaça à integridade física e à propriedade de populações brasileiras residentes em áreas de fronteira onde haja instabilidade política e social;
- infiltração, em território nacional, de células de grupos terroristas (em especial de organizações hostis à superpotência);
- associação entre grupos terroristas estrangeiros e o crime organizado doméstico.

Tendo em conta o cenário esboçado, o Brasil encontra-se diante de um impasse. As Forças Armadas nacionais custam ao erário soma não-desprezível de recursos. No entanto, esses recursos não se traduzem em capacidade de dissuasão convencional aceitável, tampouco em forças aptas a dar conta satisfatória da garantia da lei e da ordem. Ainda que a discussão sobre o que fazer para modificar o atual *status quo* não esteja contemplada neste artigo, surge de maneira inequívoca a idéia do que *não* se deve fazer. Empregar Marinha, Exército e Aeronáutica em tarefas policiais e parapoliciais é o que se deve evitar a todo custo. Esse tipo de emprego praticamente assegura a materialização de dois fenômenos profundamente indesejáveis: a corrupção das forças constitucionalmente responsáveis pela defesa da soberania nacional (expostas ao convívio com a marginalidade) e a não-resolução da crise da segurança pública (ao manter indefinidamente esquemas paliativos de intervenção que não atacam o cerne do problema).

Cabe a indagação: é isso que desejamos para o Brasil? ○





