

ESTADO DO MUNDO 2005



Segurança Redefinida

Michael Renner

Pouco mais de uma década após o término da guerra fria ter renunciado uma nova era de paz, temores quanto à segurança estão de volta ao topo da agenda mundial. É palpável uma sensação mais aguda de insegurança, refletida tanto nas manchetes como em pesquisas de opinião em todo o mundo. Os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos foram, sem dúvida, um evento pivotal. Ataques subseqüentes em outros países, da Espanha ao Quênia, da Arábia Saudita à Rússia e do Paquistão à Indonésia reforçaram a sensação generalizada de vulnerabilidade. E o caos crescente no Iraque após a ocupação liderada pelos Estados Unidos nutre a inquietação sobre as repercussões de um Oriente Médio desestabilizado.

Mas o terrorismo é apenas sintomático de um conjunto muito mais amplo de temores que geraram uma nova era de ansiedade. Atos de terror e as conseqüentes reações são como pontos de exclamação num mesclado nocivo de profundas pressões socioeconômicas,

ambientais e políticas – forças que, conjuntamente, criam um mundo tumultuado e instável. Dentre elas, destacam-se pobreza endêmica, transições econômicas convulsivas que causam desigualdade crescente e alto desemprego, crime internacional, disseminação de armamentos mortais, movimentos populacionais em grande escala, desastres naturais recorrentes, colapso de ecossistemas, doenças contagiosas novas e ressurgentes, e o incremento de disputas sobre terras e outros recursos naturais, particularmente o petróleo. Estes “problemas sem passaporte” deverão se agravar nos anos futuros. Entretanto, diferentemente de ameaças tradicionais de algum adversário, são melhor entendidas como riscos e vulnerabilidades compartilhadas. Não podem ser resolvidas através de aumentos em gastos militares ou mobilização de tropas. Também não podem ser contidas com fechamento de fronteiras ou manutenção do *status quo* num mundo extremamente desigual.¹

Unidades de medidas utilizadas neste livro são métricas, salvo quando a prática comum recomende em contrário.

Numa pesquisa da *Gallup International*, realizada em 2003, que consultou cerca de 43.000 pessoas em 51 nações, os que classificaram a segurança internacional como “fraca” somaram o dobro daqueles que responderam “boa”. Quase a metade dos entrevistados considerou que a próxima geração viverá num mundo menos seguro, enquanto apenas 25% demonstraram expectativa de melhoria. Igualmente, uma pesquisa de 2.600 “líderes de opinião”, realizada em 2003 em 48 países, constatou um amplo sentimento de pessimismo, com pelo menos dois terços em cada região mundial se autodeclarando “insatisfeitos” com a situação global atual. E numa série de consultas patrocinadas pelo Banco Mundial, envolvendo cerca de 20.000 pessoas pobres em 23 países em desenvolvimento, uma grande parcela declarou estar em situação pior do que antes, dispor de menores oportunidades econômicas e viver sob maior insegurança do que no passado.²

A necessidade de cooperação internacional aumentou neste novo século, mesmo após o surgimento de novas cisões e divisões.

Num contraste gritante com o equilíbrio bipolar de forças durante a guerra fria, envolvendo arsenais nucleares e ideologias fundamentais concorrentes, os desafios atuais de segurança tendem a ser mais difusos, menos previsíveis e mais multidimensionais. Temores de um confronto violento entre duas superpotências cederam lugar a receios quanto a guerras locais e regionais travadas predominantemente com armas pequenas, volatilidade pós-conflitos, instabilidade emanada de governos fracos e fracassados e

aumento de redes internacionais de crime e terror. Todavia, algumas velhas ameaças ainda persistem. Por exemplo, o avanço em direção ao desarmamento nuclear estancou, enquanto assoma o perigo de armas nucleares e outras altamente letais se disseminarem entre um número crescente de nações – ou caírem em mãos de grupos extremistas.

Os desafios que o mundo enfrenta são exacerbados por instituições públicas fracas e corruptas, há falta de recurso à justiça e meios institucionais ou irregulares de mudanças políticas, como golpes de Estado e insurreições. E são acentuados por um processo desigual de globalização que reúne nações e comunidades de formas freqüentemente imprevisíveis, implicando riscos efetivos para muitos e permitindo que grupos extremistas atuem com maior facilidade do que no passado.³

O confronto Leste-Oeste, que obstaculizou o incremento de cooperação, cedeu lugar a uma relação Norte-Sul mais vexatória, marcada por enormes desequilíbrios de meios de vida, riqueza e poder. A única superpotência remanescente mantém uma relação cada vez mais inquietante e contenciosa com o resto do mundo. E as mudanças estruturais e inovações cruciais necessárias para gerarem uma governança global efetiva – propostas de reforma do Conselho de Segurança da ONU ou criação de um órgão ambiental mais forte na ONU – sucumbiram à paralisia política.

A necessidade de cooperação internacional se tornou mais forte neste novo século, mesmo após o surgimento de novas cisões e divisões, provocadas em parte pela crise do Iraque. Entretanto, Fred Halliday, Professor de Relações Internacionais da Escola de Economia e Ciências Políticas de Londres, alerta que “o

mundo parece cada vez mais distante da solução das questões fundamentais que enfrenta, e cada vez mais profundamente imerso numa fase de confronto, violência e disparidades culturais exageradas²⁴.

Políticas que buscam segurança prioritariamente por meios militares e não lidam com fatores subjacentes de instabilidade, irão provavelmente provocar uma espiral de violência e instabilidade, e possivelmente causar o colapso de regras e normas internacionais. Políticas derivadas de uma nova conscientização de segurança global podem evitar esses perigos e promover alternativas construtivas. Uma abordagem firme e abrangente à criação de um mundo mais estável implica medidas destinadas a impedir o declínio ambiental, romper os grilhões da pobreza e reverter a tendência à desigualdade e insegurança social crescentes que geram desespero e extremismo. Uma mudança fundamental de prioridades é essencial para a realização dessas tarefas. Em última análise, a segurança tem que ser universal.

As Raízes da Insegurança

A conscientização das ameaças e desafios que não podem ser resolvidos dentro do arcabouço tradicional de segurança nacional, levou uma vasta gama de organizações não governamentais (ONGs), acadêmicos e outros a apurarem e redefinirem nosso conceito de segurança, ao longo das últimas duas décadas. Qual o objeto de segurança? Qual a natureza das ameaças? Quem proporcionará segurança? E por que meios? Estas questões e discussões ganharam ímpeto após o fim da guerra fria. E, hoje, as conclusões fundamentais a que levaram são mais relevantes ainda:

Armas não proporcionam necessariamente

segurança. Isto é verdade para nações adversárias possuidoras de armas de tamanho poder de destruição que nenhuma defesa é possível. É verdade em guerras civis, onde a franca disponibilidade de armas fortalece os implacáveis mas não proporciona defesa aos civis. E foi verdade no dia 11 de setembro, quando um grupo obstinado de terroristas atacou com impunidade o país mais militarmente poderoso do mundo.

- A segurança efetiva num mundo globalizante não poderá ser proporcionada em bases puramente nacionais. Será necessário uma abordagem multilateral e até mesmo global para lidar eficazmente com a profusão de desafios transfronteiras.

- O foco tradicional na segurança do Estado (ou regime) é inadequado e precisa abranger a segurança e bem-estar de seus habitantes. Se indivíduos e comunidades estão inseguros, a própria segurança nacional pode se tornar extremamente frágil. A governança democrática e uma sociedade civil vibrante poderão vir a se tornar mais imperativas para a segurança do que um exército.

- Dimensões não-militares têm grande influência sobre segurança e estabilidade. Nações em todo o mundo, mas particularmente as nações e comunidades mais fracas, confrontam uma profusão de pressões. Enfrentam uma combinação debilitante de competição crescente por recursos, colapso ambiental agudo, ressurgimento de doenças infecciosas, pobreza e crescente disparidade de renda, pressões demográficas, desemprego e incerteza de meios de vida.⁵

As pressões diante de sociedades e povos de todo o mundo não geram, automaticamente, ou necessariamente, violência. Podem, porém, se traduzir numa dinâmica política que leva a uma crescente polarização e radica-

SEGURANÇA REDEFINIDA

lização. As piores conseqüências são mais prováveis, onde insatisfações se agravam, onde populações sofrem com desemprego em massa ou pobreza crônica, onde instituições são fracas ou corruptas, onde armas estão livremente disponibilizadas e onde humilhação ou desespero político frente à desesperança por um futuro melhor pode direcionar as pessoas para movimentos extremistas.

A insegurança pode se manifestar em formas não necessariamente violentas. A “prova dos nove” é se o bem-estar e integridade da sociedade estão tão comprometidos a ponto de levarem, possivelmente, a períodos prolongados de instabilidade e sofrimento em massa. Medidas pelo número de vítimas e deslocamento em massa causados, as repercussões da pobreza intensa e outros fracassos sociais tendem a surgir de forma mais ampla do que as irrupções de conflito armado. Enquanto cerca de 300.000 pessoas morreram em conflitos armados em 2000, por exemplo, outros tantos morrem a cada mês, devido à água contaminada ou à ausência de saneamento básico.⁶

Em termos abstratos, questões como doenças infecciosas, desemprego ou mudança climática poderão ou não representar desafios à segurança. Será, porém, que cruzam limiares de grandeza ou provocam uma dinâmica que os transformam em algo mais poderoso? Por si, ou combinados a outros fatores, podem facilmente criar condições que põem em dúvida o tecido básico de comunidades e nações. Como pergunta Alyson Bailes, Diretor do *Stockholm International Peace Research Institute*: “De que ‘choques’ pode uma sociedade se recuperar facilmente, e quais os que ameaçam minar toda sua viabilidade?” O esforço, então, será incrementar nossa conscientização das interações e dinâmica entre esses fatores e as

combinações capazes de causar resultados desestabilizadores.⁷

Os recursos naturais estão no centro de muitos conflitos. Através da história da humanidade, grandes potências têm repetidamente intervindo em países ricos em recursos, seja militarmente ou por outros meios, a fim de controlarem suas riquezas naturais. Frequentemente, o resultado tem sido instabilidade política duradoura. Contra o pano de fundo da demanda cada vez mais intensa de petróleo, voltam a se intensificar competições geopolíticas por acesso preferencial entre os grandes importadores. (Ver Capítulo 6)

As vantagens e desvantagens de projetos de exploração petrolífera, mineração e extração de madeira frequentemente se distribuem desigualmente, provocando disputas com povos indígenas por todo o planeta. Riquezas naturais também têm fomentado uma série de guerras civis, com governos, rebeldes e déspotas na América Latina, África e Ásia, disputando recursos como petróleo, metais e minerais, pedras preciosas e madeira. A receita proveniente destes bens ajuda a pagar pelas armas e sustentar guerras de conseqüências devastadoras para os civis presos no fogo cruzado; lutas e saques rompem infraestruturas civis, destroem safras e impedem a prestação de serviços vitais.⁸

Disputas também surgem sobre acesso a recursos naturais renováveis como água, terras cultiváveis, florestas e pesqueiros. Isto ocorre particularmente entre grupos – como lavradores, pastores nômades, pecuaristas e extrativistas – que dependem diretamente da saúde e produtividade da base de recursos, mas cujas necessidades são incompatíveis. Essas tensões se intensificam com a crescente exaustão dos recursos naturais e aumento da demanda

gerado por pressões populacionais, e um crescente consumo *per capita*. A violência regional em países como Brasil, Costa do Marfim, Haiti, México, Nigéria, Paquistão, Filipinas e Ruanda é, em parte, devida a esses fatores.⁹

A água é o recurso mais precioso. Tanto sua qualidade quanto quantidade são cruciais para as necessidades fundamentais humanas de alimentação e saúde. Dado o crescimento populacional, quase 3 bilhões de pessoas – 40% da população mundial projetada – estarão vivendo em países sob estresse hídrico até 2015. Embora não haja guerras entre nações pela água, como alguns previram, disputas e choques locais deverão proliferar. (Ver Capítulo 5)¹⁰

A mudança climática certamente aguçar uma vasta gama de desafios ambientais, intensificando, assim, muitas dessas disputas. Secas, enchentes e tempestades mais frequentes e intensas destruirão lavouras, solaparão a habitabilidade de algumas regiões, aumentarão movimentos populacionais involuntários e testarão seriamente instituições nacionais e internacionais.

Diferentes grupos sociais e comunidades experienciam de forma desigual os efeitos da exaustão de recursos e degradação ambiental. Estas divergências podem reforçar os desequilíbrios sociais e econômicos ou aprofundar as divisões étnicas e políticas. Não está implícito que a competição por recursos escassos ou as repercussões da degradação ambiental levam a conflito armado. Porém, frequentemente, agravam privações e dificuldades, acentuam o desespero daqueles mais afetados e reforçam a percepção que disputas têm “soma-zero”. O desafio é evitar esta polarização e, ao invés, transformar os problemas ambientais em oportunidades de

prevenção de conflito e pacificação. (Ver Capítulo 8)

Uma oferta confiável de alimentos é um dos determinantes mais fundamentais do quão seguro ou inseguro está um povo. A segurança alimentar está na convergência da pobreza, distribuição de terras, disponibilidade hídrica e degradação ambiental. Porém, a guerra e colapso social também desempenham um papel importante em alguns casos. E a proliferação da agricultura industrial e promoção de monoculturas vêm gerando preocupação crescente quanto à segurança e qualidade da oferta alimentar. (Ver Capítulo 4)

Cerca de 1,4 bilhão de pessoas, a grande maioria em países em desenvolvimento, se vêem diante da fragilidade ambiental. Destas, mais de 500 milhões de pessoas vivem em regiões áridas, mais de 400 milhões, a muito custo, extraem um parco sustento de solos de má qualidade, cerca de 200 milhões de pequenos produtores e sem-terras são forçados a cultivarem solos extremamente íngremes e 130 milhões vivem em áreas desmatadas de florestas tropicais e outros ecossistemas florestais frágeis. A produtividade do solo nessas áreas tende a se exaurir com relativa rapidez, forçando as pessoas a se deslocarem em busca de oportunidades em outros lugares, às vezes em cidades distantes ou competindo com outras populações rurais.¹¹

A Organização das Nações Unidas para Alimento e Agricultura constatou que a fome – após ter caído gradativamente durante a primeira metade dos anos 90 – cresceu no final da última década, afligindo hoje cerca de 800 milhões de pessoas em todo o mundo. A oferta inadequada de alimentos torna as pessoas mais suscetíveis a doenças. Mas há, também, um efeito inverso. A epidemia de AIDS causa um impacto devastador na pro-

SEGURANÇA REDEFINIDA

dução agrícola e segurança alimentar, pois incapacita e mata jovens adultos na sua idade mais produtiva. Projeções indicam que a AIDS dizimará um quinto, ou mais, da mão-de-obra agrícola na maioria dos países da África meridional até 2020, acentuando o risco da fome.¹²

A carga das doenças pode, em certos casos, ser suficientemente pesada, podendo solapar economias e ameaçar a estabilidade social. Embora os pobres sejam os mais vulneráveis, as sociedades em todo o planeta se vêem hoje frente ao ressurgimento de doenças infecciosas. (Ver Capítulo 3). Patogênias cruzam fronteiras com uma facilidade cada vez maior, devido ao aumento crescente de viagens e negócios internacionais, migração e o tumulto social inerente a guerras e movimentos de refugiados. A atividade madeireira, construção de estradas e barragens, e a mudança climática facilitam a disseminação de doenças como malária, dengue e esquistossomose em áreas outrora imunes, ou expõem as pessoas a novos vetores de doenças.¹³

Através da história, as grandes potências têm, repetidamente, intervindo em países ricos em recursos, a fim de controlarem suas riquezas naturais.

Nos países em desenvolvimento mais pobres, as doenças infecciosas estão debilitando e empobrecendo famílias e comunidades, aprofundando a pobreza e aumentando as desigualdades, reduzindo drasticamente a expectativa de vida e onerando gravemente a saúde econômica em geral. A AIDS não só dizima agricultores, mas atinge muitos outros no auge da idade produtiva – incluindo militares, professores, profissionais da saúde e outros profissionais – e está

tornando órfãs um número alarmante de crianças. Professores em Zâmbia, por exemplo, estão morrendo num ritmo maior do que o país pode treinar substitutos. A doença incapacita as sociedades em todos os níveis, minando a resiliência geral de uma nação e sua capacidade de governar e prover as necessidades humanas básicas. Não é difícil concluir que o impacto sobre a estabilidade política será profundo nos anos futuros.¹⁴

Uma combinação de exaustão de recursos, destruição de ecossistemas, crescimento populacional e marginalização econômica das populações pobres abre caminho para desastres “desnaturais” mais frequentes e devastadores – distúrbios naturais agravados pela ação humana. Três vezes mais pessoas – 250 milhões – foram afetadas por tais eventos, em 2003, do que em 1990. O desmatamento deixou o Haiti extremamente vulnerável a furacões devastadores que, no final de 2004, causaram deslizamentos maciços e inundações repentinas. O ritmo deverá acelerar, na medida em que a mudança climática se traduza em tempestades, enchentes, ondas de calor e estiagens mais intensas. Além de desastres repentinos, há também os “primeiros sintomas” da degradação de ecossistemas que, em alguns casos, é extrema o suficiente para solapar a habitabilidade de uma determinada região. Isto é mais calamitoso para os pobres, uma vez que tendem a estar mais diretamente expostos, têm proteção inadequada e muito pouco em termos de recursos e meios para lidarem com as conseqüências.¹⁵

O mais preocupante é o imenso caudal de jovens desempregados em muitos países em desenvolvimento.

A opção não é outra senão buscar um novo lar. Embora não existam dados confiáveis para

o número desses “refugiados ambientais”, é evidente que muitos milhões são afetados e que suas fileiras deverão aumentar drasticamente nos anos futuros. A desertificação, por exemplo, coloca cerca de 135 milhões de pessoas, mundialmente, sob ameaça de serem expulsos de suas terras. Em fevereiro de 2004, o Ministro do Meio Ambiente do Canadá, David Anderson, declarou que o “aquecimento global representa uma ameaça de longo prazo à humanidade maior do que o terrorismo, por forçar centenas de milhões de pessoas a abandonarem seus lares e provocar catástrofe econômica”. Os deslocados podem não ser bem-recebidos em outras áreas, provocando tensões no acesso à terra, empregos e serviços sociais.¹⁶

A falta de emprego, perspectivas econômicas incertas e o acelerado crescimento populacional representam uma mistura potencialmente volátil, até mesmo na ausência de populações deslocadas (ver Capítulo 2). Um relatório de 2004, da Organização Internacional do Trabalho, constatou que três quartos dos trabalhadores mundiais vivem sob insegurança econômica. O mais preocupante é o imenso caudal de jovens desempregados em muitos países em desenvolvimento, particularmente onde os jovens entre 15 e 29 anos representam 40%, ou mais, da população total. As Nações Unidas projetam que, até 2005, cerca de 138 nações confrontarão esta “inchaço jovem”. O desemprego na juventude está disparando para níveis recordes, com as taxas mais altas no Oriente Médio e África do Norte (26%) e na África subsaariana (21%). Pelo menos 60 milhões de pessoas entre 15 e 24 anos não encontram emprego, e o dobro – aproximadamente 130 milhões – está entre os 550 milhões de pobres mundiais que não podem retirar suas famílias da faixa de pobreza.¹⁷

Quando um grande número de jovens se sente frustrado em sua busca por status e meios de vida, pode se tornar uma força desestabilizadora. Suas perspectivas incertas podem causar um comportamento criminoso, nutrir descontentamento que pode irromper em violência urbana ou fomentar extremismo político. Para isto ocorrer, dependerá de uma variedade de fatores – dentre outros, a extensão em que os sistemas políticos estejam abertos à dissensão e aptos a mudanças, o senso de identidade das pessoas e engajamento cívico, e o papel da educação. A Diretora Executiva do programa Habitat das Nações Unidas, Anna Tibajuka, alertou que os cortiços urbanos podem ser incubadores de extremismo, caso os governos não saibam lidar com a pobreza e o desespero que os envolvem.¹⁸

Particularmente, caso perdurem insatisfações políticas, os descontentes podem ser facilmente recrutados por grupos de insurgentes, milícias ou pelo crime organizado – como a experiência em países como Ruanda, Kosovo e Timor Leste demonstrou nos últimos anos. Entre os palestinos, o apoio à violência política floresceu numa combinação de ocupação cruel, colapso de liderança política e o desemprego, que ocorreu numa média de 35% em 2003. Uma sociedade culta e outrora relativamente afluente viu sua taxa de pobreza disparar de 20 para 50%, entre 1999 e 2003. Uma dinâmica semelhante ocorre hoje no Iraque, onde a taxa oficial de desemprego é de 28% e o subemprego registra 22%, embora algumas estimativas cite números bem maiores.¹⁹

Bairros Ruins e Vulnerabilidades Compartilhadas

Problemas sociais, econômicos e ambientais graves – particularmente se mesclados a

insatisfações políticas crescentes – podem radicalizar sociedades e até mesmo causar colapso de governos. Disfuncionais, frágeis e propensos à violência, os assim chamados governos fracassados fomentam instabilidade e desespero crônico, onde déspotas, redes criminosas ou grupos extremistas têm condições de explorar um vácuo de governança e legitimidade.

Antes de 11 de setembro, a pobreza, instabilidade e guerras nos países pobres eram amplamente consideradas como marginais aos interesses e bem-estar dos ricos. Mas, após os ataques, ficou claro que as condições de perturbação política e miséria social não podem ficar eternamente restritas à periferia. “Se é que aprendemos alguma coisa com 11 de setembro,” escreveu o colunista do *New York Times*, Thomas Friedman, “é que, se não formos a um bairro ruim, ele virá até nós.” O Afeganistão, desmantelado por lutas geopolíticas pelo poder e depois esquecido após o término da guerra fria, tornou-se um santuário ideal para a *al Qaeda*, abrigada pelo regime Talibã. Há também evidência de que agentes da *al Qaeda* puderam utilizar a Libéria como santuário, entre 1998 e 2002; juntamente com o déspota-tornado-presidente Charles Taylor, a organização esteve aparentemente envolvida no tráfico de diamantes da vizinha Serra Leoa.²⁰

Por que nações fracassam? Há, claramente, muitas razões internas para isto, e ocorre em muitas partes do mundo, do Haiti à Libéria e de Ruanda ao Afeganistão. Corrupção e clientelismo abundam. Golpes de Estado e regimes ditatoriais eclipsam regimes democráticos e provocam ciclos de repressão e distúrbios. Estruturas de “Estado fantasma” deliberadamente enfraquecem instituições públicas, enquanto receitas e serviços são

desviados para redes paralelas que beneficiam apenas uma pequena elite. Divisões étnicas, tribais e de classe são exploradas por líderes oportunistas. E persistem as pressões populacionais e sobre recursos naturais.²¹

Esses fracassos dão alento a forças extremistas. No Iraque, por exemplo, a continuação de um estado de guerra e severas sanções internacionais, entre 1990 e 2003, causaram o virtual desaparecimento da classe média e o colapso de um sistema educacional secular, resultando em desesperança e analfabetismo generalizado, o que facilitou o desenvolvimento de forças religiosas fundamentalistas.²²

Porém, o termo “nação fracassada” esconde uma verdade inconveniente: fatores externos são igualmente importantes. Thomas Friedman poderia ter escrito mais apropriadamente: “Se você ajudar a criar um bairro ruim, ele acabará por atemorizá-lo.” O regime atual de comércio e investimentos globais atende, principalmente, aos interesses de cerca de 20% da humanidade que reivindica 80% dos recursos do planeta. Tende a marginalizar os pobres, aguçar as desigualdades sociais e econômicas e debilitar a capacidade do Estado de prover serviços necessários e enfrentar os desafios.²³

Outro fator crucial é a intervenção externa que semeia desordem. No Afeganistão, por exemplo, os Estados Unidos, Paquistão e Arábia Saudita recrutaram combatentes *mujahedins* nos anos 80, para forçar a retirada das forças soviéticas de ocupação. Esta luta e a feroz guerra civil que se seguiu entre os grupos vitoriosos da resistência devastaram o país. O desfazimento da sociedade afegã permitiu que elementos cruéis fossem vitoriosos. O Talibã foi o produto desta longa decaída na impunidade e colapso social, e a

rede *al Qaeda* de Osama bin Laden nasceu do movimento de recrutamento anti-soviético. O apoio aos *mujahedins*, composto de alguns dos líderes mais violentos e extremistas, dentro de um grande “jogo” de poder, parecia fazer sentido nos anos 80 sob uma ótica geopolítica estreita. Porém, os ataques de 11 de setembro causaram um fatídico efeito bumerangue à guerra por procuração afegã.²⁴

A Somália, freqüentemente citada como uma nação fracassada, desintegrou-se, em parte porque a militarização patrocinada, primeiramente, pelos soviéticos e depois pelos Estados Unidos levou, no final dos anos 70, a uma guerra desastrosa com a Etiópia que deixou o país abarrotado de armas. O imenso descaso das necessidades civis abriu caminho para uma revolta popular, a derrubada da ditadura de Siad Barre e para a guerra civil. Cerca de 500.000 armas caíram em mãos de déspotas rivais que devastaram o país.²⁵

Alguns comentaristas insistiram em novas intervenções militares, a fim de afastar problemas emanando de “sociedades desordeiras.” Max Boot, do Conselho de Relações Exteriores dos Estados Unidos, escreveu que “o Afeganistão e outras regiões atribuladas clamam pelo tipo de administração externa esclarecida outrora conduzida por ingleses autoconfiantes, vestidos em calças estilo montaria e chapéu de explorador.” Mas, a infeliz história de “blowback” – as consequências imprevisíveis de ações empreendidas por potências interventoras – indica que o resultado provável será ciclos de violência ao invés de qualquer estabilidade duradoura.²⁶

A descoberta de que nações fracassadas podem representar uma ameaça maior à segurança não corresponde a uma realidade complexa. Muito antes de esses casos surgirem nas telas de radar do hemisfério norte, já

havam falhado perante seu próprio povo. Ou seja, mesmo que nações fracassadas específicas nunca consigam fazer parte da agenda do norte – se nunca forem taxadas como tal –, ainda assim frustram seu próprio povo. O Paquistão, por exemplo, pode se encaixar nesta descrição, considerando sua pobreza enraizada, corrupção endêmica, escolas religiosas que mais doutrina do que capacitam, e escassos recursos orçamentários desviados para fins militares e desenvolvimento de armas nucleares, ao invés de atendimento às necessidades básicas. A miséria que acompanha colapsos nacionais precisa ser tratada em seu próprio mérito – e não só porque os ricos e poderosos identificaram essa condição como ameaça a eles mesmos.

O Norte e o Sul, ricos e pobres, tendem a considerar os desafios à segurança de formas bem diversas. Mas o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, alertou: “Vemos hoje, com uma clareza perturbadora, que um mundo onde vários milhões de pessoas sofrem opressão brutal e miséria extrema nunca estará plenamente seguro, mesmo para seus habitantes mais privilegiados.” Annan instou o mundo em março de 2004 a afastar a idéia de que algumas ameaças, como o terrorismo e armas de destruição em massa, interessam apenas aos países do hemisfério norte, enquanto ameaças como pobreza e esforços para assegurar as necessidades básicas da existência humana só dizem respeito ao sul. “Acho que necessitamos de um entendimento global claro das ameaças e desafios que todos teremos que enfrentar, pois negligenciar qualquer um deles poderá minar fatalmente nossos esforços no confronto de outros.”²⁷

Superar as divisões que cada vez mais separam comunidades, culturas e nações díspares e melhorar dramaticamente a coope-

ração internacional é claramente uma tarefa hercúlea. Países individuais têm poderes imensamente divergentes, capacidades variadas de enfrentar desafios e diferentes perspectivas sobre as ações adequadas a serem adotadas. Uma concepção compartilhada de segurança só poderá ser desenvolvida se as ligações entre desafios diferentes forem reconhecidas e se houver uma melhor compreensão de que muitos deles são, efetivamente, riscos e apresentam vulnerabilidades compartilhadas que requerem soluções conjuntas.

Controle de Armas, Desativação de Conflitos

A obtenção de segurança compartilhada dependerá, em parte, do enfrentamento ao desafio tradicional de segurança de limitar a disseminação de armas e resolver conflitos antes de se tornarem violentos. Infelizmente, o histórico recente não é animador. O acervo mundial de tanques, artilharia, jatos de combate, navios de guerra e outras armas convencionais pesadas foi reduzido em um quarto, entre 1985 e 2002. Os estoques de ogivas nucleares caíram 68%, gastos militares foram reduzidos em 30% e as exportações de armas diminuíram 58%. O número de soldados encolheu 27% e as fileiras de trabalhadores nas indústrias bélicas 54%. (Ver Figura 1-1)²⁸

O controle de armas leves tornou-se um item aceitável da agenda internacional (ver

Capítulo 7.) Avanços consideráveis foram obtidos contra um tipo de arma dessa categoria, as minas terrestres antipessoais. Essas armas indiscriminadas impõem ônus debilitantes nos sistemas de saúde pública, transformam terras férteis em áreas inúteis, paralisam a atividade econômica e obstruem os esforços de reconstrução pós-conflito. Um tratado pioneiro em 1997, proibindo minas terrestres antipessoais, levou à redução do uso de minas, a uma queda dramática na produção e à quase paralisação de exportações, à destruição de mais de 50 milhões de minas estocadas e à redução significativa no número de vítimas.²⁹

Numa outra importante conquista reguladora, muitas nações aderiram a um novo Tribunal Criminal Internacional, criado com o objetivo de servir como instrumento para trazer à justiça os perpetradores de genocídio, crimes de guerra e outros atos de impunidade. Os estatutos do Tribunal foram aprovados em 1998, entrando em vigor a partir de 2002; em outubro de 2004, 139 países haviam assinado e 97 outros ratificado os estatutos.³⁰



Figura 1-1. Progresso no Desarmamento Global, 1985-2002

Essas realizações teriam sido impensáveis sem o surgimento daquilo que alguns denominaram “segunda superpotência” – a opinião pública mundial. Os anos 90 testemunharam o “poder suave” – uma combinação de diplomacia, persuasão e organização da opinião pública – exercido por ONGs, freqüentemente agindo em concerto com “governos afins.” O envolvimento de ONGs ajudou a ampliar o alcance das discussões sobre segurança e promoveu novos conceitos de segurança. Questões não-militares também foram levantadas numa série de conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente, desenvolvimento social, populações e mulheres.³¹

Todavia, os anos 90 foram uma década de resultados altamente contraditórios – uma era tanto de oportunidades perdidas quanto de realizações notáveis. O desarmamento teve seus limites. Embora os países-membros da OTAN e do Pacto de Varsóvia reduzissem substancialmente seus arsenais, uma parcela significativa do excesso não foi destruída e sim transferida para países em desenvolvimento – que, hoje, pela primeira vez, possuem mais armamentos pesados do que os países industrializados do hemisfério norte.³²

O número de armas nucleares posicionadas diminuiu, porém, desde 1995, o ritmo do desarmamento desacelerou significativamente. A Rússia, particularmente, precisa de muita ajuda para salvaguardar suas ogivas contra roubo e desmontar seus estoques

excessivos. Enquanto isso, há também o perigo de material físsil do setor civil de energia nuclear ser perdido ou desviado para fins armamentistas. As quantidades de plutônio e urânio altamente enriquecido, oriundo de reatores militares e civis, continuam a crescer. Estimados em mais de 3.700 toneladas no final de 2003, em cerca de 60 países, isto é suficiente para produzir centenas de milhares de armas nucleares.³³

Enquanto a África do Sul e mais recentemente a Líbia renunciaram às armas nucleares, disputas políticas e rivalidades regionais incitaram Índia, Israel, Coréia do Norte e Paquistão a adquirirem capacidade nuclear, o que pode persuadir outras nações, como o Irã, por exemplo, a seguirem seu exemplo. As potências nucleares existentes não deram indicação alguma de que irão cumprir seus compromissos de desarmamento, nos termos do Tratado de Não-proliferação. Pelo contrário, os Estados Unidos estão desenvolvendo projetos mais aplicáveis de ogivas e armas nucleares de baixa potência, tendo sua *Nuclear Posture Review* [Revisão de Postura Nuclear], de 2001, declarado que armas nucleares “propor-



Figura 1-2. Conflitos Armados, 1955-2002

SEGURANÇA REDEFINIDA

cionam opções militares confiáveis de dissuasão de uma vasta gama de ameaças” e ajudam a “atingir objetivos estratégicos e políticos.”³⁴

O número global de guerras declinou durante os anos 90. (Ver Figura 1-2.) Embora seja obviamente uma boa notícia, permanecem algumas questões sobre se as estatísticas disponíveis captam a extensão plena da violência armada no mundo. Além de limitações metodológicas, a distinção entre guerra e paz se tornou nebulosa sob vários aspectos. A violência é freqüentemente mais esporádica do que contínua, e a instabilidade continua a contaminar muitas sociedades, mesmo após o término formal do conflito. Exércitos regulares diminuíram seus efetivos, todavia déspotas, redes de crime e companhias militares privadas apontam para uma crescente privatização da violência e formas de insegurança que ainda não foram necessariamente compiladas pelas estatísticas bélicas.³⁵

Devido à instabilidade crônica, fluxos de refugiados e outros efeitos colaterais, o mundo tem interesse óbvio em evitar a irrupção de conflitos violentos e terminar as guerras em andamento o mais rápido possível. O número de missões de paz cresceu consideravelmente a partir do início dos anos 90. Entretanto, a maioria dos esforços é prejudicada pela inadequação de recursos, apoio político errático e falta de uma estrutura permanente que assegure o posicionamento de forças de paz bem treinadas, de maneira oportuna e em número suficiente.³⁶

O fim da guerra fria efetivamente criou oportunidades, outrora indisponíveis, de manutenção da paz, permitindo que o Conselho de Segurança trabalhasse com maior produtividade. Os cinco membros permanentes apresentaram apenas 18 vetos entre

1990 e o final de 2004 – uma média anual bem menor do que os 199 vetos entre 1946 e 1989. Mesmo assim, os membros permanentes vêm recorrendo cada vez mais a um veto “oculto” – ameaçando utilizar o veto a fim de manter itens indesejados fora da agenda do Conselho, que nunca age em conflitos em que os membros permanentes considerem como sua própria área de influência, como na Chechênia, Tibete ou Irlanda do Norte. Tanto os vetos efetivos quanto os ocultos, pelos Estados Unidos, impediram a ação do Conselho no conflito israelense-palestino.³⁷

Outrossim, o desinteresse das grandes potências impede repetidamente o envolvimento do Conselho onde desastres bélicos e humanitários exigiram ação. O resultado é uma escolha desagradável entre paralisia (como ocorreu durante o genocídio em Ruanda, em 1994) e intervenção por nações que se auto-declararam “interessadas” (como em Kosovo, em 1999, quando a Rússia bloqueou a ação do Conselho e a OTAN iniciou uma guerra aérea contra a Sérvia). Sem dúvida, a autoridade do Conselho ficou tremendamente abalada.³⁸

Em retrospecto, os anos 90 proporcionaram uma breve janela de oportunidade após a guerra fria, para criar instituições e mecanismos que pudessem lidar com novos desafios e agir para uma conscientização mais abrangente de segurança. A oportunidade foi em grande parte desperdiçada: no todo, o investimento da comunidade internacional na prevenção de conflitos, manutenção da paz e reconstrução pós-conflito foi inadequado. O fracasso em avançar mais decididamente durante a “lua-de-mel” pós-guerra fria volta agora a nos atormentar na era pós-11 de setembro.³⁹

O Impacto da Guerra ao Terrorismo

Os temores criados pelos ataques de 11 de setembro provocaram uma reação perigosa: uma guerra ao terrorismo de alcance e duração essencialmente ilimitados que forçou políticas governamentais e a cobertura da mídia, em muitos países, a novamente enfocarem os desafios à segurança de uma forma excessivamente estreita e a retornarem a uma dependência mais forte de instrumentos militares. Se o terrorismo pode ser “derrotado” por meios militares é questionável, uma vez que grupos extremistas não são alvos facilmente identificáveis. O terrorismo é um caminho escolhido por protagonistas que tendem a ser politicamente desesperados e militarmente fracos. Atos de terror não irão desaparecer enquanto as raízes da violência extremada não forem tratadas.⁴⁰

Várias medidas vêm sendo adotadas em nome do antiterrorismo que poderão perpetuar um ciclo de violência. Essas ações solapam a cooperação internacional, enfraquecem as leis de direitos humanos e outras normas internacionais e fazem o jogo de extremistas que vicejam no “choque de civilizações.” E esta resposta militarizada está desviando recursos e atenção política de questões socioeconômicas e ambientais subjacentes, gerando tensão e instabilidade crescentes.

Seguramente, governos têm estado longe da unanimidade em suas reações ao 11 de setembro e outros atos terroristas. Na realidade, as divisões transatlânticas e inter-européias sobre o Iraque revelaram diferenças políticas profundas e causaram grandes cisões na aliança ocidental. Enquanto os Estados Unidos abraçaram o uso da força prati-

camente sem hesitação, a Europa tem sido muito mais ambígua. Em dezembro de 2003, o Conselho da Europa aprovou uma declaração sobre a Estratégia de Segurança Européia. Argumentando que, “numa era de globalização, ameaças distantes podem ser tão preocupantes quanto as próximas,” o documento conclui que “a primeira linha de defesa freqüentemente estará no exterior.” Reconhece que “nenhuma das novas ameaças é puramente militar; como também nenhuma poderá ser tratada puramente através de meios militares.” Mas, então, o documento endossa mais recursos para defesa e a transformação dos exércitos europeus em “forças mais flexíveis e móveis.” Em última análise, prioriza a intervenção militar e dá pouca atenção a meios não militares de lidar com os desafios de segurança.⁴¹

A guerra ao terror ameaça marginalizar a luta contra a pobreza, epidemias e degradação ambiental.

Vários países – China, Colômbia, Filipinas, Índia, Indonésia, Israel e Rússia dentre eles – viram a guerra ao terrorismo como uma oportunidade para agir contra insurgentes, separatistas e outros opositores políticos com maior impunidade, taxando-os de terroristas. Campanhas militares vêm acompanhadas de uma abordagem autoritária da lei e ordem, erodindo direitos humanos, restringindo liberdades civis, intimidando dissensões políticas internas e adotando medidas punitivas contra refugiados e pessoas em busca de asilo. E, em nome de combate ao terrorismo, nações fornecedoras não têm relutado em proporcionar armas e ajuda militar a nações que cometem violações graves de direitos huma-

nos. A Anistia Internacional está preocupada com o fato de os “direitos humanos e leis humanitárias estarem mundialmente sob uma ameaça maior do que jamais estiveram desde a fundação das Nações Unidas, há mais de meio-século.”⁴²

A onda sem precedentes de empatia global com os Estados Unidos, após os eventos de 11 de setembro, lançou a esperança de que a humanidade se uniria em torno de um propósito comum. Todavia, o governo Bush rejeitou uma abordagem multilateral. Anulou apoio anterior ou fortaleceu sua oposição a vários tratados, como ao estatuto do Tribunal Criminal Internacional, o tratado que proíbe testes nucleares, uma proposta de um sistema de verificação para o Tratado de Armas Biológicas e Tóxicas, e as disposições de inspeção e verificação para um tratado ainda a ser negociado proibindo a produção de material físsil para armas nucleares.⁴³

Mais gravemente, o governo arrogou-se um direito abrangente de realizar guerras preemptivas em contravenção à Carta das Nações Unidas. A Estratégia de Segurança Nacional, de setembro de 2002, alerta que, “a fim de se antecipar ou impedir...ações hostis por nossos adversários, os Estados Unidos irão, caso necessário, agir preemptivamente.” Este é um precedente perigoso que outros países podem ficar inclinados a seguir. A Rússia, enredada numa luta brutal com os separatistas chechenos, se valerá de ataques preemptivos. Tem havido também especulações de que Israel poderá lançar um ataque contra instalações iranianas suspeitas de estarem produzindo armas nucleares. O resultado, porém, poderá ser um futuro anárquico de ataques e guerras preemptivas. Mesmo que este cenário lúgubre não se realize, existe o perigo de que o regime jurídico internacional,

já freqüentemente violado, seja debilitado ainda mais.⁴⁴

De acordo com o governo Bush, o Iraque é “o *front* central na guerra ao terror.” Mas Jeffrey Record, um analista da Escola de Guerra do Exército dos Estados Unidos, argumenta que a administração federal fundiu “Estados delinqüentes,” proliferadores de armas de destruição em massa e organizações terroristas numa ameaça monolítica e, “em assim fazendo...pode estar conduzindo os Estados Unidos em direção a um conflito gratuito e irrestrito contra entidades ou Estados que não representam ameaça grave aos Estados Unidos.”⁴⁵

De fato, a ocupação do Iraque abriu uma caixa de Pandora de violência e caos. Diante de uma violência crescente, medidas de “segurança” absorvem muitos dos recursos ostensivamente alocados à reconstrução. Embora muito pouco tenha sido gasto em reconstrução efetiva, os Estados Unidos decidiram desviar cerca de 3,5 bilhões de dólares de projetos hídricos, esgotamento e eletricidade para uma gama de medidas de segurança. Uma estimativa da *US National Intelligence* pinta um quadro tenebroso, inclusive com a possibilidade de o país descambar para a guerra civil. Separatistas curdos, animosidades entre sunis e xiitas, e a luta pelo poder que joga forças islâmicas e seculares umas contra as outras, estão entre os fatores que poderão fragmentar o país. Se isto ocorrer, a instabilidade poderá se alastrar para os países vizinhos também.⁴⁶

Ao invés de atingir o terrorismo, a ocupação do Iraque acelerou a radicalização de um mundo islâmico já fervilhando com os eventos dos territórios palestinos ocupados, da Cashemira e Chechênia. O Iraque tornou-se um possante campo de recrutamento de

novos extremistas. O Instituto de Estudos de Segurança Internacional, sediado em Londres, divulgou em maio de 2004 que a *al Qaeda* galvanizou-se pela guerra do Iraque; acredita que a organização esteja presente em mais de 60 países, com uma disponibilidade de “18.000 terroristas em potencial.” De fato, um relatório do Departamento de Estado dos Estados Unidos revela um aumento no número “significativo” de incidentes e vítimas do terrorismo em 2003, comparado com 2002.⁴⁷

A guerra do Iraque drenou recursos muito necessários para a gigantesca tarefa de desarmamento, desmobilização e reconstrução no Afeganistão – o país anfitrião da *al Qaeda* e que está hoje novamente em perigo de cair vítima de déspotas e de um incipiente tráfico de drogas. De acordo com A. Yusuf Nuristani, Ministro da Irrigação, Recursos Hídricos e Meio Ambiente, o Afeganistão recebe apenas 1 de cada 30 dólares destinado ao Iraque. A nação recebeu muito menos apoio de doadores internacionais que outros países em processo de reconstrução pós-conflito: apenas US\$ 67 anuais, *per capita*, comparado com US\$ 74 para o Haiti, US\$ 114 para Ruanda, US\$ 249 para Bósnia e US\$ 814 para Kosovo.⁴⁸

Sob a perspectiva de um conceito mais amplo de segurança, a guerra ao terror ameaça marginalizar a luta contra a pobreza, epidemias e degradação ambiental, desviando recursos financeiros e capital político já escassos de causas fundamentais da insegurança. Movidos principalmente pelo intenso dispêndio americano, os gastos militares mundiais já se aproximam de US\$ 1 trilhão anuais.⁴⁹

Surpreendentemente, investimentos modestos em saúde, educação e proteção ambiental poderiam explorar um imenso potencial humano hoje agrilhoado pela

pobreza, e quebrar os círculos viciosos que estão desestabilizando grandes áreas do nosso planeta. Estimativas indicam que programas de abastecimento de água potável e sistemas de esgotos custariam cerca de US\$ 37 bilhões anuais; para reduzir a fome mundial à metade, US\$ 24 bilhões; impedir erosão do solo, outros US\$ 24 bilhões; prestar assistência à saúde reprodutiva de todas as mulheres, US\$ 12 bilhões; erradicar o analfabetismo, US\$ 5 bilhões; e vacinar todas as crianças no mundo em desenvolvimento US\$ 3 bilhões. Gastando-se apenas US\$ 10 bilhões anualmente num programa global de HIV/AIDS, e cerca de US\$ 3 bilhões no combate à malária na África subsaariana, salvar-se-iam milhões de vidas. Tudo isto perfaz um pouco mais da metade dos US\$ 211 bilhões que foram aportados para a guerra no Iraque, até o final de 2004.⁵⁰

Ao mesmo tempo, o fluxo de ajuda ao mundo em desenvolvimento caiu durante os anos 90, de cerca de US\$ 73 bilhões, em 1992, para US\$ 57 bilhões, em 2002. Computando todos os fluxos financeiros, as Nações Unidas divulgaram que, em 1994-2002, os países em desenvolvimento sofreram um fluxo cumulativo de saída de US\$ 560 bilhões. E os aportes orçamentários de muitos países pobres favorecem, eles mesmos, as suas forças armadas. Para alguns – Burundi, Eritréa e Paquistão, dentre eles – os gastos militares equivalem ou excedem os dispêndios públicos combinados de saúde e educação.⁵¹

Há um nítido perigo de que os ganhos cruciais em saúde, educação e contra a pobreza, previstos nas Metas Desenvolvimentistas do Milênio das Nações Unidas, aprovadas pela comunidade mundial em setembro de 2000, não serão alcançados, devido à atenção e os recursos internacionais terem sido desviados

para orçamentos militares e a guerra contra o terror. (Ver Capítulo 9.) Todavia, são precisamente esses fatores subjacentes – e a forma como se traduzem em dinâmica e tensão política – que estão entre os principais impulsionadores de grande parte da instabilidade global.⁵²

É o esvaecimento da esperança de um futuro melhor que ajuda a fomentar o extremismo e facilitar o recrutamento de agitadores. A pobreza está efetivamente aumentando em partes do mundo, inclusive na África subsaariana, onde cresceu de 42 para 47% da população, entre 1981 e 2001. “Um mundo que não avançar em direção às Metas Desenvolvimentistas do Milênio,” alertou Kofi Annan, em setembro de 2004, “não ficará em paz. E um mundo enredado em violência e conflito poucas chances terá de atingir essas Metas.”⁵³

Devido ao papel preponderante dos Estados Unidos no mundo, as direções futuras de sua política serão cruciais para determinar o caminho que a humanidade escolherá. Escrevendo antes das eleições americanas de novembro de 2004, Anatol Lieven, da *Carnegie Endowment for International Peace*, antecipou que “a guerra dos Estados Unidos ao terrorismo será conduzida de forma muito mais cautelosa de agora em diante, seja Bush ou Kerry o vencedor em novembro. Uma política cautelosa, entretanto, não é a mesma coisa que uma política nova.” Uma rededicação ao multilateralismo e ao encontro de abordagens comuns aos desafios globais será crucial. Todavia, a invasão do Iraque não pode ser desfeita e suas conseqüências desestabilizadoras também não podem ser apagadas. Não há forma de colocar este gênio de volta na lâmpada.⁵⁴

Princípios para um Mundo Mais Seguro

O esforço para reconceituar a segurança não é um exercício acadêmico. A questão é persuadir legisladores a adotarem uma visão diferente do mundo – interpretar tendências, acontecimentos e notícias sob um novo prisma e, fundamentalmente, promover agendas e políticas diferenciadas. Pelo menos três princípios básicos derivam de uma redefinição de segurança.

Primeiro, uma nova política de segurança precisa ser de natureza transformadora, fortalecendo as instituições civis que possam lidar com as raízes da insegurança. Ao ligar meio ambiente, saúde, pobreza, migração e outras questões à segurança, há um risco definido de “securitizar” essas questões – ou seja, aplicar a linguagem e racionalidade de instituições tradicionais de segurança e assim promover um pensamento mais antagonista do que cooperativo. A mera re-rotulagem de alguns desafios como ameaças à segurança pode dar-lhes maior destaque na agenda política, porém conseguiria pouco mais do que a ampliação do alcance e poder de instituições tradicionais de segurança. A fim de evitar a militarização de políticas, é importante aplicar a linguagem dos direitos humanos, equidade e meio de vida a esta nova visão de mundo. Na realidade, significa recuperar a expressão segurança.

O segundo princípio flui diretamente desta percepção: uma nova política de segurança deverá, acima de tudo, ser de natureza preventiva. A prevenção de conflitos é muito comumente vista como um esforço tímido, de último recurso, onde a irrupção da violência pareça iminente. Mas, entender as causas básicas de conflito e insegurança implica uma

aplicabilidade prévia muito mais abrangente e não um simples esforço de tratar dos sintomas. Países doadores tendem a ser relativamente generosos quando se trata de medidas do tipo “band-aid.” Muito (embora ao mesmo tempo, ironicamente, não o bastante) está sendo gasto em medidas humanitárias, tais como alívio a desastres e outras ajudas emergenciais em apoio ao reassentamento de refugiados, e até mesmo em parques e tardios esforços de manutenção de paz.⁵⁵

Robert Picciotto, ex-executivo do Banco Mundial e hoje Diretor do *Global Policy Project*, de Londres, argumenta que “a ciência econômica de segurança internacional se assemelha à economia de saúde pública. Da mesma forma que as políticas de saúde pública vão além de medidas curativas, a política de segurança se estende à prevenção de conflitos.” A prevenção de conflitos precisa ser incluída numa ampla gama de políticas sociais e econômicas. Na realidade, há necessidade de realizar avaliações de impacto à segurança semelhante às avaliações de impactos ambientais implementadas em alguns países.⁵⁶

O terceiro princípio é que uma nova política de segurança precisa ser interseccional e integradora. O entendimento dos complexos desafios à segurança, permitindo uma avaliação sofisticada da dinâmica que leva à instabilidade, e a realização de um diagnóstico mais eficaz das políticas necessárias à prevenção de conflitos e à obtenção de uma segurança significativa, exigirá reunir percepções de uma vasta gama de disciplinas – ciências políticas, economia, sociologia, geografia, história, saúde pública e muitas outras.

Uma nova política de segurança deverá, acima de tudo, ser de natureza preventiva.

As conferências internacionais da última década reconheceram a necessidade de ligação de meio ambiente, desenvolvimento e segurança. O desenvolvimento e a paz são inter-relacionados e simbióticos; sua ausência é o que frequentemente causa o fracasso de nações. Embora a pobreza não leve necessariamente à violência, não há dúvida de que a ausência de desenvolvimento benéfico gera insegurança e permite, na melhor das hipóteses, uma paz frágil. Para que o desenvolvimento ocorra, é necessário paz e estabilidade política. E o desenvolvimento precisa ser infundido com sustentabilidade e equidade; a simplória maximização de crescimento econômico pode acabar por ameaçar a integridade ambiental, destruindo meios de vida de comunidades pobres e produzindo resultados altamente desiguais.⁵⁷

Entretanto, transformar este último princípio numa política efetiva continua sendo um desafio. Exigirá transcender barreiras acadêmicas e burocráticas e superar os entraves de uma baixa qualificação num mundo especializado – seja em nível de governos, organizações internacionais, universidades ou ONGs. E requererá fundir essas fontes de especializações através de uma conscientização inter e transdisciplinar, e encorajar o desenvolvimento de uma “linguagem” compartilhada. Dadas as atuais culturas, agendas e horizontes de tempo conflitantes, isto será extremamente penoso.⁵⁸

Há também desequilíbrios importantes entre diferentes instituições governamentais. A resistência política e os recursos à disposição

dos órgãos de defesa são vastos em comparação a ministérios de desenvolvimento e meio ambiente. Legisladores estrangeiros e de segurança são capazes de assegurar a atenção política e a força burocrática, mas podem simplesmente varrer as questões de segurança humana para baixo do tapete da agenda tradicional de segurança. Na realidade, a ajuda externa há muito está subordinada a questões convencionais de “segurança nacional.” As instituições encarregadas de proteção ambiental ou ajuda desenvolvimentista têm capacidade especializada, todavia pouca influência política e poucos meios financeiros.

Existe o perigo de uma forma global de *apartheid* – relações de poder altamente desiguais – ser ainda mais consolidada e ratificada.

Esses princípios estão sendo testados no crescente debate sobre a noção de “intervenção humanitária” em Estados fracassados, onde governos são incapazes de proteger seus próprios cidadãos contra assassinatos em massa ou expulsões, ou que tenham ao menos os objetivos. Os horrores na Bósnia, Ruanda, Kosovo, Timor Leste e mais recentemente Darfur, no Sudão, dão voz a um coro crescente clamando por novos instrumentos que evitem desastres humanitários em larga escala. O argumento que a soberania de uma nação envolve responsabilidades para com seus cidadãos foi adotado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, entre outros.⁵⁹

Mas provocou uma intensa discussão normativa sobre como equilibrar os valores concorrentes de soberania (e não-intervenção) e direitos humanos. Não há consenso em

questões como ‘Quem tem direito a intervir?’ ‘Sob que condições?’ e ‘Através de que meios?’ A Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados (ICISS, na sigla em inglês), patrocinada pelo governo canadense, focou cuidadosamente essas questões em seu relatório *The Responsibility to Protect* [A Responsabilidade de Proteger], de dezembro de 2001. A Comissão esclarece que tais intervenções devem ser um último recurso, necessita de amplo apoio internacional, devendo cumprir rigorosamente a legislação internacional. A escala, duração e intensidade das operações devem estar voltadas não à derrubada de um governo, e sim à proteção da população. Por extensão, o uso de certos tipos de armas é inaceitável.⁶⁰

São bons princípios e idealmente deveriam estar inseridos numa convenção internacional. Críticos, porém, argumentam que intervenções humanitárias invariavelmente serão executadas pelo forte contra o fraco, e as nações capazes de intervir só o fazem se for de seu interesse. O humanitarismo pode facilmente servir como desculpa conveniente para outros propósitos, abrindo a porta, nas palavras do jornalista britânico George Monbiot, “a um sem-número de ações de conquista mascarado em ação humanitária.”⁶¹

De fato, existe o perigo de uma forma global de *apartheid* – relações de poder altamente desiguais – ser ainda mais consolidada e ratificada. Já há propostas de novas formas de intervencionismo. Escrevendo em *Foreign Affairs*, Lee Feinstein e Anne-Marie Slaughter sugerem “um princípio corolário no campo da segurança global: um compromisso coletivo, o chamado “dever de impedir” nações comandadas por governantes sem controles internos sobre seus poderes de adquirirem ou utilizarem armas de destruição

em massa.” A natureza seletiva desta proposta é bastante clara. Os autores escrevem: “Para ser prático, o dever tem que ser limitado e aplicado a casos que podem gerar resultados benéficos. Aplicar-se-ia à Coreia do Norte de Kim Jong Il, mas não à China de Hu Jintao (ou até mesmo a de Mao).” Presumivelmente, aqueles que fariam a intervenção seriam as mesmas nações que possuem armas nucleares e interesse paroquial em negar tais arsenais a outros governos.⁶²

Ao invés de perseguir medidas obrigatórias de desarmamento universal, os países ocidentais hoje estão mais concentrados em não-proliferação – em outras palavras, no desarmamento dos outros. Os instrumentos escolhidos são controle de exportações, sanções e medidas como a *Proliferation Security Initiative*, que prevê a criação de um regime informal na área da “contra-proliferação,” através do qual os Estados Unidos e seus principais aliados interceptam carregamentos marítimos, terrestres e aéreos que supostamente contenham armas químicas, biológicas ou nucleares, ou componentes de mísseis.⁶³

Em nível mais fundamental, existe a questão se a intervenção militar poderia

jamais ser uma cura para violência e suas condições subjacentes. Talvez o problema mais crucial da intervenção humanitária seja o de fracassar no teste da prevenção. Ela trata dos sintomas e não das razões subjacentes das calamidades humanitárias. É movida por uma paixão de acabar com a violência que faz manchetes, mas ignora a morte e miséria causadas pela pobreza e colapso ambiental.⁶⁴

Caso a prevenção de conflitos enfocando a dinâmica básica e razões estruturais da insegurança não seja promovida, o mundo então sempre se verá diante de uma dura escolha entre intervenção militar e inação. Em tal situação, qualquer ação adotada enfatiza o papel militar e acaba por consolidar o poder da noção conservadora de segurança e das instituições tradicionais.

Porém, não precisamos nos limitar a opções sem saída. Como este livro demonstra, há muitas políticas sociais, econômicas e ambientais que podem ajudar a criar um mundo mais justo e sustentável, e que podem transformar vulnerabilidades compartilhadas em oportunidades para uma ação conjunta. Essas políticas fazem seu próprio sentido, e oferecem o bônus extra de criar segurança real de uma maneira que a força das armas jamais poderá.

Crime Transnacional

Com um mundo globalizado, vem uma movimentação maior de pessoas, produtos e dinheiro, bem como um aumento da demanda por produtos – inclusive ilícitos como drogas, armas, recursos ambientalmente sensíveis e até mesmo seres humanos. Sindicatos criminosos transnacionais, os maiores transportadores destes produtos, representam uma ameaça considerável à segurança global. Eles distribuem materiais perigosos, armas, e drogas, exploram comunidades locais, perturbam ecossistemas frágeis e controlam recursos importantes da economia. Em 2003, os sindicatos do crime transnacional tiveram um lucro bruto de US\$2 trilhões – mais do que todas as economias, com exceção dos Estados Unidos, Japão e Alemanha.¹

O lucro total dos sindicatos do crime advém do tráfico de drogas. Vendas de drogas ilegais renderam, em 2001, de US\$300 a US\$500 bilhões. Não somente contribuem diretamente para mais de 200.000 mortes anualmente, como a dependência das drogas desorganiza 10 milhões de vidas e o uso de drogas intravenosas pode disseminar doenças como HIV e hepatite. A venda de drogas ilícitas é, também, uma fonte importante de recursos para grupos insurgentes e organizações terroristas.²

Outra importante fonte de recursos para os sindicatos do crime transnacional são os produtos ambientais – tudo, desde planta e animais e recursos naturais sob proteção, até

lixo perigoso e produtos químicos proibidos. Anualmente, os traficantes destes produtos rendem para as organizações do crime transnacional entre US\$22 e US\$31 bilhões. O lixo perigoso é muitas vezes transportado secretamente junto com o lixo e recicláveis exportados, rendendo, por exemplo, de US\$10 a US\$12 bilhões, criando ao mesmo tempo depósitos de lixo tóxico pelo mundo.³

A venda de produtos químicos proibidos também representa uma importante ameaça ambiental. Por exemplo, o tráfico anual de 20.000 a 30.000 toneladas de substâncias que diminuem o ozônio enfraqueceu a capacidade do Protocolo de Montreal de proteger efetivamente a camada de ozônio. À medida que o contrabando destes produtos químicos diminui nos países industriais, novos mercados surgem nos países em desenvolvimento, onde a proibição dos clorofluorocarbonos (CFCs) está se tornando agora mais rígida.⁴

O contrabando de espécies ameaçadas injeta de US\$6 a US\$10 bilhões provenientes da venda de mais de 350 milhões de espécies sob proteção. Ao mesmo tempo em que ameaça a sobrevivência destas espécies, o tráfico destas plantas e animais pode comprometer a segurança global, disseminando doenças e espécies não nativas em novos habitats sensíveis.

Felizmente, a Convenção de 1973 sobre Comércio Internacional de Espécies da Fauna e Flora Selvagem Ameaçadas

(CITES) ajudou a reduzir o tráfico, proibindo o comércio de 900 espécies em perigo e restringindo o comércio de outras 32.000 espécies ameaçadas.⁵

Talvez um dos mais trágicos comércios que as organizações criminosas transnacionais estão envolvidas seja o tráfico de pessoas.

Embora seja difícil saber o número exato, o Departamento de Estado dos Estados Unidos estima que pelo menos de 600.000 a 800.000 pessoas são vendidas internacionalmente, por ano – exploradas como escravas, serviços sexuais ou mesmo para remoção dos seus rins ou outros órgãos para transplante. Este negócio lucrativo rende em torno de US\$10 bilhões, anualmente, às custas de milhões de indivíduos, suas famílias e suas comunidades. Ao mesmo tempo em que desbarata um número incalculável de vidas, o tráfico humano alimenta a indústria ilícita do sexo – outro veículo importante de transmissão do HIV/AIDS e outras doenças.⁶

O contrabando de armas rende comparativamente pouco – estima-se em quase US\$1 bilhão anual –, mas representa uma carga tremenda na segurança e bem-estar humanos. Armas contrabandeadas, principalmente de pequeno calibre como



Oficial da Alfândega dos EUA retirando drogas de uma van na fronteira do México

rifles, pistolas e mísseis portáteis, são utilizadas regularmente em conflitos civis e por grupos criminosos regionais. Armas de pequeno calibre contribuíram para meio-milhão de mortes em 2002 – 300.000 em conflitos violentos e outras 200.000 em homicídios (40% de todos as mortes violentas).

Embora as autoridades estejam constantemente

combatendo os traficantes de armas, existem poucas leis internacionais regulando o tráfico de armas, e os embargos de armas pelas Nações Unidas muitas vezes não são executados – desde os meados dos anos 90, nenhum resultou numa prisão. Como resultado da falta de compromisso político, os traficantes de armas continuam a ser uma ameaça significativa.⁷

Realmente, somente com um compromisso global para combater o crime transnacional poderá ter sucesso para ajudar a reduzir esta ameaça à segurança – e pela primeira vez tal compromisso pode estar em vias de surgir. Em setembro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado foi ratificada. Ela requer que os países participantes adotem novas medidas legais abrangentes que reforçarão a cooperação internacional na investigação, julgamento e

sentença de crimes cometidos por grupos internacionais, que por sua vez ajudarão a evitar que os criminosos tirem vantagem das discrepâncias nas leis nacionais.⁸

O novo tratado ajudará também a criar um conjunto de leis mais atuantes na lavagem de dinheiro, aumentando a dificuldade e risco para as organizações criminosas transnacionais em novos projetos. Vários protocolos reforçarão esta convenção. Dois, ratificados em dezembro de 2003 e janeiro de 2004, ajudarão a coordenar leis no tráfico e migração de pessoas. Um terceiro, se ratificado, ajudará a suprir a falta de legislação nacional no tráfico de armas.⁹

Entretanto, sem maior ajuda financeira, as conquistas da CITES, a convenção das Nações Unidas sobre o crime ou outros tratados sobre operações criminosas transnacionais, permanecerão limitadas. A maioria dos órgãos constituídos para examinar as leis ambientais sofre de falta de recursos e de pessoal suficiente, comprometendo significativamente seu

desempenho. Por exemplo, os departamentos da CITES teve, em 2002, um orçamento anual de apenas US\$5 milhões – menos de um milésimo do que os traficantes de animais e plantas ganham cada ano.¹⁰

É também importante reduzir a demanda de mercadorias ilícitas. Até que a demanda diminua – seja de ópio ou marfim –, haverá sempre grupos dispostos a correr riscos para fazerem grandes lucros. Conscientes disto, alguns países estão aplicando uma parcela maior de recursos em programas, objetivando a redução da demanda. Suécia por exemplo, destina agora dois terços de seu apoio para o Departamento de Controle de Drogas das Nações Unidas, na redução da demanda por drogas. A longo prazo, a diminuição da demanda e o aumento dos riscos para conseguir suprimento ajudarão a diminuir a rentabilidade do crime transnacional e, no processo, construir um mundo mais seguro.¹¹

- Erik Assadourian

CAPÍTULO 2

Analizando Ligações entre População e Segurança

Lisa Mastny e Richard P. Cincotta

No início dos anos 90, a Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos reuniu uma equipe de destacados pesquisadores, acadêmicos e analistas para examinar uma questão vexatória e sempre presente: por que alguns países são mais propensos à violência e conflitos armados do que outros? O grupo, denominado “Força-tarefa para Fracasso de Estados” [*State Failure Task Force*], analisou minuciosamente centenas de variáveis sociais, políticas, econômicas e ambientais, desde os anos 50 até a década de 90, buscando fatores que pudessem prever o “fracasso de um Estado” – um colapso da ordem nacional causado por genocídios políticos ou étnicos, golpes de Estado ou guerras civis. Objetivavam chegar às raízes das instabilidades generalizadas que continuam a atrasar o desenvolvimento econômico e humano em regiões desde a África subsaariana até o Sul da Ásia.¹

Uma constatação particularmente forte e surpreendente se destacou: a alta taxa de mortalidade infantil – a proporção de recém-nascidos morrendo antes de atingir o primeiro aniversário – foi o melhor indicador individual de instabilidade mundial. Foi ainda um melhor indicador do que fatores como baixos níveis de democracia ou ausência de abertura ao comércio. A mortalidade infantil, conforme verificado, serve como substituto para uma vasta gama de outros indicadores – incluindo desempenho econômico, níveis educacionais, saúde, qualidade do meio ambiente e até a presença de instituições democráticas –, proporcionando, assim, uma indicação segura da qualidade geral de vida de uma nação.²

Não é surpresa que fatores demográficos tenham ligações estatísticas fortes com a instabilidade. A dinâmica da população humana – particularmente as taxas flutuantes de nascimentos e mortes – pode ser uma força

Richard P. Cincotta é Pesquisador Associado Sênior da *Population Action International*, de Washington, D.C. Este capítulo baseia-se, em grande parte, num relatório de 2003 que ele escreveu com seus colegas Robert Engelman e Danielle Anastasion intitulado *The Security Demographic: Population and Civil Conflict After the Cold War*.

potente. Não apenas influencia a taxa global de crescimento, porte e configuração de uma população, mas também molda sua estrutura etária – a proporção de pessoas em cada grupo etário em relação à população como um todo. Isto, por sua vez, determina variáveis econômicas importantes, como o número de pessoas que entram e deixam a força de trabalho e a relação entre dependentes jovens ou idosos e trabalhadores. O fluxo e refluxo das pessoas influencia tendências importantes como urbanização e também a demanda e oferta de recursos cruciais como alimento, água e energia. Todas essas forças podem exercer fortes pressões políticas, sociais, econômicas ou ambientais sobre uma sociedade e suas instituições, e ter fortes implicações na estabilidade interna e até mesmo na segurança internacional. Neste caso, segurança não é apenas a ausência de conflito, mas uma confiança razoável entre as pessoas da não-iminência ou probabilidade de conflito.³

O mundo está passando por uma época demográfica interessante. Países de muita história política e religiosa e praticamente todas as regiões do mundo têm sofrido mudanças relevantes no número e estrutura de suas populações, ao longo das últimas décadas. Devido, em parte, a esforços internacionais, o tamanho médio da família é hoje pouco mais da metade do que era no início dos anos 60 – em torno de três filhos por casal – e a mortalidade infantil declinou em dois terços. O crescimento populacional global está desacelerando mais dramaticamente do que se esperava mesmo há uma década, estando hoje crescendo a uma taxa de 1,2%, quase a metade do que era 35 anos atrás. E, mesmo com o retorno alarmante da malária e surgimento do HIV/AIDS, a expectativa de vida no mundo em desenvolvimento subiu

de 41 anos, no início dos anos 50, para 63 anos hoje, em grande parte devido ao aumento da sobrevivência infantil.⁴

Todavia, essas estatísticas proporcionam uma visão incompleta, mascarando tendências diversas, tanto intra quanto inter países e regiões. A população humana continua expressiva, com 6,4 bilhões de pessoas, e continua crescendo em mais de 70 milhões anualmente, a maioria nos países em desenvolvimento. Enquanto isso, a transição demográfica global – a mudança de populações nacionais de vidas breves e famílias grandes para famílias menores de vida mais longa, principalmente no mundo industrializado – continua lamentavelmente incompleta. Cerca de um terço de todos os países, incluindo muitos na África subsaariana, Oriente Médio e Sul e Centro da Ásia, ainda se encontra nos estágios iniciais da transição, com taxas de fertilidade acima de quatro filhos por mulher.⁵

Estudos recentes indicam que esses países correm maiores riscos de se enredarem em conflitos civis armados – guerras internas, que vão de insurgência política e étnica à violência sancionada pelo Estado, e ao terrorismo doméstico. A maioria está atolada numa situação demográfica debilitante. Abriga altas e crescentes proporções de jovens, muitos dos quais inflando as fileiras dos desempregados ou subempregados. Muitos desses países também sofrem não só um acelerado crescimento populacional urbano – freqüentemente além do que podem acomodar – como também níveis extremamente baixos, per capita, de terras cultiváveis ou água doce. Enquanto isso, a crescente pandemia do HIV/AIDS está atingindo mortalmente os serviços básicos e atividades governamentais de vários países.

Essas condições atuam como “fatores de risco demográficos” que podem contribuir em muito ao ciclo de conflitos recorrentes e deterioração política que inibe o progresso econômico e social nos países mais fracos e instáveis do mundo.⁶

O Choque das Idades

Pouco antes da aurora do dia 28 de abril de 2004, um grupo brandindo facas e fâcoes lançou um ataque surpresa a um posto policial na província de Pattani, no sul da Tailândia. Não conseguindo tomar o prédio, os militantes fugiram para a mesquita Krue Se, próxima ao local, onde logo se viram cercados por forças de segurança governamentais fortemente armadas. Durante três horas as tropas mantiveram fogo cerrado com granadas e armas automáticas contra esta edificação do século XVI, abatendo mais de 30 agressores.⁷

À medida que as notícias do massacre se espalharam, os analistas atribuíram as tensões à crescente inquietação étnica entre a população do sul, basicamente muçulmana, que há muito reclama da repressão cultural, religiosa e econômica por parte do governo de Bancoque. Mas, num pronunciamento à nação logo após os ataques, o Primeiro-ministro Thaksin Shinawatra apontou para uma outra variável: a idade e perspectiva dos combatentes, cuja maioria era formada de jovens de idade inferior a 20 anos. “São pobres, com pouca educação e desempregados,” observou ele. “Dispõem de pouca renda e muito ócio, criando uma lacuna... a ser preenchida.”⁸

A Tailândia não é o único país a sentir os efeitos do desequilíbrio demográfico. De acordo com as Nações Unidas, mais de 100 países em todo o mundo sofriam de “inchaços jovens” em 2000 – uma situação onde as

pessoas entre 15 e 29 anos representam mais de 40% de todos os adultos. Todos esses países extremamente jovens estão no mundo em desenvolvimento, onde as taxas de fertilidade são as mais altas, e a maioria está na África subsaariana e Oriente Médio. (Na América do Norte e Europa, por outro lado, jovens adultos representam apenas 20-25% de todos os adultos.) (Ver Tabela 2-1).⁹

Na maioria dos casos, um inchaço jovem é o resultado de várias décadas de crescimento populacional acelerado. Ocorre caracteristicamente em países nos primeiros estágios da transição demográfica: embora as taxas de natalidade continuem altas, a mortalidade infantil começou a cair, devido aos avanços no tratamento da saúde e nutrição, resultando numa maior sobrevivência infantil em geral. As taxas de natalidade tendem a declinar menos do que as de mortalidade, não só devido a preferências culturais por maior número de filhos e vida mais longa, mas também porque as novas técnicas de controle de natalidade tendem a ser mais complicadas, menos diversificadas e mais polêmicas do que aquelas disponíveis para prolongamento da vida. Populações jovens desproporcionalmente altas podem também estar presentes em países onde ocorre uma “explosão de bebês”, onde um grande número de adultos emigra, ou onde a AIDS é uma das causas principais de morte prematura de adultos.¹⁰

Uma abundância de jovens não é, necessariamente, ruim. Nos Estados Unidos e outros países industrializados, onde a maioria dos jovens adultos tem bom nível educacional ou técnico, os empregadores vêem os jovens como um bem e as empresas buscam intensamente sua energia e engenhosidade. Os economistas há muito reconhecem que uma grande proporção de jovens trabalhadores

LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA

Tabela 2-1. Parcela de Jovens em Países Selecionados, Projeções para 2005

País	Parcela da População Adulta com Idade Entre 15-29 anos (percentual)	Taxa Total de Fertilidade (filhos por mulher)
Zimbábue	59	3,9
Zâmbia	57	5,6
Burundi	56	6,8
Uganda	55	7,1
Máli	55	7,0
Ruanda	54	5,7
Índia	40	3,0
China	30	1,8
Estados Unidos	27	2,1
Noruega	23	1,8
Japão	21	1,3
Itália	19	1,2

FORNTE: Vide nota final 9.

pode proporcionar um “bônus demográfico” ao crescimento econômico quando a produtividade, poupança e impostos de jovens sustentam populações menores de crianças e idosos. Nas regiões mais prósperas da Tailândia, por exemplo, jovens trabalhadores de bom nível educacional e diligentes – inclusive uma grande proporção de mulheres jovens que trabalham nos setores manufatureiros e financeiros – contribuem significativamente para o crescimento dinâmico do país.¹¹

Entretanto, onde oportunidades econômicas são escassas, a predominância de jovens adultos pode representar um desafio social e risco político. Ao longo da última década, as taxas de desemprego entre os jovens em todo o mundo deram um salto de 11,7% para um nível recorde de 14,4% em 2003, mais do dobro da taxa total de desemprego global. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, cerca de 88 milhões de jovens

entre 15 e 24 anos estavam desempregados em 2003, representando quase a metade dos desempregados globais. No mundo em desenvolvimento – o lar de 85% de todos os jovens mundiais –, o desemprego deste grupo é particularmente expressivo, com taxas 3,8 vezes superiores às dos adultos em geral.¹²

Leif Ohlsson, pesquisador da Universidade de Gotenburgo, na Suécia, observa que jovens em áreas rurais sem condições de herdarem terras são, frequentemente, os mais afetados. Em alguns casos, seus pais e avós há muito dividiram a propriedade em minúsculos lotes que seriam inviáveis caso fossem novamente divididos. Em outros casos, a terra degenerou como consequência de práticas insustentáveis, ou então grandes empresas agrícolas absorveram todas as terras cultiváveis restantes. Na ausência de meios seguros de vida, esses jovens podem se tornar incapazes de casar ou ganhar o respeito de seus pais. O pesquisador britânico Chris Dolan cunhou a expressão “a proliferação de pequenos homens” para descrever o número crescente de jovens destituídos de cidadania no norte de Uganda, que não podem atingir as expectativas de se tornarem “homens plenos” dentro da cultura de seu país. Dolan constatou que esses homens se tornam alcoólatras, violentos, suicidas – ou juntam-se a alguma milícia.¹³

Em países economicamente oprimidos e politicamente repressivos, organizações insurgentes podem oferecer aos jovens mobilidade social e auto-estima. Durante a recente guerra civil em Serra Leoa, os jovens representaram cerca de 95% dos efetivos de combate devido, em parte, às suas poucas opções de vida. Em 2003, Serra foi classificada como o país menos desenvolvido do mundo pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e o produto interno bruto

per capita em 2002 totalizou apenas US\$ 150 (em comparação a US\$ 36.006 nos Estados Unidos). Uma autoridade do Fundo Cristão para Crianças, na capital Freetown, declarou, a respeito do grande número de jovens soldados, o seguinte: “São uma coorte há muito negligenciada; carecem de emprego e treinamento, e é muito fácil convencê-los a se juntarem à luta.”¹⁴

De acordo com as Nações Unidas, mais de 100 países em todo o mundo sofriam de “inchaço jovem” em 2000.

Mas não são apenas os pobres ou os sem instrução que estão descontentes. “Temos um grande número de jovens entre 18 e 35 anos que possuem instrução adequada, mas que não têm nada a fazer,” lamentou William Ochieng, ex-autoridade governamental, escrevendo para o jornal *The Daily Nation*, de Quênia, em janeiro de 2002. Estudos revelam que os riscos de instabilidade entre jovens podem aumentar quando membros capacitados das elites são marginalizados por falta de oportunidade. O sociólogo Jack Goldstone observou que as rebeliões e movimentos religiosos dos séculos XVI e XVII foram liderados por jovens das classes dominantes que, quando atingiam a idade adulta dentro de um grupo excessivamente grande da mesma idade, viam que o apadrinhamento do Estado não podia recompensá-los com o salário, terras ou posições burocráticas que correspondessem a seu status e conquistas educacionais.¹⁵

Não é difícil encontrar paralelos contemporâneos. Goldstone atribui o colapso do regime comunista da União Soviética no início dos anos 90, em parte, à mobilização de grande número de jovens descontentes impossibilitados de exercerem sua capacidade

técnica devido a restrições do partido na sua ascensão às elites. E Samuel P Huntington, Professor de Harvard e autor do tratado polêmico sobre o “choque das civilizações”, assinalou as ligações entre as expectativas insatisfeitas de jovens capacitados e as tensões contínuas no Oriente Médio, onde 65% da população têm idade inferior a 25 anos. Muitos países islâmicos, argumenta ele, aplicaram suas receitas petrolíferas no treinamento e educação de um grande contingente de jovens. Porém, com baixo crescimento econômico, poucos desta força de trabalho em crescimento acelerado têm a oportunidade de utilizar seus conhecimentos. Jovens com boa formação educacional nessa região, conclui Huntington, freqüentemente se vêem diante de três caminhos: migrarem para o Ocidente, juntarem-se a organizações fundamentalistas e partidos políticos, ou alistarem-se em grupos guerrilheiros e redes terroristas.¹⁶

As taxas de mortalidade reverteram seu declínio em mais de 30 países, mundialmente

Elites descontentes podem, por sua vez, mobilizar grupos menos instruídos para sua causa. Investigações do recente incremento da violência na Tailândia apontam para o possível envolvimento de grupos extremistas muçulmanos, que podem estar recrutando ativamente jovens fervorosos e com pouca instrução formal para promover seus objetivos islâmicos. Na cidade de Suso, que perdeu 18 homens com menos de 30 anos de idade no levante de abril de 2004, a maioria dos mortos havia se formado em escolas particulares islâmicas do país, freqüentemente um recurso extremo das famílias que não podem pagar por uma educação formal

superior. Enquanto isso, no Paquistão, estudos estimam que até 10-15% das 45.000 escolas religiosas do país possuem laços estreitos com grupos militantes.¹⁷

Qual a força da ligação entre os jovens e os conflitos? Os cientistas políticos Christian Mesquida e Neil Wiener, da Universidade de York, no Canadá, analisaram conflitos ao longo da segunda metade do século XX e constataram que em regiões assoladas por conflitos, como os Balcãs e a Ásia Central, países com populações mais jovens sofreram maior índice de mortes por mil pessoas, relacionadas a combates, do que outros países. Mais recentemente, pesquisadores da *Population Action International* [PAI], sediada em Washington, divulgaram que os países com maior inchaço jovem – onde jovens adultos representam mais de 40% de todos os adultos – tinham aproximadamente duas vezes e meia mais chances de sofrer irrupção de conflitos civis durante os anos 90 do que os países abaixo desse referencial.¹⁸

A boa notícia é que grandes inchaços jovens acabarão por se dissipar, caso as taxas de fertilidade continuem seu declínio mundial projetado. Já durante os anos 90, o número de países onde jovens adultos representam 40% ou mais de todos os adultos declinou em cerca de um sexto, devido principalmente à queda das taxas de natalidade no Leste da Ásia, Caribe e América Latina. Ao mesmo tempo, contudo, um subconjunto menor de países nos primeiros estágios de suas transições demográficas – a maioria na África subsaariana e Oriente Médio – sofre um crescimento acelerado em suas populações de jovens entre 15 e 29 anos, que às vezes representa mais da metade de todos os adultos. Até que essas populações jovens declinem e as perspectivas de emprego melhorem, esses

países provavelmente continuarão a representar um desafio ao desenvolvimento regional e segurança internacional.¹⁹

Em geral, a conclusão da transição demográfica é vista como uma realização auspiciosa. As crianças em famílias menores, caracteristicamente, crescem com melhor saúde e instrução do que outras na mesma faixa de renda. Mas a consecução da transição traz consigo seus próprios desafios. Em alguns países pós-transição, como Rússia e Japão, e na maior parte da Europa, o que foi antes um inchaço jovem do pós-guerra desenvolveu-se hoje num alarmante inchaço idoso. Embora o envelhecimento e o declínio populacional sustentado não deverão ser tão ameaçadores à segurança global como o é o grande número de jovens desempregados, legisladores e economistas estão cada vez mais preocupados com as implicações disto no crescimento econômico e prontidão militar. (Vide Quadro 2-1.)²⁰

A Ameaça Emergente do HIV/AIDS

Em 2003, quase 3 milhões de pessoas morreram de infecções relacionadas ao HIV, elevando a mais de 20 milhões o número total de mortes causadas pela AIDS, a partir dos primeiros casos identificados em 1981.²¹ Basicamente em função desta crescente pandemia, as taxas de mortalidade efetivamente reverteram seu declínio em mais de 30 países, mundialmente. A disseminação global do HIV/AIDS ameaça criar uma estrutura etária mortalmente desequilibrada – de uma forma jamais vista na história.

Nenhuma doença na experiência humana debilita e mata como a AIDS, derrubando às dezenas de milhões não apenas jovens e velhos,

QUADRO 2-1. ENVELHECIMENTO E POPULAÇÕES DECLINANTES SÃO UM PROBLEMA?

Nos últimos anos, analistas populacionais e de segurança começaram a questionar as implicações da mudança demográfica nos países que concluíram suas transições demográficas, onde as populações são cada vez mais idosas. No Japão, Estados Unidos e muitos países europeus, as taxas de natalidade estão hoje caindo ao ponto onde a parcela de adultos em idade produtiva encolheu, e as populações idosas representam um quinto ou até mesmo um terço do total. Rússia, Itália, grande parte da Europa Oriental e uma dezena de outros países sofreram tamanha baixa fertilidade nos últimos anos que a população está efetivamente em declínio – uma situação que só poderá ser revertida no curto prazo por níveis muito elevados de imigração. Com uma taxa total de fertilidade de pouco mais de um filho por mulher, a população russa hoje está encolhendo 0,7% anuais – cerca de um milhão de pessoas a cada ano.

Até agora, nenhum país deu sinais flagrantes de instabilidade econômica ou política devido ao envelhecimento da população. (Na realidade, tanto Japão e Rússia mostraram recentemente avanços econômicos.) Economistas, todavia, estão alarmados com projeções demográficas indicando que a relação trabalhadores/aposentados na Europa irá provavelmente cair pela metade, de quatro para apenas dois – estressando sistemas previdenciários e aumentando a pressão sobre os salários. Carência de mão-de-obra e aumentos

salariais em muitos setores poderão, por sua vez, afetar as taxas de alistamento militar nesses países, levando à escassez de soldados de carreira.

Enquanto isso, os custos de tratamento de saúde para idosos estão crescendo a taxas de dois dígitos. Até 2040, os custos da saúde e outros benefícios públicos para os idosos estão projetados a ultrapassarem 27% do produto interno bruto na Itália, Espanha, Japão e França. E, nos Estados Unidos, a alocação de recursos para aposentadoria já não acompanha a promessa do governo: o déficit entre o orçado e o alocado hoje excede US\$ 44 trilhões.

Entretanto, contrariamente a muitas nações em desenvolvimento em confronto com as consequências do crescimento populacional acelerado, a maioria dos países industrializados dispõe de capacidade significativa para se ajustar aos desafios do envelhecimento populacional. Vários governos europeus, por exemplo, aceitaram imigrantes adicionais, estenderam a idade de aposentadoria e atraíram mais mulheres à força de trabalho, incrementando, ao mesmo tempo, a assistência infantil. E o Japão está devolvendo a responsabilidade dos cuidados com idosos às famílias, e se valendo mais da tecnologia e terceirização para cargos de baixa qualificação ou de mão-de-obra intensiva.

fonte: Vide nota final 20

mas também pessoas nos anos mais produtivos de suas vidas. Quase 90% das fatalidades associadas à doença ocorrem entre pessoas em idade produtiva. Nove países da África subsaariana hoje perdem mais de 10% de suas populações em idade produtiva a cada cinco anos, principalmente pela alta prevalência do HIV. (Vide Tabela 2-2.) (Comparativamente, os países industrializados perdem cerca de 1% desse grupo etário a cada cinco anos, enquanto até mesmo em países assolados por guerras com relativamente baixa prevalência do HIV, como Afeganistão e Sudão, este número foi de 4 – 6% no final dos anos 90.)²²

A Organização Internacional do Trabalho

prevê que, na ausência de tratamento, cerca de 74 milhões de trabalhadores em todo o mundo poderão morrer de causas relacionadas com a AIDS, até 2015 – o equivalente à perda de um país inteiro do tamanho da África do Sul ou Tailândia. Como observou Peter Piot, Diretor Executivo da UNAIDS, “a AIDS está devastando as fileiras dos membros mais produtivos da sociedade com uma eficácia [que] a história reserva para grandes conflitos armados”.²³

Ao invés de provocar confrontos diretos com, digamos, acesso a medicamentos ou tratamentos contra AIDS, o HIV/AIDS provavelmente se destacará de forma mais

LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA

Tabela 2-2. Países com Maiores Taxas de Mortalidade Adulta, 2000-05

País	Taxa de Mortalidade Adulta na Faixa Etária de 15-64 anos, 2000-05
	(percentual morrendo)
Zimbábue	18,1
Suazilândia	15,9
Zâmbia	15,2
Lesoto	14,7
Botsuana	14,0
Malawi	11,2
Namíbia	10,7
República Central Africana	10,5
Moçambique	10,2

FONTE: Vide nota final 22

insidiosa – afetando o desenvolvimento industrial, reduzindo a produção agrícola, enfraquecendo a integridade militar e política e erodindo a capacidade de resposta ao descontentamento interno crônico e crises repentinas nos países mais fracos do mundo. Onde a epidemia está mais desenvolvida, como na África sub-saariana, a doença está significativamente disseminada, conturbando as atividades governamentais, escolas, fábricas, fazendas, instalações de saúde e forças armadas. O impacto da AIDS sobre as forças armadas em cerca de 20 países em todo o mundo é particularmente alarmante, constituindo-se numa ameaça à prontidão operacional e a compromissos de manutenção da paz – e representando um perigoso reservatório para maior disseminação da doença. (Ver também Capítulo 3.)²⁴

Os países afetados pela AIDS também podem ficar vulneráveis à instabilidade política, à medida que o número crescente de crianças orfanadas pela doença aumenta a proporção de pessoas dependentes, agrava a pobreza e aumenta as desigualdades. Conforme um

relatório conjunto recente do UNICEF, UNAIDS e Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos, entre 2001 e 2003, o número de órfãos da AIDS em todo o mundo aumentou de 11,5 milhões para 15 milhões – a grande maioria na África. Na ausência de apoio governamental para colocar órfãos desabrigados em famílias e escolas, essas crianças poderão se tornar uma fonte de futuro descontentamento urbano, atividade criminosa e recrutas para insurgências.²⁵

Por enquanto não há sinal aparente de violência em massa ou rebelião inspirada pela AIDS. Isto porém pode mudar à medida que a pandemia continua em disseminação global. Em 2003, o número de pessoas convivendo com o HIV aumentou em quase 5 milhões, para um total de 38 milhões – o maior aumento num único ano desde o início da epidemia. Enquanto os nascimentos mais do que compensem as mortes pela AIDS na maioria dos 53 países hoje considerados afetados por ela, esta situação pode reverter, dentro dos próximos anos, em um punhado de nações, causando declínios populacionais. A República Central Africana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue têm hoje expectativas de vida abaixo de 40 anos, enquanto pelo menos 13 países sofreram reversões mensuráveis em desenvolvimento humano, desde 1990. Tragicamente, alguns dos desaceleramentos mais dramáticos do crescimento populacional em todo o mundo ocorrem hoje em países sofrendo tanto altas taxas de prevalência do HIV quanto declínios significativos de fertilidade. Mas, contrariamente à desaceleração provocada pela taxa de natalidade que se mostrou economicamente benéfica para muitos países ao longo do último meio-século,

o crescimento populacional mais lento devido à AIDS, provavelmente, dificultará o crescimento econômico.²⁶

Em geral, a epidemia da AIDS está criando uma combinação perniciosa de aprofundamento da pobreza e perda de confiança em governos que se mostram cada vez mais incapazes de prestar serviços básicos, sem falar na promoção de desenvolvimento econômico. O Secretário de Estado dos Estados Unidos Colin Powell descreveu a doença como um iminente “destruidor de nações...[com] o potencial de desestabilizar regiões, talvez até continentes inteiros.” E o Ex-presidente dos Estados Unidos Bill Clinton denominou a pandemia como um prelúdio a “mais terror, mais mercenários, mais guerras...e colapso de democracias frágeis.” Sem a capacidade de planejar e resolver problemas de longo prazo e responder a crises agudas, os países mais afetados pela AIDS correm o risco de estancar em seu caminho para a industrialização, democracia e as fases finais da transição demográfica.²⁷

Crescimento Urbano Acelerado

Já há muitos anos, ciclos intensos de seca e enchentes causaram caos na minúscula Malawi, no coração da África meridional. Em 2002 e 2003, chuvas torrenciais provocaram deslizamentos maciços, destruindo pontes e residências e devastando lavouras de milho, o principal alimento básico. Impossibilitados de extrair algum sustento da terra devastada, a população rural se deslocou maciçamente para as florescentes cidades do país – concedendo a Malawi a distinção dúbia de ser a nação de maior desenvolvimento urbano do mundo.

Porém, como muitos países em desenvolvimento crescendo aceleradamente, esta nação pobre está despreparada para lidar com os efeitos colaterais desse ataque urbano, incluindo desabrigo, crime e desemprego.²⁸

Desde 1950, a população urbana mundial mais que quadruplicou, indo de 733 milhões até um pouco mais de 3 bilhões, e hoje cresce mais rapidamente do que a população mundial como um todo. Cerca de 60% deste crescimento é resultado de aumentos naturais – nascimentos menos mortes urbanas. Porém, uma onda incessante de migração representa quase todo o resto, com as pessoas simultaneamente “empurradas” para as cidades deixando as áreas rurais, devido à estagnação ou devastação de guerras, e “puxadas” pelo encanto de empregos mais promissores, educação e os atrativos da modernização. À medida que esta tendência continua, a humanidade se aproxima de um marco histórico: até 2007, pela primeira vez no mundo, mais pessoas viverão nas cidades do que em áreas rurais.²⁹

A urbanização é, em geral, uma tendência demográfica positiva. Tradicionalmente, o deslocamento para as cidades contribuiu para o crescimento econômico e integração global, à medida que mais pessoas encontram residências próximas a escolas, clínicas, locais de trabalho e redes de comunicações. Como as cidades são centros de indústria e educação, seus habitantes estão quase sempre à frente das populações rurais no acesso a novas tecnologias, informação e bens. Populações urbanas também são geralmente as primeiras a experienciarem declínios em mortalidade infantil e fertilidade, à medida que os governos priorizam clínicas urbanas que podem prestar serviços de saúde mais eficientes em termos de custo/benefício. Na África, por exemplo,

as recentes mudanças de comportamento na gravidez e declínios de fertilidade são, basicamente, fenômenos urbanos.³⁰

Países com taxas aceleradas de crescimento populacional urbano tiveram aproximadamente duas vezes mais chances do que outros países de se envolverem em conflitos civis nos anos 90.

Mas a urbanização é uma faca de dois gumes. Os próprios aspectos que fizeram as cidades do mundo industrializado prósperas – população jovem, diversidade étnica e religiosa, classe média e proximidade ao poder político – são fontes potenciais de volatilidade para muitas cidades emergentes e economicamente deprimidas no mundo em desenvolvimento. As extraordinárias taxas de crescimento que muitas cidades do mundo em desenvolvimento sustentaram durante os anos 70 e 80 – Jacarta e Déli, por exemplo, quase que duplicaram de tamanho durante este período – não puderam sustar a exaustão dos orçamentos urbanos, abarrotar os mercados de trabalho e desafiar a adequação dos serviços e infra-estrutura existentes. Mesmo hoje, menos da metade dos habitantes da maioria dos centros urbanos na África, Ásia e América Latina possui água encanada, e menos de um terço dispõe de saneamento básico. As prefeituras nos países mais pobres são as menos capazes de reunir recursos humanos e financeiros para lidar com esses problemas, especialmente quando o segmento mais pobre e não-contribuinte da população continua a crescer aceleradamente.³¹

Quando as prefeituras e líderes comunitários têm vontade política e recursos para superar diferenças étnicas, religiosas e regionais, uma

íntima interação entre grupos díspares pode ter implicações sociais positivas. “As cidades forçam as pessoas a se misturarem e se familiarizarem com membros de grupos cujos caminhos podem nunca se cruzar em áreas rurais,” observa Marc Sommers, da *CARE International*. Porém, quando interesses grupais se conflitam, as cidades podem manter uma competição econômica e política intensa, particularmente se os mercados imobiliários e de trabalho realçam disparidades no acesso à educação, capital e poder político.³²

Quando ressentimentos históricos e desencontros culturais afloram, as cidades podem se tornar um *locus* para conflitos étnicos e religiosos. Em 1992, nos arredores da cidade normalmente tranqüila e rural de Ayodhya, no norte da Índia, cerca de 150.000 militantes hindus irromperam numa mesquita do século XVI praticamente abandonada, atacando forças de segurança e destruindo o prédio. Ao invés de se espalhar pela vizinhança, onde comunidades muçulmanas e hindus coexistiam pacificamente, o ódio explodiu a centenas de quilômetros de distância, em Mumbai, Calcutá, Ahmedabad e Déli. Três dias de violência intensa em Ahmedabad e na vizinha Vadodara deixaram mais de 850 mortos e milhares desabrigados. No total, quase 95% das 1.500 pessoas mortas nos tumultos comunais que se desenvolveram eram moradores urbanos. Os incidentes, alguns dos quais foram ignorados ostensivamente por líderes locais, não só frustraram esforços de moderados que mediavam cooperação entre políticos muçulmanos e hindus, mas também agravaram as relações já tensas entre a Índia e o vizinho Paquistão.³³

Em geral, de acordo com a *Population Action International*, os países com taxas aceleradas de crescimento populacional urbano – 4% ao ano,

ou mais – tiveram aproximadamente duas vezes mais chances do que outros países de se envolverem em conflitos civis durante os anos 90. Jovens urbanos desiludidos – sejam estudantes politizados ou desempregados irados – são freqüentemente os primeiros recrutas. Já há décadas, os filhos sem-terra de agricultores paquistaneses se amontoam em cortiços urbanos em torno de Carachi e Islamabad, onde muitos encontraram uma saída para suas frustrações, através do descontentamento político e violência sectária.³⁴

A inquietação urbana provavelmente aumentará se as grandes cidades no mundo em desenvolvimento se estenderem mais para o campo e os entroncamentos e cidades-mercado se transformarem rapidamente em centros populosos. Hoje, 16 das 20 “megacidades” mundiais – com mais de 10 milhões de habitantes – estão em países em desenvolvimento, e a parcela urbana da população do mundo em desenvolvimento está projetada para atingir 60% até 2030, comparado com 42% em 2003 e apenas 18% em 1950. A Ásia já tem mais pessoas vivendo em cidades do que os habitantes de todos os países industrializados juntos, e cerca de metade do seu crescimento urbano ainda está por vir.³⁵

À medida que as associações entre crescimento urbano e conflitos se tornam mais evidentes, os analistas precisarão dar maior atenção ao papel da urbanização em suas avaliações. No curto prazo, os legisladores deverão considerar programas que aprimorem a qualidade e capacidade da governança municipal, estimulem a criação de emprego e fortaleçam as relações étnico-comunitárias nas regiões em rápida urbanização. No longo prazo, entretanto, só a desaceleração do crescimento populacional na

maioria dos países – particularmente aqueles nos estágios iniciais da transição demográfica – oferece a esperança que as cidades, também, cresçam a um ritmo mais controlável e estável.³⁶

Competindo por Água e Terras Cultiváveis

Na região seca e contenciosa outrora conhecida como o Crescente Fértil, três países – Iraque, Síria e Turquia – há muito estudam planos para extrair mais água dos rios Tigre e Eufrates. Há, porém, um problema. Em 2002, a população conjunta dos três países cresceu em mais de 2 milhões, para 110 milhões de pessoas. Nem o Eufrates, que flui do centro da Turquia, através da Síria e do Iraque, nem o Tigre ao leste, podem proporcionar água suficiente para satisfazer as demandas anuais crescentes destes consumidores, particularmente durante os anos mais secos. “Os países reconheceram a impossibilidade de unir seus planos,” escreveu Douglas Jehl no *New York Times*, em 2002. “Mas nenhum demonstrou qualquer disposição de abandoná-los.”³⁷

Muitas regiões do mundo estão sofrendo declínios acelerados, tanto na qualidade quanto na disponibilidade de recursos naturais críticos. Mais de 30 países – a maioria na África e Oriente Médio – já caíram abaixo até mesmo do referencial mais conservador de escassez, seja de terras cultiváveis (0,07 hectares por pessoa), seja de água doce renovável (1.000 metros cúbicos por pessoa). (Vide Tabela 2-3.) Alguns países chegaram a esta situação devido a uma combinação de clima e solo adversos e uma população em rápido crescimento; outros, todavia, estão sofrendo essa escassez quase que exclusivamente como

LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA

conseqüência do crescimento populacional. (Quatro países – Egito, Israel, Kuwait e Omã – atingiram níveis críticos em ambas as áreas, com as taxas de crescimento populacional acima da média do mundo em desenvolvimento, de 1,5%).³⁸

Tabela 2-3. Principais países enfrentando escassez *per capita* de terras cultiváveis e água doce, 2005

País	Terras cultiváveis disponíveis <i>per capita</i>	Taxa de crescimento populacional 2000-05	País	Água doce renovável disponível <i>per capita</i>	Taxa de crescimento populacional 2000-05
	(hectares por pessoa)	(percentual)		(metros cúbicos por pessoa)	(percentual)
Kuwait	<0,01	3,46	Kuwait	7	3,46
Cingapura	<0,01	1,69	Arábia Saudita	78	2,92
Maldivas	0,01	2,98	Líbia	173	1,93
Bahrein	0,01	2,17	Jordânia	174	2,66
Brunei	0,02	2,27	Iêmen	186	3,52
Islândia	0,02	0,79	Israel	299	2,02
Malta	0,02	0,42	Omã	331	2,98
Bahamas	0,03	1,13	Argélia	426	1,67
Omã	0,03	2,98	Tunísia	498	1,07
Catar	0,03	1,54	Burundi	547	3,10
Egito	0,04	1,99	Ruanda	581	2,16
Japão	0,04	0,14	Egito	775	1,99

FORNTE: Vide nota final 38.

Diante dessa realidade, os analistas manifestaram grande preocupação quanto à inevitabilidade de “guerras por recursos” nas próximas décadas, particularmente por água doce. Quase metade das terras do planeta encontra-se dentro de cerca de 263 bacias hidrográficas internacionais que se estendem pelas fronteiras de dois ou mais países – representando 60% do manancial mundial. (Vide Capítulo 5.) Os 71 milhões de habitantes do Egito, por exemplo, dependem do Nilo para mais de 97% de suas necessidades, mas precisam compartilhá-lo com a Etiópia e outros oito países a montante, todos militarmente mais fracos e empenhados em incrementar a produção agrícola e serviços urbanos frente ao crescimento populacional acelerado, estiagens longas e cíclicas, e

precipitação sazonal.³⁹

Até agora, todavia, a história demonstrou que as nações que “procuram briga” em função da água – e outros recursos naturais renováveis – têm brandido mais palavras do que armas. As hostilidades internacionais relacionadas aos recursos têm, caracteristicamente, terminado de forma não-violenta, como acordos negociados ou formação de instituições reguladoras para resolução de disputas. No futuro próximo, pelo menos, o maior risco provavelmente será disputas por recursos, influenciadas por questões populacionais não entre, mas intra, países. Embora teóricos ainda mantenham debates acirrados quanto a tais disputas chegarem mesmo a provocar conflitos civis em grande escala ou colapso de algum país,

há um consenso geral de que a escassez de água, terras cultiváveis e outros recursos pode aumentar os riscos de fricções menores localizadas e esporádicas. Estas disputas só tendem a escalar para conflitos armados mais graves quando as instituições que devem ajudar a gerir os recursos de um país e solucionar carências são muito frágeis, mal financiadas ou corruptas para fazê-lo. No futuro, entretanto, o crescimento populacional acelerado e continuado no mundo em desenvolvimento – e as demandas sem precedentes sobre a oferta que isto trará – desafiará até mesmo as instituições mais capacitadas.⁴⁰

Uma fonte de tensão crescente é a alocação de água doce entre usuários locais diversificados – particularmente entre agricultores e o conjunto mais politicamente influente e cada vez maior de usuários urbanos e industriais. O Instituto Internacional de Pesquisa de Política Alimentar estima que às taxas atuais de crescimento populacional e uso da água, o consumo residencial global de água aumentará mais da metade, até 2025. Pelo menos parte deste aumento ocorrerá às custas dos agricultores – particularmente no mundo em desenvolvimento, onde as lavouras dependem mais de irrigação do que na América do Norte ou Europa. Isto não só colocará cada vez mais a integridade econômica de comunidades rurais em confronto com o crescimento de centros urbanos e industriais, mas também poderá representar ameaças à segurança alimentar nacional ou regional ao prejudicar os esforços de produção de alimentos.⁴¹

Reivindicações concorrentes por água doce poderão complicar os esforços para solução dos infindáveis conflitos no Oriente Médio. Por mais de três décadas, Israel vem

restringindo árabes da Margem Ocidental ocupada de perfurarem novos poços para agricultura, enquanto os colonos israelenses continuam a perfurar mais fundo – em alguns casos fazendo com que os lençóis freáticos caiam bem abaixo do alcance dos poços palestinos. Desde 1967, o percentual das terras cultivadas que os agricultores palestinos irrigam caiu de 27% para cerca de 5%, contribuindo para o desemprego e perda de produtividade, como também para o aumento do descontentamento contra o governo israelense.⁴²

Apesar da importância da água doce para o desenvolvimento econômico e humano de uma nação, estudos indicam que disputas civis sobre a água tendem a ser menos voláteis do que sobre terras cultiváveis. Isto pode refletir diferenças em como os dois recursos são controlados e apreçados, como também o acesso que as pessoas têm a eles. A água é tradicionalmente considerada como um recurso comunitário, e as disputas sobre direitos são freqüentemente dirimidas por autoridades hídricas ou tribunais provincianos. A terra, por outro lado, é mais propensa a ser propriedade privada, e quase sempre desigual. Quando as terras cultiváveis se tornam escassas, disputas sobre sua distribuição podem surgir entre camponeses que reconhecem direitos comunitários étnicos e de usucapião e latifundiários ou proprietários, de etnias diferentes, que asseguraram sua posse através de escrituras ou conquistas ancestrais.⁴³

Em alguns casos, disputas locais por terras se estenderam a ameaças maiores. A rebelião zapatista no Estado de Chiapas, ao sul do México, por exemplo, desenvolveu-se ao longo de tensões seculares entre poderosos latifundiários e peões maias sem-terra pressionados por outros assentados pobres e excluídos das reservas florestais protegidas

pelo governo. A escala e organização da rebelião inquietaram investidores estrangeiros e, de acordo com alguns analistas, pode ter contribuído para a crise monetária nacional que acabou por solapar o poder do regime em vigor.⁴⁴

Reivindicações concorrentes por água doce poderão complicar os esforços para solução dos infindáveis conflitos no Oriente Médio.

Independentemente dos vários exemplos históricos de violência relacionada a recursos naturais, pesquisas indicam que as ligações entre escassez de recursos e conflitos podem não ser tão fortes quanto aquelas entre conflitos e outros fatores demográficos, como urbanização ou inchaço jovem. A maioria dos teóricos concorda que mudanças ambientais – sejam terras cultiváveis ou escassez hídrica ou aumento de desmatamento e erosão do solo – são apenas uma pequena parte de um misto complexo de estresses que promovem instabilidade social maciça. O sociólogo Jack Goldstone, por exemplo, argumenta que o descontentamento entre as elites é um elemento mais agudo na evolução de conflito civil. Escassez ambiental e “marginalização ecológica,” assegura Goldstone, não são determinantes poderosos de vulnerabilidade, uma vez que estes fatores raramente afetam os meios de vida ou poder da elite de forma adversa.⁴⁵

Ademais, existe uma vasta gama de oportunidades para mediar escassezes potencialmente explosivas, através de legislação e políticas econômicas seguras, do comércio e cooperação técnica. Ruanda, por exemplo, está em vias de finalizar uma nova

política agrária nacional que, caso seja efetivamente implementada, poderá resolver questões renitentes sobre distribuição de terras. (Vide Quadro 2-2.) E muitos países europeus com escassez de recursos, como também nações asiáticas industrializadas como Coreia do Sul, Taiwan e Japão, incrementaram suas importações de alimentos e ração animal, a fim de aliviar as crescentes demandas agrícolas sobre terras e água doce. Outros, começaram a importar água doce através de adutoras e outros meios diretos, tornaram-se mais eficientes no uso da água ou se voltaram para a dessalinização, a fim de suplementar a carência de água potável.⁴⁶

Para a maioria dos países em desenvolvimento enfrentando diminuição de recursos e populações em constante aumento, há pouca esperança imediata de atrair o capital necessário para uma rápida industrialização.

Naturalmente, a maioria dos países industrializados ricos tem condições de investir em tecnologia eficiente no uso da água e possuem amplos recursos financeiros para importar grãos – tornando-os muito menos vulneráveis a um conflito envolvendo recursos naturais. Para a maioria dos países em desenvolvimento enfrentando diminuição de recursos e populações em constante aumento, há pouca esperança imediata de atrair o capital necessário para uma rápida industrialização, ou para transformar radicalmente seus usos do solo e da água. Seja qual for o registro histórico, as conseqüências da competição cada vez maior por esses recursos cruciais são incertas e pouco animadoras. Por este motivo, a necessidade de focar as forças demográficas

subjacentes que movem a escassez de recursos – e investir em programas que ajudem a desacelerar o crescimento populacional nessas regiões afetadas – é cada vez mais urgente.

Minimizando Riscos e Avançando

Em muitos casos, os quatro “fatores demográficos de risco” – aumento crescente de jovens, crise do HIV/AIDS, urbanização acelerada e disponibilidade reduzida de terras cultiváveis ou água doce – não ocorrem isoladamente. Pelo contrário, interagem uns com os outros e com variáveis não-demográficas, incluindo tensões étnico-históricas, governança insensível e instituições fracas, produzindo um estresse que desafia lideranças governamentais e a capacidade dos países funcionarem eficazmente. Embora seja improvável que levem diretamente ao caos político ou à guerra, podem agravar em muito a vulnerabilidade de um país a conflitos. De acordo com a *Population Action International*, países que revelaram dois ou mais fatores, seja alta proporção de jovens, altas taxas de crescimento urbano ou carências de disponibilidade *per capita* de terras cultiváveis ou água doce, representaram 23 dos 36 países que sofreram novas eclosões de conflitos civis durante os anos 90.⁴⁷

Felizmente, demografia não é destino. Mas a probabilidade de conflito futuro poderá vir a refletir a forma que as sociedades escolhem de como enfrentar seus desafios demográficos. Por exemplo, a PAI constatou que, cerca da metade dos países que deveriam estar correndo riscos demográficos muito altos durante os anos 90, na realidade navegaram pacificamente o período pós-guerra fria. Por quê? Em pelo menos alguns desses casos, os

países conseguiram compensar esses riscos através de governança forte, resolução de conflitos, mediação étnica ou políticas econômicas bem-sucedidas – incluindo a criação de emprego urbano, importação de recursos críticos, distribuição de terras e encorajamento à imigração. Cabo Verde, na África Ocidental, pode ter compensado sua vulnerabilidade durante os anos 80 e 90, facilitando a migração de seus cidadãos para Europa em busca de emprego, e encorajando-os a remeterem uma parcela de suas rendas de volta ao país.⁴⁸

Enquanto isso, países do Leste e Sudeste da Ásia, como a Coreia do Sul e a Malásia, transformaram um inchaço jovem crescente nos anos 60 e início dos anos 70 numa força econômica positiva, através de investimentos críticos em educação e treinamento profissional. E muitos países ricos em petróleo criaram empregos urbanos, grandes exércitos e burocracias excessivas para absorver suas crescentes populações – além de reprimir impiedosamente qualquer dissensão que pudesse levar a conflito. Na Coreia do Norte, China e Turcomenistão, a expansão das forças militares e de segurança interna provavelmente ajudou os regimes repressivos a manterem estabilidade política durante a era pós-guerra fria, apesar da grande proporção de jovens adultos.⁴⁹

No longo prazo, todavia, a única forma de aliviar as pressões demográficas potencialmente voláteis será através do enfrentamento direto ao crescimento populacional. A queda significativa de fertilidade que ocorreu em cerca de 20 países em desenvolvimento no Leste da Ásia, Caribe e América Latina, nas últimas décadas, é uma tendência encorajadora. Grande parte do crédito para esta transformação deve-se aos países que investiram

LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA

em serviços vitais de saúde reprodutiva, incluindo melhoria de acesso a planejamento familiar e tratamento de saúde materna e infantil. Tunísia e Tailândia, por exemplo,

conseguiram entrar rapidamente no último estágio da transição demográfica através de políticas sociais proativas, eficiência de custo, programas de saúde reprodutiva de largo

QUADRO 2-2. REFORMA AGRÁRIA EM RUANDA.

O acesso à terra é uma questão crítica em Ruanda, que sofre aguda escassez de terra. Ao longo dos últimos 40 anos, a densidade demográfica em terras agrícolas aumentou de 121 pessoas para cerca de 321 por quilômetro quadrado. Cerca de 60% das famílias possuem menos de meio-hectare de terra. A distribuição também é altamente desigual: o quarto da população que possui mais de um hectare por família representa quase 60% das propriedades do país. Devido à pressão populacional, os períodos de alqueive são mínimos, levando à queda da fertilidade do solo, com muitas famílias cultivando solos inadequados.

Nos últimos anos, ondas sucessivas de deslocamento populacional e reassentamentos causaram impactos profundos no assentamento e propriedade de terras. Ruanda foi afetada por conflitos internos desde sua independência, culminando no genocídio de 1994, que resultou na morte de cerca de 800.000 pessoas. Discussões sobre terra são hoje mais numerosas sendo também as disputas legais mais intratáveis do país. Embora a governança pós-conflito tenha sido, em geral, mais inclusiva, Ruanda tem tido pouca experiência com governança participativa, e a capacidade da sociedade civil influenciar políticas continua duvidosa.

Em resposta a esses desafios, o governo de Ruanda está finalizando uma nova Política Agrária Nacional e uma Lei Nacional da Terra. A política objetiva implantar diretrizes e programas apropriados para alocação e uso da terra, promover consolidação da terra, formar comissões locais da terra e realizar o cadastramento de todos os lotes. Pretende também encorajar a participação comunitária e assegurar que as mulheres se beneficiem da terra através de heranças.

A consolidação da terra é uma das questões mais complexas. O processo de incorporar lotes menores em propriedades mais produtivas e economicamente viáveis envolverá, provavelmente, algum grau de compulsão, aumentando o perigo de lavradores mais pobres perderem o controle de seus meios agrários de vida. A composição, capacidade

técnica e responsabilidade das novas comissões da terra encarregadas da implementação de reassentamentos serão muito importantes.

Enquanto isso, o cadastramento dos lotes de terra em Ruanda exigirá recursos financeiros e técnicos maciços. A nova política requer que os proprietários assumam os custos do cadastramento – levando a temores que os ricos terão condições de se cadastrarem às custas dos pobres, embora pareça que um sistema de duas classes poderá ser implantado, com um sistema subsidiado para a maioria. A política requer a criação de uma reserva a fim de alocar terras para aqueles que não a possuam, porém sua definição muito estreita de quem é sem-terra exclui uma alta proporção desta população.

A implantação de comissões distritais da terra poderá proporcionar meios eficazes de resolução de disputas locais sobre acesso à terra – muitas das quais surgiram do “compartilhamento” ocorrido após 1994, com o fim de acomodar reivindicações concorrentes de refugiados. Para ter sucesso, entretanto, as novas comissões da terra deverão prestar contas às comunidades locais ao invés de escalões superiores do governo.

Em geral, a nova política e legislação da terra proporcionam várias oportunidades potencialmente positivas para melhoria da gestão agrária e governança ambiental. Mas precisarão ser implementadas com cautela e transparência. Já surge confusão em nível comunitário sobre as possíveis implicações da propriedade familiar. O envolvimento e coordenação de todos os setores do governo precisarão melhorar, e as organizações comunitárias e grupos não-governamentais terão que desempenhar um papel-chave no apoio às novas comissões da terra e monitoração da implementação.

*Chris Huggins e Hermon Musahara,
Centro Africano para Estudos Tecnológicos*

Fonte: Vide nota final 46.

alcance e assistência técnica do exterior. Muitos países também promoveram políticas que ajudaram a permanência escolar de meninas e aumentaram as oportunidades de emprego fora de casa para mulheres – incrementando o status e a renda das mulheres, melhorando a nutrição e a sobrevivência infantil e ampliando a demanda por contracepção moderna.⁵⁰

Infelizmente, a maioria dos países que correm altos riscos demográficos hoje não dispõe de capacidade institucional para responder a esses desafios. Precisam dos sistemas financeiros e mercados estáveis, aplicação adequada de leis, direitos de propriedade claramente delineados, e sistemas educacionais e de saúde eficientes, que são os alicerces de nações fortes. E, na maioria dos casos, o nível e qualidade dos serviços que poderiam evitar o agravamento da situação demográfica desses países – inclusive planejamento familiar, educação feminina, saúde materna e infantil e prevenção do HIV/AIDS – são lamentavelmente inadequados.

A extensão desses serviços aos países mais fracos e pobres do particularmente mundo exigirá muito mais colaboração e assistência internacional do que existe hoje. Países mais ricos precisarão tomar a iniciativa de contribuir com capacitação técnica, recursos financeiros e suprimentos. O mundo hoje enfrenta carências críticas de suprimentos necessários para contracepção, prevenção de HIV/AIDS e outros serviços de tratamento e cuidados sexuais e de saúde reprodutiva. Conforme um estudo recente, em 1999, menos de cinco preservativos por homem em idade reprodutiva foram disponibilizados por doadores internacionais e governos para toda a África subsaariana. E o custo anual de suprir preservativos grátis e acessíveis suficientes em todo o mundo está projetado a mais que

duplicar dentro da próxima década, de US\$ 239 milhões em 2000 para US\$ 557 milhões em 2015.⁵¹

Infelizmente, justamente quando há mais urgência, o apoio internacional para o planejamento familiar e serviços afins continua a diminuir. Em 2000, chegava apenas a metade da meta de US\$ 17 bilhões estabelecida pelas Nações Unidas, em 1994, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo. A parcela dos Estados Unidos se traduziu em US\$ 1,9 bilhão, porém em 2000, os recursos dos EUA para saúde reprodutiva – que inclui programas de planejamento familiar, HIV/AIDS e saúde materna e infantil, e uma contribuição ao Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP) – totalizaram apenas um terço daquele compromisso. Em 2004, pelo terceiro ano consecutivo, o governo dos Estados Unidos reteve os US\$ 34 milhões que deve ao FNUAP – cerca de 10% do orçamento chave da organização. O fracasso contínuo de cumprimento dos compromissos internacionais prejudicará significativamente o avanço da transição demográfica, dificultando ainda mais a contenção da disseminação do HIV.⁵²

Embora políticas e programas que influenciam as tendências populacionais tenham estado tradicionalmente na esfera de doadores e prestadores de serviços sociais e de saúde internacionais, a comunidade internacional de segurança, também, começa a se apresentar. Em abril de 2002, numa resposta por escrito ao questionamento do Congresso, a Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos observou que “várias tendências globais graves – especialmente o crescente inchaço demográfico jovem nas nações em desenvolvimento, cujos sistemas

LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA

econômicos e ideologias políticas encontram-se sob uma gigantesca pressão – incentivarão o aumento de grupos mais rebeldes, dispostos a utilizar violência para resolver suas insatisfações.” A agência alertou que, caso as operações antiterroristas dos Estados Unidos não enfoquem muitas das causas subjacentes que movem os terroristas – inclusive a demografia –, poderão a vir a fracassar na eliminação da ameaça de futuros ataques.⁵³

Apesar desses avisos, estrategistas e legisladores de segurança têm sido lentos em agir. Na maioria, optam por focar suas atenções na promoção da democracia e reformas de mercado que, na ausência de mudanças paralelas na esfera social, poderá vir, ironicamente, a desestabilizar nações. Ajuda aos países para se aproximarem da fase final da transição demográfica – uma fase na qual as pessoas têm vidas mais longas e as famílias são menores, sadias e instruídas, e onde a população quase parou de crescer – promete ajudar a reduzir a frequência dos conflitos e criar um mundo mais pacífico. Já há amplas evidências de que, ao enfrentar os fatores chave relacionados à mudança demográfica, os governos poderão fortalecer a segurança de países estratégicos, regiões pivotais e do mundo como um todo.⁵⁴

Justamente quando há mais urgência, o apoio internacional para o planejamento familiar e serviços afins continua a diminuir.

Sem o apoio da comunidade nacional de segurança, os programas internacionais de saúde reprodutiva correm o risco de serem ignorados – ou, o que é pior, serem sacrificados entre disputas internas por vantagem

política. Analistas de segurança e defesa nacional, como também autoridades militares, freqüentemente exercem influência que transcende mudanças em liderança governamental e no clima político – tornando-os aliados importantes no movimento para mudança demográfica. Ao incluir dados populacionais e projeções em estudos de área, previsões operacionais ambientais e outras avaliações de segurança e ameaças, eles podem proporcionar informações e orientações precisas a legisladores, mídia e líderes de opinião sobre os benefícios globais que podem advir da conclusão de uma transição demográfica completa. Esse apoio pode ajudar na obtenção de fundos para programas de planejamento familiar, educação feminina, saúde materna e infantil, e prevenção e tratamento do HIV/AIDS.⁵⁵

A comunidade de segurança pode agir de forma mais direta também, ajudando a facilitar o acesso a serviços de saúde reprodutiva para refugiados, civis em situações pós-conflito e todo o efetivo militar através de operações de manutenção de paz e outras. Oficiais militares graduados e diplomatas são freqüentemente os únicos com autoridade direta em áreas restritas, encontrando-se assim singularmente posicionados para ajudar a aumentar a disponibilidade de serviços de saúde reprodutiva a essas pessoas. Comandos militares podem também prestar apoio logístico e organizacional a grupos externos encarregados de prestar serviços de saúde reprodutiva em ambientes pós-conflito – inclusive a FNUAP, o Alto Comissariado das Nações para Refugiados, órgãos oficiais de saúde e várias organizações não-governamentais.⁵⁶

Autoridades militares e diplomáticas e organizações internacionais de ajuda podem

contribuir para assegurar que particularmente as mulheres tenham oportunidade de representar seus próprios interesses e dos seus filhos – não só em situação de refugiadas, mas também durante o processo de paz e reconstrução de países afetados por conflitos. O Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, por exemplo, fortaleceu sua inclusão de mulheres em processos de mediação e de paz, como também em assuntos legais e políticos em ambientes pós-conflito. Ao apoiar mudanças sociais e políticas que encorajam moças a permanecerem na escola e oferecem às mulheres maiores oportunidades, esses grupos podem ajudar a melhorar o status das mulheres, reduzir taxas de fertilidade e possivelmente até mesmo desviar as prioridades nacionais de conflitos para o desenvolvimento humano. “A questão de participação igualitária das mulheres não é simplesmente uma questão de igualdade de gênero e direitos humanos, mas sim uma que representa um fator decisivo para a manutenção de desenvolvimento pacífico numa região conturbada,” observou Lul Seyoum, uma ativista de direitos femininos da Eritréa, numa conferência em 1999 sobre mulheres e conflitos.⁵⁷

Na área de prevenção e tratamento do HIV/AIDS, governos com programas exemplares em suas próprias forças armadas podem compartilhar essas ações de uma forma mais ampla com populações militares e civis em outros países. Governos doadores, enquanto isso, podem ampliar seus programas de saúde reprodutiva para assegurar que tratamentos de alta qualidade incluindo informações e serviços contraceptivos abrangentes, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e saúde materna e infantil – estejam disponibilizados para militares e suas famílias. Essas iniciativas

poderão ajudar as forças armadas na África e Ásia a reduzirem suas altas taxas de transmissão de HIV, que hoje ameaça os militares, suas famílias e comunidades vizinhas.

Claramente, o incentivo à mudança demográfica poderá criar grandes oportunidades. Não é, porém, uma fórmula milagrosa para a segurança. Obviamente, o avanço demográfico por si só não pode garantir que um país derrube uma liderança opressiva, junte-se à família global de nações democráticas ou resista a conluio com insurgentes e terroristas. Não se pode depender de mudanças demográficas para reduzir riscos onde conflitos armados sejam persistentes ou recorrentes, onde uma cultura de violência e retribuição esteja firmemente enraizada, ou onde problemas se alastrem de países instáveis vizinhos. Colômbia, Irlanda do Norte e Sri Lanka são regiões onde avanços demográficos nos anos 90 deveriam ter ajudado a aliviar riscos. Entretanto, em cada um dos casos, conflitos civis onerosos que tiveram início em anos anteriores, persistiram por toda a década.⁵⁸

Da mesma forma, a mudança para os últimos estágios da transição demográfica não é a única forma de um país reduzir sua vulnerabilidade à instabilidade ou conflito. Processos demográficos raramente – ou nunca – agem sozinhos aumentando ou reduzindo a chance de instabilidade política. Conflitos civis, particularmente, são processos complexos, de múltiplos estágios, que se alimentam das vulnerabilidades históricas e modernas de um país e são movidos ao longo do tempo por eventos basicamente específicos e imprevisíveis. Os esforços internacionais de resolução de conflitos e manutenção da paz fizeram muito para reduzir a frequência de conflitos menores e incipientes. E há fortes evidências que os países podem

LIGAÇÕES ENTRE POPULAÇÃO E SEGURANÇA

reduzir sua vulnerabilidade a conflitos através da disseminação de instituições democráticas, desenvolvimento econômico e alívio da pobreza, e ampliação das relações comerciais internacionais.⁵⁹

Todavia, a demografia precisa formar parte da análise. Se as relações entre transição demográfica e conflitos for mantida nas próximas décadas, as decisões tomadas hoje que afetam essa importante transição poderão ter uma

enorme influência não só nas perspectivas demográficas, mas também no futuro da segurança global. Para países nos primeiros estágios de suas transições demográficas, poderá levar quase duas décadas após a fertilidade começar a cair para se observar uma redução significativa no crescimento populacional. Os vários riscos da demora dessa transição sublinham a necessidade de os governos implementarem políticas de apoio o mais cedo possível.

Refugiados Ambientais

Em 2003, aproximadamente, uma em cada 370 pessoas na Terra – 17,1 milhões no total - foi classificada como “pessoa vulnerável”, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a agência das Nações Unidas dedicada à proteção de refugiados e outras populações desalojadas. Esta cifra inclui 9,7 milhões de refugiados (pessoas fugindo de perseguição ou temendo perseguição), 1,1 milhão de refugiados repatriados, 4,2 milhões de pessoas desalojadas internamente (PDIs), 233.000 pessoas desalojadas repatriadas e realojadas, 995.000 em busca de asilo e 912.000 em outras categorias, incluindo “apátridas”.¹

Esta estimativa não inclui o número crescente de refugiados ambientais – pessoas “forçadas a abandonar seu habitat tradicional, provisória ou permanentemente, em decorrência de uma perturbação ambiental marcante... que coloque em perigo sua existência e/ou afete profundamente sua qualidade de vida.” Entre os fatores ambientais naturais ou causados pelo homem que forcem as pessoas a mudar, estão a escassez de recursos e distribuição injusta de recursos naturais; desmatamento e outras degradações ambientais; desastres naturais ou industriais; mudança climática; destruição sistemática do meio ambiente como instrumento de guerra e remanescentes de guerra; superpopulação e projetos de desenvolvimento. Em 2004, Essam El-Hinnawi, do Instituto Ambiental e de Recursos Naturais do Cairo, estimou que

existem, atualmente, 30 milhões de refugiados ambientais em todo mundo.²

Em 2002, a Cruz Vermelha informou que o número de pessoas mortas por desastres naturais, incluindo enchentes, secas, e terremotos, caiu 40% entre as décadas de 1970 e 1990 (devido principalmente à melhor prontidão para desastres), enquanto o número de vidas afetadas adversamente por estes acontecimentos aumentou 65%. Prevê-se o aumento desta cifra, à medida que se intensificam os impactos previstos pela mudança climática: de acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática, poderá haver perto de 150 milhões de refugiados ambientais até 2050.³

Adicionalmente, o deslocamento de massas populacionais desalojadas pode deflagrar instabilidade ou conflito no país de origem, nos países hospedeiros ou dentro da região. Recursos escassos podem ser ainda mais degradados ou exauridos e gerar competição pelo acesso a eles; infraestrutura insuficiente ou distribuição injusta pode reforçar divisões sociais e tensões. Condições de superpopulação ou insalubres e falta de água potável podem causar epidemias mortais. Se acontecerem os movimentos globais populacionais previstos, estes e outros impactos poderão ter implicações graves na segurança global.

A despeito da seriedade destas tendências, o tema “refugiados ambientais” tem recebido pouca atenção nos níveis mais altos. O foco tem sido mais o impacto que o desalojamento de massas tem no

REFUGIADOS AMBIENTAIS

ambiente do que o papel que o próprio ambiente exerce na criação de refugiados. É necessário maior análise para ajudar a definir o

conceito de refugiados ambientais, identificar as causas subjacentes do problema, explorar as conseqüências imediatas e de longo prazo e chegar a respostas eficazes.

Duas abordagens distintas se apresentam como respostas possíveis às conseqüências do desalojamento ambiental: um reexame do esforço internacional para tratar da crise do refugiado e análise da relação homem-ambiente, no que diz respeito às operações *in loco*.

Sob a legislação internacional, é concedido aos refugiados um status especial que garante a eles certos direitos e os torna elegíveis à assistência legal e material. Todos os países participantes da Convenção Relacionada à Situação dos Refugiados, de 1951, ou do seu protocolo de 1967, são obrigados a prover um mínimo de recursos básicos e proteção aos refugiados.

O ACNUR implementa a convenção e o protocolo, provê proteção legal, coordena auxílio de emergência e ajuda a encontrar soluções de longo prazo.

O ACNUR foi contra a ampliação da convenção para incluir o meio ambiente como uma fonte de perseguição - alegando



Meninas aprendendo a escrever no Campo de Refugiados de Kakuma, Quênia

que, embora a movimentação forçada seja um tema comum, pessoas emigrando por razões ambientais podem ainda

procurar proteção de seus próprios governos, enquanto aquelas fugindo, devido às categorias tradicionais de perseguição, não podem. Além disso, O ACNUR já está se esforçando para direcionar seus recursos limitados à grande variedade de crises humanas cobertas pelo seu mandato atual. Críticos argumentam que a exclusão dos ambientalmente desalojados é mesquinha e, especialmente, injusta com países pobres cuja condição ambiental pode ser a conseqüência do comportamento de outros poluidores.⁴

Dadas as limitações atuais de proteção legal sob a convenção dos refugiados, a falta de consenso para mudá-la e o déficit de recursos da UNHCR, muitos observadores continuam afirmando que a saga dos refugiados ambientais necessita de uma resposta mais acolhedora do sistema das Nações Unidas e da comunidade internacional. Enquanto continuam as discussões sobre a reforma da convenção ou a criação de uma nova, a ausência de uma organização específica direcionada para os refugiados ambientais vem trazendo repostas inconsistentes e, muitas vezes, incompletas para as crises de desalojamento.⁵

Além de resposta institucional e legal, organizações que dão assistência em crises podem adotar ações adicionais. Entretanto, incorporar preocupações ambientais aos esforços existentes de assistência às crises pode ser um assunto delicado. Diferentemente das conseqüências de muitas crises convencionais, o prejuízo ambiental é muitas vezes menos óbvio, não melhora com o tempo, nem permanece dentro das fronteiras nacionais. A comunidade de ajuda, ainda que muitas vezes consciente da dimensão ambiental, vem tendendo a protelar ações, a menos que esteja claramente relacionada a um assunto humanitário ou de segurança.

Embora afirmando que a vida humana é a preocupação principal numa emergência humanitária, a mitigação ambiental precisa ser vista, não como um luxo ou uma carga, mas como um instrumento outro que as agências de ajuda possam usar para melhorar sua resposta aos desalojados. Um estudo sugere que “\$1 investido na

mitigação pode poupar \$7 nos custos de recuperação.” Embora uma série de agências de ajuda já tenha estabelecido programas e diretrizes voltadas para a mitigação ambiental, pesquisas adicionais são necessárias no modo como terceiros podem gerenciar estes bens ambientais mais eficientemente e por que necessitam assim fazê-lo, dentro de uma resposta humanitária generalizada.⁶

O aumento previsto de refugiados ambientais ameaça minar a estabilidade local, segurança ambiental e a qualidade de vida de milhões de pessoas. Isto aumenta a pressão na comunidade internacional – tanto nas instituições quando naqueles grupos que dão assistência quando necessário – para desenvolver um esforço conjunto, visando melhor definir o problema dos refugiados ambientais, encontrar uma solução que atenda às necessidades humanas básicas e ajudar a preservar a qualidade do meio ambiente.

- Rhoda Margesson,
U.S. Congressional Research Service

Contendo Doenças Infecciosas

Dennis Pirages

Movendo-se lentamente para o oeste com os mercadores e outros viajantes, ao longo das rotas comerciais da China, a Morte Negra chegou a Kaffa, na Criméia, em 1346. Levada de região a região pelo rato negro (*Rattus rattus*) e suas pulgas, a doença seguiu lenta e inexoravelmente pelo continente europeu, chegando à França, Itália e Espanha, em 1348. A peste seguiu, alcançando a costa leste do Mar do Norte e Mar Báltico, em 1350. Em quase toda Europa Ocidental, cerca de 40% da população morreu durante esta epidemia.¹

Numa região remota do sul da China, no final de 2002, uma nova doença respiratória, que ficou conhecida como SRAG (síndrome respiratória aguda grave), saltou de animais para humanos e se alastrou rapidamente para outras partes do país. Em questão de poucas semanas, a doença avançou célere, levada por viajantes em trens e aviões por toda a Ásia, e daí para grande parte do mundo. Dentro de apenas seis meses, surgiram relatos da SRAG

em 29 países, matando quase 800 pessoas e fazendo adoecer mais de 8.000. Felizmente, a extensão do surto foi limitada pelo fato de o vírus ser transmitido por gotículas respiratórias, tornando a doença susceptível a medidas preventivas simples, como máscaras cirúrgicas. Caso fosse de mais fácil transmissão, a pandemia (epidemia global) resultante teria matado milhões em todo o mundo.²

Medida em número de mortes prematuras e sofrimento físico associado, a maior fonte de insegurança humana, no passado e presente, é a temida doença infecciosa, o Quarto Cavaleiro do Apocalipse. Em 2002, por exemplo, as guerras foram responsáveis por 0,3% de todas as mortes mundiais. Doenças contagiosas representaram 26%. A aceleração de viagens internacionais e o crescimento do comércio global estão transformando a disseminação rápida de doenças infecciosas num desafio extremamente urgente à segurança.³

Dennis Pirages é Professor de Política Ambiental Internacional da Harrison, no Departamento de Governo e Política da Universidade de Maryland.

Ao longo dos séculos, o número de mortos e feridos em combates militares diminuiu, em comparação ao número correspondente a doenças. Estima-se que todas as guerras do século XX mataram 111 milhões de combatentes e civis, uma média de cerca de 1,1 milhão por ano. Doenças contagiosas, hoje, matam 14 vezes mais, anualmente. Mesmo durante o período em que o mundo estava envolvido pelos horrores militares da I Guerra Mundial, um vírus da influenza disseminava-se por todo o mundo. Estimativas do número de mortes desta pandemia variam, porém, calcula-se que o vírus ceifou a vida de 20 a 40 milhões de soldados e civis, muitas vezes mais do que o número de mortes diretamente atribuíveis à guerra.⁴

Considerando o legado extremamente visível de conflitos violentos entre os povos, compreende-se por que a segurança veio a ser definida principalmente como questão militar. Guerras são vívidas, violentas e destrutivas. Porém, mais importante, as pessoas historicamente têm sido capazes de perceber a natureza das ameaças militares e conceber estratégias para lidar com elas. Contrariamente, embora as patogenias tenham causado números maiores de perdas humanas, relativamente, poucos recursos dos tesouros públicos têm sido alocados para lidar com elas, uma vez que as causas e reparações têm sido muito pouco entendidas.

Outra razão pela qual as doenças não têm sido consideradas como grave ameaça à segurança é porque, durante a maior parte do último século, a campanha contra doenças infecciosas esteve, presumivelmente, no limiar da vitória. Encorajadas pelas melhorias das condições sanitárias, avanços em pesquisas médicas, novas vacinas e melhores antibióticos, as autoridades de saúde, nos anos 70,

declararam que os países industrializados não mais precisavam se preocupar com a praga das doenças contagiosas. Trinta e cinco anos atrás, o Ministro da Saúde W.H. Steward declarou ao Congresso dos Estados Unidos que havia chegado a hora de “fechar o livro” das doenças infecciosas. E, 30 anos atrás, o famoso biólogo John Cairnes escreveu que o mundo ocidental havia, praticamente, eliminado a morte por doença infecciosa.⁵

Infelizmente, o otimismo deles foi mal-fundado. Não só a campanha de erradicação de doenças infecciosas continua, como também as patogenias têm revelado notável resiliência e flexibilidade. Antigas moléstias como tuberculose, malária e cólera persistem e se disseminam geograficamente. E doenças anteriormente desconhecidas, como Ebola, hepatite C, hantavírus e HIV, emergiram como novas ameaças. Por que, após repetidas declarações de que a luta contra doenças infecciosas havia terminado, os especialistas agora estão muito mais cautelosos sobre os desafios apresentados pelos microorganismos patogênicos?

A redução da mortandade mundial causada por doenças infecciosas deveria ter prioridade máxima.

Pesquisa e vigilância hoje geram um entendimento muito maior da dinâmica dos surtos de doenças, e novos medicamentos estão cada vez mais disponíveis para lidar com elas. A redução da mortandade mundial causada por doenças infecciosas deveria ter prioridade máxima. Se mesmo uma pequena porcentagem do dinheiro que os Estados Unidos e outras potências militares aplicam na defesa fosse desviado para a promoção

da melhoria da saúde pública mundial, o bem-estar humano teria um avanço dramático, aumentando imensamente o sentimento de segurança pessoal. Conforme dizem os especialistas, se os gastos com tratamento de saúde nos 60 países mais pobres do mundo pudessem ser aumentados gradativamente dos atuais US\$ 13 *per capita*, para US\$ 38, até 2015, poder-se-ia salvar uma média de 8 milhões de vidas, a cada ano. Isto exigiria uma contribuição total dos países industrializados de cerca de US\$ 38 bilhões – uma fração do que os Estados Unidos gastou recentemente para depor Saddam Hussein no Iraque.⁶

Há boas indicações de que o pensamento e as prioridades sobre a segurança estão começando a mudar. Devido a seu impacto em questões econômicas e militares, as doenças infecciosas estão cada vez mais sendo tratadas como uma ameaça convencional à segurança. Forças militares estão sendo debilitadas significativamente e economias devastadas em regiões do mundo seriamente afetadas pelo HIV/AIDS. Em abril de 2000, a percepção de que governos poderiam ser derrubados devido à doença levou o Ex-presidente dos Estados Unidos Bill Clinton a declarar o HIV/AIDS como uma ameaça à segurança nacional do país. Assim, a consciência dos desafios de doenças novas e ressurgentes está mudando, a compreensão de suas causas e conseqüências está aumentando e a determinação de fazer algo quanto a este aspecto crucial da segurança está crescendo.⁷

A Dinâmica dos Surtos de Doenças

Cair doente é uma experiência comum, e a maioria dos confrontos com doenças causa relativamente pouco dano duradouro às

vítimas. Os sistemas imunológicos humanos coevoluíram com uma variedade de patogenias e desenvolveram defesas ao longo do tempo para lidar com a maioria delas. Entretanto, surtos significativos de doenças podem ocorrer quando as pessoas enfrentam novas patogenias ou novos serótipos de doenças antigas. Contudo, mesmo a maioria dessas patogenias estranhas causa relativamente pouco dano às vítimas, e os sintomas desaparecem após alguns dias. Ocasionalmente, todavia, surgem patogenias virulentas e debilitantes - para as quais os sistemas imunológicos têm pouca defesa -, podendo fazer, então, com que doenças fatais se disseminem mais rapidamente pela população humana.

Surtos de doenças em larga escala, epidemias e até pandemias ocorrem quando acontece algo que perturba o equilíbrio evolutivo, normalmente, existente entre pessoas e patogenias. O desequilíbrio pode resultar de mudanças no comportamento humano ou circunstâncias, mutações ou movimentações de patogenias, ou alterações em ambientes compartilhados. Quando as pessoas viajam para novos ambientes, arriscam encontros com patogenias para as quais têm pouca imunidade. Viajantes internacionais, por exemplo, freqüentemente adoecem durante suas viagens ou logo após seu retorno. Na maior parte do tempo, essas doenças causam pouco dano permanente e são, simplesmente, um estorvo. Porém, como o surto da SRAG, em 2003, ilustrou, as viagens às vezes têm conseqüências trágicas.

Da mesma forma, vírus e bactérias razoavelmente benignas podem sofrer mutações para serótipos mais destrutivos. E patogenias anteriormente desconhecidas podem saltar de animais para humanos. A atual

disseminação global da gripe aviária é particularmente grave, uma vez que esta doença, até agora detectada principalmente em aves, pode aparentemente se transformar e ser transmitida de pessoa para pessoa. Finalmente, a mudança ambiental pode perturbar equilíbrios já estabelecidos entre pessoas e patogenias, facilitando novos surtos de doenças. A mudança climática, por exemplo, deverá alterar padrões de precipitação e temperatura, permitindo assim que doenças tropicais vicejem em regiões anteriormente mais frias, onde não podiam antes sobreviver.⁸

Em pelo menos três períodos da história mundial recente, mudanças significativas nas relações entre pessoas e micróbios facilitaram surtos de doenças ou mesmo epidemias. A primeira onda de mudança começou a ganhar impulso há cerca de 10.000 anos, quando a domesticação de animais selvagens durante os primórdios da Revolução Agrícola aproximou o homem dos animais, proporcionando, assim, maior oportunidade para circulação de organismos de doenças entre eles. Assentamentos em comunidades agrárias e, posteriormente, nas cidades, também colocaram as pessoas em contato mais próximo ao lixo acumulado, que freqüentemente continha organismos nocivos.⁹

A segunda onda teve início há cerca de 2.500 anos, quando o aumento de contato entre centros de civilização acelerou a disseminação de doenças às quais as pessoas não tinham sido ainda expostas. O Império Romano no Ocidente e a Dinastia Han no Oriente aproximaram-se, à medida que o comércio se expandiu, e germes foram trocados mutuamente. Assim, a expansão do Império Romano foi repetidamente afligida por moléstias desconhecidas que, aparentemente,

se originavam na periferia.¹⁰

Uma terceira onda de proporções significativas ganhou ímpeto durante a era de exploração transoceânica e expansão comercial, que começou nos séculos XIV e XV. A peste bubônica chegou à Europa vinda da Ásia no início deste período, e os exploradores e colonos europeus chegados ao hemisfério ocidental trouxeram varíola, sarampo, influenza e outras doenças que dizimaram populações indígenas.¹¹

Há evidências consideráveis de que uma quarta onda está se formando hoje, devido à dinâmica da industrialização, globalização, crescimento populacional e urbanização. As pandemias de gripe asiática de 1957 e da gripe de Hong Kong de 1968 que, conjuntamente, mataram mais de 4 milhões de pessoas em todo o mundo, podem bem ser precursoras de algo muito pior. E a lenta pandemia do HIV/AIDS já matou mais de 20 milhões de pessoas e deixou enfermos de 34 a 46 milhões. Por que, diante de todos os avanços recentes no tratamento da saúde, a “microsegurança” – proteção contra vários efeitos adversos à saúde de agentes em escala microbiana – parece novamente estar diminuindo? Há várias mudanças significativas em curso em pessoas, patogenias e seus ambientes compartilhados que estão hoje facilitando a disseminação de doenças infecciosas.¹²

Mais evidentes entre esses fatores desestabilizadores são as mudanças nas circunstâncias e comportamento humanos. Mudanças demográficas, incluindo aumento populacional, urbanização acelerada e migração crescente, são hoje grandes contribuintes da insegurança (ver Capítulo 2.). A população mundial atual de 6,4 bilhões deverá crescer para mais de 7,9 bilhões, ao longo dos próximos 20 anos. Quase todo esse

aumento populacional deverá ocorrer nos países em desenvolvimento. Em 1965, 36% da população mundial era urbana. Este número hoje já se aproxima de 50%. O número de pessoas que vivem em cortiços abarrotados nos países pobres está explodindo. Na Ásia, a população empilhada nas cidades aumentará do atual 1,5 bilhão para 2,6 bilhões, até 2030. Na África, a quantidade de cidadãos crescerá de 297 milhões para 766 milhões, durante o mesmo período. Obviamente, à medida que maior número de pessoas vivem sob condições anti-higiênicas em cidades mais densamente habitadas, torna-se fácil a disseminação de patogenias rapidamente.¹³

A mudança ambiental pode perturbar equilíbrios já estabelecidos entre pessoas e patogenias, facilitando novos surtos de doenças.

Não apenas esse crescimento populacional, como também a violência étnica periódica nos países em desenvolvimento, está forçando dois tipos de migração que também contribuem para a disseminação de doenças. O crescimento populacional na maioria desses países está pressionando as pessoas a se assentarem em terras anteriormente desocupadas, freqüentemente florestas desmatadas. Este novo tipo de assentamento é freqüentemente compartilhado com inúmeras patogenias potencialmente perigosas. Esses micróbios permaneceram em animais hospedeiros em áreas rurais, até que pessoas se intrometeram, proporcionando assim novas rotas fora da floresta para populações humanas. Igualmente, há aproximadamente 17 milhões de refugiados e populações deslocadas interna-

mente em todo o mundo, devido a vários tipos de emergências humanitárias. Campos de refugiados abarrotados são incubadoras ideais de doenças, e as pessoas que conseguem sair deles, freqüentemente, levam doenças para seus novos destinos. Na região conturbada de Darfur, no Sudão, por exemplo, do final de maio até o final de agosto de 2004, houve 3.573 casos confirmados de hepatite E, que causaram 55 mortes.¹⁴

A persistência da pobreza diante do crescimento populacional acelerado do mundo em desenvolvimento em urbanização é outro fator que está aumentando o potencial de surtos de doenças. Apesar do crescimento da economia global ao longo das últimas décadas, o fosso entre ricos e pobres, tanto dentro como entre países, está efetivamente aumentando. Entre 1970 e 1995, a renda real *per capita* para o terço mais rico de todos os países aumentou 1,9% anualmente, o terço intermediário teve um aumento anual de apenas 0,7%, enquanto o terço inferior não registrou aumento algum. Esses números mudaram pouco ao longo da última década. Cerca de 2,8 bilhões de pessoas vivem hoje com menos de US\$ 2 por dia. As desigualdades atuais de renda estão refletidas nos gastos comparativos com a saúde. Nos Estados Unidos, o total de gastos *per capita* com saúde foi de US\$ 4.887, em 2001. Em Niger, este número, à taxa média de câmbio, foi de US\$ 6, em Serra Leoa US\$ 7, e na Nigéria US\$ 15. As pessoas vivendo sob condições de tamanha pobreza têm pouco acesso a tratamento de saúde.¹⁵

Dessa forma, vivemos hoje num mundo epidemiologicamente dividido. Muitas pessoas sofrem das doenças infecciosas dos subnutridos, ao mesmo tempo em que um número cada vez maior é afligido pelas

doenças crônicas dos superalimentados. Embora a fome persistente seja a condição de pelo menos 1,2 bilhão de pessoas, um número semelhante come muito mais do que precisa. Na África, doenças infecciosas e parasitárias são responsáveis por cerca da metade de todas as fatalidades, enquanto na Europa representam apenas 2%. A cada ano, mais de 2,3 milhões de pessoas, principalmente nos países pobres, morrem de oito doenças que poderiam facilmente ser evitadas através da vacinação.¹⁶

Países de renda baixa e média suportam mais de 90% da carga mundial de doenças, mas representam apenas 11% dos gastos em saúde. As doenças que afetam mais comumente os pobres atraem pouca pesquisa e poucos gastos desenvolvimentistas. A indústria farmacêutica vê pouca lucratividade no desenvolvimento de medicamentos para doenças endêmicas para países pobres. Entre 1975 e 1997, apenas 13 dos 1.233 medicamentos que chegaram ao mercado mundial se aplicavam a doenças tropicais, responsáveis pelo maior número de mortes por doenças infecciosas.¹⁷

Mudanças de comportamento (positivo ou negativo) também estão entre os fatores perturbadores do equilíbrio entre pessoas e patogenias. Práticas ecologicamente nocivas, como moer partes de animais mortos para alimentar os vivos, só podem incrementar as patogenias. Mudanças de padrão de comportamento sexual, incluindo sexo desprotegido com múltiplos parceiros, aumentaram dramaticamente a incidência de doenças sexualmente transmissíveis como herpes, sífilis e gonorréia. É difícil se conceber uma forma mais eficaz de disseminar doença do que o uso intravenoso de drogas acompanhado pelo compartilhamento de seringas, que acelerou

enormemente a disseminação da hepatite, HIV/AIDS e outras doenças.

Embora a inovação tecnológica seja comumente considerada como uma forte aliada na contenção de doenças infecciosas, há aspectos na tecnologia que têm efeito exatamente oposto. No lado positivo, inovações em tecnologias biomédicas criam novos instrumentos de controle de doenças. O lado negativo, entretanto, é que a tecnologia está transformando a natureza do ambiente onde as pessoas e as patogenias interagem. A velocidade cada vez maior e a difusibilidade das viagens internacionais significa que mais pessoas, produtos e patogenias se movimentam rapidamente através de fronteiras. O número de passageiros/quilômetros voados internacionalmente aumentou de 28 bilhões, em 1950, para 2,6 trilhões, em 1998. O volume de carga aérea que se deslocou internacionalmente cresceu de 730 milhões para 99 bilhões de toneladas/quilômetros durante o mesmo período. Mais de 2 milhões de pessoas hoje cruzam uma fronteira internacional, diariamente.¹⁸

Todos esses viajantes, mercadorias e produtos agrícolas podem levar patogenias de um lugar no mundo para outros distantes, em questão de horas. Surto limitado de doenças, devido ao aumento das viagens e comércio internacionais, ocorrem regularmente. Ocasionalmente, surgem surtos mais graves. O vírus da SRAG deslocou-se do sul da China para outros países da Ásia e, então, para grande parte do hemisfério norte, em questão de semanas. E, uma vez que quantidades cada vez maiores de frutas e legumes consumidos nos Estados Unidos hoje vêm de outros países, autoridades de saúde pública começaram a divulgar aumentos agudos de surtos de doenças ligadas a produtos agrícolas

CONTENDO DOENÇAS INFECCIOSAS

importados e aos micróbios que, frequentemente, contêm.¹⁹

Da mesma forma que a era das explorações trouxe varíola e várias outras doenças européias para o hemisfério ocidental, com efeitos devastadores para os americanos nativos, as viagens de animais domesticados e outros disseminaram suas próprias patogenias. Provavelmente, os 300 suínos que Hernando de Soto trouxe consigo para a Flórida, em 1539, foram mais responsáveis pela transmissão de mais enfermidades aos americanos nativos, alces e perus do que seus soldados. No mundo contemporâneo, inúmeras doenças infecciosas estão se disseminando entre populações animais. Na África central, surtos de Ebola mataram milhares de primatas. O vírus do Nilo, que matou 241 pessoas nos Estados Unidos, em 2002, também adoeceu 14.000 cavalos naquele ano e disseminou-se para quase 200 espécies de aves, répteis e mamíferos, causando um número desconhecido de mortes. O aumento das viagens e do comércio também está disseminando patogenias virais, bacterianas e fúngicas a vegetais em todo o mundo.²⁰

eliminados, num esforço para prevenir maior disseminação da doença. A gripe aviária reapareceu na Europa, em 2003, e 30 milhões de frangos foram mortos como medida preventiva. Em 2004, a gripe aviária varreu oito países asiáticos, matando mais de duas dúzias de pessoas e levando ao matadouro mais de 100 milhões de aves. A doença também apareceu no Canadá e Estados Unidos. (Vide também o Capítulo 4.)²¹

A forma atual do vírus da gripe aviária (H5NI) demonstrou uma capacidade de saltar das aves para apenas um número limitado de pessoas. Mas, no final de setembro de 2004, a OMS divulgou o primeiro caso provável de transmissão pessoa-a-pessoa, quando uma mulher na Tailândia morreu. O temor é que a gripe possa continuar a mudar de tal forma que possa vir a ser transmitida facilmente entre as pessoas, possivelmente abrindo caminho para uma pandemia mortal. Especialistas continuam a monitorar a doença, atentos a mudanças que possam indicar o aparecimento de variantes mais letais. Há temores também quanto a recentes mudanças genéticas em vírus da gripe suína que poderiam desenvolver uma variante letal aos seres humanos.²²

A cada ano, mais de 2,3 milhões de pessoas, principalmente nos países pobres, morrem de oito doenças que poderiam facilmente ser evitadas por vacinação.

A gripe aviária é um vírus animal que, periodicamente, ameaça disseminar-se amplamente para populações humanas. Em 1997, 18 pessoas adoeceram em Hong Kong e 6 morreram quando a gripe saltou diretamente dos frangos para as pessoas. Como resultado, 1,4 milhão de frangos foram

O uso generalizado e quase sempre indiscriminado de antibióticos e outros agentes antibacterianos está criando famílias de micróbios resistentes a drogas.

A inovação tecnológica também está ligada às muitas mudanças ambientais que estão ajudando o surgimento de novas doenças e o ressurgimento e disseminação de antigas moléstias. Mudanças na qualidade da água, por exemplo, são frequentemente o resultado da urbanização intensa e industrialização da

agricultura. Doenças veiculadas pela água são responsáveis por cerca de 90% das contaminações nos países em desenvolvimento, onde quase 95% do esgoto urbano é despejado, sem tratamento, em rios e lagos. Na Índia, 114 cidades despejam esgoto sem tratamento e corpos parcialmente cremados no Ganges. E o escoamento agrícola, incluindo dejetos animais e resíduos químicos ameaçam ecossistemas aquáticos em países tanto industrializados quando em desenvolvimento.²³

Mudanças atmosféricas, devidas principalmente à atividade industrial, também estão aumentando a exposição das pessoas a doenças. O acúmulo de gases de estufa está aumentando o potencial de maior incidência de doenças, pois a mudança climática deverá aumentar o alcance geográfico das doenças que vicejam em climas quentes. Doenças graves como cólera, malária e febre amarela – hoje praticamente restrita aos trópicos – poderão se disseminar para áreas atualmente temperadas, à medida que o aquecimento ocorre. E o vírus do Nilo, transmitido pelo mosquito sensível à temperatura *Culex pipiens*, chegou a Nova York no verão de 1999 e, desde então, tem atacado animais e pessoas por toda a América do Norte. Poderá bem ser o pressagiador do que está por vir.²⁴

Finalmente, a tecnologia também está desempenhando um papel não-intencional na transformação do mundo microbiano. Paradoxalmente, os antibióticos e outros medicamentos destinados a controlar patogenicidades freqüentemente têm efeitos danosos. Cerca de 23 milhões de quilos de antibióticos são produzidos anualmente nos Estados Unidos. Mais de um terço deste total é administrado a animais agrícolas. O uso generalizado e quase sempre indiscriminado

de antibióticos e outros agentes antibacterianos está criando famílias de micróbios resistentes a drogas. Isto é acelerado por pacientes que não completam os tratamentos prescritos, e pelo uso em larga escala de agentes antibacterianos em sabonetes, loções e detergentes.²⁵

A resistência antimicrobiana é um problema grave e crescente. Cerca de 14.000 pessoas morrem anualmente nos Estados Unidos pela ação de micróbios resistentes a drogas, através de infecções hospitalares. Metade das pessoas contaminadas com HIV hospeda uma linhagem que é hoje resistente a pelo menos um dos medicamentos utilizados para combater esta doença. A pneumonia continua sendo uma ameaça grave, matando de 3 a 4 milhões de pessoas por ano. Em algumas regiões do mundo, até 70% das infecções peitorais são resistentes aos antimicrobianos disponíveis. A bactéria que causa o cólera também está se tornando resistente aos principais antibióticos utilizados para seu combate. Em Ruanda, por exemplo, existe uma resistência de quase 100% à tetraciclina e ao cloranfenicol, dois dos principais antibióticos usados no combate ao cólera.²⁶

A tuberculose também está se tornando resistente a muitos medicamentos. Um simples período de tratamento de seis meses para a tuberculose não resistente a drogas pode custar apenas US\$ 20. Porém, o tratamento com antibióticos de segunda e terceira linha pode custar entre US\$7.000 e US\$8.500. Em alguns casos mais graves, o tratamento da tuberculose resistente a múltiplos medicamentos pode custar US\$250.000 e levar até dois anos.²⁷

O Estado Atual da “Microsegurança”

Considerando esses e muitos outros fatores que estão alterando significativamente as

CONTENDO DOENÇAS INFECCIOSAS

relações entre pessoas e patogenias, fica claro por que a campanha contra doenças infecciosas está longe de terminar. Na realidade, 20 doenças outrora muito conhecidas ressurgiram ou se disseminaram geograficamente, e pelo menos 30 delas ainda não conhecidas como infecciosas foram identificadas ao longo das três últimas décadas. Entretanto, avaliar precisamente o estado atual da biossegurança em várias regiões do mundo é uma tarefa complicada. A coleta e agregação de dados de forma oportuna é difícil, uma vez que muitas das doenças infecciosas mais graves são endêmicas nos países pobres, onde médicos são escassos e o registro de dados é esporádico. Apenas cerca de um terço de todas as mortes que ocorrem no mundo a cada ano é efetivamente captada por sistemas nacionais de registros vitais; o resto é estimado.²⁸

Tendo em mente essas ressalvas sobre dados, cerca de 57 milhões de pessoas morreram de causas variadas, mundialmente, em 2002; 5,2 milhões dessas mortes foram causadas por diferentes tipos de acidentes e lesões, assim, teoricamente, a maioria poderia ter sido evitada. O maior número de mortes mundiais, 33,5 milhões, foi devido a doenças não-contagiosas e crônicas. Destas, 16,7 milhões de pessoas morreram de doenças cardiovasculares, 7,3 milhões de várias formas de câncer, 3,7 milhões de doenças respiratórias

não-infecciosas e 2 milhões de doenças digestivas. Embora haja avanços constantes no tratamento dessas doenças não-contagiosas, muitas dessas vítimas eram idosas, enquanto outras morreram devido, pelo menos em parte, a escolhas em seus estilos de vida.²⁹

As 18,3 milhões de mortes restantes foram causadas por condições maternas e perinatais, deficiências nutricionais e doenças contagiosas. A maioria era evitável, tornando-se assim questões apropriadas de segurança. Doenças contagiosas foram responsáveis por 14,9 milhões de mortes nesta categoria (vide Tabela 3-1). Infecções respiratórias – principalmente influenza e pneumonia – foram os grandes algozes. Causaram 4 milhões de mortes, praticamente o mesmo número de dois anos antes. O HIV/AIDS vem em segundo lugar, com 2,8 milhões de mortes. (Embora seja um ligeiro declínio do número de 2000, a quantidade de pessoas contaminadas com HIV cresceu rapidamente, e os últimos relatórios indicam que as fatalidades aumentaram em 2003.) Mortes por diarreia e tuberculose caíram ligeiramente, enquanto a malária ceifou 200.000 vidas mais do que em 2000. Além desses grandes assassinos, o sarampo foi responsável por 611.000 mortes, principalmente entre crianças.³⁰

A expectativa de vida no nascimento é um bom indicador sumário do estado atual da

Tabela 3-1. Mortes Causadas por Doenças Contagiosas, 2000 e 2002

Doença	2000	2002	Parcela de todas as Mortes em 2002
	(em milhões)	(em milhões)	(percentual)
Infecções respiratórias	3,9	4,0	6,9
HIV/AIDS	2,9	2,8	4,9
Diarreia	2,1	1,8	3,2
Tuberculose	1,7	1,6	2,7
Malária	1,1	1,3	2,2

FONTE: Vide nota final 30

saúde de um país. O Japão hoje possui o maior índice de expectativa de vida. Uma criança nascida lá, hoje, viverá teoricamente 81,9 anos. Um indicador de saúde mais matizado, entretanto, é a expectativa de vida saudável, chamada HALE, na sigla em inglês. Esta é uma medida do número de anos saudáveis que um recém-nascido pode hoje esperar viver, com base nas taxas atuais de má saúde e mortalidade. No Japão, a HALE hoje é 75, ou seja, a criança média japonesa nascida hoje pode esperar ter 75 anos de saúde e 6,9 anos de incapacitação, devido a doenças infecciosas ou crônicas. Em Serra Leoa, num contraste gritante, uma criança nascida hoje tem uma expectativa de vida sadia de apenas 28,6 anos.³¹

A ameaça mais preocupante de curto prazo de doenças tradicionais é a da influenza.

Há uma diferença enorme nas expectativas de vida saudável nos países ricos e pobres (vide Tabela 3-2). As populações do Japão,

Suécia e Suíça podem contar com, no mínimo, 73 anos de vida saudável. Os Estados Unidos, apesar de ter, de longe, o maior gasto médico *per capita* do mundo, estão classificados apenas em 28º lugar, com uma expectativa de vida saudável de 69,3 anos. No extremo inferior da distribuição estão sete países da África subsaariana, com HALEs de menos de 35 anos, resultante de uma conjugação de pobreza e da devastação do HIV/AIDS.³²

Olhando para o futuro próximo, a questão mais urgente continuará sendo o HIV/AIDS. Presume-se que o HIV saltou dos chimpanzés para os seres humanos, tendo sido originalmente identificado no início dos anos 80. O vírus é particularmente perigoso devido a seu longo período de incubação, ataque direto ao sistema imunológico e mutação freqüente, como também por não haver, ainda, vacina nem cura para ele. O longo período de incubação significa que podem passar anos antes que as vítimas exibam sintomas. Assim, elas podem involuntariamente contaminar outras pessoas ao longo de um extenso período de tempo.

Tabela 3-2. Expectativa de Vida Saudável em Países Selecionados, 2002

Maior Expectativa de Vida		Menor Expectativa de Vida	
País	Anos de Vida Saudável	País	Anos de Vida Saudável
Japão	75,0	Serra Leoa	28,6
Suécia	73,3	Lesoto	31,4
Suíça	73,2	Angola	33,4
Itália	72,7	Zimbábue	33,6
Austrália	72,6	Suazilândia	34,2
Espanha	72,6	Malawi	34,9
Canadá	72,0	Zâmbia	34,9
França	72,0	Burundi	35,1
Noruega	72,0	Libéria	35,3
Alemanha	71,8	Afeganistão	35,5

FONTE: Vide nota final 32.

CONTENDO DOENÇAS INFECCIOSAS

As últimas estimativas indicam que entre 34 milhões e 46 milhões de pessoas vivem hoje com HIV/AIDS, em todo o mundo. Em 2003, havia de 4,2 a 5,8 milhões de novas contaminações, e de 2,5 a 3,5 milhões de pessoas – principalmente na África subsaariana – morreram da doença. Até hoje, já houve mais de 20 milhões de fatalidades do HIV/AIDS. Desde que o vírus foi originalmente identificado, 4 milhões de crianças contraíram HIV de suas mães durante a gravidez, parto ou amamentação. A doença é tão predominante na África subsaariana, porque a maior parte das vítimas tem pouco acesso a tratamento médico, vive em penúria e possui pouco conhecimento de como a doença é transmitida.³³

O número de vítimas de HIV/AIDS deverá aumentar significativamente, à medida que a doença se alastra para outros países. Índia, China, Nigéria, Etiópia e Rússia provavelmente verão um crescimento acelerado do HIV/AIDS nos próximos anos. O número de pessoas infectadas nesses cinco países está projetado a aumentar dos 14 a 23 milhões de hoje, para de 50 a 75 milhões até 2010. A Índia deverá ter de 20 a 25 milhões de casos e uma taxa de predominância entre os adultos de 3 a 4%. A China deverá ter de 10 a 15 milhões de vítimas, com uma taxa de predominância adulta abaixo de 2%.³⁴

A ameaça mais preocupante de curto prazo de doenças tradicionais é a da influenza. Uma doença comum, a influenza (gripe) é considerada mais como uma inconveniência do que uma ameaça grave. Surtos anuais ocorrem, à medida que o vírus sofre mudanças contínuas que o ajudam a se safar de algumas das imunidades de exposições ou vacinas anteriores. Periodicamente, todavia, o vírus assume formas novas e mais mortais que podem se disseminar rapidamente de pessoa

a pessoa. Como observado anteriormente, as pandemias de gripe em 1957 e 1968 mataram, em conjunto, mais de 4 milhões de pessoas. Viagens internacionais mais rápidas e freqüentes, e também o agrupamento urbano, indicam que uma pandemia futura poderá se alastrar muito mais rapidamente e ser muito mais mortal. A Organização Mundial de Saúde (OMS) estima que, mesmo sob as condições atuais, um surto desta ordem poderá matar 650.000 e hospitalizar 2,3 milhões de pessoas apenas nos países industrializados.³⁵

Muitos dos fatores responsáveis pelas novas e reemergentes doenças entre as pessoas estão causando impactos adversos semelhantes nos animais. Isto é preocupante, não só pelos efeitos no reino animal, mas também porque as doenças freqüentemente saltam dos animais para as pessoas. Assim, o vírus Nilo é transmitido das aves para as pessoas através dos mosquitos, a doença de Lyme dos ratos para as pessoas através de carrapatos de alces e o Hantavírus diretamente para as pessoas de ratos do campo (ver também Capítulo 4.) Presume-se que o vírus da SRAG foi transmitido para as pessoas da civeta, ou gato-de-algália (*Paguma larvata*) – um animal arbóreo de corpo semelhante ao gato. Ao mesmo tempo, doenças humanas são freqüentemente transmitidas para animais. Há evidência de que doenças humanas infectaram primatas quando as pessoas tiveram maior contato com eles em habitat florestal. Alguns gorilas monteses ameaçados de extinção em Ruanda morreram de moléstias humanas como sarampo, freqüentemente transmitidas por turistas e cientistas. Estudos também documentam anticorpos para doenças humanas como influenza, sarampo e tuberculose em macacos e orangotangos selvagens.³⁶

Conseqüências Econômicas das Doenças Infecciosas

É óbvio que as grandes epidemias e pandemias da história causaram impactos tremendos no desempenho econômico. A peste bubônica no século XIV na Europa, por exemplo, devastou tamanha parcela da população que criou as condições para as inovações de economia de mão-de-obra que determinaram a Revolução Industrial. Surtos contemporâneos de doenças também tiveram conseqüências econômicas significativas, razão pela qual os governos freqüentemente tentam abafá-los. Um surto do que se julgou ser a peste pneumônica na Índia, em 1994, resultou numa perda de US\$ 1,7 bilhão em exportações e turismo, e um surto de cólera na Tanzânia, em 1998, significou um prejuízo econômico de US\$ 36 milhões, ambos choques expressivos em economias em desenvolvimento. Mas estes empalidecem, frente ao dano econômico causado à Ásia pelo surto recente da SRAG, e na África, pela continuada pandemia de HIV/AIDS.³⁷

O surto da SRAG, de 2003, causou um impacto devastador no leste da Ásia, uma região densamente habitada e economicamente dinâmica. Levou apenas poucas semanas para que a primeira morte relacionada à SRAG levasse as economias da China, Taiwan e Cingapura a entrar em parafuso. Comércio e turismo são essenciais para o sucesso destas economias e a SRAG foi um grande fator restritivo para viagens e exportações. O tráfego aéreo ficou praticamente paralisado na região, com as principais companhias aéreas retendo até 40% de seus vôos. O aeroporto de Cingapura, onde geralmente circulam 29 milhões de passageiros anualmente, viu seus números cair

vertiginosamente. No sul da China e Hong Kong, alguns hotéis operaram com uma taxa de ocupação de apenas 10%. Naquele ano, a Feira de Comércio de Cantão, que fatura normalmente US\$ 17 bilhões em negócios, foi um desastre econômico. Poucos compradores potenciais se dispuseram a comparecer.³⁸

As fileiras de pessoas mais produtivas em alguns dos países mais pobres do mundo estão sendo sistematicamente esvaziadas pelo HIV/AIDS.

Na China, a indústria turística perdeu cerca de US\$ 7,6 bilhões e 2,8 milhões de empregos. A perda geral da economia de viagens da China, em 2003, situou-se em torno de US\$ 20,4 bilhões. A indústria turística de Cingapura sofreu um choque de aproximadamente US\$ 1,1 bilhão e 17.500 empregos. Na realidade, os economistas eliminaram cerca de 1,5 ponto percentual das estimativas de crescimento das economias de Hong Kong, Cingapura e Malásia, em 2003. É extremamente difícil calcular os custos econômicos mundiais diretos e indiretos do surto da SRAG, porém, superaram, sem dúvida, a marca dos US\$ 100 bilhões.³⁹

A pandemia de HIV/AIDS impôs custos gigantescos, diretos e indiretos, desde que iniciou seu lento alastramento mundial, há um quarto de século. É difícil chegar a um número exato uma vez que o impacto mais contundente da pandemia foi sentido em alguns dos países menos desenvolvidos do mundo, onde grande parte da atividade econômica ocorre no setor informal. Nos países economicamente desenvolvidos, onde a predominância do HIV entre adultos é

CONTENDO DOENÇAS INFECCIOSAS

geralmente muito inferior a 1%, o principal impacto econômico da doença tem sido no aumento das despesas de saúde. O custo econômico indireto em perda de produtividade foi insignificante. Mas, em muitos dos países menos desenvolvidos economicamente que estão mais afetados pela doença, a predominância do HIV entre adultos em idade produtiva situa-se acima de 20% (vide Tabela 3-3). Gastos de saúde *per capita* nesses países são geralmente muito baixos, e é o custo econômico indireto causado pelo impacto da doença sobre a força de trabalho que tem sido mais devastador.⁴⁰

A África subsaariana é a região mais atingida pelo HIV/AIDS. Em 2003, cerca de 26,6 milhões de pessoas na região eram soropositivas, e cerca de 2,3 milhões morreram da doença. Em geral, o crescimento do

Produto Interno Bruto (PIB) das 33 nações africanas que revelam um impacto econômico mensurável do HIV/AIDS caiu em média 1,1% ao ano, entre 1992 e 2002; até 2020, isto significará uma perda coletiva de crescimento econômico da ordem de 18% - ou aproximadamente US\$ 144 bilhões. Em torno de 9 a 18% dos adultos em idade produtiva morrem prematuramente a cada cinco anos nos países subsaarianos mais afetados. Desta forma, as fileiras de pessoas mais produtivas em alguns dos países mais pobres do mundo estão sendo sistematicamente esvaziadas pelo HIV/AIDS. A doença está retardando o desenvolvimento industrial, reduzindo a produção agrícola, devastando a educação, debilitando as forças armadas (vide Quadro 3-1.), podendo vir a solapar a estabilidade política.⁴¹

Tabela 3-3. Países mais afetados pelo HIV/AIDS

País	Predominância do HIV Adultos entre 15-49 anos em 2001 (percentual)	Taxa de Mortalidade, Adultos entre 15-64 anos (percentual das fatalidades em 2000-05)	População Soropositiva (em milhares)
Botsuana	39	14	330
Zimbábue	34	18	2.300
Suazilândia	33	16	170
Lesoto	31	15	360
Namíbia	23	11	230
Zâmbia	22	15	1.200
África do Sul	20	10	5.000
Quênia	15	9	2.500
Malawi	15	11	850
Moçambique	13	10	1.100

FONTE: Vide nota final 40

Com mais de 5 milhões de pessoas soropositivas, a África do Sul possui hoje o maior número de vítimas do mundo. Mais de 500.000 pessoas já morreram e o número de soropositivos deverá atingir 6 milhões até 2010.

A maior parte dessas mortes ocorrerá entre a população adulta jovem. Entre 1992 e 2002, a África do Sul perdeu cerca de US\$ 7 bilhões anuais, devido ao declínio de sua força de trabalho. Os esforços para criar um sistema

educacional numa era pós-apartheid estão sendo dificultados pela perda de pessoal causada pela doença, e prevê-se uma grave escassez de professores secundários e universitários ao longo da próxima década. O capital humano está sendo exaurido significativamente por doenças, e os investidores estrangeiros hesitam em investir mais no país. Como consequência do esvaziamento da força de trabalho e queda nos investimentos, o PIB da África do Sul para o período 2006-10 está projetado para 3,1% abaixo do que seria sem o HIV/AIDS.⁴²

Lidando com Futuros Surtos de Doenças

Há uma corrida em curso entre, de um lado, o ritmo acelerado da globalização, mudanças associadas na condição humana e novos desafios afins do mundo microbiano e, do outro lado, a crescente capacitação de cientistas, médicos e autoridades de saúde para localizar, diagnosticar e conter os surtos. O enfrentamento aos desafios de doenças novas e velhas num mundo mais densamente habitado exige que a comunidade internacional adote várias medidas importantes: aumentar rapidamente a fiscalização para detectar novos surtos; antecipar planos e ação para se preparar e evitar possíveis pandemias futuras; iniciar uma campanha de erradicação de doenças graves entre os pobres do mundo; encorajar maior transparência nos países onde surtos de doenças podem ocorrer; e desviar gastos de segurança de fins militares para a criação de sistemas eficazes de saúde pública.⁴³

A experiência recente com a rápida disseminação da SRAG, a ameaça de uma nova pandemia de influenza, a disseminação continuada do HIV/AIDS e o espectro do

bioterrorismo (vide Quadro 3-2) têm fomentado uma nova conscientização quanto à necessidade de maior fiscalização em escala global. Foram criadas duas redes na internet para pesquisar e monitorar surtos de doenças. O *ProMED-mail* (Programa de Monitoração de Doenças Infecciosas) foi implantado em 1994. Este sistema de alerta na internet é destinado a reunir e disseminar rapidamente todas as informações sobre surtos de doenças mundialmente. Possui hoje *links* com mais de 30.000 assinantes em 150 países. A qualquer hora, correspondentes de todo o mundo registram informações sobre surtos que afetem pessoas, plantas ou animais. A OMS também participa, utilizando a internet para fazer as ligações entre especialistas em doenças e laboratórios, quando necessário.⁴⁴

Devido à rapidez com que as doenças podem surgir e se alastrar por todo o mundo, as autoridades de saúde hoje precisam agir de forma previdente. Um novo vírus de influenza pode facilmente se disseminar mundialmente, bem antes de uma vacina eficaz ser preparada. Assim, a OMS implantou uma rede de monitoração de alcance global encarregada de investigar mutações virais que possam não só causar uma nova pandemia de influenza, como também ajudar a determinar a composição da vacina a cada ano. Nos Estados Unidos, todo mês de fevereiro, a FDA (órgão que controla os alimentos e medicamentos nos Estados Unidos) utiliza um painel de técnicos para selecionar linhagens virais como candidatas a vacinas que serão distribuídas no segundo semestre. Em fevereiro de 2003, a OMS identificou uma nova linhagem da gripe (A/Fujian) que os assessores da FDA desejavam incluir em sua vacina anual. Porém, um meio de cultura aprovado, necessário para a produção da vacina, não pôde ser

QUADRO 3-1. HIV/AIDS ENTRE OS MILITARES

As doenças contagiosas têm causado um impacto desproporcionalmente alto em soldados e combatentes através da história. Nos tempos antigos, o tifo e cólera eram os algezes. Hoje o problema é a AIDS.

A incidência de HIV/AIDS é consideravelmente maior em muitas forças armadas hoje do que entre a população civil. O problema é mais pronunciado entre soldados nos países em desenvolvimento. Em Zimbábue e Malawi, por exemplo, algumas estimativas revelam taxas de infecção de 70 e 75%, respectivamente. Na realidade, em Zimbábue, cerca de três quartos de todos os soldados que dão baixa morrerão de AIDS dentro de um ano.

As razões para essas taxas desproporcionalmente altas são várias. O etos institucional nas forças armadas tende a encorajar a tomada de risco, o que pode se estender para as relações sexuais do soldado, influenciando decisões cruciais, como usar ou não preservativo. E como uma pessoa infectada com HIV pode não demonstrar sintomas durante anos, soldados soropositivos continuam na ativa sem saber que estão doentes. Isto permite a disseminação muito maior do HIV/AIDS. Também faz com que governos e autoridades militares ignorem a gravidade da situação.

O próprio conflito militar pode freqüentemente ajudar a disseminar o HIV, principalmente devido à alta incidência da doença entre combatentes e à violência sexual durante as guerras. Em alguns países em conflito, como a República Democrática do Congo e Angola, de 40 a 60% dos combatentes são soropositivos. O HIV/AIDS é a causa principal de incapacitação e morte entre várias forças policiais e militares africanas.

O perigo de alastramento do HIV/AIDS entre as forças de manutenção de paz – que vem sendo ignorado há muito tempo – está hoje também sendo

gradativamente reconhecido. O fato de muitos países receberem gordos pagamentos pela contribuição de efetivos à força de paz pode estar agindo como desincentivo para a coleta de dados que poderiam prejudicar a participação de suas tropas. Outro aspecto da alta incidência de HIV/AIDS entre as forças armadas diz respeito à desmobilização após o fim de conflitos: ao “reinsserir” ex-combatentes infectados em comunidades menos afetadas, os programas que ignoram o HIV/AIDS podem agravar ainda mais a situação. Na ausência de educação de prevenção ao HIV/AIDS e preservativos acessíveis, a desmobilização e reintegração de combatentes pode criar uma crise de saúde pública por regiões inteiras, como ocorreu na África subsaariana.

Uma alta taxa de predominância do HIV/AIDS entre os militares tem inúmeras implicações para a segurança nacional de um país. A doença diminui a eficiência operacional das forças armadas de uma país de várias formas. Com um grande número de pessoas doentes ou morrendo, a desmoralização entre as tropas é um problema; disciplina e eficiência ficam ameaçadas. Presteza e prontidão para combate também podem deteriorar, pois substitutos precisam ser recrutados e treinados, envolvendo gastos humanos e financeiros. O tratamento médico das tropas doentes é outro item de custo. O HIV/AIDS tem o efeito de exaurir as fileiras especializadas: a capacidade militar global é debilitada devido à perda da capacidade de liderança e padrões profissionais, que não são facilmente substituídos. Em alguns países com taxas de predominância extremamente altas, alguns comandantes temem não ter condições de preencher seus contingentes nos anos futuros.

- Peter Croll

Centro Internacional de Conversão de Bonn

fonte: Vide nota final 41

disponibilizado a tempo: conseqüentemente, faltou à vacina um antígeno A/Fujian, tendo uma eficácia bem menor do que poderia ter. E, em outubro de 2004, as instalações de produção de um dos dois únicos fornecedores da vacina dos Estados Unidos foram interditadas pelas autoridades britânicas devido a problemas de contaminação de bactérias. Isto deixou os Estados Unidos com apenas metade das vacinas de que necessitava.⁴⁵

Técnicas também estão sendo desenvolvidas para o uso de satélites na identificação de locais de alto risco de doenças mortais, antes que os surtos ocorram. Os satélites podem monitorar condições ambientais como temperatura, precipitação e vegetação ligadas a aumentos populacionais entre animais portadores de doenças. Por exemplo, os mosquitos transmissores da malária requerem poças de água estagnada para depositar seus

QUADRO 3-2. BIOGUERRA

Armas biológicas ligam questões militares tradicionais à biossegurança. Não requerem necessariamente um grande nível de especialização e recursos para serem produzidas. Na realidade, armas biológicas toscas foram utilizadas quando Kaffa foi sitiada em 1346, e as vítimas Tatar da peste foram arremessadas de catapulta sobre as muralhas, para dentro da cidade.

No mundo contemporâneo, o conhecimento e equipamento necessários para fabricação de armas biológicas mais sofisticadas estão amplamente disponíveis. Porém, as grandes potências, embora tenham programas para tais armas, hesitam em utilizá-las em guerras. Isto se deve, em parte, a proibições morais quanto ao seu uso, mas também ao fato de não serem particularmente eficazes no campo de batalha e de armas melhores estarem disponíveis.

Para os pequenos países e organizações terroristas, todavia, armas biológicas podem ser o equivalente à bomba atômica dos pobres. As cartas contendo antrax que mataram cinco pessoas nos Estados Unidos, em 2001, foram uma pequena demonstração de como os terroristas podem utilizar armas biológicas para criar caos nos países industrializados. Grupos terroristas podem utilizar patogenicidade para atacar pessoas, animais ou lavouras. Nos Estados Unidos, a fim de ajudar a se preparar para esta possibilidade sombria, a Lei que criou o "Projeto Bioescudo" autoriza o Departamento de Segurança Interna a gastar até US\$ 5,6 bilhões, ao longo de 10 anos, para armazenar vacinas e medicamentos contra o terrorismo.

fonte: Vide nota final 44

ovos, e umidade entre 55 e 75%, para que possam sobreviver. O parasita levado pelo mosquito, a causa efetiva da doença, requer temperaturas superiores a 18°C. Informações pertinentes são reunidas por satélites e alimentadas a computadores que calculam os riscos de surtos para várias áreas geográficas. A Índia já está considerando a implantação de um sistema de pré-alarmede malária via satélite para todo o país.⁴⁶

As campanhas de erradicação completa de algumas doenças infecciosas são outra abordagem para incrementar a biossegurança.

A campanha contra a varíola é um dos sucessos mais visíveis. Em 1967, a Organização Mundial de Saúde lançou um programa mundial de erradicação da doença. Naquela ocasião ocorriam de 10 a 15 milhões de casos de varíola, anualmente, resultando em cerca de 2 milhões de mortes anuais. A campanha conseguiu eliminar a doença dentro de 10 anos; o último caso de varíola ocorreu na Somália, em 1977. Mais de US\$ 300 milhões foram gastos para atingir este objetivo, e mais de 200.000 trabalhadores locais foram envolvidos nos países mais afetados.⁴⁷

A erradicação da varíola se desenvolveu tão tranquilamente por vários motivos. A varíola é uma doença grave, facilmente identificável. Os cientistas conseguiram criar uma vacina barata que proporcionava imunidade a longo prazo. Campanhas de vacinação em larga escala foram acompanhadas por uma rígida monitoração e informação de casos. Finalmente, um esclarecimento público sobre a doença foi desenvolvido para ajudar a descobrir casos ocultos. Ironicamente, uma das conseqüências menos fortuitas da erradicação da varíola foi o fato de os países pararem suas campanhas de vacinação. Nos Estados Unidos, as vacinações terminaram em 1972, e não se sabe até que ponto os americanos mais idosos, hoje, têm imunidade residual à doença. Uma vez que tanto Estados Unidos quanto Rússia retêm amostras congeladas do vírus, teme-se que terroristas possam se apossar de parte delas e introduzi-las nessas populações extremamente vulneráveis.⁴⁸

Uma campanha semelhante para erradicação da poliomielite, lançada em 1988, ainda está em curso. Mais de US\$ 3 bilhões já foram gastos. O Esforço Global da Erradicação da Poliomielite está sendo atualmente liderado pela OMS, pelos Centros

CONTENDO DOENÇAS INFECCIOSAS

de Controle e Prevenção de Doenças dos Estados Unidos, Rotary International e UNICEF. Como consequência da campanha, que objetivou eliminar a poliomielite até 2000, as Américas, o Pacífico Ocidental e a Europa foram certificados como livres da doença. O número de países onde a pólio é endêmica caiu de 125 para apenas 6 – Afeganistão, Egito, Índia, Níger, Nigéria e Paquistão. A doença tem se mostrado difícil de ser erradicada porque, diferentemente da varíola, apenas cerca de um caso em 200 resulta em fraqueza ou paralisia de membros que permite o diagnóstico da doença. Assim, é necessário se proceder à vacinação generalizada (80%) para quebrar o ciclo de transmissão do vírus, uma meta difícil de ser alcançada em muitos países de baixa renda.⁴⁹

A política tem desempenhado um papel feio, frustrando os esforços de eliminação da poliomielite, particularmente na Nigéria. O estado nortista de Kano, predominantemente islâmico, suspendeu a vacinação no final de 2003, temeroso que a vacina estivesse deliberadamente contaminada pelos “países ocidentais” para causar infertilidade ou HIV/AIDS. Subseqüentemente, centenas de novos casos de pólio foram confirmados na Nigéria, muitos na região de Kano, e o vírus alastrou-se rapidamente para 10 outros países africanos. Uma das regiões afetadas foi Darfur, no Sudão, onde quase 1,5 milhão de pessoas ficou desabrigada pela guerra civil prolongada. A maioria assentou-se em campos de refugiados, onde a falta de água limpa e instalações sanitárias adequadas criaram as condições ideais para a disseminação da pólio. Dada a natureza transitória da população, tem sido difícil manter as crianças num local para receber o número necessário de doses da vacina.⁵⁰

A crise política na região de Kano foi aparentemente resolvida, quando uma delegação de nigerianos do norte foi à Indonésia, um país islâmico, para testar a vacina e inspecionar as instalações onde é fabricada. A vacina da poliomielite de origem exclusivamente indonésia será utilizada no norte da Nigéria no futuro.⁵¹

Uma campanha para erradicar outras doenças importantes também está em curso. Em 2001, o Secretário-geral da ONU, Kofi Annan, solicitou a criação do Fundo Global de Combate a AIDS, Tuberculose e Malária – três das doenças mais devastadoras do mundo. O fundo é uma parceria entre governos, sociedade civil e setor privado. Seu objetivo é atrair, gerir e distribuir recursos para combater a AIDS, tuberculose e malária, mas não para implementar diretamente os programas. Até hoje, as contribuições totalizaram cerca de US\$ 1,6 bilhão ao ano – muito aquém dos US\$ 8 bilhões que o Secretário-geral declarou serem necessários. Embora o Presidente George W. Bush tenha prometido em seu discurso presidencial de 2003 doar US\$ 15 bilhões ao longo de cinco anos para o combate a AIDS na África e Caribe, sua alocação em 2004 foi de apenas US\$ 200 milhões.⁵²

O Grupo Global de Prevenção ao HIV – 50 especialistas de saúde de 15 países, reunidos pela *Bill and Melinda Gates Foundation* e a *Henry J. Kaiser Family Foundation* – está também ativo no combate à disseminação do HIV/AIDS. Em 2004, a fundação Gates lançou um programa de prevenção ao HIV de US\$ 200 milhões na Índia que, em número de pessoas infectadas pela doença, só fica atrás da África do Sul. O programa objetiva conter a disseminação do HIV/AIDS na Índia, através de um programa agressivo de educação e

esforços de distribuição de preservativos entre prostitutas e caminhoneiros, nos seis estados mais afetados.⁵³

Uma das questões mais importantes na campanha permanente para conter o HIV/AIDS, e outras doenças infecciosas nos países pobres, é a necessidade de desenvolver mecanismos melhores para distribuição de medicamentos anti-retrovirais e outros produtos farmacêuticos às vítimas mais pobres. Os defensores das vítimas que não têm condições de pagar pelos tratamentos desenvolvidos e apreçados nos países industrializados discordam das questões de lucro e propriedade intelectual levantadas pelas indústrias farmacêuticas. Ao mesmo tempo, o forte setor farmacêutico dos Estados Unidos tem utilizado seu poder para obstaculizar os esforços de produção de versões genéricas mais baratas para o combate a doenças nos países pobres. Seus representantes argumentam que os direitos de propriedade intelectual (e preços altos) devem ser protegidos caso novos medicamentos sejam desenvolvidos. Outros adotam a posição de que uma crise humanitária existe e que genéricos mais acessíveis devem ser disponibilizados.⁵⁴

O número de países onde a poliomielite é endêmica caiu de 125 para apenas 6 – Afeganistão, Egito, Índia, Níger, Nigéria e Paquistão.

Os avanços em fazer chegar medicamentos anti-retrovirais às vítimas do HIV/AIDS na África subsaariana têm sido prejudicados por essa disputa de propriedade intelectual. E há o problema associado de treinamento de trabalhadores da saúde suficientes para administrarem esses medicamentos e moni-

torarem a condição dos pacientes, um problema agravado pelo fato de os próprios trabalhadores estarem morrendo de AIDS em números consideráveis, ou emigrando. Como resultado, a meta da OMS de fazer com que 3 milhões de pessoas soropositivas nos países pobres tenham acesso a medicamentos anti-retrovirais, até 2005, provavelmente não será atingida.⁵⁵

O surto recente do vírus da SRAG ilustra tanto os sucessos dos esforços atuais de prevenção de doenças quanto um dos desafios ainda a ser enfrentado – maior transparência ou abertura. Esta tragédia limitada poderia ter sido muito pior, caso os recém-estabelecidos esforços de monitoração não tivessem sido implantados. A Rede Global de Alerta e Resposta a Surto, da OMS, que inclui uma equipe em Genebra e 120 organizações de saúde colaboradoras, rastreou rapidamente o avanço do vírus. Os pesquisadores conseguiram localizar sua provável fonte no sul da China. À medida que o vírus se alastrou para outros países, as vítimas foram isoladas e colocadas em quarentena. Como resultado, um quinto das vítimas da SRAG eram trabalhadores da saúde. O surto pôde ser contido com pouco menos de 800 fatalidades.⁵⁶

Há uma necessidade premente para se criar mecanismos inovadores que proporcionem medicamentos acessíveis para as vítimas de doenças nos países pobres.

Ao mesmo tempo, entretanto, considerações políticas e econômicas impediram o avanço inicial na identificação da nova doença, e a falta de abertura foi um problema

CONTENDO DOENÇAS INFECCIOSAS

constante. Nos primeiros dias do surto, a burocracia chinesa bloqueou o fluxo oportuno de informações para os médicos. Na Província de Guangdong, o departamento de saúde inicialmente recebeu informação sobre a doença em documento “altamente confidencial” de um comitê de saúde do governo central. Infelizmente, o documento ficou numa carteira durante três dias, porque ninguém na ocasião tinha autoridade para abri-lo. Inicialmente, o Partido Comunista tentou abafar o surto, a fim de proteger o comércio, especialmente turístico. Mas o temor e a ira dos cidadãos forçou o Presidente Hu Jin-tao a voltar atrás e liberar a comunicação sobre a SRAG. Vários membros responsáveis do partido foram expulsos e antigos comitês de “vigilância local” voltaram à ativa e começaram a monitorar cuidadosamente a saúde da população. No final, o Presidente Hu provavelmente obteve um ganho considerável de popularidade pelos seus esforços.⁵⁷

O estágio seguinte da contenção de doenças infecciosas exige um confronto de questões políticas e econômicas difíceis. A principal delas é a redefinição das prioridades de financiamento da segurança, que reflita a natureza grave dos desafios das novas e ressurgentes doenças numa era de globalização. E, como os recentes surtos de doenças vieram acompanhados de uma relutância por parte de autoridades governamentais de fornecerem informações oportunas, uma maior transparência é claramente essencial para lidar com a ameaça de vírus de alastramento acelerado. Há também questões de obrigações

econômicas que devem ser consideradas, em função da necessidade de rápido desenvolvimento de vacinas no caso de doenças de movimentação acelerada. Finalmente, há uma necessidade premente para criar não apenas mecanismos inovadores que proporcionem medicamentos acessíveis às vítimas de doenças nos países pobres, como também incentivos para o desenvolvimento de novas vacinas e medicamentos aplicáveis às doenças graves que ainda são endêmicas nessas nações.

Assim, a corrida continua entre a capacidade crescente de doenças novas e ressurgentes se disseminarem com maior velocidade e a capacidade de uma rede cada vez mais sofisticada de autoridades de saúde e laboratórios em todo o mundo de responderem rapidamente a novas ameaças. A boa notícia é que o HIV/AIDS, a SRAG e a ameaça do bioterrorismo alertaram os legisladores quanto às questões graves de segurança humana representadas pelas doenças infecciosas. O primeiro passo na resposta à ameaça crescente das doenças foi o uso da capacidade tecnológica na criação de redes de monitoração mais eficazes e na aplicação de novas especializações e tecnologias médicas, na tarefa de identificação rápida de doenças potencialmente fatais. Porém, resta muito ainda a fazer. A infra-estrutura da saúde pública deverá ser aprimorada substancialmente em quase todos os países, ricos e pobres. O mais importante, todavia, é que as prioridades e gastos da segurança deverão ser drasticamente revistos para refletirem a gravidade das ameaças que as doenças infecciosas representam num mundo cada vez mais interligado.

Bioinvasões

Aumentos consideráveis no comércio e turismos mundiais estão desorganizando os ecossistemas em todo globo. O valor das mercadorias e serviços exportados mundialmente aumentou seis vezes nas três últimas décadas – de US\$ 1,5 trilhão, em 1970, para US\$ 9,1 trilhão, em 2003. Somente entre 1990 e 2003, as chegadas turísticas internacionais aumentaram 50%, alcançando um pico de 702,6 milhões de chegadas em 2002. Do mesmo modo que as pessoas se movimentam pelo mundo, especialmente por navio ou avião, outras espécies também o fazem. E, como espécies invasivas – organismos introduzidos com potencial de diminuir a biodiversidade e prejudicar economias e o meio ambiente – espalhadas por todo mundo, é mais provável que elas colonizem ecossistemas degradados pelo uso insustentável de recursos ou simplificados pela agricultura intensificada.¹

Embora em torno de 50.000 espécies tenham entrado nos Estados Unidos nos últimos 200 anos, somente uma em cada sete é considerada invasora. Na realidade, espécies introduzidas deliberadamente – incluindo milho, trigo, arroz, gado e aves – foram responsáveis por 98% do sistema alimentar dos Estados Unidos, em 1998. Mas muitos outros tipos de organismos, especialmente invertebrados e micróbios, são introduzidos intencionalmente. Estas novas espécies vegetais e animais muitas vezes invadem os ecossistemas, se espalhando rapidamente e competindo

pelos recursos locais com as nativas. Elas sobrecarregam os pastos, perturbam sistemas hídricos e levam outras espécies à extinção. No México, 167 dos 500 peixes nativos de água doce estão atualmente ameaçados de extinção – e 76 destes casos estão relacionados com a disseminação de invasoras.²

Espécies invasivas também causam prejuízos econômicos. Na China, perdas decorrentes de espécies invasivas atingem hoje US\$ 14,5 bilhões anuais, ou 1,36% do Produto Interno Bruto do país. Nos Estados Unidos, estas perdas ultrapassam US\$ 138 bilhões a cada ano. Espécies invasivas também causam impactos econômicos locais. No Benin, as mulheres, tradicionalmente, se dedicam ao transporte e ao comércio, enquanto os homens pescam e aram. Após um dos rios do país ter sido infestado por uma planta aquática chamada jacinto, eles sofreram uma queda de 70% na sua renda anual, de US\$ 1.984 para US\$ 607, em sete anos. E as mulheres que ganhavam anualmente US\$ 519 comercializando ao longo do rio, antes que seus roteiros fossem invadidos pelos jacintos, ganharam somente US\$ 137 anuais, durante a infestação.³

Devido aos potentes efeitos ecológicos e econômicos dos agentes biológicos e a facilidade com que terroristas podem obtê-los, a bioinvasão é atualmente considerada como uma possível ameaça terrorista. Robert Pratt, escrevendo no *US Army War College Quarterly*, sugere que os terroristas

BIOINVASÕES

podem introduzir espécies invasivas nos Estados Unidos para “confundir, desorganizar e desmoralizar o

governo e os cidadãos dos Estados Unidos, ao longo do tempo, tradicionalmente. Embora não seja tão dramática como uma epidemia de catapora, a introdução despercebida de espécies exóticas em lagos e rios, por exemplo, “pode não ser detectada durante anos, até que as espécies estejam bem implantadas e impossíveis de serem combatidas.” Isto poderia causar efeitos ambientais e econômicos a longo prazo, com enfraquecimento dos sistemas naturais e exaustão dos recursos financeiros nos esforços de eliminação das invasoras.⁴

Todas estas preocupações apontam para a necessidade urgente de retardar novas bioinvasões e minimizar o prejuízo causado por espécies que já invadiram outros ecossistemas. No início de 2004, a Organização Marítima Internacional (OMI) adotou uma convenção para combater a disseminação de espécies aquáticas na água de lastro dos navios – água retida para estabilizar navios vazios cruzando hidrovias. Esta água é então sempre depositada longe dos portos de destinação. Quantidades de até 4.000 espécies invertebradas são transportadas em água de lastro, diariamente. Logo que a convenção seja ratificada pelos 30 países-



Mexilhões zebra cobrindo um mexilhão nativo

membros da OMI, todos os navios serão obrigados a possuir equipamentos para tratamento

de sua água de lastro, até 2016. Se implementado adequadamente, o tratado pode evitar a disseminação maior de espécies invasivas, como a do mexilhão zebra europeu. Estes animais infestaram corpos de água doce em quase 40% dos Estados Unidos, desalojando outras espécies marinhas e a um custo para o país em torno de US\$ 1 bilhão na erradicação, somente nos anos 90.⁵

Vários acordos ambientais internacionais, incluindo a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção Ramsar de Áreas Úmidas, destacam as ameaças representadas pelas espécies invasivas à biodiversidade e propõem ações para restringir sua introdução e disseminação. A CDB conclama outras organizações intergovernamentais, tais como a Organização Internacional do Comércio (OIT) e a Organização para Alimentação e Agricultura, a criarem políticas para lidar com o problema criado pelas espécies invasivas. Particularmente, há necessidade de maior comunicação entre as secretarias do tratado para que possam harmonizar suas políticas referentes a espécies invasivas. Como ponto de partida, a Secretaria da CDB se ofereceu como observadora junto

à Comissão de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OIT.⁶

Adicionalmente, governos devem trabalhar para sincronizar os esforços domésticos no combate à disseminação das espécies invasivas. Nos Estados, agentes alfandegários e de fronteira assumiram agora a responsabilidade de fazer vistorias à procura de espécies invasivas nos portos de entrada, como parte de uma decisão de transferir para o novo Departamento de Segurança Interna (DSI) as secções da Guarda Costeira dos Estados Unidos e do Serviço de Inspeção Agrícola e de Saúde Vegetal da Flora. Recentemente, o DSI também aderiu ao Conselho Nacional de Espécies Invasivas, um painel interagência formado em 1999 para tratar deste problema nos Estados Unidos. Este esforço para consolidar a segurança doméstica e controlar espécies invasivas pode trazer avanços importantes, porém somente se o DSI receber fundos

suficientes e não for empanado por outras preocupações com segurança.⁷

A União Européia, através de seu Instrumento Financeiro para o Meio Ambiente, alocou • 27 milhões para 102 projetos voltados para o controle e erradicação de espécies invasivas nos países-membros. No entanto, muitos outros países não dispõem de fundos suficientes, tecnologias de monitoramento e treinamento para tratar adequadamente deste novo problema. Para preencher esta lacuna, a CDB está convocando países doadores a ajudarem a capacitar ilhas-nações e outros países vulneráveis, na minimização da disseminação e impacto das espécies invasivas.⁸

Sem sistemas de monitoramento e erradicação nacionais cuidadosamente implantados, a cada dia, aviões e navios continuarão a transportar espécies invasivas pelo planeta, ameaçando a segurança econômica e ambiental no seu destino final.

- Zoë Chafe

Cultivando a Segurança Alimentar

Danielle Nierenberg e Brian Halweil

Na Conferência Internacional sobre a AIDS, em Julho de 2004, participantes de todo o mundo reuniram-se em Bancoque para discutir as perspectivas cada vez mais terríveis de milhões de pessoas que sofrem desta doença. A cobertura da mídia divulgou dezenas de artigos sobre como as mulheres são o segmento de maior crescimento da população aidética, sobre a explosão da AIDS na Ásia e sobre a falta de medicamentos adequados no mundo em desenvolvimento. Uma reportagem onde a maioria falhou, entretanto, foi como a AIDS se tornou cúmplice da insegurança alimentar. Na realidade, a doença está gradativamente desfazendo a base agrícola de muitos países em desenvolvimento.

Na África, 7 milhões de trabalhadores morreram entre 1985 e 2000, nos 25 países mais afetados. No Quênia, um estudo constatou que o consumo de alimentos caíra 40% nos lares onde havia pessoas contaminadas. As mulheres, que perfazem 80% da mão-de-obra agrícola, representam hoje

cerca de 60% das pessoas que convivem com a AIDS na África subsaariana e muitas foram forçadas a abandonar a lavoura para cuidar de seus maridos e parentes. A região também está perdendo grande parte do seu conhecimento de agricultura, pois os pais estão morrendo antes de passarem suas noções e experiências à geração seguinte. Assim, crianças órfãs com o encargo de cuidar das plantações estão, em alguns casos, substituindo cultivos alimentares tradicionais como feijão, de alto teor protéico e nutricional, por tubérculos que são muito mais fáceis de cultivar, porém menos nutritivo.¹

O impacto da AIDS sobre a produção agrícola pode ser novo, mas não é, de forma alguma, a única ameaça à segurança alimentar. Onde as pessoas não têm condições financeiras para adquirirem alimento suficiente, problemas eternos como a falta d'água continuam a representar o fator principal da fome. Mundialmente, 434 milhões de pessoas se vêem diante da escassez hídrica e, até 2025, de 2,6 a 3,1 bilhões de pessoas estarão vivendo

sob condições de estresse ou escassez hídrica. À medida que a água para agricultura se torna menos disponível, as nações se tornam mais dependentes de importações caras de alimentos. Além disso, mais de 80% das terras cultiváveis em todo o mundo perderam produtividade, devido à degradação do solo. Embora as colheitas globais tenham aumentado durante a segunda metade do século XX, especialistas calculam que as colheitas teriam crescido mais 10%, caso não houvesse esse problema. Conflitos, também, ameaçam a capacidade de milhões de pessoas obterem o suficiente para comer. Em 2002, no Afeganistão, os lavradores não podiam cultivar suas terras; muitos foram forçados a matar seu gado para sobreviver e, de acordo com a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimento e Agricultura), a violência na Grande Darfur, no Sudão, em 2004, forçou 1,2 milhão de pessoas a abandonar seus lares e plantações.²

As conseqüências de toda essa insegurança alimentar são bem conhecidas e fáceis de perceber. Nos acostumamos com imagens de mulheres sudanesas tão magras que nem conseguem carregar seus filhos, homens etíopes tão subnutridos que não mais conseguem andar e – talvez o mais trágico de tudo – crianças de barriga inchada, chorando por comida. Na realidade, o número de famélicos nos países em desenvolvimento aumentou em 18 milhões, na segunda metade dos anos 90, atingindo hoje cerca de 800 milhões. Mundialmente, quase 2 bilhões de pessoas passam fome e sofrem de deficiência nutricional crônica. Por trás das fotografias trágicas dessas pessoas desesperadas, entretanto, estão os problemas menos visíveis que ameaçam a oferta global de alimentos. Tanto em nível local quanto nacional, os

determinantes mais importantes da segurança alimentar no futuro poderão ser muito diferentes daqueles do passado.³

Dentre as principais ameaças à segurança alimentar que surgem no horizonte estão: a perda da diversidade de espécies vegetais e animais; o surgimento de novas moléstias e doenças veiculadas pelos alimentos; e o bioterror alimentar. Fotos perturbadoras de avicultores asiáticos que foram forçados a enterrar ou incinerar milhões de frangos, devido à gripe aviária, podem ser o prenúncio de maiores epidemias no horizonte. Ao mesmo tempo, a uniformidade de nossos rebanhos e as condições amontoadas e sujas em que são criados não só facilitam novas doenças, mas também deixam nossas fazendas escancaradas e vulneráveis à disseminação de patogenicidades alimentares e ataques biológicos malignos. (Ver também Capítulo 3.)

Possivelmente, a nova ameaça mais importante seja a interação entre agricultura e mudança climática. O cultivo da terra pode ser a atividade humana mais dependente de um clima estável. As ameaças mais graves não serão a grande estiagem ou onda de calor ocasional, e sim mudanças sutis de temperatura durante períodos-chave no ciclo de vida de uma lavoura, pois elas são mais disruptivas para plantas de cultivo sob condições climáticas ótimas. Cientistas agrícolas da Ásia constataram que a temperatura em elevação pode reduzir a produção de grãos nos trópicos em até 30%, ao longo dos próximos 50 anos.⁴

A uniformidade de nossos rebanhos e as condições amontoadas e sujas em que são criados deixam nossas fazendas escancaradas e vulneráveis à disseminação de patogenicidades alimentares e ataques biológicos malignos.

Ironicamente, as tecnologias desenvolvidas a partir dos anos 60 para revolucionar a agricultura podem estar, na realidade, aumentando a vulnerabilidade de nossas fazendas. Por exemplo, inicialmente pesticidas e inseticidas químicos fizeram com que os produtores reduzissem seus prejuízos com doenças e pragas. Mas, começaram a falhar quando as pragas desenvolveram resistência e os produtos químicos passaram a deixar resíduos tóxicos em nossa água, solo e alimentos. A criação de milhares de animais em fábricas-fazendas baixou o preço da carne, permitindo que mais pessoas comessem hambúrgueres, filés e peitos de frango, diariamente. Mas, a sociedade está pagando o preço da carne mais barata, sob a forma de perda de diversidade de animais domésticos e de doenças que saltam a barreira das espécies e contaminam pessoas.

Todavia, da mesma forma que as ameaças – tanto novas quanto velhas – à segurança alimentar são inúmeras, também o são as soluções. Nossa ferramenta mais importante não é um novo produto químico ou fertilizante, ou sementes transgênicas, e sim uma nova abordagem à agricultura que dependa do conhecimento dos produtores e um uso sofisticado do meio ambiente que os circundam.

A Perda da Diversidade Agrícola

No final dos anos 90, os agricultores franceses começaram a sentir que algo estava faltando em seus campos – o zumbido de abelhas. De maçãs a *haricot verts*, centenas de lavouras na França dependem das abelhas para polinização. O mistério do desaparecimento das abelhas, entretanto, não foi difícil de

solucionar. O culpado era a imidacloprida, um ingrediente inseticida de amplo espectro, do produto *Gaúcho*. Este produto da Bayer é aplicado diretamente nas sementes de milho e girassol e absorvido por toda a planta. As abelhas polinizadoras pegam o inseticida juntamente com o pólen que retiram para fazer o mel, carregando-o de volta à colméia, onde envenena as outras abelhas. Embora o *Gaúcho* tenha sido proibido na França, em 1999, seu substituto, o Fipronil – um inseticida fabricado por outra multinacional do agronegócio, BASF – é igualmente mortal.⁵

De acordo com a União Nacional de Apicultores da França, a imidacloprida matou centenas de milhares de abelhas, levando à falência um grande número de apicultores franceses. O fipronil também foi proibido na França, porém o governo está permitindo o uso de estoques remanescentes, para exasperação de muitas pessoas. Em fevereiro de 2004, centenas de agricultores, liderados pelo ativista José Bove, ocuparam os escritórios do órgão nacional de alimentação da França, exigindo a proibição do uso do inseticida, não só por aniquilar as abelhas, mas também por destruir a diversidade agrícola da região e ameaçar a segurança econômica.⁶

O declínio de polinizadores não é um fato isolado na França. Apesar do seu valor econômico – são responsáveis pela polinização de lavouras que valem US\$ 10 bilhões anuais –, as abelhas estão desaparecendo em todo o mundo. Abelhas domésticas perderam um terço de suas colméias, mundialmente, e espécies silvestres também estão em declínio devido ao uso de pesticidas e inseticidas, expansão imobiliária e espécies invasivas.⁷

As abelhas não são as únicas espécies agrícolas importantes “desaparecidas em combate.” Perdem-se milhares de espécies

vegetais e animais a cada ano, devido a guerras, pragas e doenças, mudança climática, urbanização, comércio global de material exótico de criação e a agricultura industrial em larga escala. Grandes fazendas mecanizadas não podem lidar com uma variedade de culturas e gigantes fabricantes de alimentos exigem produtos de uniformidade e tamanho padronizados. À medida que as fazendas se tornam mais e mais tecnologicamente sofisticadas, também se tornam mais e mais ecologicamente frágeis.

Desde o início do século passado, perderam-se 75% da diversidade genética da agricultura. Na China, 10.000 variedades de trigo estavam sob cultivo em 1949; já nos anos 70, só 1.000 estavam em produção. Apenas 20% - um quinto - das variedades existentes no México, em 1930, são conhecidas hoje. E os agricultores nas Filipinas, que outrora cultivaram milhares de variedades de arroz, nos anos 80 possuíam apenas duas variedades cobrindo 98% de toda a área produtora. Variedades da Revolução Verde, introduzidas apenas quatro décadas antes, hoje cobrem mais da metade de todos os arrozais nos países em desenvolvimento. De acordo com Patrick Mulvany, da *Intermediate Technology Development Group*, o mundo dispõe de 7.000 - 10.000 espécies vegetais comestíveis; cerca de 100 destas são importantes para a segurança alimentar da maioria dos países, todavia apenas 4 - milho, arroz, trigo e batata - fornecem 60% da energia dietética mundial.⁸

Recursos genéticos pecuários são causa de preocupação hoje. (Ver Tabela 4-1.) Embora ações de conservação dos recursos vegetais mundiais tenham se desenvolvendo há mais de um século - os primeiros bancos de sementes foram criados em 1894 -, a pecuária tem sido foco de atenção apenas nas últimas

décadas. De acordo com a FAO, a demanda crescente de carne, ovos, leite e outros produtos animais forçou os produtores a abandonarem raças locais e a se concentrarem num número cada vez mais limitado de gado de alta produtividade.⁹

Durante o último século, 1.000 raças - cerca de 15% das raças pecuárias e avícolas - desapareceram e cerca de 300 dessas perdas ocorreram nos últimos 15 anos. O problema tem sido mais grave nos países industrializados, onde a atividade de fábricas-fazenda é mais intensa. Na Europa, mais da metade de todas as raças de animais domésticos se tornaram extintas desde a virada do último século, e 43% das remanescentes estão sob ameaça de extinção. Porém, à medida que os países em desenvolvimento ascendem na escala protéica, o estoque genético de raças pecuárias também está se erodindo, pois raças indígenas estão sendo substituídas por raças industriais de maior produtividade. Esta homogeneidade gradativa debilita a capacidade de reação dos criadores contra pragas, doenças e mudanças climáticas.¹⁰

A importância da diversidade agrícola, ou sua falta, tornou-se assustadoramente clara nos Estados Unidos, algumas décadas atrás. Em 1970, mais de 80% da lavoura de milho possuía um gene que tornava a planta susceptível à *Helminthosporiose*, um fungo que produz lesões roxas nas folhas ou manchas pretas nas espigas. Este fungo reduziu a produção em até 50%, causando um prejuízo aos produtores de quase US\$ 1 bilhão, apenas em 1970. Surpreendentemente, a cura não veio de um laboratório, mas dos campos do sul do México, onde pequenos produtores conservam a diversidade genética do milho, cultivando centenas de raças de polinização aberta - genitores genéticos do milho

Tabela 4-1. Raças de Animais de Corte sob Ameaça de Extinção

Raça	Importância	Situação
Gado Lulu	O gado Lulu do Nepal está bem adaptado à vida em ambientes extremos e é altamente resistente a doenças. Requer poucos insumos e é extremamente produtivo, produzindo até dois litros de leite por dia.	Este gado está ameaçado devido ao cruzamento descontrolado, uma vez que as raças indígenas são consideradas inferiores a raças exóticas.
Suíno do Sul da China	O suíno do Sul da China é uma raça forte, adaptada à pouca alimentação e altamente resistente ao calor e radiação solar direta. É também imune à verme do rim e fasciola hepática, contrariamente às raças estrangeiras.	Devido à intensificação das fábricas-fazenda na Malásia, restam apenas cerca de 400 destas espécies.
Galinha Mukhatat	Nativa do Iraque, a galinha Mukhatat pode ser criada em ambientes hostis com pouca exigência nutricional.	Restam menos de 600 aves.
Ovino Criolla Mora	Criolla Mora é uma raça de ovinos colombianos que datam de 1548. Utilizados pela carne e lã, são resistentes à infestação endoparasitária.	Cientistas não dispõem de números exatos, estimando restarem cerca de 100 a 1.000 nos planaltos colombianos.
Cherne	Este peixe do sudoeste do Atlântico é popular pela sua carne branca e escamosa, podendo atingir peso superior a 660 quilos.	Por nunca sair de seu habitat imediato, é fácil de ser pescado. De acordo com cientistas, corre "extremo alto risco" de extinção nos próximos 10 anos.

FONTE: Vide nota final 9.

moderno. Os cientistas conseguiram identificar uma variedade resistente ao fungo e cruzá-la com a variedade americana.¹¹

Durante séculos, agricultores maia e outros indígenas, onde é hoje o sul do México e América Central, utilizaram raças geneticamente ricas e diversificadas para incrementar suas safras. Em contraste, a maioria dos produtores americanos cultivava um pequeno grupo de híbridos de milho quase geneticamente idêntico, que requer um coquetel químico de fertilizantes e inseticidas para sobreviver até a colheita. Infelizmente, essas tecnologias da Revolução Verde se tornaram norma comum, substituindo variedades

nativas e representando uma ameaça à segurança alimentar, tanto local quanto global.¹²

Da mesma forma que as florestas e pastagens dependem de uma vasta gama de plantas e animais para serem produtivas, ecossistemas agrícolas também dependeram, durante milênios, de uma imensa, rica e diversificada reserva de sementes e raças animais silvestres e domesticadas para impulsionar a produtividade agrícola. Agricultores, pastores e pescadores em todo o mundo dependem da agrobiodiversidade – a variedade e variabilidade de animais, plantas e microorganismos utilizados direta e

indiretamente para alimento e agricultura – para alimentarem a si mesmos e suas comunidades. Através de uma criação seletiva e poupança de sementes, os agricultores conseguiram adaptar culturas e animais a diferentes climas e condições de cultivo.¹³

De acordo com Jose Esquinas-Alcazar, Secretário da Comissão de Recursos Genéticos para Alimento e Agricultura, “recursos genéticos são a base da segurança alimentar.” Ele compara as milhares de raças diferentes de lavouras e gado aos blocos de LEGO: “Da mesma forma que as crianças utilizam uma variedade de blocos coloridos de tamanho e cor diferentes para construir um prédio ou castelo, nós também precisamos de todas as pequenas peças da diversidade genética da agricultura para construir a segurança alimentar.”¹⁴

Mesmo nas nações ricas, os agricultores dependem de um fluxo contínuo de germoplasma para desenvolver novas variedades resistentes a pragas e doenças. As mais recentes tecnologias de cultivo agrícola, inclusive engenharia genética, ainda dependem dos genes e variedades existentes. E campos agrícolas espalhados preservam melhor a diversidade, uma vez que bancos de sementes, livrarias de germoplasma e outros repositórios mortos de diversidade, são susceptíveis à deterioração, falhas mecânicas e até mesmo sabotagem.¹⁵

Porém, a diversidade genética agrícola não é importante apenas para a agricultura industrial. Na Índia, membros do Movimento Navdanya estão reagindo à perda de biodiversidade – e à ameaça de propriedade corporativa de sementes através de patentes –, protegendo variedades locais de trigo, arroz e outras culturas, catalogando-as e declarando-as propriedade comum. Navdanya também

implantou bancos de sementes, lojas de fornecimento agrícola e instalações de armazenagem locais, e ajudou a estabelecer “Zonas de Liberdade” – aldeias que se comprometem a rejeitar fertilizantes e pesticidas químicos, sementes transgênicas e patentes sobre a vida. A diversidade agrícola reduz a dependência de agroquímicos caros e outros insumos, proporcionando resiliência contra grandes surtos de pragas ou mudanças climáticas. E, quando os agricultores produzem para mercados locais e não para exportação, sua base de clientes se diversifica consideravelmente, encorajando-os a plantarem uma maior variedade de culturas. Desta forma, a diversidade agrícola reforça a auto-suficiência.¹⁶

Nesta época de “alertas de terror”, as fazendas que renegam a diversidade genética se despem efetivamente de sua armadura de batalha. Apesar de sua gigantesca capacitação tecnológica, imensos armazéns abarrotados de aves ou suínos são mais vulneráveis do que as fazendas menores e mais diversificadas à introdução maligna de doenças (ver Quadro 4-1). De acordo com Chuck Bassett, da *American Livestock Breeds Conservancy*, “a perda de recursos genéticos faz com que o gado tenha mais dificuldade de sobreviver a um desastre, seja de causa natural, humana ou terrorista. Um vetor bem introduzido poderá destruir 90% de um rebanho confinado – sem problemas. Num rebanho de variação genética mais ampla, isto é mais difícil.”¹⁷

Alerta Alimentar

Da brucelose e aftosa para micotoxinas e requeima da batata, durante séculos os agricultores têm sido afligidos por doenças que atacam seus animais e lavouras. No século

QUADRO 4-1. PODERÁ O ALIMENTO SE TORNAR UMA ARMA DE DESTRUIÇÃO EM MASSA?

Desde 11 de setembro de 2001, a segurança alimentar adquiriu um novo significado. A escala imensa da agricultura, particularmente nos países industrializados, e sua importância econômica a tornam um alvo fácil para atos terroristas. De acordo com Peter Chalk, especialista em “agroterrorismo” da RAND Corporation, fábricas-fazenda são alvos particularmente atraentes por inúmeras razões. “Terroristas”, diz Chalk, “escolhem o caminho de menor resistência. Atacar a agricultura é muito mais simples do que utilizarem bombas, devido às vulnerabilidades inerentes ao sistema.”

Uma das maiores vulnerabilidades é o setor pecuário dos Estados Unidos. A pecuária, conforme Chalk, tornou-se cada vez mais propensa a doenças nos últimos anos, devido às condições industriais intensivas nas fazendas. E, uma vez que cada fazenda contém dezenas de milhares de animais, os operadores não têm condições de monitorar regularmente todo o gado, só percebendo uma irrupção de doença quando já está disseminada por todo o rebanho.

Outra vulnerabilidade da agricultura industrial é o movimento acelerado de produtos agrícolas das

fazendas às plantas processadoras e, daí, ao consumidor. Na indústria de laticínios, por exemplo, há uma tendência para contratação de criação de novilhos, o que pode envolver operações com mais de 30.000 animais de até 80 fazendas diferentes. Estes animais viajam de e para fazendas diariamente. “Se uma doença for introduzida sem ser percebida, já viajou milhares de quilômetros”, declara Chalk.

O Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA, na sigla em inglês) observa que, caso a aftosa fosse introduzida nos Estados Unidos, poderia se alastrar por 25 estados em apenas cinco dias. E, uma vez que alimentos processados podem ser disseminados em centenas de mercados dentro de poucas horas, um único caso de adulteração química ou biológica poderia se alastrar extensamente.

No mundo em desenvolvimento, a ausência de regulamentos de segurança alimentar ou veterinários treinados para identificar doenças animais também tornam a agricultura vulnerável a ataques. E, à medida que o comércio global se expande, os terroristas podem ter maiores oportunidades de utilizar o alimento como uma arma de destruição em massa.

fonte: Vide nota final 17

passado, todavia, com a agricultura se tornando maior e mais intensificada, expandindo-se para outras áreas, a natureza dessas doenças também mudou. Imensas fábricas-fazenda abarrotadas de animais e inchadas com esterco, monoculturas substituindo sistemas de cultivo múltiplo, reciclagem de animais e lixo para ração animal, concentração da indústria de abate e processamento, uso indevido de antibióticos – todos esses referenciais da agricultura industrial dão às patogenicias maiores oportunidades de infeccionarem cada camada da cadeia alimentar e, por fim, afetar a saúde humana. (Ver Tabela 4-2.)¹⁸

Tomemos a gripe aviária, por exemplo. De acordo com a FAO, a disseminação da gripe do Paquistão para China pode ter sido facilitada pelo aumento acelerado das operações avícolas e suínas e a concentração geográfica maciça de gado na Tailândia, Vietnã

e China. Só no leste e sudeste da Ásia, cerca de 6 bilhões de aves são criadas para corte, com a maioria delas criadas nas megacidades da região, em rápido crescimento. Esta intensidade cada vez maior na produção de frangos e outros animais em centros urbanos e áreas rurais, juntamente com sua proximidade a residências, começa a ter consequências que podem ameaçar a saúde humana. Desde 1997, a gripe aviária se disseminou de aves para humanos, pelo menos em três ocasiões. E, em outubro de 2004, o primeiro caso provável de transmissão pessoa-a-pessoa foi constatado na Tailândia.¹⁹

O último surto apareceu no final de 2003 e 2004, disseminando-se pela Ásia e contaminando milhares de aves. Pelo menos 100 milhões foram “despopuladas” – em outras palavras, sacrificadas – quando a doença saltou a barreira das espécies e a maioria das

Tabela 4-2. Doenças animais selecionadas que podem se disseminar para humanos

Doença	Descrição
Influenza Aviária	A gripe aviária saltou a barreira das espécies pela primeira vez em 1997, matando seis pessoas em Hong Kong. Em 2003 e 2004, o virulento vírus H2N51 matou pelo menos 30 pessoas.
Vírus Nipah	Em 1997, Nipah foi descoberto na Malásia, onde se disseminou de suínos para humanos, provocando um grande surto de encefalite; 93% das pessoas contaminadas tinham exposição ocupacional a suínos e 105 morreram.
Encefalopatia Espongiforme Bovina (EEB, ou doença da vaca louca)	A EEB é transmitida através de ração para bovinos contendo farelo de carcaças de outros ruminantes. Desde sua descoberta, no Reino Unido, em 1986, mais de 30 outros países divulgaram casos desta doença e da variante Creutzfeldt-Jakob (vCJD) – a forma humana da doença – que matou mais de 150 pessoas mundialmente.
Patogenias veiculadas por alimentos	Doenças veiculadas pelos alimentos são um dos problemas de saúde mais comuns em todo o mundo. <i>Campylobactéria</i> , <i>E.coli</i> patogênica e salmonela são as patogenias mais frequentemente associadas à carne contaminada e produtos animais.

FONTE: Vide nota final 18

peças que se contaminou morreu. Um estudo recente na China também demonstrou que, com cada novo surto, o vírus se torna mais e mais mortal. Autoridades internacionais de saúde temem hoje que esta linhagem mortal da gripe aviária não possa ser eliminada nas aves asiáticas, podendo um dia precipitar uma pandemia global da gripe humana. Uma vez que pode se mover rápida e facilmente de pessoa a pessoa, os especialistas temem que poderá ser ainda mais mortal do que a AIDS. (Ver também Capítulo 3.)²⁰

Os efeitos da gripe nas populações aviárias e humanas, igualmente, podem ser devastadores. A FAO, a Organização Mundial de Saúde e a Organização Mundial de Saúde Animal informam que o abate de todas as aves nas fazendas próximas a um surto é uma

das únicas formas eficazes de controle da doença. Embora os especialistas suspeitem que a difusão de fábricas-fazenda por toda a Ásia, condições insalubres, concentração de animais e a uniformidade genética dos animais ajudaram a facilitar o surgimento e disseminação da gripe aviária, são os pequenos produtores os mais devastados economicamente pela doença. A Tailândia, por exemplo, é o quarto maior exportador de aves do mundo, e muitos fazendeiros perderão seu negócio. De acordo com Emmanuelle Guerne-Bleich, da FAO, estes fazendeiros que possuem, caracteristicamente, cerca de 50 frangos, os utilizam como uma “apólice de seguro” para momentos de crise – vendendo-os para abate, setor médico ou outras necessidades – e estão “entre os mais afetados

e menos capazes de se recuperarem” do surto da gripe aviária.²¹

O vírus Nipah é uma das mais novas zoonoses – doenças que podem saltar de animais para humanos. É um exemplo perfeito, embora complicado, do que pode acontecer quando a grande agricultura é combinada à destruição de ecossistemas frágeis. O Nipah foi originalmente descoberto em 1997, num pequeno vilarejo da Malásia, local de um dos maiores criatórios de suínos do país. Moradores vizinhos começaram a adoecer apresentando sintomas de gripe e mais de 100 deles morreram. Epidemiologistas finalmente constataram que a doença originava-se em morcegos, que contaminaram suínos e depois humanos. Mas, como?²²

Os cientistas especulam que, em 1997, incêndios florestais no Bornéu e em Sumatra, provocados pelo El Niño, forçaram milhares de morcegos frugívoros a buscarem alimento na Malásia. Muitos deles ficaram em árvores frutíferas em torno de grandes criatórios de suínos. Lá comiam as frutas, pingando sua saliva e largando frutas semiconsumidas nas manjedouras, onde eram comidas pelos suínos. Embora o Nipah não afetasse os morcegos, em suínos causava uma doença com fortes acessos de tosse, permitindo a disseminação fácil para humanos. De acordo com Peter Daszak, Diretor Executivo do *Consortium for Conservation Medicine da Wildlife Trust*, “o dano causado ao habitat do morcego frugívoro e o crescimento maciço dos criatórios suínos, provavelmente levaram ao surgimento do vírus Nipah. Sem esses criatórios intensivos na Malásia, seria muito difícil que este vírus surgisse.” Em abril de 2004, o Nipah atacou novamente, desta vez em Bangladesh, matando cerca de 74% de suas

vítimas humanas. Os cientistas prevêem que, à medida que a agricultura industrial continua a se expandir para ambientes tropicais, aumenta o risco do vírus Nipah e de outras doenças que podem saltar a barreira das espécies.²³

Contrariamente ao Nipah e à gripe aviária, a doença da vaca louca (encefalopatia espongiforme bovina) não teve origem silvestre e sim, conforme alguns especialistas especulam, nas indústrias processadoras de ração do Reino Unido. Uma das formas que os fazendeiros conseguem que seus animais ganhem peso rapidamente, e a custo baixo, é alimentando-os com os pedaços não comestíveis de outros animais. Esta reciclagem de ovínos e outros ruminantes de volta à cadeia alimentar, em instalações que utilizam baixas temperaturas por economia, provavelmente causou a formação de certas proteínas chamadas prions. Elas destroem as proteínas normais nos cérebros do gado, fazendo-os tropeçarem, serem agressivos e, finalmente, morrerem. A doença pode se disseminar para humanos que comem a carne infectada. Desde 1986, quando foi detectada, mais de 150 pessoas morreram da doença variante Creutzfeldt-Jakob, a forma humana da vaca louca.²⁴

Embora a prática de utilizar carne e farelo de osso de outros ruminantes na alimentação do gado bovino tenha sido proibida no Reino Unido, é impossível prever quantas pessoas podem ter consumido a carne infectada com EEB, ou quantas pessoas poderão vir a contrair a vCJD. Ademais, os cientistas não sabem o período de incubação e se o risco de desenvolver vCJD depende da quantidade de carne consumida ou da frequência do consumo. Antes de 1996, carne e farelo de osso foram embarcados do Reino Unido para todo o mundo. Pelo menos 12 nações da

África importaram o farelo, como também os Estados Unidos e a maioria das nações da Europa, Oriente Médio e Ásia.²⁵

Um estudo recente do Instituto de Saúde e Pesquisa Médica da França divulgou que uma epidemia da doença da vaca louca na França ficou sem ser detectada durante anos, fazendo com que 50.000 animais gravemente infectados entrassem na cadeia alimentar. Nos Estados Unidos, após garantias repetidas do Departamento de Agricultura de que o risco da EEB era praticamente inexistente, o primeiro caso da doença da vaca louca nos Estados Unidos foi descoberto no final de 2003.²⁶

Recentemente, uma nova forma da doença foi descoberta no gado italiano. Diferentemente da EEB, esta nova linhagem, chamada encefalopatia espongiforme amiloidótica bovina (EEAB), apareceu em vacas que não apresentavam sintoma algum. Pesquisadores não sabem se a EEAB pode se disseminar para humanos, porém suspeitam que pode ser responsável por alguns casos da doença Creutzfeldt-Jakob que ocorreram aparentemente de forma espontânea. Até que tenham certeza, os cientistas estão solicitando testes mais rigorosos nas vacas para ambos, EEB e EEAB.²⁷

Agricultores, desde a região celeira americana até a Planície Norte da China, estão constatando que padrões de precipitação e temperatura, dos quais dependeram por gerações, estão mudando

A agricultura industrializada também causa problemas de saúde que não ganham tanto destaque, incluindo o aumento de doenças veiculadas por alimentos, um dos problemas

de saúde mais comuns, mundialmente. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, os episódios destas doenças podem ser de 300 a 350 vezes mais freqüentes do que tem sido divulgado. Condições amontoadas, insalubres e tratamento inadequado de resíduos nas fábricas-fazenda agravam o movimento acelerado de doenças animais e infecções alimentares. Por exemplo, a patogenicidade mortal *E.coli* 0157:H7 dissemina-se de animais para humanos, quando as pessoas consomem alimentos contaminados por esterco. O transporte de animais vivos também pode aumentar a incidência de doenças animais e alimentares. Conforme a FAO, 44 milhões de bovinos, ovinos e suínos são comercializados mundialmente a cada ano. Um estudo de 2002, no *Journal of Food Protection*, constatou que o transporte de gado de corte das fazendas para abatedouros e frigoríficos aumenta a predominância de salmonela nos couros e fezes, que posteriormente pode acabar no alimento.²⁸

As fábricas-fazenda dependem de altas doses de antibióticos. Mas, drogar animais pode ter conseqüências desastrosas. Antibióticos são freqüentemente administrados ao gado subterapeuticamente – ou seja, na ausência de doenças –, como parte da fórmula diária de ração. Os resíduos dos antibióticos acabam em nosso alimento e podem transitar no meio ambiente através dos dejetos do gado, poluindo tanto a água superficial quanto subterrânea. Este uso constante, ou mau uso, de drogas – algumas das quais são importantes classes de antibióticos na medicina humana – está causando resistências e dificultando o combate de doenças, tanto entre humanos quanto entre animais.²⁹

Além das doenças, novas tecnologias também podem contaminar rebanhos e

lavouras, alterando sua composição genética e enfraquecendo sua capacidade de sobrevivência. Vejamos organismos geneticamente modificados (OGMs). Enquanto seus proponentes alegam que a tecnologia alimentará o mundo, os que defendem a agricultura sustentável temem que os OGMs eliminem populações nativas e silvestres de milho, arroz, trigo, peixes e outras fontes de alimento. Conforme um relatório recente de autoria do biólogo Richard Howard, da Universidade Purdue, peixes transgênicos têm o potencial de substituir algumas populações de peixes silvestres. Howard e seus colegas introduziram genes de crescimento do salmão no *medaka*, uma espécie japonesa de peixe pequeno de água doce que se reproduz rapidamente. Constataram que o macho transgênico cresceu mais do que suas contrapartidas silvestres, afugentando os peixes menores de seus machos durante a época da procriação. Conseqüentemente, os peixes maiores tinham melhor condição de disseminar seu DNA. Mas, numa virada irônica, os filhotes de peixes transgênicos tinham menos probabilidade de sobrevivência. Os pesquisadores chamaram isto de “efeito genes de Tróia.” Caso peixes transgênicos se libertem e substituam os nativos, poderão vir a levar espécies inteiras à extinção.³⁰

Nos Estados Unidos, mais de dois terços das lavouras convencionais estão contaminadas com material geneticamente modificado, conforme um relatório recente da Câmara dos Comuns britânica, sobre a disseminação de culturas transgênicas na América do Norte. Citando dados da *Union of Concerned Scientists* – a União de Cientistas Preocupados – (UCS, na sigla em inglês), o relatório declara que “a contaminação (de OGMs)... é endêmica no sistema.” E mais,

que “permitir, negligentemente, a contaminação de variedades vegetais tradicionais com seqüências transgênicas, é uma aposta gigantesca na nossa capacidade de entender uma tecnologia complicada que manipula a vida em seu nível mais fundamental.”³¹

O problema é que, após as sementes nativas serem contaminadas com OGMs, não há possibilidade de reversão do processo. Ele altera para sempre a própria natureza das sementes. Em breve, a contaminação poderá incluir traços nunca intencionados para consumo alimentar: “culturas farmacêuticas,” por exemplo, são engendradas para produzir vacinas e medicamentos. Ademais, a contaminação da oferta de sementes retira qualquer rede de segurança que o mundo poderia ter, caso se verifique que os proponentes de OGMs estão errados. De acordo com o relatório da UCS, “as sementes serão nosso único recurso caso a crença predominante na segurança da engenharia genética seja infundada... Nossa capacidade de voltar atrás, caso a engenharia genética desapareça, será seriamente prejudicada.”³²

Variações Climáticas

Nos altiplanos dos Andes peruanos, a cinco horas de carro de Cuzco e seis horas a cavalo, uma nova doença invadiu os campos de batata da cidade de Chaclabamba. O tempo mais quente e úmido associado à mudança climática permitiu que a requeima – o mesmo fungo que provocou a fome na Irlanda – penetrasse 4.000 metros montanha acima, pela primeira vez, desde que foi iniciado o plantio de tubérculos nesta região, há milhares de anos. Em 2003, os produtores locais assistiram à quase destruição de suas lavouras. Cultivadores se apressam a desenvolver batatas que

conservem o paladar, textura e qualidade preferida pela população local e que resistam à “nova” doença.³³

Da mesma forma que os produtores de Chacllabamba, agricultores desde a região ceireira americana passando pela Planície Norte da China e até os campos do sul da África, estão constatando que os padrões de precipitação e temperatura dos quais dependeram por gerações estão mudando. Como a agricultura depende tanto de um clima estável, este setor se empenhará mais que os outros para lidar com um clima mais errático, tempestades fortes e mudanças na extensão das estações de cultivo. (Ironicamente, os arqueólogos hoje acreditam que a mudança para um clima mais quente, úmido e estável, no final da última Era do Gelo, foi vital para a incursão bem-sucedida da humanidade na produção de alimentos.)³⁴

A possibilidade de essas mudanças dilapidarem a oferta mundial de alimentos não passou despercebida pela comunidade de defesa. Em fevereiro de 2004, o Pentágono divulgou um relatório considerando que a mudança climática pode trazer o mundo à beira da anarquia, quando nações desenvolvem uma ameaça nuclear para defender e assegurar recursos decrescentes de alimentos, água e energia. Os autores, Doug Randall e Peter Schwartz, da *Global Business Network*, empresa de consultoria futura sediada na Califórnia, analisaram a possibilidade do aquecimento global e degelo polar conturbarem a transferência de calor oceânico e lançar a América do Norte e Europa numa mini Era do Gelo – um cenário freqüentemente discutido, substanciado por evidências no registro climático. “Com preparação inadequada, o resultado poderá ser uma queda significativa da capacidade humana de manter

o meio ambiente da Terra,” observou o relatório. Em outras palavras, a súbita mudança nas condições climáticas 8.200 anos atrás, que causou o colapso generalizado da agricultura, fome, doenças e migrações em massa, poderá se repetir em breve.³⁵

No mesmo mês que o relatório do Pentágono foi divulgado, o Ministro do Meio Ambiente do Canadá, David Anderson – numa declaração rara, senão singular, para um líder governamental –, considerou a mudança climática uma ameaça maior que o terrorismo, sugerindo que as planícies cultivadas com trigo no Canadá e na região das Grandes Planícies dos Estados Unidos acabariam por não produzir alimento suficiente para sustentar suas populações, caso nada fosse feito para combater a mudança climática. Em suma, segundo Doug Randall: “Não fomos atingidos por um evento climático dramático, desde a aurora da civilização moderna.” De um lado, as tecnologias do mundo moderno permitirão que países como a América o enfrente. Por outro lado, um planeta mais populoso e edificado terá mais a perder.³⁶

À medida que os cientistas vegetais apuram seu conhecimento da mudança climática – e as formas sutis de reação das plantas –, começam a pensar que as ameaças mais graves à agricultura não serão as mais dramáticas: uma onda mortal de calor, estiagem aguda ou dilúvio sem fim. Ao invés, para as plantas que o homem desenvolveu para condições climáticas ótimas, as mudanças sutis de temperatura durante períodos-chave de seu cultivo serão mais perturbadoras.

Cientistas vegetais do Instituto Internacional de Pesquisa do Arroz, nas Filipinas, já estão detectando danos regulares provocados pelo calor no Camboja, Índia e em seus próprios cultivos experimentais em Manila, onde a

temperatura média hoje está 2,5°C acima do que era, 50 anos atrás. “No arroz, trigo e milho, a produção deverá cair 10% por cada grau de aumento da temperatura acima de 30°C,” diz o pesquisador John Sheehy. “Estamos perto ou já neste limiar.” Sheehy estima que a produção de grãos nos trópicos pode cair em até 30%, ao longo dos próximos 50 anos – um período quando a população já má nutrida da região aumentará 44%.³⁷

Hartwell Allen, cientista vegetal do USDA e da Universidade da Flórida-Gainesville, constatou que, enquanto uma duplicação de dióxido de carbono e uma temperatura ligeiramente mais alta estimulam a germinação de sementes e fazem as plantas crescerem mais e com maior exuberância, temperaturas mais altas serão mortais quando a planta começar a produzir pólen. Por exemplo, a uma temperatura acima de 36°C durante a polinização, a produção de amendoim cai cerca de 6% por grau de aumento. Allen está particularmente preocupado com as implicações para locais como Índia e África Ocidental, onde o amendoim é um alimento básico e as temperaturas durante a estação de cultivo já se movem para a faixa alta dos 30°C. “Nestas regiões, as lavouras são alimentadas pela chuva,” observa ele. “Se o aquecimento global também levar à seca nestas áreas, a produção poderá ser até menor.”³⁸

Os principais vegetais do mundo podem lidar, até certo ponto, com mudanças de temperatura, porém, desde a aurora da agricultura os produtores têm selecionado plantas que vicejam sob condições estáveis. Entretanto, quando os climatólogos consultam modelos climáticos globais, vêem tudo com menos estabilidade. À medida que os gases de estufa concentram mais calor do sol na atmosfera da Terra, há também mais energia

no sistema climático, o que significa mais mudanças extremas – seco para úmido, quente para frio. (É por esta razão que ainda pode haver invernos rigorosos num planeta em aquecimento e por que março de 2004 foi o mês mais quente da história, após um dos invernos mais frios.) Vários desses impactos projetados já estão sendo observados por climatólogos, na maioria das regiões: temperaturas máximas mais altas e dias mais quentes; temperaturas mínimas mais altas e dias menos frios; eventos de chuva mais variáveis e extremos; maior seca no verão e risco associado de estiagem nos interiores continentais. Todas essas condições provavelmente irão se acelerando até o próximo século.³⁹

Talvez o local em que a previsibilidade é mais crucial para a agricultura seja nos arrozais não irrigados e campos de trigo da Ásia, onde as monções anuais fazem o sucesso ou ruína de milhões de vidas. “Se tivermos um aquecimento global significativo, não tenho dúvida que haverá mudanças profundas na monção,” disse David Rhind, pesquisador climático sênior do Instituto Goddard de Estudos Espaciais da NASA, na Universidade de Colúmbia. Por exemplo, eventos do El Niño freqüentemente correspondem a monções mais fracas, e os El Niños provavelmente aumentarão com o aquecimento global. O que não está claro, disse Rhind, é a direção dessas mudanças. “Meu palpite é que as respostas serão muito mais intensas em todas as direções.”⁴⁰

Cynthia Rosenzweig, cientista pesquisadora sênior do Instituto Goddard, argumenta que, embora modelos climáticos estarão sempre sendo aprimorados, há certas mudanças que já podemos prever com algum grau de certeza. Primeiro, a maioria dos estudos indicam “intensificação do ciclo hidrológico”

– palavras grandes que significam essencialmente mais secas e mais enches, chuvas mais variáveis e mais extremas. Segundo, Rosenzweig observa que “todos os estudos demonstraram, basicamente, que haverá maior incidência de pragas agrícolas.” Estações de cultivo mais longas significarão maior geração de pragas durante o verão. Invernos mais curtos e quentes significam que um menor número de adultos, larvas e ovos morrerão.⁴¹

Terceiro, a maioria dos climatólogos concorda que a mudança climática atingirá mais duramente os agricultores no mundo em desenvolvimento. Isto, em parte, é o resultado da geografia. Os agricultores nos trópicos já estão próximos aos limites de temperatura da maioria das culturas. Assim, qualquer aquecimento destruirá suas lavouras. “Todos os aumentos de temperatura, mesmo pequenos, causarão declínio de produção,” declarou Robert Watson, cientista chefe do Banco Mundial e Ex-presidente do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática. (Até o final da década de 2080, acrescenta Watson, as projeções indicam que até mesmo as latitudes temperadas começarão a se aproximar deste limiar.) “Estudos vêm mostrando consistentemente que as regiões agrícolas no mundo em desenvolvimento são mais vulneráveis, mesmo sem considerar sua capacidade de manejo,” observa Cynthia Rosenzweig. Possuem menos recursos, tecnologia de irrigação mais limitada e praticamente nenhum sistema de rastreamento climático. “Se olharmos para a estratégia de manejo, então é nocaute.” Na África subsaariana – centro focal da fome mundial, onde o número de famélicos duplicou nos últimos 20 anos –, os problemas atuais irão, sem dúvida, ser agravados ainda mais pela mudança climática.⁴²

“Os cientistas precisarão realmente de décadas antes de estar seguros que a mudança climática está ocorrendo,” diz Patrick Luganda, Presidente da Rede de Jornalistas Climáticos da Região do Chifre da África. “Mas, aqui e agora, os agricultores não têm escolha senão lidar com a realidade diária da melhor maneira possível.” Vários anos atrás, as comunidades agrícolas locais em Uganda podiam determinar a época das chuvas anuais com boa precisão. “Hoje, não há garantia de que as chuvas irão iniciar, ou parar, na época costumeira,” diz Luganda. O povo Ateso, no centro-norte de Uganda, informa o desaparecimento da *asisini*, uma gramínea de charco ideal para cobertura das casas por sua beleza e durabilidade. Esta gramínea rareia cada vez mais devido ao plantio de arroz e milho em áreas pantanosas, em resposta a secas mais frequentes. (Produtores de arroz na Indonésia, lidando com secas, fizeram o mesmo.) Produtores em Uganda também iniciaram a semear uma maior diversidade de lavouras e escalonar o plantio para se precaverem contra mudanças climáticas súbitas. Luganda acrescenta que quedas repetidas de colheita forçaram muitos agricultores para as cidades: o mecanismo de manejo final.⁴³

Novas Abordagens para Novas Ameaças

Embora as ameaças à segurança alimentar pareçam se multiplicar – do HIV/AIDS e mudança climática até a perda da diversidade agrícola e doenças animais emergentes –, não há falta de soluções para assegurar uma oferta segura de alimentos. E, embora muitas autoridades agrícolas, cientistas e executivos do agronegócio continuem a defender ajustes

tecnológicos, é improvável que esta mesma ênfase, que gerou muitos dos atuais problemas, seja a solução. Ao invés, legisladores e produtores estão desenvolvendo mudanças conceituais e políticas na base.

Por exemplo, após mais de duas décadas de negociações quase sempre áspers, o Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos Vegetais para Alimentação e Agricultura entrou em vigor em 29 de junho de 2004. Seu objetivo é proteger a biodiversidade agrícola e assegurar a divisão justa e equitativa de seus benefícios – e finalmente proteger a base da segurança agrícola e alimentar. Embora esta conquista seja significativa, algumas organizações não-governamentais (ONGs) estão preocupadas com algumas ambigüidades no tratado que podem permitir que nações economicamente poderosas extraiam e privatizem recursos genéticos, minimizando sua contribuição à proteção desses recursos para os agricultores em todo o mundo. O que falta ao tratado, alegam algumas ONGs, é uma declaração clara de direitos dos agricultores que proteja sua capacidade de guardar e trocar sementes, sem as restrições impostas por direitos de propriedade intelectual.⁴⁴

De acordo com Cary Fowler, Diretor de Pesquisa do Centro Internacional de Estudos Ambientais e Desenvolvementistas, da Universidade Agrícola da Noruega, o tratado também não define uma função clara para os governos na proteção de recursos genéticos vegetais e não estabelece compromissos. Apesar dessas falhas, diz Fowler, “o tratado oferece normas internacionais positivas para conservação e manejo de recursos genéticos vegetais para alimentação e agricultura.” Pode também reduzir as tensões políticas que há muito vêm prejudicando a cooperação,

conservação, e pesquisa e desenvolvimento nessa área.⁴⁵

Os agricultores estão agora reivindicando um tratado semelhante para a proteção de raças de animais domésticos. Em outubro de 2003, líderes de comunidades pastorais tradicionais, ONGs e representantes governamentais reuniram-se em Karen, no Quênia, e minutaram o Compromisso de Karen, exigindo a proteção dos recursos genéticos animais contra patentes e que os pastores sejam reconhecidos por seus esforços na conservação e proteção das raças de animais domésticos.⁴⁶

Porém, será necessário muito mais do que tratados para criar segurança alimentar e proteger a diversidade agrícola. Enquanto a comunidade científica e governos se ocupam em disputas burocráticas sobre o estado dos recursos agrícolas mundiais, os fazendeiros vêm calmamente cultivando suas próprias lavouras e animais geneticamente diversificados. De acordo com Pat Mooney, do Grupo de Ação para Erosão, Tecnologia e Concentração, “embora os números oficiais mostrem grandes perdas de diversidade vegetal e animal, muito ainda continua desconhecido pela comunidade científica. O que é desconhecido para cientistas nem sempre é desconhecido para agricultores.” Na realidade, através da armazenagem de sementes e criação seletiva, os fazendeiros estão conservando recursos genéticos na base e compartilhando o fruto do seu trabalho com outros fazendeiros em feiras e mercados de sementes.⁴⁷

Os fazendeiros, obviamente, sabem melhor do que ninguém como “cultivar” diversidade e proteger lavouras e animais de doenças e do clima na fazenda. No Nordeste brasileiro, por exemplo, bancos de sementes

comunitários (BSCs) estão sendo implantados para proporcionar aos agricultores acesso a sementes e treiná-los para conservar a biodiversidade agrícola. A Assessoria e Serviços a Projetos Agrícolas Alternativos e outras organizações locais, treinaram agricultores que, em 2000, organizaram 220 BSCs, estocando mais de 80 toneladas de sementes das principais variedades agrícolas, inclusive 67 variedades de três tipos diferentes de feijão. E, no Quênia, feiras de semente se tornaram uma forma eficaz e poderosa de fazer as mulheres agricultoras comercializarem sementes, compartilharem conhecimentos e incrementarem a diversidade genética e segurança alimentar em nível local.⁴⁸

A conservação *ex-situ* – manter animais em zoológicos, embriões de gado congelados em bancos de genes ou sementes em bancos de sementes – tem sido uma abordagem eficaz, embora custosa. Mas não é muito útil para pessoas que dependem da agricultura para seu sustento. Uma forma bem mais eficaz e produtiva dos fazendeiros preservarem as raças de gado e plantas é na fazenda, especialmente se os fazendeiros criam raças de alto valor monetário. Por exemplo, os couros multicoloridos do gado *N'guni* da África do Sul estão “em voga” para estofados. O porco da África do Sul (chamado *hut pig*) também está se tornando popular, devido a grande quantidade de gordura que produzem, para torresmo ou pele de porco frita, para o mercado local. Estes porcos chegam a custar 1.000 rands (US\$ 150), muito superior ao valor dos porcos comerciais. Nos Estados Unidos, a *Heritage Foods USA* está restaurando tradições culinárias – e salvando da extinção raças de gado norte-americanos – desenvolvendo um mercado para raças raras de perus, gansos e porcos, como também para

comidas americanas nativas.⁴⁹

Além do valor de mercado, há outras razões para preservar raças raras de gado. A conservação da diversidade genética animal é uma forma barata de proteger a segurança alimentar nos países em desenvolvimento. Animais de fazenda não são apenas fonte de alimento. O esterco é um recurso valioso, mantendo o solo fértil e produtivo. A força animal é utilizada na fazenda para cultivo, irrigação e transporte das lavouras na época da colheita. A carne, couro, lã e penas proporcionam fontes importantes de renda para comunidades rurais. De acordo com Dr. Jacob Wanyama, do *Intermediate Technology Development Group*, “é importante conservar não só os recursos genéticos animais atuais em uso, ou de uso provável no futuro na alimentação e agricultura, mas também assegurar que as pessoas que os têm conservado para seu sustento continuem a fazê-lo.” Para muitos dos pobres que vivem em regiões áridas e semi-áridas, o gado é o único meio eficiente de produção de alimento.⁵⁰

Enquanto governos se ocupam em disputas burocráticas sobre recursos agrícolas, os fazendeiros vêm calmamente cultivando suas próprias lavouras e animais geneticamente diversificados

Manter o gado sadio e livre de doenças também fortalece a segurança alimentar. Em 2004, a Organização Mundial de Saúde Animal e a FAO concordaram em cooperar para a monitoração e controle de doenças animais altamente contagiosas. Elas vêm exigindo não só mais pesquisas sobre a transmissão da gripe aviária de aves para suínos e outras doenças zoonóticas, como também

grandes investimentos no fortalecimento de serviços veterinários para a detecção e divulgação da doença. Na fazenda, muitos fazendeiros estão protegendo tanto a saúde humana quanto a animal, através da reintrodução de raças indígenas de gado que tendem a ser mais resistentes a doenças do que as não-nativas. Governos nacionais podem reforçar este trabalho colaborando com fazendeiros e associações de criadores, como a *American Livestock Breeds Conservancy*, ajudando-os a se responsabilizarem por uma parcela maior de manadas e rebanhos em todo o mundo.⁵¹

As muitas variáveis associadas à mudança climática fazem o manejo difícil, mas não inútil. Em suma, os fazendeiros resistirão melhor a uma variedade de choques, ao se tornarem mais diversificados e menos dependentes de insumos externos. Quando a temperatura muda dramaticamente, um agricultor que cultive uma única variedade de trigo terá mais probabilidade de perder toda a safra do que um agricultor cultivando várias variedades, ou até outras variedades além do trigo. As culturas adicionais ajudam a formar um tipo de barreira ecológica contra os golpes climáticos. Fazendas mais diversificadas lidarão melhor com estiagens, mais pragas e uma variedade de outros choques relacionados ao clima. E tenderão a se tornar menos dependentes de combustíveis fósseis para fertilizantes e pesticidas. A mudança climática poderá também ser o melhor argumento para preservação de variedades de lavouras locais em todo o mundo, possibilitando aos cultivadores maior variedade possível de opções, ao tentarem desenvolver plantas que possam lidar com secas mais frequentes ou novas pragas.

O Projeto Sunshine Farm do Land Institute desenvolve cultivos sem combustíveis fósseis, fertilizantes ou pesticidas, como forma de reduzir sua contribuição à mudança climática.

Plantar uma maior variedade de lavouras, por exemplo, é talvez a maior garantia que os agricultores podem ter contra um clima errático. Em partes da África, o plantio de árvores junto às lavouras – um sistema chamado agroflorestamento, que pode incluir café e cacau cultivados à sombra, ou árvores leguminosas com milho – pode ser parte da resposta. “Há bons motivos para acreditar que esses sistemas serão mais resilientes do que uma monocultura de milho,” declara Lou Verchot, cientista-chefe, sobre mudança climática do Centro Agroflorestal Mundial de Nairobi. As árvores se enraízam mais profundamente do que as culturas, permitindo a sobrevivência a uma estiagem de três a quatro semanas que pode danificar uma cultura de grãos. Além dessa proteção, as raízes das árvores bombearão água para as camadas superiores do solo, onde as culturas podem se servir dela. Árvores também melhoram o solo: suas raízes criam espaços para a água fluir; suas folhas se decompõem e formam composto. Em outras palavras, um agricultor com árvores não perderá tudo.⁵²

Agricultores no centro do Quênia estão utilizando um mix de café, macadâmia e cereal que resulta em até três safras comerciais num bom ano. “Naturalmente, em qualquer ano, a monocultura renderá mais,” admite Verchot, “porém, os agricultores precisam trabalhar muitos anos.” Esses mixes mais diversificados são ainda mais relevantes, uma vez que as temperaturas em elevação eliminarão grande

parte das áreas tradicionais de café e chá no Caribe, América Latina e África. Em Uganda, onde café e chá representam quase toda a exportação agrícola, um aumento médio da temperatura de 2°C reduziria dramaticamente a colheita, pois todas as áreas, com exceção das maiores altitudes, se tornarão muito quentes para o cultivo do café.⁵³

Fazendas com árvores estrategicamente plantadas entre as lavouras não só resistirão melhor a chuvas torrenciais e estiagens escaldantes, como também reterão mais carbono. Verchot observa que os alqueives melhorados utilizados na África podem reter até de 10 a 20 vezes o carbono da vizinha monocultura cerealista e 30% do carbono de uma floresta intacta. E o acúmulo do estoque de matéria orgânica no solo – o material escuro, esponjoso que dá aos solos um cheiro forte e é a forma pela qual os solos armazenam dióxido de carbono – não só aumenta o volume de água que o solo pode reter (bom para resistir às secas), como também ajuda a aglutinar mais nutrientes (bom para o desenvolvimento da lavoura).⁵⁴

No *Land Institute* de Salina, Kansas, onde climatólogos locais suspeitam que a mudança climática poderá transformar os campos de trigo do estado num deserto, os agricultores não estão ouvindo isto passivamente. O Projeto *Sunshine Farm* [Fazenda Ensolarada] do Instituto desenvolve cultivos sem combustíveis fósseis, fertilizantes ou pesticidas, como forma de reduzir sua contribuição à mudança climática e encontrar uma solução essencialmente local para um problema global. Como seu nome indica, a fazenda basicamente funciona à luz solar. Sementes de girassol cultivado localmente e grãos de soja se transformam em biodiesel, que move tratores e caminhões. A fazenda produz quase três

quartos da ração – aveia, sorgo em grão e alfafa – que necessita para seus cavalos de tração, gado de corte e aves. Esterco e leguminosas na rotação do cultivo substituem os fertilizantes de nitrogênio devoradores de energia. Um sistema fotovoltaico de 4,5 quilowatts opera a oficina, cercas elétricas, bombeamento de água e as chocadeiras. No todo, a fazenda eliminou a energia utilizada para fabricar e transportar 90% dos seus suprimentos. Incluindo a energia necessária para fabricar os equipamentos da fazenda, o percentual cai para 50%, mas mesmo assim é um ganho imenso comparado com uma fazenda americana comum.⁵⁵

Marty Bender, Diretor de Pesquisa da *Sunshine Farm*, observa que “o cultivo de carbono é uma solução temporária.” Ele assinala um trabalho recente na revista *Science*, demonstrando que, mesmo se todos os solos nos Estados Unidos retornassem a seu teor de carbono pré-lavra – um nível máximo teórico de quanto carbono poderiam reter –, isto equivaleria apenas a duas décadas das emissões americanas. “Isto mostra quão pouco tempo estaríamos comprando,” diz Bender, “apesar do fato que poderá levar cem anos de cultivo de carbono e florestamento agressivo para restaurar o carbono perdido.” Cynthia Rosenzweig, do *Goddard Institute*, também observa que o potencial de retenção de carbono é limitado e que um planeta mais quente reduzirá a quantidade de carbono que os solos podem reter: à medida que a terra se aquece, micróbios revigorados do solo produzem mais dióxido de carbono.⁵⁶

“Deveríamos na realidade estar enfocando eficiência energética e conservação de energia, a fim de reduzir as emissões de carbono da nossa economia nacional,” conclui Marty Bender. Nos Estados Unidos, como em

CULTIVANDO A SEGURANÇA ALIMENTAR

outras nações, embora a agricultura venha em segundo lugar entre os setores econômicos que contribuem para o efeito estufa, sua contribuição é menos de um décimo daquela da produção de energia. Para a agricultura desempenhar um papel significativo na minimização da mudança climática, as práticas agrícolas deverão ser modificadas em larga escala por todas as regiões da Índia, Brasil, China e o Centro-Oeste americano.⁵⁷

É do melhor interesse dos agricultores realizarem reduções óbvias em seu próprio consumo de energia, simplesmente para economizar dinheiro. Porém, a solução duradoura para as emissões de gás de estufa e mudança climática dependerá principalmente das escolhas que todos façam. Por exemplo, uma refeição básica – carne, grãos, frutas e

legumes –, utilizando ingredientes importados, pode facilmente gerar quatro vezes as emissões de gás que a mesma refeição com ingredientes locais. E, mesmo que os fazendeiros decidam diversificar mais seu gado e culturas, a mudança ainda dependerá da preferência dos consumidores por esses alimentos nos supermercados.⁵⁸

Em suma, os fazendeiros não são os únicos interessados num sistema alimentar mais seguro, mas não podem proteger nossas plantações e criatórios por si só. Precisarão da ajuda de uma população comprometida com um campo que possa suportar mudanças climáticas e novas doenças e que produza alimentos seguros para o consumo. Isto é algo que, afortunadamente, não seria difícil de ser alcançado.

Produtos Químicos Tóxicos

Em 1984, um defeito numa fábrica de pesticida em Bhopal, na Índia, originou o pior desastre químico da história. Mais de 27 toneladas do gás isocianado de metilo vazou, formando uma nuvem mortal que matou milhares de pessoas e prejudicou outras centenas de milhares. Porém, este foi somente um dos 10 milhões de vazamentos químicos acidentais que ocorrem a cada ano. Somente nos Estados, ocorreram mais de 32.000 em 2003. Os produtos químicos são essenciais para as economias modernas e servem a inúmeros usos. Entretanto, quando mal-administrados, eles representam uma ameaça considerável à segurança mundial, não somente pelos vazamentos acidentais, mas devido ao possível uso por terroristas, bem como por seus efeitos no meio ambiente e na saúde humana.¹

Os produtos químicos – armazenados e processados em milhões de instalações industriais e transportados em inúmeros caminhões, trens e navios – representam alvos importantes para os terroristas. De acordo com o Departamento Médico do Exército dos Estados Unidos, num cenário bem pessimista, um ataque numa fábrica de produtos químicos pode matar mais do que 2 milhões de pessoas. Em 2004, em Ashdod, Israel, homens-bomba se mataram perto de uma fábrica de embalagem de frutas cítricas que usam o pesticida brometo de metila. Se eles tivessem rachado os reservatórios de brometo, a liberação deste produto químico venenoso poderia ter matado milhares de pessoas.²

Mais traiçoeiro do que estes perigos imediatos é o fato de que muitos produtos químicos podem ameaçar, a longo prazo, a segurança de pessoas e do meio ambiente. Poucos dos 70.000 ou mais produtos químicos no mercado europeu foram adequadamente avaliados em termos de segurança. Porém, muitos dos que foram testados aumentam a incidência do câncer, alteram os sistemas hormonais e retardam o desenvolvimento infantil. Mesmo pessoas que tiveram pouca exposição a produtos químicos são afetadas: 200 produtos químicos tóxicos foram detectados nos corpos dos *Inuit*, na Groelândia – algumas vezes em concentrações tão altas que certos tecidos e leite materno de alguns deles podem ser classificados como resíduo tóxico. Juntamente aos aumentos dos índices de doenças e óbitos, estas toxinas podem aumentar significativamente os custos sociais e de assistência médica, o que representa um problema a mais em países que estão enfrentando dificuldades com outros pesados encargos de saúde pública.³

Talvez o maior risco para a segurança seja o fato de que a solução para os problemas que os produtos químicos podem causar talvez não surja até que seja tarde demais para resolvê-los. Em 1962, a cientista americana Rachel Carson alertou o público para os efeitos desastrosos que o DDT estava causando no meio ambiente – inclusive pondo em risco a viabilidade das populações de pássaros e causando problemas à saúde humana. Isto aconteceu

PRODUTOS QUÍMICOS TÓXICOS

depois de quase 20 anos de uso generalizado. Mas foram precisos outros 10 anos para

que o composto fosse banido nos Estados Unidos.⁴

Produtos químicos perturbadores do sistema endócrino podem ser o próximo perigo oculto. Eles perturbam os ciclos hormonais não só humanos, mas de muitas espécies. Isto fica claramente patente no declínio de mariscos e moluscos, após uso extensivo de *tributyltin* para evitar que organismos grudem nos cascos dos navios. Devido ao longo espaço de tempo entre a exposição e os efeitos, a alteração endócrina pode ter impactos humanos e sociais significativos, se providências não forem tomadas para tirar de circulação os produtos químicos responsáveis. Nos Estados Unidos e Europa, a contagem de esperma humano já caiu significativamente, enquanto em muitos países industrializados o câncer da próstata aumentou – dois acontecimentos possivelmente relacionados com aumento das quantidades de produtos químicos disruptores do sistema endócrino.⁵

Entretanto, se administrados adequadamente, os produtos químicos não precisam representar uma ameaça à segurança. A exigência de que as instalações industriais informem ao público sobre suas



Lixão químico, Espanha

descargas anuais de produtos químicos pode ajudar a reduzir o uso e a emissão de produtos químicos tóxicos. Nos Estados Unidos, o

Toxics Release Inventory informa uso e descargas. Em 2002, as descargas de 300 produtos químicos detectados desde 1988 caíram pela metade. Este sistema transparente tem permitido à sociedade civil pressionar a indústria a usar produtos químicos com mais eficiência e maior segurança.⁶

Em outubro de 2003, a Comissão Européia adotou a proposta REACH – Registro, Avaliação e Autorização para Produtos Químicos. Se aprovada, ela exigirá que os fabricantes registrem todos os produtos químicos mais usados (cerca de 30.000). Os fabricantes necessitarão avaliar a segurança dos que representem preocupação e estar atentos, a fim de que os mais tóxicos obtenham autorização para continuarem a ser usados – após seja provado que não existe alternativa mais segura. Os benefícios ambientais e para a saúde desta legislação prometem ser significativos. Na Suécia, por exemplo, quando se reduziu a exposição a três tipos de produtos químicos relacionados com o linfoma non-Hodgkin, a incidência deste câncer também diminuiu.⁷

Quando fica claro que certos produtos

químicos precisam ser banidos, governos devem agir com firmeza. Neste sentido, um sucesso recente vem da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, que passou a vigorar em maio de 2004. Este tratado, ratificado por mais de 70 países, proibiu ou restringiu rigorosamente a produção e uso de 12 dos mais perigosos produtos químicos, inclusive DDT e dioxina, e mobilizará centenas de milhões de dólares pra garantir que eles desaparecerão gradualmente.⁸

Mesmo quando os produtos químicos não são banidos, é necessário que sejam adotadas, prontamente, alternativas mais seguras. O dióxido de carbono (CO₂), por exemplo, possui muitas das propriedades dos solventes orgânicos – produtos químicos que são muitas vezes altamente perigosos. O CO₂ substitui o cloreto de metileno na descafeinização do café e, em alguns casos, esta substituindo o percloroetileno nas operações de lavagem a seco (ambos são cancerígenos). Entretanto, a passagem para produtos químicos mais seguros tem sido limitada pelos altos custos

de produção e pelos investimentos necessários em novas tecnologias. Os governos terão de acelerar as transições, tornando as alternativas menos tóxicas mais acessíveis – ou diretamente através de subsídios ou colocando preços mais compatíveis (como através de impostos químicos mais altos para compensar os altos custos ambientais e da saúde).⁹

Processos industriais mais eficientes ajudarão a reduzir a demanda por determinados produtos químicos, diminuindo o risco de descargas acidentais ou intencionais permitindo, ao mesmo tempo, maior reuso e reciclagem de quaisquer produtos químicos usados. Enquanto os produtos químicos continuarão indubitavelmente abundantes, seu uso e toxicidade podem ser diminuídos, deixando de ser uma ameaça imediata ou de longo prazo. Entretanto, isto somente ocorrerá com líderes políticos, industriais e comunitários comprometidos com segurança, eficiência, transparência e cautela.¹⁰

- Erik Assadourian

CAPÍTULO 5

Gerindo Disputas e Cooperação Hídricas

*Aaron T. Wolf, Annika Kramer,
Alexander Carius e Geoffrey D. Dabelko*

Stanley Crawford, um ex *mayordomo* (gerente de vala) de uma *acequia* (vala de irrigação) no Novo México, escreve sobre dois vizinhos que “nunca se davam bem... o vizinho a jusante acusando o outro, a montante, de nunca a água correr para sua propriedade ou de despejar lixo nela nas raras ocasiões que deixava.” Rivalidades como esta sobre a água têm sido motivo de disputas desde a revolução Neolítica, quando a humanidade começou a cultivar alimentos, entre 8000 e 6000 A.C. Nossa língua reflete essas raízes antigas: “rivalidade” vem do Latim *rivalis*, ou “aquele que usa o mesmo rio que outrem.” Ripários – países ou províncias limítrofes ao mesmo rio – são frequentemente rivais pela água compartilhada. Hoje, a reclamação de um vizinho a jusante contra o outro a montante é ecoado é ressoado pela Síria contra a Turquia,

Paquistão contra a Índia, e Egito contra a Etiópia.¹

Independente da escala geográfica ou nível relativo de desenvolvimento econômico entre os ripários, os conflitos que enfrentam são eminentemente semelhantes. Sandra Postel, Diretora da *Global Water Policy Project*, descreve o problema em *Pillars of Sand* [Pilares de Areia]: a água, contrariamente a outros recursos consumíveis escassos, é utilizada para alimentar *todas* as facetas da sociedade, desde a biológica e econômica até a estética e prática espiritual. A água faz parte integral dos ecossistemas, entrelaçada com o solo, ar, flora e fauna. Uma vez que flui, o uso de um rio ou aquífero em um local afetará (e será afetado por) seu uso em outro local, possivelmente distante. No âmbito de bacias hidrográficas, tudo está interligado: água superficial e

Aaron T. Wolf é Professor Adjunto de Geografia do Departamento de Geociências da Universidade do Estado de Oregon e Diretor da *Transboundary Freshwater Dispute Database*. Annika Kramer é *Fellow* de pesquisa e Alexander Carius é Diretor da *Adelphi Research* de Berlim. Geoffrey D. Dabelko é Diretor do Projeto de Mudança e Segurança Ambiental do *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, em Washington, D.C.

subterrânea, qualidade e quantidade. A água flutua livremente no tempo e no espaço, complicando ainda mais sua gestão que é, geralmente, fragmentada e sujeita a princípios legais arcanos ou contraditórios.²

A água não pode ser manejada para uma única finalidade: toda gestão hídrica atende objetivos múltiplos e navega entre interesses competitivos. Dentro de uma nação, estes interesses – usuários domésticos, fazendeiros, geração hidrelétrica, usuários recreativos, ecossistemas – são freqüentemente conflitantes, e a probabilidade de uma solução mutuamente satisfatória cai exponencialmente em proporção ao número de interessados. Acrescentem-se fronteiras internacionais e as chances caem ainda mais. Sem uma solução mútua, as partes acabam em disputa, ou até mesmo conflito violento entre si ou com autoridades governamentais. Mesmo assim, disputas relacionadas com a água devem ser consideradas dentro de um contexto político, étnico e religioso mais amplo. Água nunca é a única – e quase nunca a maior – causa de conflito. Porém, pode agravar tensões existentes e assim deverá ser considerada dentro de um contexto mais amplo de conflito e paz.

Do Oriente Médio ao Novo México, os problemas são os mesmos. Como, por outro lado, são muitas das soluções. A engenhosidade humana desenvolveu meios de lidar com escassez hídrica e cooperar na gestão dos recursos hídricos. Na realidade, eventos cooperativos entre nações ripárias superaram os conflitos numa relação de dois para um, entre 1945 e 1999. Além disso, a água tem sido um caminho produtivo para criar confiança, desenvolve cooperação e evitar conflito, mesmo em bacias particularmente contenciosas. Em alguns casos, a água propor-

ciona um dos poucos caminhos de diálogo em sérios conflitos bilaterais. Em regiões politicamente instáveis, a água é parte essencial das negociações desenvolvimentistas regionais, que servem como estratégias *de facto* de prevenção de conflito.³

Questões Chave

Embora as razões subjacentes de controvérsias relacionadas à água possam ser numerosas, como disputas pelo poder e interesses desenvolvimentistas competitivos, todas as disputas hídricas podem ser atribuídas a uma ou mais de três questões: quantidade, qualidade e oportunidade. (Ver Tabela 5-1.)⁴

Reivindicações competitivas por uma quantidade limitada de água são os motivos mais óbvios de conflito relacionado com a água. O potencial para tensões sobre alocações aumenta quando o recurso é escasso. Mas, mesmo quando a pressão sobre o recurso é limitada, sua alocação para usos e usuários diversos pode ser altamente disputada. À medida que as pessoas se conscientizam das questões ambientais e do valor econômico de ecossistemas, também reivindicam a água como esteio para o meio ambiente e os meios de vida que sustenta.

Outra questão litigiosa é a qualidade da água. A baixa qualidade – seja causada por poluição de esgotos e pesticidas ou níveis excessivos de sal, nutrientes ou sólidos em suspensão – torna a água inadequada para consumo, indústria e, às vezes, até mesmo para agricultura. A água suja representa ameaças graves para a saúde humana e dos ecossistemas. A degradação da qualidade pode, assim se tornar uma fonte de disputa entre os que a causam e os que são afetados por ela. Ademais, questões de qualidade da água podem levar a

DISPUTAS E COOPERAÇÃO HÍDRICAS

Tabela 5-1. Exemplos Selecionados de Disputas Hídricas

Local	Questão Central	Observação
Rio Cauvery	Quantidade	A disputa do Rio Cauvery, na Índia, surgiu da alocação de água entre o estado a jusante de Tamil Nadu, que vinha utilizando a água para irrigação, e o estado a montante de Karnataka, que desejava incrementar a agricultura irrigada. As partes não aceitaram adjudicação judicial da disputa, levando à violência e mortes ao longo do rio.
Rio Okavango	Quantidade	Na bacia do Okavango, as reivindicações hídricas de Botsuana para sustentar o delta e seu lucrativo setor ecoturístico contribuíram para alimentar uma disputa com a Namíbia, a montante, que deseja fazer a transmissão de água, através da Faixa Caprivi para abastecer a capital.
Bacia do Mekong	Quantidade	Após a construção da Barragem Pak Mun, na Tailândia, mais de 25.000 pessoas foram afetadas pelas reduções drásticas dos pescadores a montante e outros problemas de meios de vida. As comunidades afetadas vêm lutando por indenizações desde a conclusão da barragem, em 1994.
Rio Incomati	Qualidade e Quantidade	Barragens na região sul-africana da bacia do Incomati reduziram a vazão e aumentaram a salinidade do estuário do Incomati em Moçambique. Isto alterou o ecossistema do estuário e causou o desaparecimento de plantas e animais intolerantes ao sal, importantes para o sustento da população local.
Rio Reno	Qualidade	O porto de Rotterdam teve que ser dragado constantemente para remoção do lodo contaminado depositado pelo Reno. O custo foi gigantesco levando, conseqüentemente, à controvérsia sobre compensação e responsabilidade entre os usuários do rio. Embora, neste caso, as negociações resultaram em solução pacífica, nas áreas que ficaram de fora da resolução, problemas de assoreamento podem levar a disputas montante/jusante, como ocorreu na bacia do Rio Lempa, na América Central.
Syr Darya	Oportunidade	As relações entre o Casaquistão, Quirjstão e Uzbequistão – todos ripários do Syr Darya, principal tributário do moribundo Mar de Aral – exemplificam os problemas causados pela ocasião da vazão. Sob a gestão central da União Soviética, a irrigação de primavera e verão no Uzbequistão e Casaquistão, a jusante, equilibrava o uso da hidroenergia do Quirjstão, a montante, para gerar aquecimento no inverno. Porém as partes quase não cumprem mais os acordos recentes de troca de vazões a montante de fontes alternativas de aquecimento (gás natural, carvão e óleo combustível), por irrigação a jusante, rompendo esporadicamente os acordos.

FONTE: Vide nota final 4.

manifestações públicas se afetarem meios de vida e o meio ambiente. A qualidade da água está intimamente ligada à quantidade: quantidade decrescente concentra poluição, enquanto quantidade excessiva, como enchentes, pode levar à contaminação pelo extravasamento de esgotos.

Terceiro, a ocasião da vazão de água é importante sob vários aspectos. Assim, os padrões operacionais das barragens são frequentemente contestados. Usuários a montante, por exemplo, podem liberar água de reservatórios no inverno para produção de hidroenergia, enquanto usuários a jusante podem necessitá-la para irrigação no verão. Além disso, os padrões de vazão são cruciais para a manutenção de ecossistemas de água doce que dependem das enchentes sazonais.

Interesses conflitantes referentes à qualidade, quantidade e oportunidade podem ocorrer em muitas escalas geográficas, porém a dinâmica do conflito age diferencialmente em nível internacional, nacional e local. (Ver Tabela 5-2.) Seja a disputa sobre qualidade, quantidade e oportunidade, ou em nível internacional, nacional ou local, a chave para

entender – e prevenir – conflitos relacionados à água pode ser encontrada em instituições estabelecidas para gerir recursos hídricos.

Bacias Internacionais

Bacias internacionais que incluem fronteiras políticas de dois ou mais países, cobrem 45,3% da superfície da Terra, abrigam cerca de 40% da população mundial e representam aproximadamente 60% da vazão fluvial global. E o número está crescendo: em 1978, as Nações Unidas listaram 214 bacias internacionais (última contagem oficial). Hoje, existem 263, devido à “internacionalização” de bacias através de mudanças políticas, como o colapso da União Soviética e nações Balcãs, como também o acesso à melhor tecnologia de mapeamento.⁵

Extraordinariamente, 145 nações possuem áreas dentro de bacias internacionais e 33 países estão quase que inteiramente localizados dentro dessas bacias. O alto nível de interdependência é ilustrado pelo número de países que compartilham bacias internacionais

Tabela 5-2. Dinâmica de Conflito em Níveis Diferentes Níveis Espaciais

Escala Geográfica	Características
Internacional	Disputas podem surgir entre países ripários sobre águas transfronteiriças Baixa violência, mas tensões existentes entre as partes são arraigadas e difíceis de superar, resultando em más relações políticas, gestão hídrica ineficiente e ecossistemas negligenciados Registro longo e pleno de resolução de conflitos e desenvolvimento de instituições flexíveis
Nacional	Disputas podem surgir entre unidades políticas subnacionais, incluindo províncias, grupos étnicos ou religiosos ou setores econômicos Maior potencial de violência do que no nível internacional Fundamentos para envolvimento internacional são mais difíceis, dadas as questões de soberania nacional
Local (indireta)	Perda de meios hídricos de vida (devido à perda de água de irrigação ou ecossistemas de água doce) pode levar a migrações politicamente desestabilizadoras para cidades ou países vizinhos Instabilidade local pode desestabilizar regiões Alívio da pobreza está implicitamente ligado à melhoria das questões de segurança

DISPUTAS E COOPERAÇÃO HÍDRICAS

(ver Tabela 5-3); os dilemas representados por bacias como a do Danúbio (compartilhada por 17 países) ou do Nilo (10 países) podem ser fáceis de imaginar.⁶

O alto número de rios compartilhados, combinado com uma escassez hídrica cada vez maior para populações crescentes, leva muitos políticos e manchetes a trombetarem um porvir de “guerras hídricas.” Em 1995, por exemplo, o Vice Presidente do Banco Mundial, Ismail Serageldin, adiantou que “as guerras do próximo século serão pela água.” Estes alertas apontam, invariavelmente, para o árido e hostil Oriente Médio, onde exércitos se mobilizam e se chocam por este recurso precioso e escasso. Teorias complexas, se bem que mal-denominadas como de “imperativo hídrico,” citam a água como a motivação fundamental de estratégias militares e conquistas territoriais, particularmente nos

conflitos em andamento entre árabes e israelenses.⁷

O único problema com este cenário é a ausência de corroboração. Em 1951-53, e novamente em 1964-66, Israel e Síria trocaram fogo em função do projeto sírio de desviar o Rio Jordão, porém o confronto final – destacando-se ataques de tanques e aviões – paralisou a construção e acabou de fato com as hostilidades relacionadas à água entre os dois países. Não obstante, a guerra de 1967 eclodiu quase um ano depois. A água teve pouco – ou nenhum – impacto sobre a estratégia militar na violência subsequente entre árabes e israelenses (inclusive as guerras de 1967, 1973 e 1982). Todavia, a água foi o motivo subjacente de estresse político e um dos tópicos mais difíceis nas negociações posteriores. Em outras palavras, embora as guerras não houvessem sido travadas pela água, desacordos sobre alocação foram

Tabela 5-3. Número de Países Compartilhando uma Bacia

Número de Países	Bacias Internacionais
3	Asi (Orontes), Awash, Cavally, Cestos, Chiloango, Dnieper, Dniester, Drin, Ebro, Essequibo, Gâmbia, Garonne, Gash, Geba, Har Us Nur, Hari (Harirud), Helmand, Hondo, Ili (Kunes He), Incomati, Irrawaddy, Juba-Shibeli, Kemi, Lago Prespa, Sistema Lago Titicaca-Poopo, Lempa, Maputo, Maritsa, Maroni, Moa, Neretva, Ntem, Ob, Oueme, Pasvik, Vermelho (Song Hong), Rhone, Ruvuma, Salween, Schelde, Sena, St. John, Sulak, Torne (Tornealven), Tumen, Umbeluzi, Vardar, Volga e Zapaleri
4	Amur, Daugava, Elba, Indus, Komoe, Lago Turkana, Limpopo, Pantanal Lotagipi, Narva, Oder (Odra), Ogooue, Okavango, Orange, Pó, Pu-Lun-T'ó, Senegal e Struma
5	La Plata, Neman e Vistula (Wista)
6	Mar de Aral, Ganges-Brahmaputra-Meghna, Jordão, Kura-Araks, Mekong, Tarim, Tigre e Eufrates (Shatt al Arab) e Volta
8	Amazonas e Lago Chad
9	Reno e Zambezi
10	Nilo
11	Congo e Niger
17	Danúbio

FONTE: Vide nota final 6.

um impedimento para a paz.⁸

Embora mananciais e infra-estrutura tenham servido frequentemente como instrumentos ou alvos militares, nenhuma nação foi à guerra especificamente por recursos hídricos desde que as cidades-nações de Lagash e Umma se defrontaram na bacia do Tigre-Eufrates em 2.500 A.C. Ao invés, de acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, mais de 3.600 tratados hídricos foram assinados, entre 805 A.D e 1984. Embora a maioria fosse relacionada à navegação, um número crescente ao longo do tempo focou gestão hídrica, incluindo controle de enchentes, projetos hidrelétricos ou alocações em bacias internacionais. Desde 1820, mais de 400 tratados hídricos e outros acordos foram assinados, com mais da metade destes concluídos nos últimos 50 anos.⁹

Pesquisadores da Universidade do Estado de Oregon compilaram um conjunto de dados de todas as interações registradas – conflituosas ou cooperativas – entre duas ou mais nações provocadas pela água. Sua análise destacou quatro importantes constatações.¹⁰

Primeiro, apesar do potencial de disputas em bacias internacionais, a incidência de conflitos graves por recursos hídricos internacionais é superada pelo nível de cooperação. Os últimos 50 anos testemunharam apenas 37 disputas graves (envolvendo violência), com 30 destas ocorrendo entre Israel e um dos seus vizinhos. Fora do Oriente Médio ocorreram apenas 5 eventos graves, enquanto, durante o mesmo período, 157 tratados foram negociados e assinados. O número total de eventos entre nações relacionados com a água também pende mais para a cooperação: 507 eventos conflituosos contra 1.228 cooperativos,

implicando que a violência relacionada com a água não é estrategicamente racional, hidrologicamente eficaz, nem economicamente viável.¹¹

Segundo, apesar da retórica veemente dos políticos – dirigida mais para seus eleitores do que seus inimigos – a maioria das ações adotadas sobre a água são brandas. Entre todos os eventos, cerca de 43% se enquadram entre leve apoio verbal e leve hostilidade verbal. Se adicionarmos o nível seguinte – apoio verbal oficial e hostilidade verbal oficial – os eventos verbais representam 62% do total. Ou seja, quase dois terços de todos os eventos são apenas verbais e mais de dois terços destes não tinham sanção oficial.¹²

Terceiro, há mais exemplos de cooperação do que de conflito. A distribuição de eventos cooperativos cobre um amplo espectro, incluindo quantidade, qualidade e desenvolvimento hídricos, hidroenergia e gestão conjunta. Em contraste, quase 90% dos eventos relacionados a conflito referem-se à quantidade e infra-estrutura. Ademais, quase todas as ações militares extensas (casos mais extremos de conflito) se encaixam nestas duas categorias.¹³

Quarto, apesar da ausência de violência, a água atua tanto como irritante quanto como unificante. Como irritante, a água pode azedar boas relações e exacerbar más relações. Apesar da complexidade, entretanto, águas internacionais podem agir como unificadoras em bacias com instituições relativamente fortes.

O registro histórico comprova que disputas de águas internacionais são resolvidas, mesmo entre inimigos, e mesmo quando surgem outros conflitos. Alguns dos inimigos mais turbulentos negociaram acordos hídricos ou estão negociando, e as instituições que criaram freqüentemente demonstraram flexibilidade,

DISPUTAS E COOPERAÇÃO HÍDRICAS

mesmo quando as relações são tensas.

A Comissão do Mekong, por exemplo, estabelecida pelos governos do Camboja, Laos, Tailândia e Vietnã, como uma agência intergovernamental em 1957, trocaram dados e informações sobre o desenvolvimento de recursos hídricos durante toda a Guerra do Vietnã. Israel e Jordânia mantiveram encontros secretos na confluência dos rios Jordão e Yarmuk (que ficaram conhecidos como “conversações à mesa de piquenique”) sobre a gestão do Rio Jordão, a partir do fracasso das negociações Johnston de 1953-55, mesmo estando em guerra desde a independência de Israel em 1948, até o tratado de 1994. (Ver Quadro 5-1.) A Comissão do Rio Indus sobreviveu a duas grandes guerras entre Índia e Paquistão. E todos os 10 países ripários da Bacia do Nilo estão atualmente envolvidos em negociações em nível ministerial para o desenvolvimento cooperativo da bacia, apesar da ferrenha retórica de “guerras hídricas” entre nações a montante e a jusante.¹⁴

O registro histórico comprova que disputas de águas internacionais são resolvidas, mesmo entre inimigos, e mesmo quando surgem outros conflitos.

No sul da África, foram assinados vários acordos de bacias hidrográficas quando a região esteve envolvida numa série de guerras locais nos anos 70 e 80 (incluindo a “guerra do povo” na África do Sul e guerras civis em Moçambique e Angola). Embora as negociações fossem complexas, os acordos proporcionaram raros momentos de cooperação pacífica entre muitos dos países. Hoje, quando a maioria das guerras e a era do *apartheid* acabaram, a água é um dos alicerces de coope-

ração na região. De fato, o Protocolo sobre Sistemas de Cursos de Água Partilhados, de 1995, foi o primeiro protocolo assinado no âmbito da Comunidade Desenvolvimentista da África do Sul. Ripários se sujeitam a negociações duras e demoradas a fim de obter benefícios do desenvolvimento conjunto de recursos hídricos. Assim, alguns pesquisadores identificaram cooperação em recursos hídricos como um ponto de acesso particularmente proveitoso para construção da paz. (Ver Capítulo 8.)¹⁵

Então, se a água compartilhada não conduz à violência entre nações, qual é o problema? Na realidade, complicadores como o lapso de tempo entre o início das disputas e acordos finais, podem fazer com que questões hídricas agravem tensões. Ripários frequentemente desenvolvem projetos unilateralmente em seus próprios territórios, numa tentativa de evitar as complexidades políticas das partilhas de recursos. A certa altura, um dos ripários (geralmente o mais poderoso) iniciará um projeto que afetará pelo menos um dos vizinhos.

Sem relações ou instituições conducentes à resolução de conflitos, ação unilateral pode agravar tensões e instabilidade regional, necessitando de anos ou décadas para serem solucionadas: o tratado do Indus levou 10 anos de negociações; do Ganges, 30; e do Jordão, 40. A água foi a última – e mais contenciosa – questão negociada num tratado de paz de 1994, entre Israel e Jordânia, sendo relegada à categoria de “situação final” entre Israel e os palestinos, juntamente com questões complexas como refugiado e o status de Jerusalém. Durante este longo processo, a qualidade e quantidade da água pode degradar até que a saúde das populações e ecossistemas dependentes seja prejudicada ou destruída. O problema se agrava à medida que a disputa se

QUADRO 5-1. PARTILHA DE ÁGUA ENTRE ISRAEL, JORDÂNIA E OS PALESTINOS

A escassez hídrica mais grave do mundo é a do Oriente Médio. O déficit é particularmente alarmante na bacia do Rio Jordão e aquíferos adjacentes da Margem Ocidental, onde se cruzam os interesses hídricos israelenses, palestinos e jordanianos. Em Gaza e na Margem Ocidental, a disponibilidade anual de água é bem abaixo de 100 metros cúbicos de água renovável por pessoa, enquanto Israel tem menos de 300 e Jordânia em torno de 100 metros cúbicos. Um país é geralmente considerado carente de água quando a disponibilidade é inferior a 1.000 metros cúbicos.

Crescimento populacional, resultante tanto de altas taxas de natalidade entre palestinos e jordanianos quanto da imigração para Israel, pressiona cada vez mais os já escassos recursos e aumenta o risco de conflitos relacionados à água. Colonos israelenses na Margem Ocidental e em Gaza recebem uma parcela maior da água disponível do que os palestinos, complicando ainda mais a situação.

Apesar dos temores de violência relacionada à água, Israel tem mantido um clima de cooperação com Jordânia e os palestinos sobre suas águas partilhadas, mesmo após o início da segunda *intifada*, em setembro de 2000. Esta cooperação básica entre Israel e Jordânia – sob os auspícios da ONU – se estende desde o início dos anos 50, apesar destes países estarem formalmente em guerra. Esta interação ajudou a criar confiança e um conjunto compartilhado de normas e regulamentos, posteriormente formalizados no âmbito do acordo de paz entre os dois países, em 1994. Conforme estipulado neste acordo, foi implantada uma Comissão Hídrica Conjunta de coordenação e resolução de problemas que ajudou a solucionar os desacordos sobre alocações.

Um acordo provisório de 1995 regula questões hídricas israelenses-palestinas, como a proteção dos sistemas de água e esgoto. A Comissão Hídrica Conjunta e suas subcomissões continuaram a se encontrar, apesar da violência dos últimos anos. Para os palestinos, o acordo atual é insatisfatório sob a perspectiva de direitos e disponibilidade. Conversações para se chegar a um acordo final formam parte de um processo global de negociação mas, considerando o impasse político e a continuação

da violência, não deverão ser concluídas tão cedo. Não obstante, israelenses e palestinos concordam que é indispensável manter a cooperação sobre sua água partilhada.

Duas importantes recomendações programáticas podem ser estabelecidas deste caso. Primeiro, a cooperação hídrica está intimamente ligada à política – um processo altamente complexo influenciado por considerações tanto domésticas quanto internacionais. Se os doadores não realizarem uma análise completa do contexto político, provavelmente não irão entender como a água está, às vezes, subordinada a prioridades políticas mais importantes e é utilizada como instrumento político.

Segundo, agências doadoras e organizações internacionais podem desempenhar um papel importante se estiverem dispostas a oferecer apoio de longo prazo para o estabelecimento de cooperação para água compartilhada. Os doadores caracteristicamente desejam ver resultados tangíveis dentro de uma curta escala de tempo. Todavia, é essencial entender que há riscos envolvidos, obstáculos ocasionais ocorrerão e benefícios não irão se materializar rapidamente. Os doadores precisarão se engajar num “financiamento de processo” de apoio não a um projeto comum de desenvolvimento com um ciclo de 2-4 anos, e sim a um processo que pode cobrir 10-25 anos. No caso Israel-Jordânia, a Organização de Supervisão da Trégua da ONU, que agiu como uma organização “guarda-chuva” para discussões sobre coordenação hídrica apesar da ausência de um acordo de paz, desempenhou um papel crucial.

Embora exista a possibilidade de surgirem mais conflitos de interesse no futuro sobre as águas da bacia do Rio Jordão, a gestão hídrica – com suporte adequado – proporciona uma janela de oportunidade para uma cooperação mais ampla nesta região conturbada do mundo.

- Anders Jägerskog
Grupo de Especialistas sobre Questões
Desenvolvimentistas Ministério de Relações Exteriores,
Suécia

fonte: Vide nota final 14. As opiniões expressas são do autor e não do Ministério de Relações Exteriores da Suécia.

intensifica; os ecossistemas do Baixo Nilo, Baixo Jordão e tributários do Mar de Aral já foram considerados por alguns como “perda total,” produto infeliz da intratabilidade humana.¹⁶

Quando iniciativas unilaterais produzem tensões internacionais, fica mais difícil sustentar um comportamento cooperativo. À medida que aumenta a desconfiança entre rios, rios,

DISPUTAS E COOPERAÇÃO HÍDRICAS

irrompem ameaças e disputas através de fronteiras, como se viu na Índia e Paquistão, ou Canadá e Estados Unidos. Desconfiança e tensões (mesmo que não levem a conflitos abertos) podem prejudicar desenvolvimentos regionais ao impedir projetos conjuntos e infra-estrutura mutuamente benéfica. Uma das fontes mais importantes de água tanto para israelenses quanto para palestinos, o Aquífero da Montanha, está ameaçada pela poluição de esgotos não tratados. O conflito existente impediu iniciativas de doadores para a construção de estações de tratamento de esgotos na Palestina, iniciando um círculo vicioso à medida que a poluição da água subterrânea aumenta a escassez da água regional e, por sua vez, agrava o conflito entre israelenses e palestinos.¹⁷

Disputas intra Nações

A literatura sobre águas transfronteiriças frequentemente trata as entidades políticas como monólitos homogêneos: “Canadá sente...” ou “Jordânia deseja...” Recentemente, analistas identificaram os perigos desta abordagem, mostrando como subgrupos de atores nacionais possuem valores e prioridades diferentes para a gestão hídrica. Na realidade, a história da violência relacionada à água inclui incidentes entre tribos, setores de uso da água, populações rurais e urbanas e estados ou províncias. Algumas pesquisas até sugerem que à medida que a escala geográfica cai, a probabilidade e intensidade de violência aumentam. Em todo o mundo, questões hídricas locais giram em torno de valores básicos que, frequentemente, remontam a várias gerações. Irrigadores, populações indígenas e ambientalistas, por exemplo, podem, todos, considerar a água como ligada

a seu estilo de vida, cada vez mais ameaçado por novas demandas para cidades e hidroenergia.¹⁸

Ação unilateral pode agravar tensões e instabilidade regional, necessitando de anos ou décadas para serem solucionadas

Conflitos hídricos internos levaram a confrontos entre usuários a montante e a jusante, ao longo do Rio Cauvery, na Índia, e entre americanos nativos e colonos europeus. Em 1934, o estado interiorano do Arizona constituiu uma força naval (um ferryboat) e enviou a milícia estadual para impedir um projeto de barragem e desvio no Rio Colorado. Disputas relacionadas à água podem também engendrar também desobediência civil, atos de sabotagem e manifestações violentas. Na província chinesa de Shandong, milhares de agricultores entraram em choque com a polícia em julho de 2000, devido ao projeto do governo de desviar a água de irrigação da agricultura para as cidades e indústrias. Várias pessoas morreram nas manifestações. E de 1907 a 1913, no Vale Owens, na Califórnia, os agricultores bombardearam repetidamente uma adutora que desviava água para Los Angeles.¹⁹

A instabilidade nacional também pode ser provocada por uma gestão falha ou injusta de serviços hídricos. As disputas surgem sobre conexões em subúrbios ou zonas rurais, responsabilidade pelo serviço e especialmente tarifas. Na maioria dos países, o estado é responsável pelo fornecimento de água potável; mesmo quando concessões são outorgadas a empresas privadas, o estado geralmente continua responsável pelo serviço. As disputas sobre a gestão do abastecimento,

portanto, surgem geralmente entre comunidades e autoridades estaduais. (Ver Quadro 5-2.) Protestos ocorrem quando usuários suspeitam que os serviços são geridos de forma corrupta ou que recursos públicos estão sendo desviados em proveito próprio.²⁰

Impactos Locais

Quando a qualidade da água se degrada ou a quantidade diminui, afeta a saúde das pessoas e destrói meios de vida que dependem dela. A agricultura consome dois terços da água mundial e é a maior fonte de sustento, especialmente nos países em desenvolvimento, onde uma grande parcela da população depende da agricultura de subsistência. A lista de Sandra Postel de países que dependem da água de irrigação cada vez mais escassa, inclui oito que atualmente preocupam a comunidade de segurança: Bangladesh, China, Egito, Índia, Irã, Iraque, Paquistão e Uzbequistão. Quando o acesso à água de irrigação é interrompido, grupos de homens desempregados e insatisfeitos podem ser forçados a deixar o campo e se deslocar para as cidades – um notório contribuidor para instabilidade política. A migração pode provocar tensões entre comunidades, especialmente quando aumenta a pressão sobre recursos já escassos, e a migração transfronteiriça pode contribuir para tensões inter-nações. (Ver Capítulo 2.)²¹

Assim, problemas com a água podem contribuir para causar instabilidade local, o que, por sua vez, pode desestabilizar uma nação ou toda uma região. Desta forma indireta, a água contribui para disputas internacionais e nacionais, embora as partes não entrem em luta explicitamente pela água.

Durante os 30 anos que Israel ocupou a Faixa de Gaza, por exemplo, a qualidade da água deteriorou constantemente, a água salgada infiltrou-se nos poços locais e doenças relacionadas à água causaram perdas entre os habitantes. Em 1987, a segunda *intifada* começou no Faixa de Gaza, e o levante logo se alastrou pela Margem Ocidental. Embora seja simplista alegar que a perda de qualidade da água tenha causado a violência, ela sem dúvida exacerbou uma situação já sensível ao causar danos à saúde e meios de vida.²²

Um exame das relações entre Índia e Bangladesh demonstra que as instabilidades locais podem surgir de disputas hídricas internacionais, vindo a agravar tensões internacionais. Nos anos 60, a Índia construiu uma barragem em Farakka, desviando uma parte do Ganges de Bangladesh para remover a sedimentação do porto de Calcutá, 160 quilômetros ao sul. Em Bangladesh, a vazão menor drenou a água superficial e subterrânea, impediu a navegação, aumentou a salinidade, degradou pesqueiros e colocou em risco o abastecimento de água e a saúde pública, forçando alguns habitantes a migrarem – muitos, ironicamente, para a Índia.²³

Assim, embora não tenha ocorrido nenhuma “guerra hídrica,” a ausência de água doce pura ou a competição pelo acesso a recursos hídricos causou, ocasionalmente, instabilidade política intensa que resultou em violência aguda, embora em pequena escala. Acesso insuficiente à água é uma das causas principais de perda de meios de vida, alimentando assim conflitos relacionados a meios de sustento. Proteção ambiental, paz e estabilidade são difíceis de serem conquistadas num mundo onde tantos sofrem de pobreza.²⁴

QUADRO 5-2. CONFLITOS SOBRE GESTÃO DE SERVIÇOS HÍDRICOS: O CASO DE COCHABAMBA

Questões de gestão de abastecimento de água podem levar a conflitos violentos, conforme foi demonstrado pelas confrontações que irromperam em 2000 em Cochabamba, terceira maior cidade da Bolívia, após a privatização da empresa estatal de água. Cochabamba há muito vinha sofrendo escassez de água e um fornecimento insuficiente e irregular. Na expectativa de melhoria dos serviços e ampliação das ligações domiciliares, o Governo da Bolívia assinou, em setembro de 1999, um contrato de concessão de 40 anos com o consórcio internacional privado Águas Del Tunari (AdT).

Em janeiro de 2000, a tarifa sofreu um aumento drástico; alguns domicílios tiveram que pagar uma parcela significativa de renda familiar mensal para seu abastecimento. Os consumidores, sentindo que estavam simplesmente pagando mais para o mesmo serviço ruim, reagiram com greves, bloqueio de ruas e outras formas de manifestação que paralisaram a cidade durante quatro dias em fevereiro de 2000.

Embora o aumento da conta de água tenha provocado as manifestações, algumas pessoas também se opuseram a uma lei que ameaçava o controle público dos sistemas rurais. A prolongada escassez havia encorajado o desenvolvimento de fontes alternativas já bem estabelecidas. Nos municípios rurais na periferia de Cochabamba, cooperativas agrícolas perfuraram seus próprios poços e utilizaram um mercado informal para a água com base num sistema antigo de direitos de propriedade. Nos termos do contrato de concessão, a AdT detinha o uso exclusivo dos recursos hídricos

em Cochabamba, como também quaisquer fontes futuras necessárias para abastecer a cidade. Também possuía direitos exclusivos para prestar serviços e exigir de consumidores potenciais ligação ao seu sistema. A população rural temia perder seus direitos tradicionais e que a AdT viesse a cobrar pela água de seus próprios poços.

Agricultores de municípios vizinhos juntaram-se à manifestação em Cochabamba, que se alastrou para outras regiões da Bolívia. Meses de distúrbios civis culminaram em abril de 2000, quando o governo declarou estado de sítio em todo o país, enviando tropas para Cochabamba. Vários dias de violência resultaram em mais de cem pessoas feridas uma pessoa morta. A calma só foi restabelecida depois que o governo concordou em revogar a concessão da AdT e devolver a gestão dos serviços de água ao município.

Todavia, o serviço continua insatisfatório. Muitos bairros recebem água ocasionalmente e o lençol freático do vale continua caindo. Embora muitos tenham considerado o cancelamento da concessão como uma vitória para o povo, não solucionou seus problemas de água. Enquanto isso, a AdT entrou com uma ação contra o governo boliviano no tribunal comercial do Banco Mundial, o Centro Internacional para Resolução de Disputas, em Washington, D.C. De acordo com o *San Francisco Chronicle*, o consórcio pede US\$ 25 milhões de indenização pelo cancelamento do contrato. O caso continua sub judice.

fonte: Vide nota final 20.

Capacidade Institucional: O Cerne das Disputas e Cooperação Hídricas

Muitos analistas que escrevem sobre política hídrica, especialmente aqueles que enfocam explicitamente a questão de conflitos hídricos, partem da premissa que a escassez deste recurso crucial conduz as pessoas a conflitos. Parece intuitivo: quanto menos água houver, quando mais preciosa for considerada, maior probabilidade haverá de que as pessoas a

disputem. Pesquisas recentes sobre os indicadores de conflitos hídricos trans-fronteiriços, todavia, não constataram quaisquer parâmetros físicos estatisticamente significativos – climas áridos não eram mais propensos a conflitos do que climas úmidos e, na realidade, a cooperação internacional aumentava durante estiagens. Na verdade, nenhuma variável se mostrou causal: democracias eram tão susceptíveis a conflitos quanto autocracias, países ricos quanto pobres, países de alta densidade populacional quanto outros menos populosos e países grandes quanto pequenos.²⁵

Quando pesquisadores da Universidade do Estado de Oregon verificaram mais atentamente as práticas de gestão hídrica nos países áridos, constataram que a capacidade institucional era a chave para o sucesso. Países naturalmente áridos cooperam sobre a água: para viver em ambiente de escassez hídrica, as pessoas desenvolvem estratégias institucionais – tratados formais, grupos informais de trabalho ou, em geral, boas relações – para se adaptarem à situação. Os pesquisadores também constataram que a probabilidade de conflito aumenta significativamente caso dois fatores entrem em jogo. Primeiro, o conflito é mais provável se o cenário físico ou político da bacia sofre uma mudança grande ou súbita, como a construção de uma barragem, esquema de irrigação ou realinhamento territorial. Segundo, o conflito é mais provável caso as instituições existentes não sejam capazes de absorver e gerir efetivamente aquela mudança.²⁶

Instituições de gestão de recursos hídricos precisam ser fortes para equilibrar interesses competitivos e gerir a escassez hídrica (que é freqüentemente o resultado de má gestão anterior), e elas próprias podem até se tornar um pomo de discórdia. Em bacias hidrográficas internacionais, as instituições de gestão hídrica tipicamente falham na gestão de conflitos quando não existe um tratado que estabeleça os direitos e responsabilidades de cada nação, nem acordos ou esquemas cooperativo implícitos.²⁷

Igualmente, em nível nacional e municipal, não é a falta de água que conduz a conflitos, e sim a forma pela qual é regida e manejada. Muitos países precisam de políticas mais fortes para regulamentar o uso da água e proporcionar uma gestão equitativa e sustentável. Especialmente nos países em desenvol-

vimento, as instituições de gestão hídrica freqüentemente carecem de recursos humanos, técnicos e financeiros para desenvolver programas de gestão abrangente e assegurar sua implementação.

Ademais, em muitos países a tomada de decisão é distribuída entre diferentes instituições responsáveis pela agricultura, pesca, abastecimento de água, desenvolvimento regional, turismo, transportes ou conservação e meio ambiente, e assim diferentes abordagens de gestão atendem objetivos contraditórios. Práticas formais e usuais de gestão também podem ser contraditórias, como demonstrado em Cochabamba, onde as disposições formais da Lei sobre Serviços Hídricos da Bolívia, de 1999, conflitavam com o uso costumeiro da água subterrânea por parte das associações de fazendeiros.²⁸

Em países sem um sistema formal de licenças de uso de água ou aplicação e monitoramento adequados, usuários mais poderosos podem neutralizar os direitos costumeiros de comunidades locais. Se instituições alocam a água de forma desigual entre grupos sociais, o risco de protestos e conflitos aumenta. Na África do Sul, o regime do *apartheid* alocou água para favorecer a minoria branca. Esta “marginalização ecológica” acentuou o descontentamento da população negra e contribuiu para a instabilidade social, culminando com o fim do regime.²⁹

As instituições também podem distribuir custos e benefícios de modo desigual: as receitas de grandes projetos de infra-estrutura, como barragens ou esquemas de irrigação, geralmente beneficiam apenas uma pequena elite, relegando às comunidades locais a administração dos impactos ambientais e sociais resultantes, quase sempre com pouca compensação, (Ver Quadro 5-3.)³⁰

DISPUTAS E COOPERAÇÃO HÍDRICAS

As várias partes envolvidas em conflitos hídricos freqüentemente têm percepções diferentes quanto a direitos legais, natureza técnica do problema, custo da solução e alocação de custos entre os interessados. Fontes confiáveis de informação, aceitáveis para todos os interessados, são portanto essenciais para qualquer esforço conjunto. Isto não só permite que as partes que compartilham a água tomem decisões lastreadas num entendimento partilhado, como também ajuda a criar confiança.³¹

Um banco de dados confiável, incluindo dados meteorológicos, hidrológicos e socioeconômicos, é um instrumento fundamental para uma gestão hídrica abalizada e perceptiva. Dados hidrológicos e meteorológicos coletados a montante são cruciais para a tomada de decisão a jusante. E em emergências, como enchentes, esta informação é necessária para proteção da saúde humana e ambiental. Tensões entre diferentes usuários podem surgir quando não há troca de informação. Disparidades na capacidade dos interessados gerarem, interpretar e legitimizarem dados, podem levar à desconfiança daqueles mais bem informados e com melhores sistemas de apoio. Nas bacias dos rios Incomati e Maputo, o monopólio da África do Sul sobre a geração de dados criou tamanho desconforto em Moçambique, a jusante, que levou ao colapso do Acordo de Pigs' Peak, e Moçambique utilizou este impasse nas negociações para começar a desenvolver seus próprios dados.³²

Avançando em Direção à Gestão Hídrica Cooperativa

Embora haja muitas ligações entre água e conflito, e interesses competitivos sejam

inerentes à gestão hídrica, a maioria das disputas são resolvidas de forma pacífica e cooperativa, mesmo quando o processo de negociação é longo. Os mecanismos de uma gestão hídrica cooperativa – provavelmente a abordagem mais avançada – podem antecipar conflitos e resolver disputas latentes, contanto que todos os interessados estejam incluídos no processo decisório com meios (informação, pessoal capacitado e apoio financeiro) para agirem como parceiros iguais. Os mecanismos de gestão cooperativa podem reduzir o potencial de conflito ao:

- Proporcionar um fórum para negociações conjuntas e, desta forma, assegurar que todos os interesses existentes e potencialmente conflitantes sejam levados em conta durante a tomada de decisão;
- Considerar diferentes perspectivas e interesses a fim de identificar novas opções de gestão e oferecer soluções ganha-ganha;
- Criar confiança através da colaboração e investigação conjunta; e
- Tomar decisões com maior probabilidade de aceitação por todos os interessados, mesmo que não se chegue a um consenso.³³

Em bacias hidrográficas internacionais, as instituições de gestão hídrica tipicamente falham na gestão de conflitos quando não existe um tratado que estabeleça os e direitos responsabilidades de cada nação, nem acordos implícitos.

Em nível local, mecanismos comunitários tradicionais já estão ajustados às condições específicas locais e, assim, são mais facilmente adotados pela comunidade. Exemplos incluem o comitê *chaffa*, uma instituição de gestão hídrica tradicional do povo Boran no Chifre

da África, ou o Parlamento Arvari, um órgão informal de tomada de decisão e resolução de conflitos, baseado nos costumes tradicionais do pequeno Rio Arvari, em Rajastan, na Índia. Em nível internacional, comissões de bacias hidrográficas com representantes de todas as nações ripárias têm se envolvido com sucesso na gestão conjunta de recursos hídricos ripários. Especialmente em bacias transfronteiriças, a conquista de cooperação tem sido um processo prolongado e custoso. Reconhecendo isto, o Banco Mundial

concordou em facilitar o processo de negociação da Iniciativa da Bacia do Nilo por 20 anos.³⁴

A capacitação – para gerar e analisar dados, desenvolver projetos sustentáveis de gestão hídrica, utilizar técnicas de resolução de conflitos ou encorajar a participação dos interessados – deverá visar instituições de gestão hídrica, organizações não-governamentais locais, associações de usuários ou grupos religiosos. Em nível internacional, o fortalecimento de técnicas de negociação de

QUADRO 5-3. CONTROLANDO RIOS SELVAGENS: QUEM PAGA O PREÇO?

Desde a II Guerra Mundial, cerca de 45.000 grandes barragens foram construídas, gerando aproximadamente 20% da eletricidade mundial e proporcionando irrigação a campos que produzem cerca de 10% do alimento mundial.

Todavia, para as 40-80 milhões de pessoas cujas vidas e sustento estavam enraizadas nas margens e vales de rios selvagens, a construção de barragens alterou profundamente a saúde, economia e cultura de comunidades e nações inteiras. Uma vez que as barragens geralmente são localizadas próximas a nações indígenas, no final são as minorias rurais e étnicas, distantes dos corredores centrais do poder, que são forçadas a arcar com o ônus. Planos de desenvolvimento insensatos, despejos forçados e reassentamentos com indenizações inadequadas geram condições para conflitos que ameaçam a segurança de direitos individuais e grupais à cultura, auto-determinação, meios de vida e à própria vida.

Esta dinâmica está ilustrada no caso da Barragem Chixoy, na Guatemala, que gera 80% da eletricidade deste país. Foi projetada e desenvolvida pelo INDE (Instituto Nacional de Eletrificação) e financiada em grande parte pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento e Banco Mundial. O projeto foi aprovado e a construção iniciada sem aviso à população local, realização de um levantamento abrangente dos vilarejos afetados ou consideração quanto a indenizações e reassentamentos para os 3.400 habitantes, quase todos Maias. A ditadura militar de Lucas Garcia declarou a Barragem Chixoy e seu entorno como zona militarizada em 1978.

Alguns habitantes aceitaram as ofertas de reassentamento mas receberam habitação de pior qualidade, área menor e terra infértil. Outros se

recusaram a sair e tentaram negociar condições mais justas. As tensões aumentaram quando o governo declarou os habitantes restantes subversivos, apreendeu registros das promessas de reassentamento e escrituras da terra, e matou líderes comunitários. Em seguida a um segundo golpe militar em março de 1982, o General Rios Montt iniciou uma política de “terra arrasada” contra a população Maia. Quando a construção da barragem foi concluída e as águas começaram a subir, os habitantes foram expulsos sob a mira de fuzis e as casas e campos queimados. Massacres se seguiram, inclusive nos vilarejos que deram refúgio aos sobreviventes. No vilarejo de Rio Negro, por exemplo, 487 pessoas – metade da população – foi assassinada em setembro de 1982.

Após os Acordos de Paz de Oslo, em 1994 e o término da guerra civil da Guatemala, uma série de investigações rompeu o silêncio sobre os massacres. Em 1999, uma comissão patrocinada pelas Nações Unidas concluiu que mais de 200.000 civis Maias haviam sido mortos, que atos de genocídio foram cometidos contra comunidades Maias específicas, e que o Governo da Guatemala era responsável por 93% das violações de direitos humanos e atos de violência contra civis.

Hoje, esta questão está longe de estar resolvida. O fracasso em proporcionar terra cultivável e moradia de tamanho e qualidade equivalente para os reassentados gerou uma pobreza aguda, fome generalizada e altas taxas de má-nutrição. As comunidades que foram excluídas do programa de reassentamento também enfrentam uma gama de problemas. Abertura das comportas ocorrem sem aviso prévio, e as enchentes decorrentes destroem

DISPUTAS E COOPERAÇÃO HÍDRICAS

lavouras, afogam o gado e, às vezes, matam pessoas. A maioria dos habitantes de antigas vilas pesqueiras, com seus meios de vida destruídos, se voltou para o trabalho migrante. Comunidades a montante viram parte de suas terras agrícolas serem submersas e o acesso à terras, estradas e mercados regionais bloqueado. Não há mecanismos para as pessoas afetadas reclamarem ou negociarem ajuda.

As comunidades afetadas pela Barragem Chixoy se reuniram para discutir problemas e estratégias comuns, testemunharam perante comissões da verdade e, com ajuda de advogados nacionais e internacionais, estão se empenhando em documentar o impacto da barragem. Em setembro de 2004, cerca de 500 agricultores Maias ocuparam a barragem e ameaçaram cortar a energia caso não fossem indenizados pela perda das terras e vidas. Num número cada vez maior de casos, os esforços de populações afetadas por barragens para documentarem experiências e reclamarem por danos e perdas, obtiveram sucesso em produzir alguma remediação. Na Tailândia, onde a Barragem Pak Mun destruiu pesqueiros e meios de vida de dezenas de milhares de pessoas, uma década de protestos forçou o governo a desativar temporariamente a barragem.

Os aldeões prejudicados realizaram um levantamento do impacto da barragem sobre suas vidas e o ecossistema do Rio Mun, documentando o retorno de 156 espécies de peixe para o rio após a abertura das comportas e subsequente revitalização da economia pesqueira e da comunidade. Estas avaliações desempenharam um papel chave na

decisão de operar a barragem em base sazonal.

Numa segunda barragem no Rio Mun, a Rasi Salai, populações deslocadas implantaram um vilarejo de protesto em 1999, recusando-se a sair enquanto as águas do reservatório cobriam seu acampamento. Seu protesto não violento e disposição de enfrentar a iminência de afogamento sacudiram a nação. Em julho de 2000, as comportas da Rasi Salai foram abertas para permitir a recuperação do meio ambiente e avaliação de impactos, e continuam abertas até hoje.

Na documentação dos muitos fracassos na observação adequada de direitos e recursos, as comunidades afetadas por barragens assumiram a liderança no desafio às premissas que orientam tomadas de decisão desenvolvimentistas e na exigência de responsabilidades institucionais. Suas exigências por “reparações” são muito mais do que clamores por indenização. São exigências para remediação significativa, o que significa que o consentimento livre, prévio e informado dos habitantes seja obtido antes da aprovação do financiamento e início da construção da barragem, que avaliações científicas e projetos sejam desenvolvidos com a participação igualitária dos membros das comunidades afetadas, que governos e financiadores respeitem os direitos dos povos indígenas à auto-determinação – inclusive o direito de dizer não, e que novos projetos não sejam financiados até que todos os problemas pendentes de projetos anteriores tenham sido resolvidos.

- Barbara Rose Johnston Center for Political Ecology, Santa Cruz, Califórnia.

ripários menos poderosos poderá ajudar a evitar conflitos. Em nível local, o fortalecimento da capacidade de grupos excluídos, marginalizados ou fracos para a articulação e negociação de seus interesses, ajudará a envolvê-los numa gestão hídrica cooperativa. O Projeto “Cada Rio Tem Seu Povo,” na bacia do Okavango, por exemplo, tem a finalidade de aumentar a participação das comunidades e outros interessados locais na tomada de decisão e gestão da bacia, através de atividades educacionais e de treinamento.³⁵

A prevenção de conflitos graves requer a comunicação ou consulta explícita a todos os interessados, como nações ou sociedades a

Fonte: Vide nota final 30.
 ; jusante, antes da tomada de decisão gestora. O processo de identificação de todos os interessados pertinentes e suas posições é crucial para estimar, e conseqüentemente administrar, os riscos de conflito. Sem uma participação pública extensa e regular, a população em geral poderá rejeitar propostas de projetos de infra-estrutura. Por exemplo, a decisão de construir a Barragem Hainburg, no Danúbio, foi anunciada em 1983, após uma participação pública limitada. Grupos ambientais e outras organizações da sociedade civil, apoiados pela população, ocuparam o canteiro da obra e conseguiram paralisar a construção. Subseqüentemente, o local foi transformado num parque nacional.³⁶

O cerne das disputas hídricas ainda diz respeito a pouco mais do que a abertura de uma comporta de desvio ou lixo fluando rio abaixo.

A gestão hídrica cooperativa é uma questão desafiadora que requer tempo e compromisso. A participação extensa de interessados nem sempre é viável; em alguns casos, pode até nem ser recomendável. Em qualquer escala de gestão hídrica, se o nível de disputa for muito alto e as disparidades muito grandes, as partes conflitantes provavelmente não chegarão a um consenso e podem até recusar a participar em atividades de gestão cooperativa. Nestes casos, a confiança e medidas de obtenção de consenso, como treinamento conjunto ou investigação conjunta, ajudarão na tomada de decisão cooperativa.

Medidas anticonflito envolvendo terceiros, tais como mediação, facilitação ou arbitragem, ajudam nos casos de disputas abertas sobre gestão de recursos hídricos. Partes relacionadas, como conselheiros, mulheres ou especialistas hídricos, obtiveram sucesso em iniciar a cooperação quando os grupos em conflito não puderam se reunir. A Iniciativa de Paz Wajir, liderado por mulheres, por exemplo, ajudou a reduzir o conflito violento entre pastores no Quênia, onde o acesso à água estava em disputa. Em alguns casos altamente contenciosos, como da Bacia do Nilo, um “modelo de elite” que busca consenso entre representantes de alto nível antes de encorajar uma participação mais ampla, obteve algum sucesso no desenvolvimento de uma visão compartilhada para gestão da bacia. A integração efetiva da participação pública é hoje o desafio básico para implementação a longo prazo de esforços de negociação da elite.³⁷

A gestão hídrica é, por definição, gestão de

conflito. Com toda a parafernália do Século XXI – modelação dinâmica, sensoriamento remoto, sistemas de informação geográfica, dessalinização, biotecnologia ou gestão de demanda – e a recém-descoberta preocupação com globalização e privatização, o cerne das disputas hídricas ainda diz respeito a pouco mais do que a abertura de comportas de desvio ou lixo fluando rio abaixo. Entretanto, qualquer um que tentar gerir conflitos relacionados com a água deverá ter em mente que, ao invés de ser simplesmente outro insumo ambiental, a água é comumente tratada como questão de segurança, dádiva da natureza ou ponto focal da sociedade local. As disputas, portanto, são mais do que “simples” lutas por uma quantidade de um recurso; são argumentos sobre atitudes, significados e contextos conflitantes.

Obviamente, não há garantia que o futuro será como o passado; os mundos da água e dos conflitos estão passando por mudanças lentas porém constantes. Um número sem precedentes de pessoas não tem acesso a um suprimento seguro e estável de água. À medida que cresce a exploração dos mananciais mundiais, a qualidade se torna um problema mais grave do que a quantidade, e o consumo da água está sendo desviado para fontes menos tradicionais como aquíferos fósseis profundos, recuperação de água servida e transferências inter-bacias. Os conflitos, também, estão se tornando menos tradicionais, movidos cada vez mais por pressões internas ou locais ou, mais sutilmente, pela pobreza e instabilidade. Estas mudanças indicam que as disputas hídricas do futuro poderão ser bem diferentes das de hoje.

Por outro lado, a água é um caminho produtivo para criação de confiança, cooperação e também para prevenção de conflito,

DISPUTAS E COOPERAÇÃO HÍDRICAS

mesmo em bacias particularmente contenciosas. Em alguns casos, a água proporciona um dos poucos caminhos para o diálogo navegar por conflitos bilaterais ásperos. Em regiões politicamente instáveis, a água é frequentemente essencial para negociações de desenvolvimento regional que servem como estratégias *de facto* para prevenção de conflito. A cooperação ambiental – especialmente na gestão de recursos hídricos – foi identificada como um catalizador potencial para pacificação. (Ver Capítulo 8.)³⁸

Até hoje, as tentativas de traduzir as conclusões dos debates sobre meio ambiente e conflitos num arcabouço positivo e prático de políticas para cooperação ambiental e paz

sustentável mostram alguns sinais promissores, mas ainda não foram amplamente discutidas ou praticadas. Mais pesquisa poderá elucidar como a água – sendo internacional, indispensável e emocional – poderá servir como uma pedra angular para criação de confiança e ponto potencial de acesso à paz. Uma vez que as condições que determinam se a água contribui para conflito ou para cooperação forem melhor entendidas, a integração e cooperação mutuamente benéficas em torno de recursos hídricos poderão ser utilizadas mais eficazmente para obstar conflitos e apoiar uma paz sustentável entre nações e grupos dentro das sociedades.

Riqueza Natural e Conflito

Recursos naturais abundantes – como petróleo, minerais, metais, diamantes, madeira e produtos agrícolas, inclusive cultivo de drogas – fomentaram um grande número de conflitos violentos. A exploração de recursos desempenhou um papel em praticamente um quarto das cerca de 50 guerras e conflitos armados dos últimos anos. Mais de 5 milhões de pessoas morreram em conflitos relacionados aos recursos naturais durante os anos 90. Perto de 6 milhões fugiram para países vizinhos, e algo em torno de 11 a 15 milhões de pessoas ficaram desalojadas dentro de seus próprios países.¹

A receita obtida pela exploração, freqüentemente ilícita, de recursos naturais em zonas de guerra, financiou um amplo suprimento de armas para várias facções armadas e enriqueceu um punhado de pessoas – déspotas, autoridades governamentais corruptas e empresários inescrupulosos. Porém, para a grande maioria das populações locais, esses conflitos trouxeram uma torrente de violações de direitos humanos, desastres humanitários e destruição ambiental, ajudando a levar esses países ao nível mais baixo dos índices de desenvolvimento humano.²

Em lugares como Afeganistão, Angola, Camboja, Colômbia e Sudão, pilhagem de recursos permitiu que a continuação de conflitos violentos que resultaram, originalmente, de injustiça ou lutas separatistas e ideológicas. A receita oriunda

da exploração de recursos substituiu o suporte dado a governantes e grupos rebeldes por patronos superpotentes que desapareceram completamente com o fim da guerra fria. Em lugares como Serra Leoa ou República Democrática do Congo, grupos predatórios iniciaram violência não necessariamente para assumir o controle do governo, mas como um modo de controlar um recurso desejado.³

Onde o governo é autoritário e corrupto, a extração de um recurso comercial pode também se tornar uma fonte de conflito. Os benefícios econômicos enriquecem somente uma pequena elite doméstica e as companhias multinacionais, enquanto a população local é sobrecarregada com uma série de problemas sociais, de saúde e ambientais. Por todo globo, comunidades locais confrontam companhias de petróleo, mineradoras e madeireiras. Conflitos violentos já ocorreram em países como Nigéria (onde mais de 1.000 pessoas foram assassinadas, em 2004), Colômbia, ilha de Bougainville em Papua Nova Guiné, e a província de Aceh, na Indonésia.⁴

Finalmente, as tensões e disputas surgem quando os grandes consumidores de recursos disputam o acesso e controle. A história do petróleo, particularmente, é uma de intervenções militares e outras formas de interferência estrangeira, das quais a invasão do Iraque é somente o último capítulo. À medida que a demanda por petróleo se torna maior, um novo grupo de rivalidades entre grandes poderes está emergindo.⁵

RIQUEZA NATURAL E CONFLITO

Estados Unidos, Rússia e China estão apoiando planos competitivos de oleodutos para os recursos do Cáspio, e China e

Japão estão forçando rotas de exportação mutuamente exclusivas na sua disputa pelo acesso ao petróleo siberiano. Na África, a França e os Estados Unidos estão manobrando por influência, aprofundando laços militares com os regimes autoritários do Congo-Brazaville, Gabão e Angola. A China está procurando ampliar a ingerência de suas companhias de petróleo, particularmente no Sudão, e trabalhando para aumentar sua influência política na África e Oriente Médio. Soldados dos Estados Unidos patrulham o Delta do Niger, rico em petróleo e mergulhado na violência, juntamente com suas contrapartidas nigerianas e ajudam a proteger um oleoduto colombiano de exportação contra ataques de rebeldes.⁶

Países ricos em recursos deixam muitas vezes de investir, adequadamente, em áreas sociais e infra-estrutura pública vitais. Mas os dividendos de recursos ajudam seus líderes a se manter no poder, mesmo sem legitimação popular – pelo financiamento de apadrinhamento e fortalecimento de um aparato de segurança interna para eliminar desafios a seu poder.⁷

Finalmente, uma série de conflitos – na



Garimpeiros de diamantes, Serra Leoa

Serra Leoa, Libéria e Angola – terminaram, mas outros continuam. Na República Democrática do Congo, as forças

estrangeiras invasoras que invadiram o país em 1998 se retiraram, no entanto ainda continua a luta entre várias facções domésticas armadas, sendo estabelecidas redes ilegais complexas e forças de proteção que continuam a explorar os recursos naturais.⁸

A enorme expansão do comércio e redes financeiras mundiais tornou o acesso de grupos beligerantes a mercados chave, relativamente fácil. Eles têm pouca dificuldade em estabelecer redes internacionais de contrabando e de evadir embargos internacionais, dado o grau de cumplicidade entre certas companhias e muitas vezes controles alfandegários pouco rigorosos nas nações importadoras.⁹

Nos últimos cinco anos, aproximadamente, a consciência dos laços estreitos entre extração de recursos, subdesenvolvimento e conflito cresceu rapidamente. Movimentos de grupos da sociedade civil e relatórios de investigação dos painéis de especialistas das Nações Unidas lançaram luz nestas conexões, tornando pelo menos, um pouco mais difícil para “recursos de conflito,” como diamantes, serem vendidos nos mercados

mundiais. Para desencorajar operações ilícitas, os fluxos de receita proveniente da extração de recursos precisam se tornar mais transparentes, mas governos, empresas e instituições financeiras muitas vezes ainda negligenciam suas responsabilidades.¹⁰

Sistemas de identificação de mercadorias também são igualmente importantes. Na indústria de diamantes foram estabelecidos esquemas de certificação nacional e um esquema de certificação global padronizado. Mas o conjunto de regras resultantes ainda sofre da falta de monitoramento independente e muito fica na dependência de medidas espontâneas. Esforços estão sendo envidados pela União Européia para estabelecer um sistema de certificação para suas importações de madeira tropical. – metade da qual está ligada a conflitos armados ou ao crime organizado.¹¹

Os recursos naturais continuarão a alimentar conflitos mortais, enquanto as sociedades consumidoras importam mercadorias com pouca preocupação com sua origem ou condições em que foram produzidas. Alguns grupos da sociedade civil procuraram aumentar a consciência do consumidor e compelir empresas a negociar

mais eticamente, através de relatórios investigativos e através de “delatar e embarçar” corporações específicas. Empresas eletrônicas, por exemplo, foram pressionadas no sentido de examinarem seus estoques de coltan (columbita-tantalita), um ingrediente chave de placas de circuito, e solicitarem às firmas de processamento que parem de comprar coltan extraído ilegalmente.¹²

A promoção da democratização, justiça e maior respeito pelos direitos humanos são tarefas chave, juntamente com os esforços para reduzir a impunidade com que alguns governos e grupos rebeldes aderem à violência extrema. Outro objetivo é a facilitação da diversidade econômica, diminuindo uma forte dependência dos produtos primários em favor de um mix mais abrangente de atividades. Uma economia mais diversificada, maiores investimentos em desenvolvimento humano e ajuda para que as comunidades locais se tornem guardiãs poderosas da base de recursos naturais diminuirão a probabilidade das mercadorias se tornarem peões numa luta entre competidores implacáveis por riqueza e poder.

- Michael Renner

Setor Privado

Num pronunciamento ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, em abril de 2004, o Secretário Geral Kofi Annan destacou o importante papel que as empresas privadas podem desempenhar – bom ou ruim – nos países mais propensos a conflitos: “Suas decisões – sobre investimento e emprego, sobre relações com comunidades locais, sobre providências com a própria segurança – pode ajudar um país a dar as costas ao conflito ou agravar as tensões que o alimentaram originalmente.”¹

Nos últimos anos, movimentos populares e painéis das Nações Unidas documentaram a alegada cumplicidade das multinacionais numa vasta gama de situações de conflito – desde abusos de direitos humanos no Sudão e Nigéria, ricos em petróleo, passando pelo tráfico de diamantes e madeira do Congo e Serra Leoa, até o mau uso de serviços financeiros para compra de armas e atos terroristas. À luz desses relatórios, as corporações estão cada vez mais conscientes de que, além de alimentar a violência, os investimentos em situações de conflito podem manchar gravemente a reputação de uma empresa, podendo tornar-se até mesmo um ônus legal.²

Num caso notório, sensacional, a companhia canadense de petróleo Talisman Energy foi forçada a vender sua participação no petróleo do Sudão, após denúncias de ter contribuído para a longa guerra civil que durou 20 anos. Iniciando com o término de um oleoduto de exportação, em 1999, o petróleo bruto

produzido pelo consórcio liderado pela Talisman chegou a contribuir até \$500 milhões anuais para a receita do país. Estes pagamentos supostamente contribuíram para duplicar o orçamento de defesa do governo no mesmo período e assim para a campanha de “terra arrasada” que expulsou as pessoas dos campos de petróleo do país. Em pelo menos um caso registrado helicópteros com metralhadoras e aviões militares usaram a pista de aterrissagem do consórcio como ponto de partida para ataques a civis.³

. Em março de 2003, tendo sido acusada num processo em Nova Iorque, a Talisman vendeu suas ações no consórcio petrolífero para a companhia de energia indiana ONGC Videsh. Ainda assim, mesmo com a elevação do valor das ações, a saída da Talisman do Sudão criou um dilema complexo. Por um lado, demonstrou à indústria de petróleo que investimentos ou atividades duvidosas podem afetar a reputação de uma companhia e baixar o valor de suas ações (no caso da Talisman, até 15%). Por outro lado, a retirada de investimentos de uma grande multinacional em países instáveis pode, em última análise, reduzir o escrutínio internacional destes lugares, diminuindo a pressão nas companhias remanescentes para seguirem padrões sociais e ambientais mínimos.⁴

Existem situações, onde o setor privado tem sido instrumental na ajuda para o término de hostilidades. No Sri Lanka, um ataque ao aeroporto internacional em julho

de 2001, marcou a virada no conflito de 10 anos entre a maioria sinhalesa e os separatistas Tamil. Líderes empresários de

ambos os lados formaram o movimento *Sri Lanka First* para organizar apoio popular contra a guerra. O grupo ajudou a coordenar, em setembro, uma demonstração de milhões de pessoas, e durante a eleição subsequente fez campanha para legisladores que favorecessem um acordo negociado. Estas ações ajudaram a direcionar os separatistas Tamil e o governo para um cessar-fogo, no início de 2002.⁵

O papel a ser desempenhado pelas empresas é na redução de conflito e não em contribuir para ele. Para que assim seja, entretanto, elas necessitarão desenvolver diretrizes para administrar os riscos sociais, fortalecendo transparência e responsabilidade, e sedimentando relações colaborativas – capacitando assim os diretores para atravessar situações difíceis mais responsabilmente.

Antes de tudo, e principalmente, devem ser mais bem entendidas as conseqüências de projetos comerciais e de desenvolvimento. Analisando os prováveis impactos de conflito nas operações da empresa, bem como os impactos de atividades associadas nas comunidades locais e o tecido social abrangente, as empresas



Construção do oleoduto Chade-Camarões

teriam a oportunidade de redirecionar o centro de suas operações comerciais, atividades de investimento

social, e política de estratégias públicas no sentido de minimizar o dano. Para acelerar este procedimento, governos poderiam exigir que as agências de crédito à exportação (ACEs) e outros financiadores de áreas propensas a conflito, para fazer de tais avaliações uma condição de acesso preferencial ao financiamento. Do mesmo modo, os departamentos de crédito ao setor privado do Banco Mundial, poderiam estabelecer diretrizes para as avaliações semelhantes àquelas que utilizam para o meio ambiente.⁶

Também seria essencial dar maior transparência às ações corporativas. A iniciativa governamental *Publish What You Pay* [Publiquem o Que Pagam] busca assegurar transparência às royalties de projetos extrativistas e outros pagamentos a governos. E a estratal *Extractive Industries Transparency Initiative* [Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativistas] do Reino Unido, conclama países anfitriões a serem mais transparentes quanto à aplicação desses fluxos de receita. Um outro conjunto de ações necessárias em países anfitriões, é o encorajamento da capacidade da sociedade civil para que

responsabilizem os governos pela prestação de contas da aplicação destes recursos.⁷

São necessárias normas de responsabilidade legal precisas e concordadas internacionalmente para a cumplicidade empresarial em violações maiores dos direitos humanos, crimes de guerra e violações das sanções das Nações Unidas. A responsabilidade civil pode ser fortalecida através do Tribunal Internacional de Crimes, ou através dos tribunais civis, usando mecanismos semelhantes aos do *Alien Tort Claims Act* [Estatuto de Dano ao Estrangeiro], nos Estados Unidos. Embora códigos voluntários de conduta, relativos aos direitos humanos e corrupção - semelhantes aos da *Global Compact* das Nações Unidas - sejam pontos de partida preciosos, um grau de imposição, baseado em padrões mínimos concordado internacionalmente, é vital.⁸

Atores do setor privado podem também formar parcerias valiosas com governos, agências de desenvolvimento e organizações

da sociedade civil, em áreas já em conflito ou potencialmente conflituosas. Essas parcerias podem enfatizar a sensibilidade e legitimidade da empresa, enquanto reduz riscos, valorizando assim o investimento no todo. Por exemplo, grupos de multi-interessados estabelecidos sob a supervisão do Banco Mundial, fortaleceram a responsabilidade dos governos e operadores de projetos para liberação de programas sociais e de mitigação dos impactos de projetos, no caso dos oleodutos Chade-Camarões e Baku-Tblisi-Ceyhan.⁹

O preço dos desacertos de investimentos do setor privado tem alcançado valores nunca vistos. Corrupção, protecionismo e enriquecimento ilícito estão desestabilizando países e causando sofrimento humano injustificado. Mas se a ética, legislação e incentivos apoiarem a mudança, a empresa responsável pode se tornar uma forte liderança para a paz.

- Jason Switzer, *International Institute for Sustainable Development*

Mudando a Economia do Petróleo

*Thomas Prugh, Christopher Flavin,
e Janet L. Sawin*

O petróleo se tornou tão crucial para a civilização moderna que a linguagem se esforça para transmitir sua importância; as metáforas comuns para seu papel – espinha dorsal, sangue vital, preciosidade – parecem forçadas e inadequadas. O petróleo satura praticamente cada aspecto da vida moderna e o bem-estar de cada indivíduo, comunidade e nação do planeta está ligado à nossa cultura energética baseada no petróleo. Todavia, mesmo com o petróleo se tornando indispensável, seu uso contínuo já começa a impor custos e riscos inaceitáveis.

Os custos e riscos do uso do petróleo podem ser reunidos em três categorias amplas. Na primeira, o petróleo ameaça a segurança econômica global, porque é um recurso finito, para o qual não foi desenvolvido um sucessor efetivo, e porque o fosso entre oferta e procura parece estar crescendo, tornando o mundo vulnerável a graves choques econômicos. Na segunda, o valor do petróleo como uma mercadoria solapa a segurança civil, ao comprometer os esforços de conquista de paz,

ordem civil, direitos humanos e democracia em muitas regiões. Na terceira, o petróleo ameaça a estabilidade climática, porque seu uso, que está acelerando, é responsável por uma grande parcela das emissões globais de gás de estufa e porque seu domínio completo do mercado de combustível de transporte o torna difícil de ser substituído. Em suma, o ponto que fez com que o petróleo outrora tenha nos ajudado a garantir a segurança humana, hoje, nos tornou mais vulneráveis.

Uma Mercadoria Estratégica

Para entender como o petróleo deixou de ser vantagem para se tornar um ônus, temos que começar com seu lugar na vida moderna. Consideremos um cidadão típico, morando numa cidade ou subúrbio do mundo industrializado – chamemo-lo de Sr. Lee – numa atividade rotineira de uma manhã de um sábado qualquer. Ele desperta ao som do rádio-relógio, toma um chuveiro, coloca suas lentes de contato, veste seu moletom e calça

MUDANDO A ECONOMIA DO PETRÓLEO

seu tênis. Na cozinha, Sr. Lee toma um anti-histamínico contra um resfriado e um prato de cereal, escova seus dentes, coloca um agasalho de nylon e sai na garoa da manhã para as compras. Carro ou trem? Hoje prefere o carro.

Primeiramente, ele pára na sua loja de música favorita, onde estaciona, abre seu guarda-chuva e corre para a loja. Lá dentro, olha um pouco e escolhe um par de CDs, pagando com cartão de crédito. Depois, segue pela rua para uma loja esportiva – parando no caminho para comer um folhado na padaria local –, onde compra uma nova raquete de tênis e uma lata de bolas para o aniversário da Sra. Lee. No caminho de casa, Sr. Lee pára numa loja fotográfica para comprar uma nova câmera digital, também para a esposa, e um cassete para a câmera de vídeo. Chama a esposa pelo celular para saber se precisa de algo da farmácia; ela lhe pede loção para as mãos e seu batom favorito.

Com pequenas modificações, esta vinheta pode se aplicar à vida de centenas de milhões de pessoas em Cingapura, Berlim, Nova York ou qualquer outro lugar no mundo industrializado. Imagine, porém, como o quadro mudaria se um elemento – o petróleo – fosse apagado da tela.

Para início de conversa, tanto carros quanto subúrbios espraiados são criações do petróleo barato e seriam muito menos comuns. Mas, mesmo com uma granulagem mais fina, nossa estória mudaria radicalmente. Os itens seguintes que são mencionados ou estão implícitos ou são, pelo menos em parte, feitos com petróleo: rádios, cortinas de chuveiros, xampu, lentes de contato, escovas e pastas de dente, medicamentos e cápsulas de pílulas, tecidos, sapatos, automóveis (tapetes e estofamento, isolamento, correias de ventiladores, caixas de baterias, vidros e cintos de

segurança, alto-falantes, pneus, painel de instrumentos, tinta, anticongelante), guarda-chuvas, CDs, raquetes e bolas de tênis (e as latas), cartões de crédito, esferográficas, câmeras, filmes, celulares e inúmeros cosméticos. O folhado de Sr. Lee é um ator-substituto para o papel imenso que o petróleo desempenha na produção agrícola – desde a fabricação e alimentação das máquinas agrícolas ao seu uso como insumo fertilizante e no processamento, embalagem e transporte. Também há as mobílias e os carpetes da residência de Sr. Lee, o telhado sobre sua cabeça e as ruas e estradas sobre as quais dirige – literalmente milhares de itens. Em muitos casos, não há substitutos do petróleo para a fabricação desses itens.¹

Claramente, o petróleo é importante como matéria-prima; nos Estados Unidos, por exemplo, seu uso como matéria-prima representa aproximadamente um quinto do consumo. Porém, o petróleo é ainda mais importante como fonte energética. A energia assumiu uma presença gigantesca na economia mundial e nas vidas de bilhões de pessoas. Poucos entendem quão importante ela é – ou que a grande abundância de energia é o que define a vida nas nações industrializadas e a distingue das formas tradicionais. Estas formas foram marcadas pela sujeição a um pingo de energia solar, força física essencialmente humana ou animal alimentada por vegetais. As pessoas faziam pouco uso de carvão ou petróleo antes da Revolução Industrial, mas esta era transformou literalmente a economia energética mundial. O padrão geral pode ser visto na história da energia nos Estados Unidos. (Ver Figura 6-1.)²

A grande abundância de energia é o que define a vida nas nações industrializadas e a distingue das formas tradicionais.

Embora a madeira tenha sido a principal fonte de energia não-musculosa, através da era pré-moderna (e continua assim para bilhões de pessoas no mundo em desenvolvimento), logo que os combustíveis fósseis se tornaram amplamente disponíveis, no final do século XIX – primeiro carvão, depois petróleo e gás

natural –, rapidamente, predominaram nos orçamentos energéticos nas nações com pronto acesso a eles. Tanto o consumo *per capita* quanto o total dispararam, particularmente, após a introdução de tecnologias como automóveis e usinas geradoras que foram adaptadas para as vantagens dos novos combustíveis.

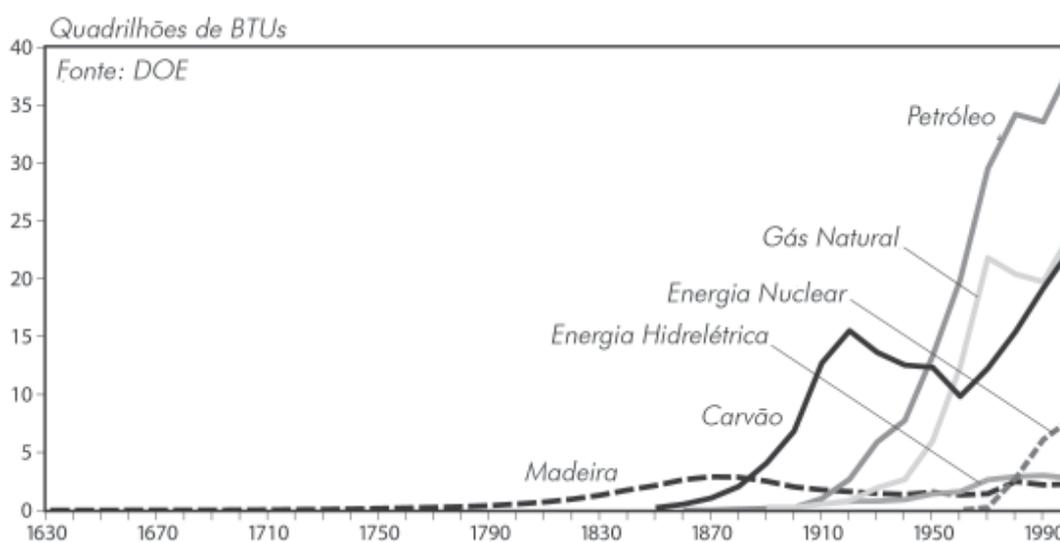


Figura 6-1. Consumo de Energia nos Estados Unidos, 1635-2000

Hoje, o consumo global da energia útil por pessoa é cerca de 13 vezes maior do que na época pré-industrial – embora a população total tenha decuplicado desde 1700. (O consumo *per capita* é, naturalmente, muito maior do que a média global nas nações industrializadas e muito menor nos países em desenvolvimento.) O petróleo – de fácil extração, flexível e de densidade energética – é a fonte de energia mais valorizada do mundo. É a maior fonte de energia mundial, responsável por aproximadamente 37% da produção global de energia. E mantém uma posição dominante na economia mundial. (Ver

Quadro 6-1.) O valor e disponibilidade do petróleo como fonte de combustível de transporte significa que o petróleo representa quase todo consumo energético do setor. A combustão do petróleo também é responsável por 42% de todas as emissões de dióxido de carbono (CO₂), o principal gás de estufa produzido pelo homem.³

Nesta “cultura de consumo de energia,” singular na história da humanidade, a saúde, bem-estar, prosperidade e perspectivas de bilhões de pessoas – sua segurança e a das suas nações – estão diretamente influenciadas pelo preço e disponibilidade do petróleo. O

MUDANDO A ECONOMIA DO PETRÓLEO

petróleo tornou-se a mercadoria estratégica mais importante de todos os tempos. Numa economia globalizada, aglutina todas as economias e povos mundiais numa matriz compartilhada. Esta matriz, porém, está sob crescente tensão. A servidão do mundo ao petróleo cria ameaças que embasam argumentos fortes para o fim do atual regime energético.⁴

O Petróleo e a Segurança Econômica Global

A dependência do petróleo significa vulnerabilidade econômica. Picos do preço do petróleo podem provocar tanto inflação quanto recessão, com impactos efetivos sobre rendas pessoais e emprego. Nos Estados Unidos, altamente dependentes do petróleo, os aumentos de preço precederam 9 das 10 recessões, desde a II Guerra Mundial.⁵

Os principais atores no palco petrolífero – nações importadoras e exportadoras – mantêm o mesmo tipo de relacionamento que viciados e traficantes: nenhum pode facilmente prescindir do outro. Este tema de vício é familiar, porém não é só um conceito. Em estudos de dependência química, a definição clássica de vício tem três aspectos: tolerância, a tendência de usar mais de uma substância para atingir o efeito desejado; abstinência, experiência de efeitos desagradáveis quando o uso é interrompido; e uso contínuo de uma substância, apesar das conseqüências adversas.

Todos os três são visíveis no relacionamento do mundo moderno com o petróleo. Ele representa 36% do orçamento energético da França, 39% dos Estados Unidos, 49% do Japão, 51% da Tailândia e 77% do Equador. Mesmo estes índices brutos não dão a medida exata da dependência, uma vez que em muitos

QUADRO 6-1. ALGUNS INDICADORES DA POSIÇÃO CENTRAL DO PETRÓLEO NA ECONOMIA

Duas entre as 10 maiores corporações nos Estados Unidos em termos de vendas (ExxonMobil e Chevron Texaco) e 3 das 20 maiores (as duas primeiras e mais ConocoPhillips) são empresas petrolíferas. As 10 maiores empresas petrolíferas dos Estados Unidos atingiram receitas de quase US\$ 430 bilhões, em 2002. Em 1999, 6 das 10 maiores corporações em todo o mundo (e 9 das 20 maiores) eram empresas petrolíferas ou colegas afins – empresas automobilísticas.

As empresas petrolíferas são grandes e lucrativas, devido à forte demanda global de petróleo. A maior parte do petróleo é utilizada em transportes e a maior categoria de veículo é o automóvel (incluindo, pelo menos nos Estados Unidos, caminhões leves e veículos utilitários esportivos). A frota mundial de automóveis cresceu de 53 milhões, em 1950, para 539 milhões, em 2003. A produção igualmente disparou de 8 milhões, em 1950, para mais de 41 milhões, em 2003. Este tendência deverá continuar, à medida que os países em desenvolvimento se motorizam: na China, por exemplo, foram vendidos mais de 2 milhões de veículos, em 2003 (80% a mais do que em 2002), e a frota está projetada a totalizar 28 milhões, até 2010.

Embora as viagens aéreas representem uma parcela bem menor do consumo total de petróleo, elas também aumentaram dramaticamente, especialmente após a introdução dos jatos comerciais, no final dos anos 50. O volume de viagens aumentou mais de 100 vezes, desde 1950, de 28 bilhões para 2,9 bilhões de quilômetros/ passageiros em 2002.

fonte: Vide nota final 3.

países o petróleo fornece praticamente todo o combustível dos transportes. O consumo global em geral subiu ao longo do tempo – exceto quando picos de preço provocam surtos de “abstinência” econômica –, apesar do aumento cada vez mais perturbante de poluição, emissões de gás de estufa e outros problemas.⁶

Embora os países industrializados ainda utilizem a maior parte do petróleo mundial,

as nações em desenvolvimento são, em média, mais dependentes do petróleo, como parcela do uso total de energia (excluindo biomassa), e utilizam muito mais petróleo em proporção ao porte de suas economias. Muitos países em desenvolvimento importam praticamente todo seu petróleo, estando assim mais vulneráveis a choques de preço do que muitas nações industrializadas. A Agência Internacional de Energia (IEA, na sigla em inglês) estimou que, se o aumento de preço de US\$ 20 por barril em 2004 fosse sustentado, reduziria o crescimento econômico em 2006 em 1,0% nos Estados Unidos e 1,6% na Europa, porém, 3,2% na Índia e 5,1% nas nações mais endividadas, principalmente na África. Esses aumentos de preço se traduzem diretamente em custos humanos nos países pobres, uma vez que o aumento no custo dos transportes de alimentos pode afetar as dietas de populações urbanas pobres e preços mais altos de querosene podem significar a falta de combustível de cozinha.⁷

Nações exportadoras de petróleo, a sua maneira, são igualmente dependentes. Muitas dependem em alto grau de um fluxo contínuo de receita petrolífera por não terem utilizado receitas anteriores das exportações para diversificar suas economias. Em alguns casos, grande parte da receita do petróleo foi desviada para enriquecer elites e pagar por incrementos militares sofisticados. Na Arábia Saudita, a dinastia *Sa'ud* subsidia milhares de “príncipes” com estípedios reais de até US\$

270.000 mensais. James Woolsey, Ex-diretor da CIA (Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos), observa que, nos anos 90, o “Oriente Médio Muçulmano”, com uma população de 260 milhões, tinha menos exportações não-petrolíferas do que a Finlândia, que tem 5 milhões de pessoas.⁸

O mundo foi lembrado de forma aguda de sua dependência do petróleo, em 2004, quando duas décadas de calma relativa terminaram com um aumento brutal de preços, de cerca de US\$ 33 por barril, no início do ano, para mais de US\$ 50, em outubro, – o maior preço, ajustado pela inflação, desde meados dos anos 80 (ver Figura 6-2). O aumento enfureceu motoristas, sacudiu as bolsas internacionais e colocou em risco uma incipiente recuperação econômica global. Vários fatores contribuíram para o salto dos preços, inclusive sabotagem de instalações no Iraque e Arábia Saudita, inquietação política nos campos petrolíferos da Nigéria e danos causados à infra-estrutura petrolífera por furacões no Golfo do México. Mas uma força mais fundamental também agia: oferta e procura.⁹

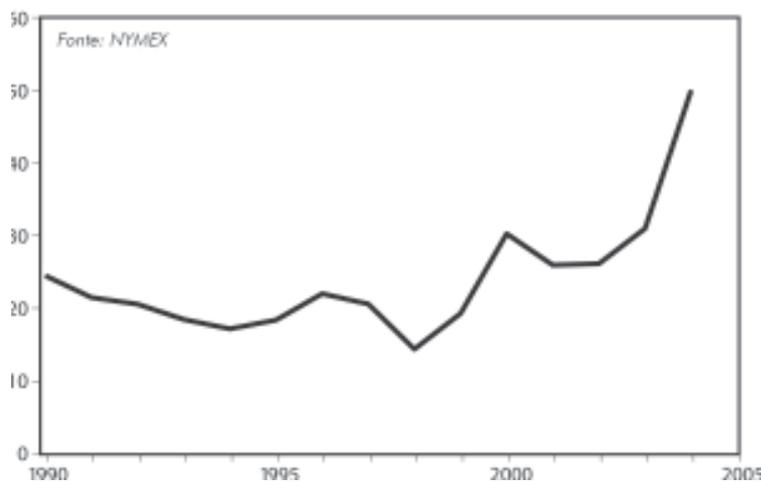


Figura 6-2. Preço Mundial do Petróleo, 1990-2004

MUDANDO A ECONOMIA DO PETRÓLEO

O consumo do petróleo acelerou no final da recessão de 2001 a 02, aumentando 1,5 milhão de barris por dia, em 2003, e outros 2,3 milhões de barris por dia, em 2004, atingindo um novo recorde de mais de 82 milhões de barris por dia, em outubro de 2004. O consumo subiu em dezenas de países em desenvolvimento e industrializados. Só os Estados Unidos contribuíram com um quarto do aumento, enquanto o consumo na China aumentou ainda mais rapidamente – 5,2 milhões de barris por dia, em 2002, para cerca de 6,6 milhões, em 2004, com a maior parte da demanda sendo atendida por aumento das importações. (Ver Figura 6-3.)¹⁰

Esses aumentos pós-recessão não são incomuns. O que foi incomum foi que os produtores não conseguiram atender à intensificação da demanda. Quando os preços atingiram níveis bem acima das metas, no início de 2004, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevou as cotas de produção e assegurou repetidamente ao mundo que estava fazendo tudo para aumentar a produção. Nenhuma das duas ações conseguiu impedir o aumento dos preços.¹¹

Desde meados dos anos 80 até 2003, tem havido capacidade adicional de produção suficiente para permitir aos países da OPEP manter os preços dentro da meta de US\$ 22 – 28 por barril, através do aumento da produção, quando necessário. Na realidade, o principal problema da OPEP durante o período foi evitar que os preços caíssem demais, o que ocorreu em 1998, quando chegaram, por pouco tempo, a US\$ 12 por barril. Durante a maior parte dos anos 80 e 90, o aumento da produção fora do Golfo Pérsico, como na Noruega, Nigéria e Brasil, foi suficiente para atender à demanda crescente

e a OPEP pôde manter uma capacidade extra-substancial, principalmente no Golfo Pérsico e especialmente na Arábia Saudita. Mas o crescimento da produção fora do Golfo Pérsico desacelerou substancialmente nos últimos anos. Parte deste recuo foi compensado com uma maior produção na Rússia; o resto veio da Arábia Saudita e outros países do Golfo. Hoje, praticamente toda a capacidade extra desapareceu, deixando o mercado sensível a tudo, desde previsões meteorológicas no Caribe a uma greve na Nigéria.¹²

Será que este desequilíbrio na oferta e procura representa um desafio de curto prazo, ou algo mais fundamental? A visão convencional, compartilhada por todos, desde a *U.S. Geological Survey* à IEA, é que ainda há muito petróleo para ser produzido e que preços ligeiramente mais altos abrirão as comportas. Eles atribuem os preços mais altos ao aumento da demanda e à falta de investimentos por parte das empresas petrolíferas, mas acreditam que o mercado se corrigirá em breve. A maioria dos analistas acha que as reservas oficiais de petróleo (mais de um trilhão de barris) permitirão o aumento da produção durante décadas, incrementada por novas tecnologias que permitirão o petróleo ser extraído de locais inacessíveis e de folhelho betuminoso e areias betuminosas. Essas premissas levam muitos especialistas governamentais a prever que a produção mundial de petróleo continuará a subir. O IEA, por exemplo, projeta que a produção global atingirá 121 milhões de barris/dia, até 2030.¹³

Estas projeções são pura fantasia, na opinião de um número crescente de analistas dissidentes, que acreditam que o aumento recente de preços já é um sinal de que os

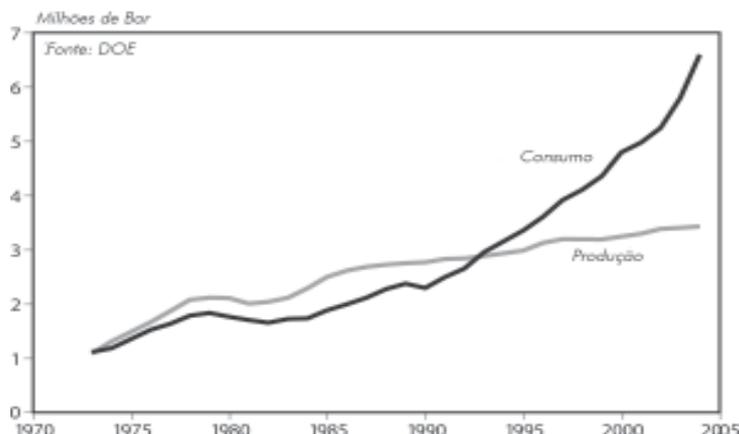


Figura 6-3. Consumo e Produção de Petróleo na China, 1973-2004

produtores simplesmente não estão conseguindo achar petróleo suficiente para acompanhar o crescimento da demanda. Liderados pelo ex-geólogo da Amoco, Colin Campbell e outros com afiliações desde a U.S. Geological Survey à Companhia Nacional de Petróleo do Irã, esses geólogos analisaram cuidadosamente as descobertas ao longo do último meio-século e concluíram que, mesmo com aumento da exploração e avanços tecnológicos, o petróleo está sendo descoberto em quantidades cada vez menores e em regiões cada vez mais remotas.¹⁴

Realmente, Campbell e seus colegas apontam para dados que revelam que as descobertas mundiais atingiram seu pico no início dos anos 60, tendo caído a cada década subsequente, com as descobertas anuais hoje a menos de um quinto do seu nível de pico. A produção tem superado as descobertas já há três décadas, argumentam – e o fosso continua a aumentar. Embora reconheçam o papel que a melhoria tecnológica desempenhou no aumento da produção, os pessimistas acreditam que ela simplesmente permite que um pouco mais de petróleo seja extraído de um determinado poço, e, ao aumentar a

eficiência, ela na realidade acelera o ritmo em que um determinado poço será exaurido. A produção global deverá inevitavelmente começar a cair – em 2007, conforme o último modelo de Campbell e colegas, ou um pouco mais cedo ou mais tarde, de acordo com outras previsões.¹⁵

O modelo padrão para esses analistas é os Estados Unidos, onde foi descoberto o primeiro grande campo petrolífero do mundo, em Spindletop, Texas, em 1901. A produção dos Estados Unidos atingiu seu pico em 1970, caindo desde então, tendo desacelerado sua queda apenas temporariamente com os preços recordes do final dos anos 70 e início dos anos 80. A produção continental dos Estados Unidos caiu pela metade – de 9,4 milhões de barris/dia, em 1970, para 4,7 milhões, em 2004. A produção no Alaska atingiu seu pico de 2 milhões de barris/dia, em 1988, estando hoje a menos de 1 milhão de barris/dia (ver Figura 6-4). Campbell e seus aliados assinalam que as descobertas de petróleo nos Estados Unidos atingiram o pico nos anos 30, quatro décadas antes da virada da produção, e que o mundo hoje está passando o 40º aniversário do pico global das descobertas de petróleo.¹⁶

Muitos outros países estão seguindo o mesmo caminho. A produção estabilizou ou caiu em 33 dos 48 maiores produtores, incluindo 6 dos 11 membros da OPEP. A produção já está caindo no Reino Unido e na Indonésia, por exemplo, e não está mais aumentando significativamente na Noruega, México ou Venezuela. Ademais, as visões

MUDANDO A ECONOMIA DO PETRÓLEO

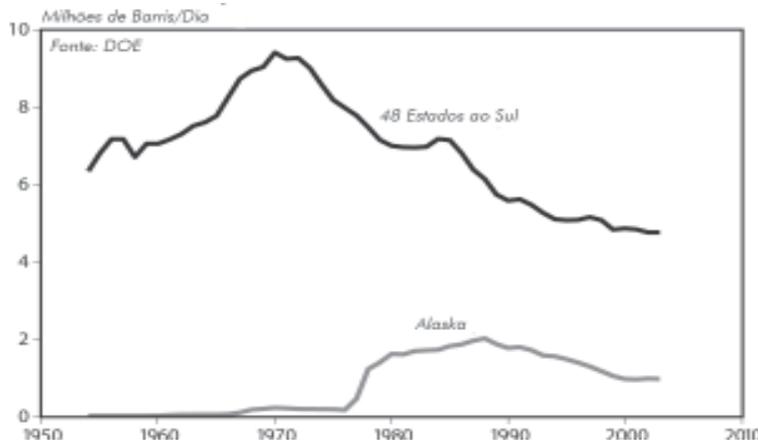


Figura 6-4. Produção de Petróleo nos Estados Unidos, 1954-2003

cornucopianas dos otimistas foram abaladas, em março de 2004, quando a Royal Dutch Shell, segunda maior empresa privada de petróleo do mundo, admitiu que, durante anos, havia inflado artificialmente suas estimativas das reservas. Isto fomentou mais ceticismo ainda sobre os números robustos das reservas do setor. Outro índice de limitações emergentes é o aumento recente dos preços futuros do petróleo; por exemplo, o contrato *BP Royalty Trust* para 2020 quase dobrou de valor, de US\$ 49 por barril, em maio de 2003, para mais de US\$ 93, em agosto de 2004.¹⁷

As conjecturas anteriores sobre picos de preço foram prematuras. Mas, alguns dos principais analistas acham que os pessimistas podem estar certos agora. A *PFC Energy*, uma empresa especializada em previsões de petróleo, sediada em Washington e respeitada internacionalmente, divulgou um estudo, em setembro de 2004, estimando que a produção mundial de petróleo atingiria seu pico em torno de 2015, não mais do que 20% acima dos níveis atuais. Com base numa análise país a país de tendências de reservas e produção, o novo estudo conclui que simplesmente não

há petróleo suficiente para sustentar uma produção crescente. O Diretor Sênior da PFC, Michael Rogers, acredita que as empresas de petróleo não estão aumentando seus orçamentos de exploração, mesmo aos preços altos de hoje, porque os campos ficaram tão pequenos que não valem o esforço.¹⁸

Ninguém pode prever a data exata quando a produção mundial atingirá

seu pico, simplesmente porque há incertezas demais: taxas de crescimento da demanda, movimentação dos preços, desenvolvimentos tecnológicos e a estabilidade política dos países produtores. Estes fatores sempre complicaram as projeções, mas hoje estão acompanhados de uma incerteza adicional referente ao estado real das reservas no Golfo Pérsico, particularmente na Arábia Saudita.

Matthew Simmons, banqueiro de investimentos da indústria petrolífera, de Houston, analisou cuidadosamente trabalhos técnicos publicados por especialistas da empresa nacional de petróleo da Arábia Saudita e concluiu que seus alardeados campos de classe internacional estão em dificuldades. As gigantescas cifras oficiais das reservas sauditas (alegadamente 40% do total mundial) foram elevadas subitamente durante os anos 80 – uma medida considerada pelo setor como um meio de aumentar a participação saudita nas cotas de produção da OPEP. Simmons constatou que, mesmo hoje, apenas seis campos, todos com mais de 30 anos, representam quase toda a produção do país.

Os documentos sugerem que os altos níveis de produção estão sendo mantidos pelo bombeamento de grandes volumes de água salgada nos campos. “Eles estão efetivamente varrendo os reservatórios, até que o petróleo de fácil recuperação tenha acabado”, diz Simmons. “Não há um 2º Ato.” Ele acredita que longe de dobrar, como presume a IEA, a produção de petróleo da Arábia Saudita poderá começar a cair dentro de uma década.¹⁹

Assim sendo, o futuro poderá ser ainda mais caótico do que os geólogos mais pessimistas prevêem. Os sauditas rejeitam veementemente essas previsões. Mas, mesmo os otimistas concordam que o atendimento à demanda crescente contínua implicará um aumento substancial da dependência de fornecimento do Oriente Médio – a região mais instável do mundo. Serão necessários dezenas de bilhões de dólares de investimentos externos para aumentar a produção do Golfo Pérsico, mas estes investimentos só virão quando as empresas petrolíferas se convencerem de que a região está suficientemente estável. A falta de segurança é a razão pela qual, em 2004, a produção iraquiana ficou bem aquém, até mesmo dos níveis restritos dos anos finais de Saddam Hussein, contrariamente às previsões do Pentágono de que a produção subiria no ano após Saddam ter sido deposto.²⁰

A produção estabilizou ou caiu em 33 dos 48 maiores produtores, incluindo 6 dos 11 membros da OPEP.

Entre as incertezas, parece provável que a economia energética mundial entrou num período de turbulência prolongada. O ritmo de crescimento da demanda de petróleo da última década não poderá ser atendida por

muito mais tempo, entretanto, esta realidade surge justamente quando China e Índia – com uma população total de 2,5 bilhões de pessoas – e outros países entram num estágio petrolífero intensivo de desenvolvimento econômico, mexendo-se para reivindicar seus direitos sobre as reservas mundiais. Com a intensificação da competição pelo petróleo, o pico de produção, quando ocorrer, certamente provocará um período de alta disparada de preços. Os efeitos conjuntos sobre a economia global – transportes, agricultura e indústria – deverão ser graves. Quão graves, dependerá de muitas coisas, mas especialmente da vontade política de governos de restringir o consumo e encontrar caminhos fora do petróleo. Essas medidas precisam ser estudadas e implantadas dentro de uma geração, provavelmente antes. Se esperarmos até então para agir, será demasiadamente tarde.

O Petróleo e a Segurança Civil

A longa história do petróleo é uma trajetória de competição, corrupção, repressão política, manobras para acesso e conflito aberto. Na escala global de desavenças de grandes potências, esta história começou em 1912, quando a Marinha Real Britânica começou a mudar seus navios, do carvão galês para o petróleo, em busca de maior velocidade e alcance. Sem fontes domésticas de petróleo, a Grã-Bretanha enviou sua frota para assegurar suprimento confiável, dando início assim a um envolvimento profundo na política do Oriente Médio, que culminou com a crise de Suez, em 1956, quando os Estados Unidos finalmente desalojaram o Reino Unido como o poder dominante no Oriente Médio.²¹

Os Estados Unidos consomem um quarto da produção global de petróleo e o Golfo Pérsico ainda fornece um quinto das importações do país.

A I Guerra Mundial deu uma indicação do valor estratégico do petróleo – uma autoridade francesa o denominou de “sangue da vitória” –, quando se tornou vital para as belonaves, fábricas de defesa e novas armas, como tanques e aviões de combate. Durante a II Guerra Mundial, as economias industrializadas e as forças armadas mecanizadas de todos os principais combatentes necessitavam de acesso seguro ao petróleo para combustível e lubrificantes, porém apenas os Estados Unidos e União Soviética gozavam de vastas reservas domésticas. A ausência destas reservas ocasionou a invasão japonesa do sudeste asiático e a invasão alemã da União Soviética, cujos fracassos conseqüentes contribuíram para a derrocada das potências do Eixo.²²

Os britânicos foram instrumentais na criação do Iraque, com olho no controle do fluxo de petróleo da região, tendo empresas petrolíferas dos Estados Unidos se unido aos britânicos na exploração de petróleo no Oriente Médio, na década de 1920. Mas a II Guerra Mundial assinalou uma nova fase no envolvimento profundo dos Estados Unidos na região, quando a importância geológica das reservas petrolíferas no Golfo Pérsico se tornou mais clara para os Estados Unidos, em torno de 1940. O Presidente Franklin Roosevelt e o Rei da Arábia Saudita Ibn Sa'ud reuniram-se a bordo de um navio de guerra americano, no início de 1945, para negociar o começo de um relacionamento oficial que perdura até hoje. Os sauditas conquistaram um poderoso patrono capaz de protegê-los de seus muitos inimigos regionais e os Estados Unidos

lançaram “a pedra angular da [sua] máquina industrial.”²³

No final da guerra, os campos de petróleo dos Estados Unidos ainda supriam cerca de dois terços do petróleo mundial. Mas, uma explosão do crescimento econômico pós-guerra disparou a demanda. Os Estados Unidos se tornaram importadores líquidos em 1948 e, desde então, ficaram cada vez mais dependentes de importações – como também quase todas nações industrializadas. As enormes reservas da Arábia Saudita e outras nações do Golfo Pérsico se tornaram mais vitais do que nunca, devido, em parte, ao fato de sua exploração permitir que os recursos petrolíferos dos Estados Unidos fossem preservados. O resultado, à medida que os Estados Unidos exerciam sua influência crescente na região, foi uma rede de relações comerciais ligada aos Estados Unidos, que permitiu a extração e exportação eficientes de petróleo, através da *Arabian American Oil Company* (mais conhecida como *Aramco*) e outras empresas. A produção da Arábia Saudita e nações circunvizinhas disparou, enriquecendo a família real e seus aliados.²⁴

Ativos petrolíferos dos Estados Unidos e de outros países ocidentais foram expropriados nos anos 60 e 70, porém a dependência saudita de engenheiros e gerentes americanos e europeus continuou. A receita do petróleo permitiu que os sauditas adquirissem um grande volume de equipamentos militares do Ocidente, desde botas até jatos de combate e sistemas de radar. E o governo dos Estados Unidos, ansioso para proteger o petróleo da região da União Soviética, Irã e qualquer outro provocador – e melhorar seu balanço de pagamentos – estava ávido para vender.

Todavia, o petróleo foi e continua sendo

importante demais para ser deixado ao sabor do mercado. Sempre provocou uma abordagem *realpolitik* para as relações internacionais: medidas duras e até mesmo impiedosas para assegurar o acesso ao petróleo. Já em 1946, o economista americano Herbert Féis sustentava que “os interesses americanos precisam deter controle físico efetivo, ou pelo menos acesso assegurado, de uma fonte de suprimento adequada e bem localizada.” Esta linguagem direta, sem rodeios, significa uma disposição de utilizar força militar – uma disposição originalmente expressa nos anos 50, quando os presidentes Harry Truman e Dwight Eisenhower asseguraram explicitamente ao Rei Ibn Sa’ud o compromisso dos Estados Unidos de agir contra qualquer ameaça à soberania saudita.²⁵

Durante pelo menos 30 anos, os Estados Unidos têm planos contingenciais militares para apoderar-se de poços estratégicos no Oriente Médio, caso necessário, para assegurar o escoamento do petróleo – planos estimulados pelo embargo árabe do petróleo de 1973 a 74 quando, ironicamente, foi a primeira vez em que o próprio petróleo foi utilizado como arma contra interesses ocidentais. Após o embargo ter sido levantado, o Secretário de Estado Henry Kissinger descreveu, para a revista *Business Week*, as circunstâncias adequadas para o uso de força militar em defesa do escoamento do petróleo. De forma mais aberta ainda, o Presidente Jimmy Carter, em 1980, anunciou em seu pronunciamento *State of the Union* (prestação anual de contas do presidente ao Congresso e ao povo) que qualquer tentativa de controle do Golfo Pérsico seria considerado “um ataque aos interesses vitais dos Estados Unidos,” que seria “repelido por qualquer meio necessário, inclusive força militar.” A

“Doutrina Carter” foi efetivamente invocada em 1991, quando o exército americano expulsou o Iraque dos campos de petróleo do Kuwait, ocupado alguns meses antes.²⁶

A Doutrina Carter ainda faz parte da política americana. Os riscos são maiores do que nunca: os Estados Unidos consomem um quarto da produção global de petróleo e, embora tenha diversificado suas fontes de suprimento nos últimos anos, o Golfo Pérsico ainda fornece um quinto das importações. Ademais, aliados importantes, incluindo Japão e muitas nações da Europa Ocidental, dependem muito do petróleo da região e a produção do Golfo tem ajudado a estabilizar os preços internacionais em níveis relativamente baixos, ao longo dos anos, para o bem econômico dos países importadores.²⁷

Qualquer perda de produção – especialmente a perda da produção da Arábia Saudita – traria conseqüências devastadoras para toda economia global. Neste contexto, as guerras recentes na região do Golfo podem ser consideradas como mais exercícios de aplicação da Doutrina Carter. Em abril de 2001, um relatório de política energética enviado ao Vice-presidente dos Estados Unidos, elaborado por um “think tank” ligado ao Partido Republicano, observou que, numa época de redução da oferta de petróleo e declínio da capacidade de produção adicional, o Iraque havia se tornado o “fiel da balança” e uma influência desestabilizadora sobre o abastecimento. Na medida em que permitiu o controle sobre as reservas do Iraque (10% do total global) e capacidade de produção, a invasão de 2003 objetivou não só evitar que Saddam Hussein pressionasse o preço internacional do petróleo, mas também conquistar este poder para os EUA.²⁸

Segundo uma estimativa, o custo direto para

MUDANDO A ECONOMIA DO PETRÓLEO

os contribuintes americanos da manutenção de uma presença militar destinada a assegurar o escoamento do petróleo do Oriente Médio, de 1993 até 2003, foi de US\$ 49 bilhões anuais. Estes custos – não compensados nos postos de abastecimento – não incluem alocações adicionais específicas para as duas guerras lideradas pelos Estados Unidos no Iraque. E, sem dúvida, não incluem os custos humanos – soldados mortos e mutilados e a dor das famílias – envolvidos em ações militares.²⁹

As ações do Ocidente para assegurar suprimentos confiáveis também se estenderam para outras partes do mundo ricas em petróleo. Estas medidas incluem não apenas grandes gastos militares, como também alianças de conveniência com países e líderes políticos cujos valores, objetivos e métodos podem ser antidemocráticos, repressivos ou até mesmo assassinos. Como o atual e maior poder garantidor de estabilidade política e disponibilidade de petróleo no Oriente Médio, os Estados Unidos há muito vêm ajudando ou se aliando a muitos regimes repressivos, inclusive Arábia Saudita, Irã e, numa ocasião, Iraque. Laços deste tipo estão perpetuamente sob revisão, à medida que as circunstâncias políticas mudam e a busca por fontes mais diversificadas de petróleo encoraja o desenvolvimento de novos relacionamentos.³⁰

O petróleo demonstra vividamente a tendência da riqueza de recursos sustentar corrupção e conflito, ao invés de crescimento e desenvolvimento.

Nos últimos anos, os Estados Unidos cultivaram ligações (ajuda civil ou militar, incluindo bases para tropas em algumas ocasiões) com um número de países da Ásia Central –, incluindo Afeganistão, Azerbaijão,

Casaquistão, Quirjistão, Paquistão, Turcomenistão e Uzbequistão – que, ou possuem reservas inexploradas importantes ou cobrem rotas potenciais de oleodutos. Grande parte dessa atividade representa iniciativas dos Estados Unidos, num esforço tripartite com Rússia e China para assegurar acesso aos recursos de gás e petróleo da região, uma competição que manterá armas e outro tipo de ajuda fluindo abundantemente para os regimes locais e, sem dúvida, mantendo tensões em alta. De acordo com *Human Rights Watch*, os regimes de todos esses países se destacam por abusos significativos de direitos humanos, como prisões ou assédio a políticos opositores, repressão a jornalistas, corrupção, brutalidade policial, violência e fraude eleitoral e ausência de liberdade religiosa.³¹

Além de estar associado a manobras das grandes potências, intervencionismo militar e alianças de conveniência, o petróleo está associado também a uma variedade de outras ações que solapam a segurança civil. Por exemplo, o petróleo demonstra vividamente a “maldição do recurso natural” – a tendência de a riqueza de recursos sustentar corrupção e conflito, ao invés de crescimento e desenvolvimento. Os efeitos são evidentes em inúmeros países, inclusive nos Estados Unidos. Além da Arábia Saudita e outras nações do Golfo Pérsico, a maldição do recurso natural pode ser sentida em Angola, Camarões, Colômbia, Equador, Guiné Equatorial, Indonésia, Nigéria, República Democrática do Congo, Sudão e Venezuela, dentre outros. A “maldição” é freqüentemente ajudada e encorajada por corporações agindo com o conhecimento (e conluio) de governos nacionais em busca de recursos. As medidas adotadas para assegurar acesso e extração restringem direitos de povos indígenas e

pilham ou até envenenam suas terras tradicionais.³²

O petróleo e outras riquezas minerais também parecem impedir a implantação e preservação da democracia, uma vez que a riqueza permite aos governos reduzir movimentos por democracia com impostos baixos e gastos altos. E, quando isto não funciona, mobilizam forças de segurança para suprimir dissensões. Este ponto é de particular importância, pois é evidente que o terrorismo é uma resposta mais provável à ausência de direitos políticos e oportunidades do que a pobreza. De uma maneira mais geral, os países que dependem de receitas do petróleo tendem a ser mais autoritários, mais corruptos, mais propensos a conflitos e menos desenvolvidos do que os países de economias diversificadas. Também gastam mais com forças armadas e possuem maiores parcelas da população atoladas na pobreza. O petróleo, um líquido tóxico sob vários aspectos, é uma tamanha bênção mista, que até já foi chamado de lágrimas do demônio.³³

A mais recente ameaça à segurança civil relacionada ao petróleo é o terrorismo. O aspecto mais famoso desta história apareceu após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A maioria dos seqüestradores dos aviões era formada por cidadãos sauditas – um dos legados irônicos do apoio dos Estados Unidos e da Arábia Saudita aos combatentes muçulmanos radicais que lutaram e derrotaram os soviéticos no Afeganistão, na década de 1980. Este apoio, organizado em parte pela Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos e pela família real saudita, criou um quadro de dezenas de milhares de radicais muçulmanos, inclusive Osama bin Laden, do qual a *al Qaeda* recrutou seus membros. A contribuição saudita incluiu

recursos para uma rede de instituições de caridade que construíram milhares de mesquitas e escolas administradas, segundo as diretrizes do *Wahhabism*, uma variante fundamentalista do Islã, como também campos de treinamento paramilitares e operações de recrutamento terrorista. Com os soviéticos fora do Afeganistão, a presença americana crescente na Arábia Saudita e outros países do Oriente Médio, após a guerra do Iraque de 1991, ajudou a provocar os radicais a cometerem uma série de ataques a interesses americanos, inclusive às embaixadas do Quênia e da Tanzânia, ao navio *USS Cole* e ao *World Trade Center*.³⁴

A apoio saudita às caridades totalizou cerca de US\$ 70 bilhões, ao longo dos anos. Dada a escassez de renda saudita de qualquer outra fonte que não de venda de petróleo, esses recursos na realidade fazem dos consumidores ocidentais cúmplices de atos de terror direcionados principalmente contra ocidentais. Desta forma, e de outras já mencionadas – aventureirismo militar, alianças com regimes facínoras, conflitos por recursos –, a dependência dos países industrializados, particularmente os Estados Unidos, do petróleo impõe um pesado ônus de risco geopolítico e culpabilidade moral.³⁵

O Petróleo e a Segurança Climática

Cinquenta páginas adentro, num relatório de 2004 da Casa Branca, um leitor diligente encontrará esta declaração: “A comparação de tendência de índices em observações e simulações modelares mostra que as mudanças de temperatura norte-americanas, entre 1950 e 1999, provavelmente não foram devidas unicamente a variações climáticas naturais.”

MUDANDO A ECONOMIA DO PETRÓLEO

Com esta frase despreziosa, as autoridades americanas finalmente se alinharam ao consenso global sobre mudança climática: que a Terra está se aquecendo e que as ações humanas, principalmente o desmatamento e a queima de combustíveis fósseis (petróleo, carvão e gás natural) são as causas principais. Apenas o petróleo é responsável por mais de dois quintos das emissões totais de dióxido de carbono, o principal gás de estufa produzido pelo homem.³⁶

O consenso sobre a mudança climática vem aumentando há algum tempo. Já em 1988, os cientistas observaram que o que o homem vem fazendo com o clima é “uma experiência não-intencional, descontrolada e de extensão global, cuja consequência final só rivalizaria com uma guerra nuclear global.” Cada relatório sucessivo do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática, o órgão mais confiável sintetizador da imensa pesquisa neste assunto, vem sustentando a influência humana sobre o clima de uma forma cada vez mais veemente. A temperatura superficial da Terra está 0,6°C mais alta do que um século atrás, e as concentrações de gás de estufa estão subindo, à medida que as emissões continuam a aumentar. Um número crescente de líderes em todo o mundo hoje alerta que a mudança climática é, nas palavras do Conselheiro Científico do Reino Unido, David King, “o problema mais grave que enfrentamos hoje – mais grave ainda do que a ameaça do terrorismo.”³⁷

A mudança climática, seja incremental (o cenário mais provável) ou súbita, irá provavelmente provocar secas regionais, fome e desastres relacionados com o clima, que poderão ceifar milhares ou milhões de vidas, agravar tensões existentes e contribuir para disputas diplomáticas ou comerciais. No pior

cenário, maior aquecimento incremental elevará mais ainda o nível do mar e reduzirá as capacidades dos sistemas naturais da Terra, o que poderá ameaçar a própria sobrevivência de pequenas ilhas-nações, desestabilizar a economia e o equilíbrio geopolítico global e incitar conflitos violentos.³⁸

A própria civilização humana foi viabilizada apenas porque o clima tem se mantido relativamente estável ao longo dos últimos milhares de anos. Mas, essa estabilidade climática – incomum em escalas geológicas de tempo – está correndo perigo. A concentração de CO₂ na atmosfera da Terra está hoje maior do que em qualquer época nos últimos 400.000 anos e a taxa de crescimento está acelerando. Em junho de 2004, um novo e mais preciso sistema de modelagem supercomputadorizada revelou que as temperaturas globais podem aumentar mais rapidamente do que foi projetado anteriormente.³⁹

À medida que as concentrações de CO₂ aumentam e o planeta aquece mais, os efeitos provavelmente serão tempestades, enchentes e secas mais graves e frequentes; ondas de calor prolongadas e mais frequentes; disseminação de doenças como malária e dengue; e acidificação da água oceânica, branqueamento de corais e aumento do nível do mar. Isto estressará ainda mais a capacidade de resistência da Terra, que já está no limite, segundo algumas estimativas. As ameaças existentes à segurança serão intensificadas, na proporção em que os impactos da mudança climática afetem mananciais regionais de água doce, produtividade agrícola, saúde humana e de ecossistemas, infra-estrutura, fluxos financeiros e economias e padrões de migração. As incertezas quanto à disponibilidade futura de recursos essenciais acentuarão essas ameaças.⁴⁰

A pobreza global provavelmente aumentará, de acordo com a alteração do clima, ameaçando lares e meios de vida através de tempestades, estiagens, doenças e outros estresses. Isto, por sua vez, impedirá o desenvolvimento, aumentará instabilidades nacionais e regionais e intensificará disparidades de renda entre países ricos e pobres. Tais impactos, também, levarão a confrontos militares sobre distribuição da riqueza mundial ou fomentarão o terrorismo ou crime transnacional.⁴¹

Países com grande população, como China e Índia, poderão se defrontar com problemas graves causados por secas e enchentes plurianuais, e o conseqüente aumento de importações de alimentos poderá aumentar dramaticamente os preços em todo o mundo. A redução da oferta de alimentos poderá provocar inquietações internas e aumentar o uso do alimento como arma por países exportadores. Padrões alterados de precipitação poderão acentuar as tensões sobre o uso de corpos d'água compartilhados e aumentar o potencial de conflito violento por recursos hídricos. Estas mudanças nos motivos para confronto e no posicionamento de recursos essenciais poderão alterar o equilíbrio de poder entre nações, causando instabilidade política global.⁴²

Se os conflitos resultarão ou não da mudança climática vai depender, em grande parte, da vulnerabilidade da sociedade ao estresse e da sua capacidade de mitigação ou de adaptação a impactos. A violência relacionada ao meio ambiente tende a ocorrer em nações fracas ou não-democráticas e tende a ser interna e não externa. Assim, é mais provável que os conflitos tomem a forma de insurgências domésticas ou guerras civis. Todavia, a mudança climática poderá causar

ondas de migração, à medida que a produtividade agrícola cair, a água doce se tornar mais escassa ou o nível do mar subir, ameaçando também a estabilidade internacional. Historicamente, a migração para áreas urbanas estressou serviços e infraestrutura limitados, incitando o crime ou movimentos insurgentes, enquanto a migração transfronteiriça freqüentemente causou choques violentos por terras e recursos.⁴³

Os estresses já impostos pela mudança climática fazem com que seja vital lidar com as vulnerabilidades atuais. A pobreza precisa ser reduzida através do desenvolvimento sustentável, para que as pessoas possam lidar melhor com as mudanças provocadas pelo aquecimento global. A energia renovável precisará desempenhar um papel importante neste particular, porque poderá ajudar a aliviar a pobreza e reduzir o risco de conflitos pela energia não-renovável e recursos hídricos, e também porque sistemas de energia distribuída minoram a susceptibilidade a desastres naturais. Além disso, a gestão ambiental e a conservação podem reduzir a vulnerabilidade aos impactos da mudança climática, ao criar ecossistemas mais resilientes.

É inevitável um maior aquecimento do clima. Porém, quanto mais extremo for, mais grave serão as conseqüências – portanto, é crucial adotar todas as medidas possíveis para reverter o aumento das emissões. Isto significa mudar, o mais rápido possível, para uma economia energética global pós-carbono – uma economia que não libere mais carbono na atmosfera.

A mudança climática já ceifa mais vidas anualmente do que o terrorismo: um estudo da Organização Mundial de Saúde e da Escola de Higiene e Medicina Tropical, de Londres,

MUDANDO A ECONOMIA DO PETRÓLEO

estimou que, talvez, 160.000 pessoas morrem a cada ano, devido aos efeitos secundários da mudança climática, como a malária e a má-nutrição. Como o petróleo contribui sobremaneira para este custo, o corte da ligação com o petróleo incrementará a segurança global.⁴⁴

A Encruzilhada

Para as seguranças econômica global, nacional e pessoal, e para a estabilidade do sistema climático mundial, será necessário acabar com a nossa dependência do petróleo. Mas, será possível? A resposta direta é sim – com tempo. As questões-chave são: quanto tempo temos? Que tipo de transição será?

A mudança terá que ser o mais rápido possível. As estimativas variam sobre quanto tempo será razoável: um cenário de 1995 da Shell sugeria que fontes de energia renovável poderiam suprir metade da energia mundial, em 2050, enquanto o Instituto do Meio Ambiente de Estocolmo argumentava que um esforço conjunto poderia criar um sistema quase que totalmente dependente de renováveis, até 2100, mesmo considerando o crescimento constante do uso de energia.⁴⁵

É importante lembrar que a escala de tempo é movida por políticas e que, entre os problemas de segurança relacionados ao petróleo, nada melhora com o tempo; tudo piora. A segurança econômica global está cada vez mais ameaçada pelas tensões crescentes sobre a oferta de petróleo e a dependência cada vez maior do mundo das reservas do Oriente Médio. Questões de segurança civil simplesmente continuarão a deteriorar, ceifando vidas e minando o desenvolvimento, enquanto o petróleo permanecer como uma mercadoria imoderadamente valiosa e

desigualmente distribuída. E a mudança climática impõe tensões tanto mais graves quanto demorarmos a restringir as emissões de carbono do uso do petróleo e outros combustíveis fósseis.

A mudança climática poderá causar ondas de migrações, à medida que a produtividade agrícola cair, a água doce se tornar mais escassa ou o nível do mar subir.

Quanto ao tipo de transição que fizermos, isto dependerá muito das escolhas das pessoas e, especialmente, dos governos. O papel dos governos é de suma importância; as principais empresas energéticas existentes devem se envolver na transição; todavia já têm bilhões de dólares investidos em ativos que simplesmente não podem abandonar. Só os governos podem criar as estruturas de incentivo para encorajar o investimento necessário.

Escolhas governamentais ponderadas aumentarão as chances de realizar a transição para uma nova era energética que poderá aliviar algumas das maiores tensões do regime atual, sem maiores perturbações econômicas e sociais. Más escolhas – inclusive o “status quo” ou simplesmente deixar o barco correr – provavelmente nos levarão a uma era onde os traumas econômicos, civis e climáticos do regime energético atual serão exacerbados.

Ambientalistas têm sido críticos da dependência exagerada do petróleo e de outros combustíveis fósseis há anos, mas há hoje consenso significativo em muitos setores quanto à necessidade de reformar a economia energética mundial. Está sendo amplamente afirmado que uma independência energética rígida para os Estados Unidos e outras

importantes nações importadoras de petróleo é impossível, enquanto o petróleo continuar como uma parte substancial da economia energética global. Isto pode ser verdade, dependendo de como a nova economia energética evolua, particularmente no que diz respeito a estratégias de transportes. Porém, o provável mix de opções escolhidas como sucessor da economia do petróleo – renováveis, gestão de demanda, eficiência e outras – encorajará flexibilidade, confiabilidade e vulnerabilidade reduzida mundialmente, ao envolver sistemas energéticos menos centralizados, uso de uma maior variedade de tecnologias energéticas e combustíveis e diversificação de fontes.⁴⁶

Investimentos totais mundiais em renováveis ultrapassaram US\$ 20 bilhões, em 2003, e o mercado poderá atingir US\$ 85 bilhões anuais, dentro de poucos anos

Esta transição assinala a proeminência crescente e penetração mercadológica das tecnologias de energia renovável, analisadas resumidamente nesta seção. Um elemento importante, todavia, não é a tecnologia e sim uma mudança política para a conservação inteligente. Longe de “congelar no escuro,” a conservação praticada como gestão de demanda envolve uma vasta gama de esquemas sociais e econômicos que reduzem ou eliminam a necessidade de energia, sem perder os benefícios materiais do consumo de energia. Pode ser tão simples quanto morar perto das lojas e do trabalho, dispensando o automóvel ou o metrô para compras ou para trabalhar.

Em nível institucional, leis de zoneamento comunitário podem determinar os padrões

de desenvolvimento para facilitar esses esquemas de vida. Entre as concessionárias de eletricidade e gás natural, a gestão de demanda (também chamada de gestão do lado da procura, ou DSM na sigla em inglês) assume a forma de programas que tornam o consumidor mais consciente do seu consumo e do desperdício de energia e mostram como ambos podem ser reduzidos; de assistência financeira para aumentar o uso de tecnologias eficientes em termos energéticos, gestão de carga (incentivos para o uso de energia em horários fora de pico); e outras opções. O objetivo é obter mais da energia consumida, ao invés de simplesmente aumentar o consumo.⁴⁷

Programas DSM podem economizar um volume imenso de energia (e dinheiro). Nos Estados Unidos, as concessionárias elétricas evitaram a construção de quase 30.000 megawatts de capacidade, em 1996, o ano de pico desses programas. Em termos econômicos, isto significou que as concessionárias não precisaram financiar e construir – e os contribuintes pagarem – várias usinas elétricas grandes, reduzindo o consumo de combustível e poluição. Entretanto, esses programas foram torpedeados e começaram a perder eficácia, no final dos anos 90, quando a geração de eletricidade nos Estados Unidos foi desregulada e as concessionárias novamente recompensadas por gerar e vender eletricidade como mercadoria, ao invés de prestarem serviços – um poderoso exemplo de como a política governamental pode determinar o regime energético.⁴⁸

Uma abordagem afim é a eficiência energética, que envolve a disposição de tecnologias modernas que utilizam menos energia para realizar as mesmas tarefas. Lâmpadas fluorescentes compactas, que

MUDANDO A ECONOMIA DO PETRÓLEO

duram mais e produzem luz equivalente com menor corrente do que as lâmpadas incandescentes comuns, são um exemplo familiar. Milhões de residências foram informadas tanto sobre DSM quanto sobre fluorescentes compactas pelos programas das concessionárias que baratearam e facilitaram a aquisição das lâmpadas. Outro exemplo é o avanço nas tecnologias de motores de automóveis – parte mecânicas (duplo comando no cabeçote, três ou mais válvulas por cilindro ao invés de duas, tempo variável das válvulas) e parte eletrônicas (computadores sofisticados que controlam o combustível, ponto de centelhamento, etc.) – e seu uso mais difundido em mais e mais veículos. A marcha desses avanços foi determinada por décadas de preço alto da gasolina na Europa e pelas crises do petróleo, nos anos 70 e 80, que despertou os motoristas americanos para o valor de uma boa economia de combustível. Políticas governamentais sob a forma de padrões de quilometragem de combustível de frota, ajudaram a manter o avanço – pelo menos por um tempo.

Essas melhorias podem fazer uma imensa diferença no orçamento energético de uma nação. Ganhos de eficiência nos transportes e outros setores ajudaram a economia dos Estados Unidos a elevar sua produtividade energética global (volume de produção econômica por unidade de energia consumida) em 64%, entre 1975 e 2000. A produtividade do petróleo melhorou surpreendentes 93%, embora as políticas governamentais não tenham favorecido esta meta. Quando efetivamente promoveram eficiência, especialmente no período de 1977 a 85, as importações líquidas de petróleo caíram pela metade e as importações do Golfo Pérsico despencaram 87%.⁴⁹

Será que todas as melhorias óbvias de eficiência já foram obtidas? Dificilmente. Estima-se que a elevação da economia média de combustível, em 2000, da frota de veículos leves dos Estados Unidos, de 1,37 quilômetros por litro, teria economizado tanto petróleo quanto foi importado do Golfo Pérsico naquele ano. Quando a eficiência de combustível era uma meta valorizada, no início dos anos 80, levou menos de três anos para atingi-la. Um estudo de 2002, da Academia Nacional de Ciência, estimou que a eficiência da frota dos Estados Unidos poderia ser quase dobrada de uma maneira custo-eficiente sem perda de segurança ou desempenho – e este estudo não levou em conta os ganhos de um uso mais amplo de tecnologias híbridas de gás ou elétricas. Outras tecnologias novas, envolvendo avanços não só em sistemas *powertrain* (otimização de desempenho), mas também na construção de carrocerias e chassis, são muito promissoras.⁵⁰

Quanto a outros setores, melhorias de eficiência podem ser a forma mais custo-eficiente de reduzir emissões de carbono comerciais e industriais. Um estudo estimou que a maioria dos prédios e fábricas poderiam reduzir seu consumo de eletricidade em pelo menos um quarto, com a economia compensando o investimento em menos de quatro anos. Uma vez que os setores comerciais e industriais consomem grandes volumes de eletricidade – mais de 60% de toda a eletricidade gerada nos Estados Unidos, por exemplo – e a maior parte desta eletricidade ainda é gerada pela queima de combustíveis fósseis (principalmente carvão), a economia potencial de carbono é significativa – e a baixo custo.⁵¹

Consumir menos energia e com maior eficiência é necessário – mas não suficiente

– para criar um regime energético sustentável. Um mundo que deseje ficar livre do carbono deverá também planejar gerar sua energia de fontes renováveis, possivelmente com alguma contribuição transicional de sistemas de combustíveis fósseis incorporando tecnologia de captura e armazenagem de carbono (ver Quadro 6-2). Felizmente, isto não é mais um sonho febril de ambientalistas; a era moderna dos renováveis já chegou. Eletricidade eólica e

solar são as fontes de energia de maior crescimento do mundo; investimentos globais totais em renováveis ultrapassaram US\$ 20 bilhões, em 2003, e o mercado poderá atingir US\$ 85 bilhões ao ano, dentro de poucos anos. O potencial teórico de energia de fontes renováveis é maior do que o consumo global de energia por um fator de 18, mesmo utilizando as tecnologias eólicas, solares, de biomassa e geotérmicas atuais.⁵²

Os transportes poderão ser o setor mais

QUADRO 6-2. CAPTURA DO CARBONO: DESAFOGO DO COMBUSTÍVEL FÓSSIL OU CORTINA DE FUMAÇA?

O Diretor-presidente da Shell Transport fez recentemente uma observação surpreendente: “Ninguém pode estar confortável com a perspectiva de se continuar lançando no ar o volume de dióxido de carbono que estamos fazendo hoje”, declarou Lord Oxburgh, “com conseqüências que não podemos realmente prever, mas que provavelmente não são boas.” Esta declaração, progressista para um executivo de uma empresa petrolífera, seria indicadora de uma virada para renováveis.

Talvez – a não ser que o carbono liberado pela queima de combustíveis fósseis possa ser agregado e introduzido de volta ao solo de onde veio. Esta opção, chamada de captura e armazenagem de carbono (CAC), deixaria um papel para os combustíveis fósseis desempenharem na economia energética do futuro – e retiraria a pressão das empresas de carvão, petróleo e gás natural e dos países com grandes reservas de combustíveis fósseis, e ao mesmo tempo reduziria possivelmente a urgência de conversão para energia renovável.

A captura do carbono está sendo promovida agressivamente em certos setores: empresas de carvão, particularmente, têm grande interesse no seu sucesso, uma vez que, com o petróleo em declínio, grande parte das emissões futuras de carbono adviria da queima do carvão. Mas as perspectivas para a CAC não estão definidas. Já está em uso limitado, por exemplo, a empresa petrolífera norueguesa *Statoil*, vem injetando CO₂ capturado em aquíferos *off-shore*, desde 1996, e hoje injeta um milhão de toneladas por ano para evitar impostos de carbono. O dióxido de carbono também vem sendo reinjetado há tempos em poços de petróleo para incrementar sua recuperação. Um estudo japonês conclui que reservatórios superficiais adequados, por si só,

poderiam armazenar 280 anos de emissões globais de carbono às taxas de 1990 e que – pelo menos no Japão – a CAC é tanto prática quanto competitiva, em termos de custo com medidas de conservação de energia e energia renovável. Outras estimativas indicam que há capacidade de armazenagem subterrânea suficiente para conter várias décadas de CO₂, às taxas atuais de emissão.

Entretanto, permanecem dúvidas. A maior é o custo: cerca de US\$ 150 por tonelada de carbono com as tecnologias atuais, o que aumentaria o custo da eletricidade em 2,5 a 4 centavos de dólar por kWh. As tecnologias atuais também são adequadas apenas para grandes fontes de CO₂, como usinas termelétricas a carvão, que são responsáveis por menos de um terço das emissões globais de carbono. São, assim, inúteis para limpar a imensa e crescente frota de veículos que emitem 42% do total global. E o que é mais grave, ninguém sabe por quanto tempo o CO₂ injetado ficará latente, mesmo imperturbado – quanto mais se for submetido a terremotos ou outros abalos. Até hoje, estudos têm monitorado pontos de injeção apenas por poucos anos, e mesmo taxas muito baixas de vazamento poderiam reliberar CO₂ suficiente para causar grandes problemas dentro de algumas décadas.

Caso não haja solução definitiva, essas preocupações indicam que confiar na CAC para algo mais que uma contribuição temporária, transicional, de redução das concentrações atmosféricas de carbono, seria arriscado.

Mais pesquisa poderá ajudar a responder algumas dessas questões. O Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática pretende divulgar um importante relatório sobre a CAC, em 2005.

fonte: Vide nota final 52.

MUDANDO A ECONOMIA DO PETRÓLEO

desafiador para conversão, uma vez que máquinas e infra-estrutura são quase exclusivamente projetadas para combustíveis líquidos, extraídos do petróleo, densos em energia e de fácil manipulação. Combustíveis de biomassa como etanol e biodiesel, entretanto, estão tecnicamente comprovados e podem ser economicamente competitivos com a gasolina e o diesel. Estudos indicam que o etanol da biomassa celulósica (resíduos vegetais) poderá deslocar aproximadamente de um quarto a um terço da demanda de gasolina dos Estados Unidos, a um preço de matéria-prima de US\$ 50 por tonelada. A Agência Internacional de Energia, relativamente conservadora, estima que, em termos de potencial técnico, o etanol poderá vir a representar a metade ou mais dos combustíveis de transportes globais até 2050.⁵³

O objetivo final é substituir a economia energética global do carbono pelo hidrogênio. O hidrogênio não é um gás de estufa e sua queima não libera carbono algum. Quando é passado por uma célula de combustível, os produtos são eletricidade, calor e vapor d'água. Células de combustível de hidrogênio são uma tecnologia antiga com a qual as pessoas se entusiasmaram alguns anos atrás. Todavia, parte deste entusiasmo esmoreceu, quando surgiram análises mas profundas dos desafios transicionais. O potencial de longo prazo do hidrogênio é grande, porém o hidrogênio é mais um portador de energia do que um combustível *per se*. A capitalização nele poderá depender de avanços técnicos na geração de eletricidade renovável eficiente para extrair hidrogênio da água. (A utilização da energia nuclear como fonte de eletricidade, apesar das esperanças dos seus proponentes, é muito dispendiosa e apresenta graves problemas de segurança.) Este sistema de ciclo

fechado seria neutro em carbono e poderia ser sustentando enquanto o sol brilhar – ou por vários bilhões de anos.⁵⁴

Pessimistas do hidrogênio não contestam a deseabilidade de uma economia energética de hidrogênio, porém acreditam que a transição levará mais tempo do que os otimistas pensam e exigirá uma tecnologia-ponte. Uma destas tecnologias é a de automóveis e caminhões leves híbridos a gasolina e diesel-elétricos. Células de combustível ainda não estão tecnicamente prontas ou suficientemente baratas para aplicação veicular, porém os híbridos podem ser quase tão eficientes quanto as células de combustível (e duas vezes mais eficientes do que os motores de combustão interna), quando avaliadas numa base “poço-a-rodas.” Ademais, híbridos estão facilitando a “estréia” de veículos a células de combustível, ao proporcionar um laboratório para o desenvolvimento de controles eletrônicos cruciais e sistemas de gestão de energia.⁵⁵

Se as tecnologias de energia renovável são tão atraentes, por que não obtemos mais energia delas? A presença de mercado dos renováveis até hoje é pequena, em termos absolutos, apesar do seu extraordinário crescimento recente. Entretanto, as razões têm pouco a ver com tecnologia e mais a ver com o ambiente normativo e político. A maioria das sociedades, inclusive os Estados Unidos, há muito está casada com combustíveis não-renováveis e instalações geradoras grandes e centralizadas – usinas nucleares e a combustível fóssil, gigantescas barragens hidrelétricas – e as tem sustentado com enormes subsídios ao longo dos anos.

As estimativas desses subsídios variam muito, devido a diferentes premissas e definições; os subsídios podem incluir de tudo, desde isenções fiscais e créditos de exaustão a

financiamento de P&D. (E, nos Estados Unidos, a Lei Price-Anderson limita a responsabilidade da indústria nuclear por acidentes catastróficos – uma vantagem incalculável, uma vez que nenhuma usina nuclear poderia ser segurada ou construída sem ela.) Não obstante, as estimativas serem instrutivas: na Europa, subsídios nacionais e da União Européia para usinas nucleares e de combustíveis fósseis foram estimados, em 1997, em quase US\$ 15 bilhões anuais. Um relatório de 2004 as estimou em 29 bilhões de euros (US\$ 36 bilhões), em 2001. Dois estudos diferentes de subsídios nos Estados Unidos mencionam o total em US\$ 5 bilhões (só para combustíveis fósseis) e US\$ 36 bilhões anuais. Apenas uma pequena fração de subsídios apoiava renováveis. Imagine-se o avanço que poderia ser alcançado – na elevação da relativamente baixa eficiência de células solares, por exemplo – se de US\$ 20 a US\$ 30 bilhões anuais fossem direcionados para pesquisas intensivas em renováveis ou em incentivos e rebates à produção para aumentar sua penetração de mercado.⁵⁶

Além de remediar o desequilíbrio de subsídios, os governos podem e devem ser proativos no aceleração do crescimento dos renováveis via reforma reguladora. O ambiente regulatório em muitos países não tem sido suficientemente estável ou conducente a investimentos em renováveis. A rápida adoção de renováveis poderá mitigar alguns dos piores efeitos do aperto da oferta de petróleo e mudança climática, porém os riscos e incertezas quanto às novas tecnologias poderão obstaculizar os investimentos substanciais necessários, a não ser que os investidores sejam não só informados quanto ao potencial dos renováveis, mas também estejam convencidos de que o ambiente regulatório é estável e convidativo.

A experiência de vários países – especialmente Alemanha e Japão, que em apenas poucos anos se transformaram em líderes mundiais em energia eólica e fotovoltaicos, respectivamente – fornece uma diretriz clara para os governos em quatro principais categorias políticas, além da reformulação de políticas de subsídios.⁵⁷

Em primeiro lugar, os governos devem assegurar que renováveis tenham acesso efetivo aos mercados energéticos. A tática mais eficaz, até hoje, tem sido legislação tarifária, que garante preços mínimos fixos para eletricidade e obrigam as concessionárias a permitirem acesso a grades. Sistemas de cotas, que exigem uma participação ou capacidade mínima de renováveis, também funcionaram; exemplos incluem padrões de renováveis implantados em vários estados nos Estados Unidos e cotas de etanol no Brasil.

Em segundo, os investidores e consumidores, são freqüentemente mal informados sobre a disponibilidade e o potencial dos recursos renováveis, novos desenvolvimentos tecnológicos e incentivos existentes para construção de capacidade renovável ou instalação de equipamentos. Governos, grupos não-governamentais e a indústria devem cooperar não apenas para desfazer esta ignorância, como também para assegurar a disponibilidade de uma força de trabalho especializada para construir, instalar e manter sistemas de energia renovável.

Em terceiro, já está demonstrado que a participação pública na determinação de políticas, desenvolvimento de projetos e propriedade aumenta o apoio político e as chances de sucesso, seja o projeto uma turbina eólica na Dinamarca ou uma minigrade solar no Nepal.

Finalmente, normas industriais, exigência de licenças e códigos de construção são

MUDANDO A ECONOMIA DO PETRÓLEO

importantes para assegurar que equipamento inferior não seja colocado no mercado e destrua a confiança de consumidores e investidores, que temores públicos quanto à localização de usinas sejam atendidos e que novas edificações sejam compatíveis com renováveis.

Essas medidas, efetivamente, são o cerne do manual de operação para a transição de uma economia de petróleo para uma economia de renováveis. Como observado anteriormente, as melhores estimativas atuais sobre quando a oferta escassa de petróleo e os preços em ascensão irão determinar o fim da era do petróleo indicam um prazo de 30 anos a partir de agora. A substituição completa da infra-estrutura energética mundial atual (valendo cerca de US\$ 10 a 12 trilhões) também levará de 30 a 40 anos e exigirá cerca de US\$ 16 trilhões. Desviar a fatia do leão deste investimento – sem falar dos recursos adicionais – para os renováveis dará ao mundo uma nova economia energética de uma forma oportuna.⁵⁸

Sabemos como fazê-lo e sabemos que deverá ser feito logo. Terão os governos e os cidadãos comuns a vontade de agir? Há muitos sinais promissores, como as leis sobre energia renovável da Europa. E, em 2004, a China

prometeu que, até 2010, irá gerar 10% de sua energia elétrica de “novas” fontes renováveis (ou seja, não incluindo grandes hidrelétricas como o Projeto Três Gargantas). Nos países com políticas pouco progressistas, alguns governos locais estão aceitando o desafio; nos Estados Unidos, por exemplo, muitos estados oferecem programas de rebates e outros incentivos para encorajar as pessoas a instalarem equipamento de energia solar nos telhados de suas residências.⁵⁹

A consolidação destes e de outros esforços para transformar o regime energético global dominado pelo petróleo é hoje premente. O petróleo foi outrora uma linha de vida para a civilização, mas hoje é um laço. Chegamos a uma encruzilhada. Um caminho leva à probabilidade de perda calamitosa de uma fonte primária de energia, antes de o mundo estar preparado e, portanto, para um planeta economicamente precário, mais quente e mais perigoso. O outro caminho nos leva para fora do petróleo, antes que a crise crie o pânico, e em direção a um mundo de energia abundante, limpa e estável, mais amplamente disponível para um número maior do que nunca de pessoas no mundo. Ou, em outras palavras, nossa opção é ser carente de petróleo ou ser livre dele.

Energia Nuclear

Existem hoje 438 usinas nucleares comerciais operando em 30 países. Estes reatores fornecem 16% da eletricidade global, uma consideração importante para um mundo onde a demanda energética está crescendo rapidamente. No entanto, elas representam também um alvo tentador para terroristas, e sua destruição – intencional ou acidental – pode ter efeitos catastróficos. Mais ainda, como os materiais nucleares são retirados das minas e espalhados pelo globo, eles contaminam o solo, ar e a água, prejudicando o meio ambiente e a saúde humana.¹

Ataques simulados a usinas nucleares têm demonstrado que muitos reatores são pouco seguros. Tanto nos Estados Unidos quanto na Rússia, agências governamentais realizaram ataques simulados em reatores, somente para provar que as defesas das usinas nucleares são muitas vezes inadequadas para evitar infiltrações ou instalação de bombas falsas. Vinte sete dos 57 ataques simulados nos Estados Unidos, durante a década de 90, revelaram vulnerabilidades agudas que podiam ter causado “estrago no núcleo” e “vazamento radiativo”. Mesmo grupos ambientalistas foram capazes de simular com sucesso ataques a usinas nucleares. Em 2003, para demonstrar a vulnerabilidade da usina, os ativistas do Greenpeace invadiram a usina nuclear Sizewell, do Reino Unido, e escalaram o reator sem resistência.²

A sabotagem dos reatores nucleares não é a única ameaça. Como a história tem demonstrado, erros de construção e falhas humanas podem ter efeitos desastrosos, se não

forem corrigidos a tempo. Desde o início da era nuclear, tem havido centenas de acidentes nucleares. Embora alguns tenham sido de importância relativamente menor, outros têm sido catastróficos – o mais grave ocorreu em Chernobil, na Ucrânia, em 1986. O vazamento de um reator causou pelo menos 6.000 mortes, bem como índices elevados de câncer da tireóide, dano ambiental significativo e o reassentamento de mais de 370.000 pessoas.³

Por pouco também deixaram de ocorrer acidentes graves. Por exemplo, em 2002, na usina Davis-Besse, em Ohio, ácido bórico corroeu um buraco na chapa de 17 centímetros no cabeçote do reator. Se tivesse atravessado o meio centímetro restante de aço que continha o líquido refrigerante, poderia ter ocorrido um vazamento. Como advertiu uma análise da *Union of Concerned Scientists*, de 2004, muitas das 103 usinas nucleares dos Estados Unidos estão agora entrando na última fase de vida útil, o que aumenta a probabilidade de falha de reator e de possíveis desastres.⁴

Mesmo sem ataques ou acidentes, materiais nucleares ameaçam a segurança global mais sutilmente. Em 2002, cerca de 65.000 toneladas de urânio foram usadas em usinas comerciais do mundo – 36.000 toneladas das quais foram extraídas de minas de urânio. Estas minas muitas vezes ameaçam as comunidades vizinhas, criando poeira e resíduos que podem espalhar contaminação radioativa. Por exemplo, no Quirjistão, pelo menos 2 milhões de toneladas de refugo de urânio estão depositadas em 23 lagoas de resíduos de

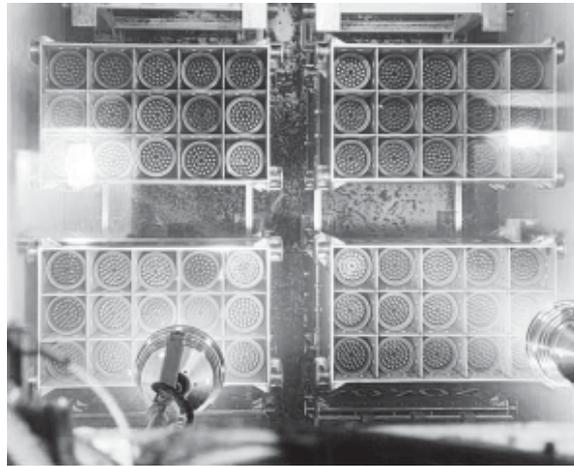
ENERGIA NUCLEAR

Mailuu-Suu. Restos de mineração e de operações de moagem do urânio soviético, estes resíduos estão a ponto de vazarem no rio local e podem facilmente contaminar o vale do rio Fergana e seus 6 milhões de habitantes.⁵

Alguns dos resíduos mais radiativos não permanecem perto das velhas minas, mas no local de usinas nucleares na forma de combustível usado. Muitas vezes, do mesmo modo que os reatores, são protegidos inadequadamente, representando riscos à segurança. Embora seja essencial encontrar instalações de armazenagem de longo prazo para proteger estes resíduos, o desafio será encontrar locais adequados que permaneçam geologicamente estáveis por centenas de milhares de anos – que é o tempo que o urânio continua nocivo. Atualmente, os Estados

Unidos estão planejando construir um depósito na montanha Yucca, no estado de Nevada. Entretanto, os críticos questionam a adequação deste local: é geograficamente instável e a água nos depósitos pode corroer os recipientes de estocagem, contaminando as reservas de água subterrânea da região.⁶

Um modo imediato de reduzir a ameaça nuclear seria desativar tantas armas nucleares quanto fosse possível e convertê-las em combustível. Existe um benefício duplo na



Bastões de combustível usado numa lagoa de armazenagem de uma usina nuclear britânica

conversão do urânio enriquecido em combustível nuclear: diminui o potencial do urânio para armas cair em mãos de terroristas e reduz a necessidade de minerar mais urânio, retardando assim a injeção de novos materiais nucleares em circulação. Os Estados Unidos e a Rússia já estão convertendo ogivas, através da *Cooperative Threat Reduction Initiative*. Nos últimos 10 anos, cerca de 8.000 ogivas nucleares foram desmontadas e convertidas em combustível nuclear – suprimindo assim metade do urânio necessário para funcionar usinas nucleares nos Estados Unidos.⁷

Embora seus defensores sempre aleguem que a energia nuclear ajudará a reduzir a ameaça de mudança climática, eles raramente incorporam o ciclo total do combustível em suas considerações. De acordo com o *Oeko-Institut*, quando as emissões indiretas são incluídas, a energia nuclear produz de 1,5 a três vezes o dióxido de carbono por kW/h que a energia eólica produz. Acrescente-se a isto a poluição, efeitos na saúde e riscos de segurança desta fonte de energia, e a energia nuclear torna-se cada vez menos uma opção razoável.⁸

Para eliminar completamente a ameaça que a energia nuclear representa, as usinas nucleares precisariam ser desativadas, completamente. Embora isto possa parecer impossível em

alguns países – na França, por exemplo, 78% da eletricidade são gerados por energia nuclear –, Bélgica, Alemanha, Suécia e Espanha estão planejando eliminar esta fonte de energia nos próximos 20 a 30 anos. No entanto, esta pode ser mais uma contratendência do que uma tendência: em todo o mundo, 28 novos reatores estão sendo construídos e outros 35 estão em projeto, inclusive em alguns países que não tinham construído novas usinas há décadas. Em 2002, o Parlamento da Finlândia aprovou a construção de um novo reator – o primeiro em 20 anos. Os prováveis 8% de aumento da capacidade nuclear nos próximos cinco

anos aumentarão a circulação de materiais nucleares, concorrendo conseqüentemente com ameaças à segurança, poluição, e danos à saúde.⁹

Como é sabido, facilitar a desativação da energia nuclear será um grande desafio, já que é uma das indústrias mais protegidas do mundo. Mas, com o término dos subsídios volumosos que a indústria recebe, remoção do seguro contra catástrofe e isenções de seguro, e inclusão dos custos ambientais e sociais da energia nuclear, os legisladores podem fazer o preço da energia nuclear refletir seus custos verdadeiros.

- *Erik Assadourian*

Desarmando as Sociedades Pós-guerra

Michael Renner

Como analisada neste *Estado do Mundo 2005*, a segurança é influenciada por um conjunto de fatores bem mais amplo do que os limites estreitos que o pensamento tradicional poderia sugerir. Isto não quer dizer, entretanto, que questões relacionadas a armas e combatentes sejam irrelevantes. Gastos militares desviam recursos escassos de programas sociais e ambientais que – adequadamente financiados – formam a base de um mundo mais estável. E os legados de guerras passadas podem ser obstáculos poderosos para a criação de sociedades mais seguras e pacíficas. Isto é tão verdadeiro para as repercussões ambientais de conflitos armados – desde florestas pilhadas e sistemas de irrigação devastados, até a disseminação de armas de urânio empobrecido – como o é para a vasta gama de armas produzidas e comercializadas por todo o planeta.

As armas que os orçamentos militares compram são aparentemente adquiridas para incrementar a segurança, mas podem bem ter o efeito contrário. Por todo o espectro de armamentos, há uma necessidade urgente de

se promover o desarmamento, a fim de reduzir a probabilidade de as armas alimentarem guerras, provocarem ondas de crimes ou ficarem disponíveis para extremistas.

Embora este capítulo enfoque armas convencionais de pequeno calibre, outros tipos de armas são, naturalmente, de grande importância. Armas nucleares, químicas e biológicas, minas terrestres e armas convencionais pesadas – tanques, jatos, mísseis e belonaves – são uma ameaça contínua à segurança econômica e física de todas as nações. Os que têm armas nucleares não demonstram nenhuma inclinação para desarmamento. Enquanto isso, Israel, Índia, Paquistão e, possivelmente, Coreia do Norte entraram no “clube” nuclear e o Irã poderá entrar também, em breve. Na medida em que as nações perseguem programas nucleares “civis,” sempre haverá alguma ambigüidade sobre as verdadeiras intenções e sempre haverá o perigo de que os materiais possam vir a ser desviados para programas de armas ou vir a ser roubados por grupos terroristas.

Há também um temor crescente de que armas químicas ou materiais precursores necessários para sua fabricação possam cair em mãos terroristas. Felizmente, neste caso, há muito mais avanço em direção ao desarmamento universal, motivado não só por um tratado como também por um sentimento de que os estoques existentes representam maior perigo para seus donos do que para qualquer inimigo. No caso das armas biológicas, todavia, a ambigüidade é muito maior: embora uma convenção internacional proíba esses arsenais, não há meios de saber se as nações cumprem esse tratado e todos os esforços para criar um mecanismo de verificação fracassaram diante da oposição dos Estados Unidos.

Minas antipessoais causaram pesadas baixas durante décadas. Continuam a matar indiscriminadamente muito depois de um conflito ter terminado e não distinguem soldados de civis. Estimativas indicam que um milhão de pessoas foram mortas ou mutiladas por minas terrestres, desde 1975; cerca de 80% delas eram civis. Entretanto, desde a aprovação de um tratado internacional proibindo minas antipessoais, em 1999, foram obtidos avanços significativos nos últimos anos, tendo a produção e exportação caído drasticamente e estoques foram destruídos em ritmo acelerado. Todavia, conforme a Campanha Internacional de Proibição de Minas Terrestres, seis países ainda utilizam minas antipessoais e Rússia e Myanmar as utilizam regularmente. Além disso, forças de oposição armadas continuam a utilizar minas em 11 países. Assim, ainda há um longo caminho a percorrer, antes que as minas terrestres deixem de ser um problema.¹

A produção e comércio de grandes armas convencionais continuam, de certa forma, sem

interrupção. Após o fim da guerra fria, os governos efetivamente concluíram um tratado que regula vários tipos desses armamentos na Europa e uma quantidade gigantesca foi desmantelada. Porém, muitas outras foram vendidas para outros países, com pouca possibilidade de essas nações concordarem com os limites sobre armas convencionais pesadas.

Enquanto isso, armas convencionais menores – o foco deste capítulo – foram responsáveis pela maioria das mortes, nas últimas décadas, durante e após conflitos armados. A ampla disponibilidade dessas armas leves impede a pacificação, após conflitos armados terem terminado, facilitando violência criminosa, pessoal e política, mesmo em países que não estejam em guerra. Paz e estabilidade verdadeiras em regiões devastadas por guerras continuarão inatingíveis, a não ser que soldados e outros combatentes sejam desarmados, desmobilizados e reintegrados à sociedade.

Um “Faroeste” Global

Nos países por todo o globo, há centenas de milhões de “armas pequenas e armas leves” de baixa tecnologia, baratas, resistentes e de fácil manejo. Esta categoria inclui um amplo espectro de armas na posse de militares e civis – como pistolas de mão e rifles de caça, rifles de assalto e metralhadoras.²

Armas pequenas são as preferidas, na maioria dos conflitos modernos – batalhas disputadas dentro, ao invés de entre países. Estima-se que cerca de 300.000 pessoas são mortas por armas pequenas anualmente em conflitos armados. Mas, quando as armas são endêmicas, também afetam as sociedades que estão formalmente em paz. Assim, outras

200.000 pessoas morrem anualmente em violência relacionada às armas, e 1,5 milhão de pessoas são feridas. Nas mãos de governos repressivos ou déspotas cruéis, as pequenas armas podem contribuir para violações maciças de direitos humanos – expulsando ou “desaparecendo” pessoas, silenciando opositores políticos e intimidando a sociedade civil.³

A distribuição de armas entre exércitos privados e milícias, grupos insurgentes, organizações criminosas, turmas de vigilantes e cidadãos privados alimenta um ciclo de violência que, por sua vez, causa uma demanda ainda maior. A violência política lança governos contra forças insurgentes que lutam para derrubar o governo ou se separar; a violência comunitária envolve grupos étnicos ou religiosos diferentes, ou de outras identidades; e a violência criminosa envolve traficantes, grupos do crime organizado ou pequenos criminosos. Além de danos pessoais e perda de vida, a ampla disponibilidade de armas pequenas cria um clima de medo e ilegalidade que pode solapar a estabilidade política, desbaratar a atividade econômica e ameaçar destruir realizações desenvolvimentistas do passado.

Embora altos níveis de posse de armas não redundem automaticamente em violência, a fácil disponibilidade de armas faz a diferença. Isto ocorre particularmente em sociedades onde as desigualdades sociais e econômicas são acentuadas, a pobreza é endêmica, o desemprego leva os jovens de futuro incerto a se unirem a gangues ou milícias, o tecido social está sob tensão aguda, onde persistem fortes animosidades étnicas intergrupais ou outras, ou a legitimidade das instituições políticas está em dúvida.

A violência com armas pequenas pode ter conseqüências fatais para o desenvolvimento humano, conturbando sistemas de saúde e educacionais já estressados.

Sociedades que emergiram de um longo período de guerra freqüentemente continuam a sofrer tensões e violência consideráveis, alimentadas por insatisfações não resolvidas, uma cultura de violência e grandes estoques de sobras de armas. Combatentes recém-desmobilizados, quase sempre mal-equipados para a vida civil, podem se voltar para o banditismo. Países do sul da África e vários da América Central, por exemplo, sofreram uma transição inconsútil da violência politicamente motivada para a criminosa, no início dos anos 90, sofrendo mortes que se equipararam ao número de pessoas que sucumbiram durante os conflitos armados. Mais recentemente, países como Sri Lanka enfrentam problemas semelhantes; como a guerra civil aparentava estar prestes a terminar, armas disponíveis abertamente provocaram uma onda de crimes.⁴

A América Latina se destaca neste quadro global, devido à sua alta taxa de mortes por armas de fogo. Na Venezuela, a relação é de 21 homicídios com armas por 100.000 habitantes, na Jamaica 17, Brasil 14 e na Colômbia devastada por conflitos, 50, em comparação a 30 por 100.000 habitantes na África do Sul, porém 3,5 nos Estados Unidos e 0,2 na Alemanha. Crianças estão cada vez mais envolvidas com sindicatos de traficantes de drogas e violência urbana. No Rio de Janeiro, por exemplo, cerca de 12.000 crianças e adolescentes estão envolvidos com o tráfico de narcóticos e, em El Salvador, pelo menos 25.000 crianças pertencem a gangues.⁵

Violência com armas pequenas pode ter conseqüências fatais para o desenvolvimento humano, conturbando sistemas de saúde e educacionais já estressados. Por toda a África subsaariana, por exemplo, esforços de vacinação têm sido impedidos. Na República Democrática do Congo, um terço de todas as crianças entre 5 e 14 anos ficaram fora das escolas, entre 1999 e 2000, com maior proporção nas áreas mais afetadas pela violência contínua. Na Jamaica, 30% das meninas pesquisadas declararam que tinham medo de ir à escola, devido ao perigo ligado às armas de fogo.⁶

Armas pequenas podem contribuir para um declínio vertiginoso e até mesmo para o colapso da atividade econômica, sem falar da destruição direta ou deterioração da infraestrutura física. Guerras civis, banditismo e outras formas de violência armada podem causar um colapso da confiança básica, essencial para o comércio e outras transações econômicas. Investidores tendem a se afastar de países onde a segurança pessoal e a garantia da propriedade estejam em risco. E, nas áreas rurais, a violência endêmica pode forçar os agricultores a abandonarem suas plantações. Em Angola, por exemplo, a participação da agricultura no Produto Interno Bruto (PIB) caiu de 23%, em 1991, para 6%, em 2000. Entre os grupos pastores no leste da África, o influxo de armas de alto calibre tornou as práticas tradicionais de roubo de gado muito mais violentas.⁷

Lidar com crime e violência desvia uma parcela crescente de investimentos, ajuda externa e orçamentos domésticos para fins improdutivos. Precisa-se gastar tanto com polícia, aplicação da lei, segurança particular e outras formas de “segurança,” que pouco resta para os serviços sociais. Este é o caso da África

do Sul, onde o orçamento policial para 2000 e 2001 foi 26% superior ao da saúde. Na América Latina, despesas de segurança pública e privada absorveram aproximadamente de 13 a 15% do PIB conjunto da região, em meados dos anos 90 – superando as despesas assistenciais e previdenciárias.⁸

Vender, Saquear, Contrabandear

Por terem sido sempre consideradas essenciais para proteção nacional e pessoal, armas pequenas são produzidas, comercializadas e armazenadas por muitas décadas, com pouca atenção para as repercussões na segurança pública, desenvolvimento e meios de vida. Não se sabe quantas dessas armas existem, e a maioria dos governos e empresas continuam sendo extremamente reticentes quanto a disponibilizar esta informação. Com base em premissas conservadoras, a *Small Arms Survey*, de Genebra – a mais confiável fonte de informação pública –, estima os estoques globais de armas militares e civis em 639 milhões. Para grande parte das regiões e países mundiais, só existem estimativas aproximadas e freqüentemente parciais para o número de armas pequenas em poder da população civil, polícia, forças armadas e grupos insurgentes. (Ver Tabela 7-1.)⁹

A utilidade de números agregados, por si só, é naturalmente limitada, uma vez que incluem uma variedade imensa de tipos diferentes de armas. Armas militares, calculadas em mais de 240 milhões, têm maior poder de fogo. O que mais predomina entre estas são os rifles de assalto, dos quais cerca de 90 a 122 milhões foram produzidos mundialmente. Mas armas de fogo civis – bem mais numerosas – podem na realidade

representar um desafio ainda maior em relação ao crime e violência urbana. Entretanto, números apenas não são bons previsores das consequências prováveis. Contexto social e intencionalidade são cruciais. Alguns países que não estão em guerra possuem arsenais muito maiores de armas de fogo do que outros, assolados pela violência organizada. Uma arma nas mãos de um indivíduo impiedoso ou de grupos como déspotas, rebeldes ou sindicatos de crime tem muito mais chance de ser utilizada. Mesmo quantidades limitadas de armas pequenas podem causar morte, dano e devastação em larga escala.¹⁰

A produção global de armas pequenas está estimada em 7,5 e 8 milhões de unidades anuais, das quais 7 milhões são do tipo civil e o restante militar. Estima-se que a produção anual de munição para armas pequenas de calibre militar esteja na faixa de 10 a 14 bilhões de pentes – ou cerca de 1,5 a 2 balas para cada pessoa viva no mundo. A produção de armas militares pode estar aumentando no rastro das invasões do Afeganistão e Iraque e dos programas de rearmamento nos Estados Unidos, Rússia, China e partes da Europa. Se assim for, isto seria uma reversão das tendências dos últimos anos.¹¹

Os Estados Unidos, Rússia e China são os maiores produtores, mas existem pelo menos outros 27 países produtores médios – 15 na Europa, 6 na Ásia, 3 no Oriente Médio, mais Canadá, Brasil e África do Sul. No total, pelo menos 1.249 empresas em 92 países estão envolvidas na fabricação de armas. Não constam desta estatística grupos de insurgentes e de oposição em vários países, com condições de produzir armas simples, de pequeno calibre. Também a produção ilegal, em pequena escala, parece estar relativamente

generalizada, ocorrendo em pelo menos 25 países, inclusive Chile, Gana, África do Sul, Turquia, Paquistão e Filipinas.¹²

Apesar dos esforços crescentes na coleta de dados e transparência, o mundo ainda está longe de ter um quadro claro e consistente, até mesmo do comércio autorizado de armas pequenas, sem falar dos negócios do mercado negro ou cinza. Estados Unidos, Itália, Bélgica, Alemanha, Rússia, Brasil e China são os maiores exportadores, enquanto Estados Unidos, Arábia Saudita, Chipre, Japão, Coreia do Sul, Alemanha e Canadá são os principais importadores. A *Small Arms Survey* estima o comércio internacional legal em US\$ 4 bilhões anuais, ou cerca da metade do valor estimado da produção total; calcula-se que o comércio ilícito se situe em torno de US\$ 1 bilhão.¹³

Em última análise, entretanto, é praticamente impossível traçar uma linha divisória entre essas categorias, pois uma arma “legal” pode facilmente se tornar ilícita. Uma parcela significativa até mesmo do comércio internacional legal é realizada em segredo. E inúmeras redes comerciais permitem fornecimentos clandestinos por agências governamentais, vendas no mercado negro por comerciantes privados e transferências não autorizadas de recipientes originais para secundários. Acrescentando-se outros fatores como roubo ou perda de muitas armas pequenas, após sua fabricação, não há meios possíveis de se saber em que mãos as armas irão acabar.¹⁴

O comércio de segunda mão começou a florescer após a guerra fria, quando os exércitos da América do Norte, Europa e Ex-União Soviética doaram grande parte de seus equipamentos excedentes ou venderam a preços baixos. Desfazer-se de estoques excedentes pode fazer sentido sob um ponto

Tabela 7-1. Estimativas Aproximadas dos Estoques de Armas Pequenas, Países e Regiões Seleccionadas

País ou Região	Estoques Estimados
América Latina	De 45 a 80 milhões (de 37 a 72 milhões civis, 1,8 milhão policiais, 7 milhões militares)
Estados Unidos	De 238 a 276 milhões (civis, policiais e militares)
União Européia (UE)	67 milhões (de 15 a 16 milhões militares e policiais)
Europa não-EU (incluindo Rússia)	Pelo menos de 13 a 14 milhões de armas de fogo (civis apenas)
África subsaariana	29 milhões (23 milhões civis; 600 mil grupos insurgentes; o restante é de militares e policiais)
África do Sul	4,5 milhões (civis apenas)
Iraque	Pelo menos de 7 a 8 milhões (armas militares e civis), possivelmente muito mais
Iêmen	De 5 a 8 milhões (militares e civis)
Índia	48 milhões (40 milhões civis; 7 milhões militares; 600.000 policiais; 100.000 insurgentes)
Paquistão	23 milhões (20 milhões civis; 3 milhões militares; 400.000 policiais)
China	30 milhões (pelo menos 27 milhões militares; 3 milhões policiais); informações insuficientes sobre posse civil

Obs.: Estes números, na maioria dos casos, representam estimativas muito primárias.

FONTE: Vide nota final 9.

de vista estreito de custo-benefício, com economia de recursos e esforço necessários para dismantelar e destruir as armas obtendo, ao mesmo tempo, uma fonte de receita. Mas se essas armas forem para clientes indesejáveis ou irresponsáveis, o custo a longo prazo poderá ser substancialmente maior do que o previsto.¹⁵

Embora Noruega e Alemanha tenham praticamente cessado as exportações de armas ou munições excedentes, o Reino Unido, Rússia e Estados Unidos ainda seguem a velha prática. No final dos anos 90, por exemplo, Washington vendeu cerca de 320.000 armas

excedentes para governos “amigos.” (Nos Estados Unidos, armas excedentes são também rotineiramente transferidas para órgãos domésticos de segurança ou vendidas para o público.)¹⁶

Em vários países em desenvolvimento, as compras de armas são financiadas através da venda de mercadorias ou escambo direto por recursos naturais, produtos animais ou drogas. Na Libéria, Serra Leoa e Angola, por exemplo, a receita de diamantes, petróleo, madeira e produtos da vida silvestre ajudou tanto o governo quanto as forças rebeldes a adquirirem armas. Rebeldes cambojanos

pagaram por suas atividades através da venda de madeira e pedras preciosas. E, no Afeganistão, *mujabideen* anti-soviéticos, e posteriormente o Talibã, se sustentaram através do comércio de ópio.¹⁷

Outras fontes importantes de escoamento de armas são a captura delas por forças insurgentes, o saque generalizado de depósitos militares e policiais e os “vazamentos” contínuos de arsenais governamentais, com soldados roubando e vendendo as armas. Houve casos, por exemplo, de armas de arsenais militares e policiais da Argentina alugadas para gangues domésticas e contrabandeadas para o Rio de Janeiro, assolado pelo crime. Há também evidências de que armas pequenas estão sendo desviadas dos estoques do governo da Arábia Saudita para uma variedade de organizações terroristas, inclusive a *al Qaeda*. Nas Filipinas, a grande maioria das armas nas mãos de insurgentes veio de depósitos policiais e militares.¹⁸

Alguns casos envolvem quantidades imensas de armas. Após a queda da ditadura de Siad Barre, na Somália, centenas de milhares de armas foram pilhadas de arsenais militares em 1991 e 92, fomentando a ascensão de déspotas. Em 1997, uma revolta popular na Albânia provocou o saque de depósitos militares e policiais. Cerca de 643.000 armas pequenas foram roubadas e muitas contrabandeadas para albaneses étnicos nas regiões vizinhas de Kosovo e Macedônia, onde conflitos se desencadearam posteriormente. Armas pequenas são freqüentemente transportadas ilicitamente de um ponto crítico do mundo para outro (ver Tabela 7-2). Quando um conflito em um determinado país chega ao fim, conflitos em andamento em outros países proporcionam

um mercado tentador e lucrativo para sobras de armas.¹⁹

Uma das transferências de armas pequenas mais extraordinárias e rápidas ocorreu após o colapso do regime de Saddam Hussein, no Iraque, quando os arsenais do governo foram saqueados. Quando o comandante das forças de ocupação, Paul Bremer, debandou o exército iraquiano, em maio de 2003, não apenas acelerou o fluxo de armas para a sociedade civil, como também criou uma classe de pessoas que, embora houvessem perdido repentinamente seu meio de vida, estava bem armada. Cerca de 4,2 milhões de armas desapareceram dos arsenais e se somaram a pelo menos outras 3 milhões, já em mãos dos civis. Esta enxurrada de armas ajudou a armar as milícias mantidas por líderes rivais regionais, religiosos e faccionais, provocando o aumento do crime e de mortes entre uma população empobrecida e desesperada. Poderá ainda vir a solapar a estabilidade de países vizinhos, caso uma parcela significativa cruze fronteiras difíceis de controlar. Já há informações de armas AK-47 e lançadores de granadas iraquianos surgindo na Arábia Saudita.²⁰

Além dessas perdas impressionantes, há inúmeros incidentes de pequenos volumes de armas sendo perdidos ou desviados. O impacto cumulativo não é menos insidioso. No mínimo, 1 milhão de armas de fogo são perdidas ou roubadas, mundialmente, a cada ano, principalmente de particulares, embora o total provavelmente seja muito maior.²¹

Até Agora, uma Reação Medíocre

Lidar com a proliferação de armas pequenas requer uma profusão de abordagens. A experiência da Colômbia, ao longo das

últimas quatro décadas, ilustra os problemas enfrentados por governos e sociedades atolados em armas pequenas (ver Quadro 7-1). Entre as novas abordagens necessárias estão maior transparência; controles mais rígidos de exportação para evitar embarques ilícitos; maior cooperação entre alfândegas; códigos de conduta e embargos para evitar transferências a usuários questionáveis; redução do número de armas em circulação, através de programas de recompra de armas e outros métodos de coleta; e destruição de estoques excedentes.²²

Tabela 7-2. Exemplos Selecionados de Transferências de Armas Pequenas de um Ponto Crítico a Outro, Década de 70 até 2002

Origem	Recebedores
Vietnã	Após o fim da guerra do Vietnã, sobras de armas e munições americanas foram adquiridas por Cuba e, posteriormente, pelo governo sandinista da Nicarágua e insurgentes salvadorenhas.
Organização para Libertação da Palestina	Munições soviéticas confiscadas pelas forças israelenses foram transferidas pela CIA para os rebeldes Contra da Nicarágua, nos anos 80.
Nicarágua e El Salvador	Armamentos dos Estados Unidos despejados nas guerras civis da América Central nos anos 80 formaram, posteriormente, parte de um mercado negro regional, com armas indo para México, Colômbia, Peru e gangues salvadorenhas nos Estados Unidos.
Afganistão	Dois terços de armas valendo US\$ 6 – 9 bilhões, destinadas aos combatentes anti-soviéticos durante os anos 80, acabaram no Paquistão, região do Punjab na Índia, Caxemira, Tajiquistão, Sri Lanka, Myanmar e Argélia.
Líbano	Sobras de armas da guerra civil dos anos 70 e 80 foram transferidas para a Bósnia, no início dos anos 90.
Moçambique e Angola	Armas originalmente fornecidas para forças antigovernamentais em Moçambique e Angola pelo regime <i>apartheid</i> , da África do Sul, foram posteriormente contrabandeadas de volta à África do Sul, alimentando uma extraordinária onda de crimes.
Camboja	Fluxos de armas foram rastreados para as Filipinas, Aceh (Indonésia), Sri Lanka, Índia e Caxemira.
Sudeste da Ásia	Rebeldes da região de Assam, na Índia, receberam armas de outros insurgentes, inclusive dos rebeldes Tamil de Sri Lanka, Kachins de Myanmar, Khmer Rouge do Camboja e grupos Kashmiri.
Sudão e Somália	Um influxo de armas de zonas de guerra para o Quênia transformou conflitos menores entre pecuaristas em confrontos cada vez mais violentos.
Grécia e Turquia	Rebeldes PKK curdos transferiram mísseis <i>Stinger</i> para os rebeldes Tamil de Sri Lanka. Os mísseis foram fabricados na Grécia, sob licença dos Estados Unidos.
Libéria	Ex-combatentes estão supostamente contrabandeando AK-47s e outras armas para países vizinhos, em troca de bens de consumo.

FONTE: Vide nota final 19

As nações europeias ampliaram seu compartilhamento de dados, dentro do âmbito da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, na sigla em inglês). E, em dezembro de 2003, os membros do Tratado de Wassenaar sobre Controle de Exportações de Armas Convencionais e Tecnologias e Objetos de Uso Duplo – na realidade, um clube de fornecedores de armas – decidiram trocar informações regularmente. Entretanto, uma maior transparência entre agências governamentais não é o mesmo que a disposição de levar este tipo de informação ao conhecimento público.²³

Durante a última década, controles de exportação se tornaram mais rígidos e os governos começaram a exercer maior cautela em suas vendas a países envolvidos em conflitos armados ou violações de direitos humanos. Uma variedade de acordos regionais e mecanismos que tratam da fabricação, transferência e gestão de armazenagem de armas estão em vigor:

- Em 1993, a OSCE assinou os Princípios que Regem as Transferências de Armas Convencionais e, em seguida, um Documento sobre Armas Pequenas e Leves, estabelecendo os critérios sobre a fabricação e exportação, intermediação, e gestão de armazenagem e sobras de armas. Para encorajar padrões mais elevados, a OSCE publicou um Manual de Melhores Práticas (*Handbook of Best Practices*), em 2003.

- Em novembro de 1997, os membros da Organização dos Estados Americanos assinaram a Convenção Interamericana contra a Fabricação Ilícita e Tráfico de Armas de Fogo, Munição, Explosivos e Outros Materiais Afins, primeiro acordo vinculante.

- Em 1998, a União Européia aprovou um Código de Conduta sobre Exportações

de Armas, estipulando que armas não deverão ser enviadas a países onde haja risco claro de serem utilizadas para agressão externa ou repressão interna.

- Em outubro de 1998, chefes de Estado da África ocidental declararam uma moratória sobre importação, exportação e produção de armas pequenas dentro da região. Todavia, violações repetidas representam um grande desafio.

- Em 2001, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral assinou um Protocolo sobre Armas de Fogo, Munição e Materiais Afins, objetivando a criação de controles regionais sobre a posse e contra o tráfico.

- Em 2002, o Centro do Sudeste Europeu para o Controle de Armas Pequenas e Leves foi criado, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

- Em abril de 2004, representantes de 11 nações africanas das regiões dos Grandes Lagos e Chifre da África assinaram o Protocolo de Nairobi para Prevenção, Controle e Redução de Armas Pequenas e Leves, obrigando-as a adotarem medidas concretas para restringir a fabricação, tráfico e posse ilegal de armas pequenas.²⁴

Infelizmente, a eficácia desses esforços continua relativamente limitada, uma vez que quase todas são politicamente (mas não legalmente) obrigatórias e, assim, difíceis de serem impostas, já que o foco está em armas ilícitas (a maioria desconsiderando transferências sancionadas por nações), e também não há exigência expressa para que nações exportadoras respeitem leis humanitárias ou de direitos humanos internacionais. Mesmo assim, esses acordos sinalizam compromissos crescentes por parte dos governos e fazem

QUADRO 7-1. COLÔMBIA: OBSTÁCULOS PARA A PAZ

A julgar pelo impacto humano maciço, gigantesco custo econômico e ligações entre a violência generalizada, economias de mercado negro, desigualdade social e violações de direitos humanos, o pior conflito da América Latina é, sem dúvida, o da Colômbia. Causou uma crise humanitária grave e tem o potencial de disseminar a violência e instabilidade por todas a região andina e amazônica.

Este conflito está enraizado em desigualdades, exclusão social e violência endêmica extensas, remontando a várias décadas. Repressão e concentração crescente de riqueza e poder desencadearam o surgimento de grupos guerrilheiros de esquerda, nos anos 60. Em resposta, os militares ajudaram a criar grupos paramilitares que se tornaram notórios por massacres de civis.

Negociações atualmente em curso entre a *Autodefensas Unidas de Colômbia* (AUC, a maior organização “guarda-chuva” dos grupos paramilitares) e o governo de Álvaro Uribe poderão levar à desmobilização de alguns grupos armados. Mas, a anistia proposta para os membros da AUC é um retrocesso em termos de impunidade por atos vis. E as negociações podem acabar legalizando a propriedade da terra e outros bens obtidos ilicitamente.

Os esforços de paz durante as duas últimas décadas demonstram que apenas a desmobilização e a reintegração de combatentes não são suficientes. O ciclo de violência não será rompido, caso os problemas estruturais que são tanto causa como consequência do conflito permaneçam insolúveis. Aspectos-chave de uma estratégia de paz e restabelecimento de legitimidade política incluem respeito ao regime das leis e direitos humanos, acabando com a impunidade dos atos de violência cometidos por grupos armados e estabelecendo um poder judiciário independente e eficaz. Ataques a civis têm sido parte integrante das estratégias praticadas por vários grupos armados – incluindo assassinatos, desaparecimentos, tortura e seqüestros, abuso sexual de mulheres, ataques a pessoal protegido como médicos militares e deslocamento forçado de pessoas. A Colômbia possui um dos maiores números de pessoas deslocadas internamente do mundo.

A militarização em curso da sociedade colombiana representa um imenso obstáculo à paz. O Plano Colômbia, adotado pelo governo e apoiado pelos Estados Unidos, busca mobilizar toda população, seja como informantes ou como membros de grupos paramilitares locais. O estado democrático está se tornando cada vez mais subordinado à lógica da guerra e a distinção entre combatentes e civis é difusa, senão inexistente. Líderes sindicais, grupos femininos e organizações de direitos humanos são freqüentemente alvos de perseguição.

A Colômbia tem um dos níveis mundiais mais altos de desigualdade da posse da terra, o que é agravado pelos deslocamentos forçados. A ausência de oportunidades de emprego para a população urbana pobre, aumenta a pressão sobre este problema. De acordo com as Nações Unidas, 55% dos colombianos vivem na pobreza; 27% estão sob pobreza extrema. Assim, é essencial promover reformas estruturais que assegurem maior acesso à terra e a outras atividades produtivas, e adotar uma política econômica direcionada à criação de emprego, inclusive para aqueles que foram desmobilizados. Políticas fortalecidas de saúde e educação contribuirão para reduzir a pobreza e melhorar a distribuição da riqueza. Isto exige uma nação com mais recursos. Todavia, o sistema fiscal atual arrecada pouco e favorece os ricos –apenas pouco mais de 400.000 pessoas numa população de cerca de 44 milhões pagam imposto de renda.

Embora o tráfico de drogas não tenha sido o estopim do conflito, tornou-se sua força motriz. O conflito se tornou mais complexo, devido ao crescimento de grupos paramilitares que se autofinanciam através da extorsão e tráfico de drogas. Sua responsabilidade pela expulsão forçada de camponeses e suas ligações com algumas unidades das forças armadas ficaram claramente demonstradas.

A política dos Estados Unidos quanto a drogas ilícitas, como expresso no Plano Colômbia, tem se tornado cada vez mais militarizada. Os principais componentes incluem ajuda militar, conselheiros militares uniformizados e do setor privado, e fumigação aérea maciça de culturas ilegais. Mais de 350.000 hectares foram fumigados, desde 2000. Os efeitos negativos da fumigação aérea sobre o meio ambiente e a saúde humana têm sido alvo de protestos generalizados. Os camponeses são os que mais sofrem com o Plano Colômbia, enquanto o tráfico internacional e as redes de lavagem de dinheiro continuam praticamente intocáveis. Anos de tentativas para acabar com a produção de coca na Colômbia parecem ter conseguido apenas uma mudança geográfica da área de cultivo. Não há redução visível na disponibilidade de drogas nos mercados ocidentais.

Uma política alternativa seria não criminalizar os camponeses produtores de coca, substituir a fumigação aérea por projetos de erradicação manual, promover projetos de desenvolvimento alternativos que levem em conta as causas sociais e econômicas que forcem camponeses ao cultivo ilícito e tentar assegurar para outras culturas melhor acesso ao mercado.

Manuela Mesa, Centro de Investigación para la Paz, Madri

fonte: Vide nota final 22.

parte de um processo de criação de normas e regulamentos novos.²⁵

Todavia, práticas questionáveis continuam a ocorrer. Em 2003, por exemplo, o Reino Unido decidiu continuar com as exportações para Indonésia, apesar do Código de Conduta da UE. Embora a preocupação crescente com segurança nesta era de terrorismo presumivelmente recomendasse maior cautela com as transferências, a “guerra ao terror” está tendo, de certa forma, o efeito oposto. A disposição de um governo recipiente juntar-se à coalizão “antiterror”, freqüentemente, relega seus abusos aos direitos humanos e a outras considerações.²⁶

Em nível global, o controle de armas pequenas recebeu um novo impulso a partir de uma conferência das Nações Unidas, em 2001, que levou a um Programa de Ação. Embora tenha ficado aquém das expectativas de grupos engajados da sociedade civil, o programa efetivamente encoraja governos a adotarem leis e regulamentos adequados e a informar as medidas que estão tomando em várias áreas: melhoria de gestão de estocagem, controle de transferência e regulação de intermediação, melhorias na marcação e rastreamento de armas e também registro, estabelecimento de penalidades criminais para o tráfico, recolhimento e disposição de armas excedentes e aumento da conscientização pública.²⁷

Uma coalizão global da sociedade civil, a Rede de Ação Internacional sobre Armas Pequenas, está pressionando os governos a cumprirem seus compromissos e a fecharem o fosso entre retórica e ação. Enquanto isso, vários governos, organizações internacionais e não-governamentais (ONGs) se reuniram no que foi denominado “Processo de Genebra” para consultas informais regulares

sobre esta questão. Avanços na implementação do Programa de Ação estão particularmente lentos na África do Norte, Oriente Médio e partes da Ásia. A fim de estimular as ações, o Centro Regional de Segurança Humana, na Jordânia, organizou um *workshop* sobre medidas nacionais e regionais e uma ONG foi fundada em novembro de 2002.²⁸

O Brasil, assolado pelo crime, promulgou o Estatuto do Desarmamento, em dezembro de 2003, que estabelece, entre outros objetivos, a proibição do porte de armas de fogo.

Outro esforço em nível global é o Protocolo de Armas de Fogo à atual Convenção contra o Crime Transnacional Organizado, que a Assembléia Geral da ONU adotou, em maio de 2001. O protocolo visa promover a cooperação entre governos para a prevenção e combate à fabricação ilícita e ao tráfico de armas de fogo, componentes e munição, através do desenvolvimento de normas internacionais harmônicas. Todavia, até setembro de 2004, apenas 52 nações haviam assinado (Estados Unidos, França e Rússia, especialmente, não o fizeram); as 26 ratificações até hoje ainda estão muito aquém das 40 necessárias para que o protocolo entre em vigor.²⁹

Vários governos intensificaram seus esforços, aplicando maior rigor no controle interno. Os esforços enfocaram particularmente a posse de armas automáticas e semi-automáticas. Uma das iniciativas mais ambiciosas ocorreu no Canadá, que promulgou uma nova lei, em janeiro de 2003. E o Brasil, assolado pelo crime – onde 300.000 pessoas foram mortas em violência urbana na última década –, promulgou o Estatuto do

Desarmamento, em dezembro de 2003, que estabelece, entre outros objetivos, a proibição do porte de armas de fogo, elevação da idade mínima para a posse legal para 25 anos e a realização de um referendo nacional, em 2005, sobre a proibição de todas as vendas de armas e munição. Na Tailândia, o Primeiro-ministro Thaksin Shinawatra deseja tornar o país livre de armas dentro de cinco a seis anos, a partir de uma proibição de novas vendas. Nos Estados Unidos, por outro lado, a influência política do *lobby* das armas impede qualquer medida mais ousada. O poder da *National Rifle Association* foi novamente demonstrado em setembro de 2004, quando o Governo Bush e o Congresso deixaram de prorrogar uma proibição de 1994 sobre armas de assalto, numa afronta ao grande apoio popular à proibição.³⁰

Finalmente, embargos internacionais de armas – embora caracteristicamente não limitados a (ou focados em) armas pequenas – são outra iniciativa de controle do fluxo ilícito de armas. Vários governos e grupos rebeldes têm sido objeto de embargos de armas pelas Nações Unidas, desde 1990 (ver Tabela 7-3). Além disso, a União Européia aplicou embargos à Líbia, China, Myanmar, vários países sucessores iugoslavos, República Democrática do Congo, Sudão, Nigéria, Indonésia e Zimbábue. Estes esforços, porém, são freqüentemente violados, necessitando de maiores recursos para monitoração e implementação.³¹

Os esforços para limitar e controlar o fluxo de armas pequenas são apenas uma face da moeda; a outra face é a redução do número de armas em circulação. Uma das tarefas mais urgentes é o recolhimento de armas que sobram após o fim das guerras civis. Desde 1990, houve pelo menos 17 grandes operações

de manutenção da paz, não só das Nações Unidas – na América Central, Balcãs, diferentes regiões da África subsaariana, Afeganistão e Camboja –, cujos mandatos incluíam o desarmamento de ex-soldados e combatentes rebeldes.³²

Caracteristicamente, no final de um conflito não existe um inventário seguro ou confiável das armas em poder dos combatentes, e assim torna-se difícil estabelecer uma base e avaliar quando o desarmamento está, de fato, ocorrendo. Durante as negociações de paz, cada lado tem interesse em inflar o número de armas sob seu controle, a fim de ganhar concessões dos oponentes. Quando se chega ao desarmamento efetivo, todavia, os protagonistas tendem a minimizar seus estoques, entregando apenas uma parcela das armas e retendo as melhores. Duas perguntas importantes, não respondidas, são se medidas coercitivas devem ser tomadas, caso alguns dos atores descumpram compromissos e se os civis, além dos ex-combatentes, também devem ser desarmados.³³

A escolha do momento é crucial. Idealmente, o desarmamento deve ser realizado logo que a situação política seja favorável e os recursos adequados e as forças de paz em número suficiente de efetivos estejam posicionadas. Freqüentemente, porém, há muita demora na criação de condições favoráveis e a experiência revela que a disposição dos protagonistas de serem desarmados tende a diminuir, ao longo do tempo, independentemente dos compromissos no papel. E, uma vez que as armas são recolhidas, alguém deverá decidir o que fazer com elas. Mantenedores da paz freqüentemente as repassam para um exército nacional reconstituído (que integre soldados governamentais e rebeldes), ao invés de

DESARMANDO AS SOCIEDADES PÓS-GUERRA

Tabela 7-3. Embargos Internacionais de Armas, 1990 até o presente

País-alvo	Entrada em Vigor	Duração	Observações
Iraque	Agosto de 1990	Em curso	
Antiga Iugoslávia	Setembro de 1991	Junho de 1996	
Somália	Janeiro de 1992	Em curso	
Líbia	Março de 1992	Abril de 1999	
Libéria	Novembro de 1992	Em curso	O embargo original terminou em março de 2001, porém foi substituído por outro, imposto por outros motivos.
Haiti	Junho de 1993	1994	
Angola (rebeldes UNITA)	Setembro de 1993	Em curso	
Ruanda (rebeldes)	Maior de 1994	Em curso	Aplicado apenas para grupos rebeldes, após agosto de 1995
Afganistão	Dezembro de 1996	Janeiro de 2002	Iniciado como embargo voluntário; tornou-se obrigatório em dezembro de 2000. Após janeiro de 2002, restrito a Osama bin Laden e membros da al Qaeda e Talibã.
Antiga Iugoslávia, Kosovo	Março de 1998	Setembro de 2001	
Serra Leoa (rebeldes RUF)	Outubro de 1997	Em curso	Aplicado apenas para rebeldes RUF, após junho de 1998.
Eritreia e Etiópia	Fevereiro de 1999	Maior de 2001	Iniciado como embargo voluntário; tornou-se obrigatório, em maio de 2000.

FONTE: Vide nota final 31.

destruí-las. Entretanto, controles fracos sobre elas e o fato de muitos soldados ganharem pouco são um convite para o roubo e venda de armas, causando problemas adicionais.³⁴

Além dos esforços de coleta de armas no contexto de operações de manutenção da paz, foi lançada uma variedade de programas de recompra, encorajando as pessoas a entregarem suas armas, voluntariamente, em troca de compensação monetária. Frequentemente, os governos estabelecem um período de “anistia”, durante o qual armas sem licença ou ilícitas podem

ser entregues sem receio de processo. Após a guerra civil de El Salvador, por exemplo, um programa de mercadorias-por-armas, conduzido pelo Movimento Patriótico contra o Crime, recolheu quase 5.000 armas de 1996 a 1997, e a empresa de Nova York *Guns for Goods* patrocinou a troca de alimentos e roupas por armas em três cidades. Em ambos os casos, a falta de recursos limitou sua eficácia. Na vizinha Nicarágua, incentivos em espécie e em alimentos e um programa de microempreendimento, patrocinado pela Itália, renderam 64.000 armas de 1992 a 1993

(com outras 78.000 confiscadas). Em Moçambique, após os conflitos, o Conselho Cristão iniciou o projeto Transformação de Armas em Charruas, em 1995 (garantido, em parte, pela Alemanha e Japão), que permitiu às pessoas trocarem armas por vacas, arados, máquinas de costura e bicicletas.³⁵

Além dos esforços de coleta de armas no contexto das operações de manutenção da paz, foi lançada uma variedade de programas de recompra.

Lições importantes foram extraídas destes esforços. A compensação monetária pelas armas é uma forma, mas pode incentivar o roubo de armas para trocá-las por dinheiro, fomentando assim atividades ilícitas. O preço pode ser um fator crucial: se muito abaixo do valor do mercado negro, poucas armas serão entregues; se muito acima, por outro lado, estimulará o mercado negro. Mas, especialmente nos países em desenvolvimento, onde se pode esperar que muitos ex-combatentes retornem a áreas rurais, os programas que fornecem alimentos ou implementos agrícolas são mais apropriados do que a oferta de dinheiro. Em termos gerais, esquemas de recompra tendem a ser mais bem-sucedidos quando são incorporados em programas comunitários mais amplos.³⁶

O PNUD está promovendo programas “armas para o desenvolvimento” em mais de 15 países nos Bálcãs, África subsaariana e América Central. Na Albânia, onde cerca de 200.000 armas saqueadas de depósitos do governo ainda estavam em circulação, um projeto do PNUD, de 2002 a 2004, fez comunidades competirem por recursos para projetos desenvolvimentistas, através da entrega de armas. No Camboja,

esforços de “armas-para-desenvolvimento” atraíram apoio financeiro da UE. Outrora, uma reserva praticamente exclusiva de ministérios de defesa e de relações exteriores, os programas de recolhimento de armas apoiados por doadores internacionais estão cada vez mais integrando as análises de desarmamento e desenvolvimento. A partir do final dos anos 90, os governos britânicos, canadenses, alemães e japoneses desenvolveram respostas transeitoriais que congregam diferentes tipos de especialização.³⁷

Em geral, números significativos de armas foram recolhidos nos últimos anos, através de uma variedade de métodos (ver Tabela 7-4). Há hoje um reconhecimento crescente de que é melhor destruir as armas para evitar que sejam roubadas. As Nações Unidas, por exemplo, patrocinou o Dia Global da Destruição de Armas, em julho de 2002, com eventos destinados a causarem impacto público na Argentina, Brasil, Bósnia, Sérvia, África do Sul, Indonésia, Filipinas e outros países. No Brasil, a ONG *Viva Rio* foi instrumental na destruição de 100.000 armas, em 2001 – o maior número destruído num único dia, em qualquer lugar do mundo.³⁸

Todavia, as maiores quantidades de armas destruídas envolveram excedentes de estoques policiais ou militares, eliminando mais de 8 milhões de armas pequenas, desde 1990 (ver Tabela 7-5). Rússia, Ucrânia e Bulgária poderão em breve destruir outras 3,2 milhões de armas indesejadas. (A Rússia planejava desativar 1 milhão de armas pequenas, juntamente com 140 milhões de pentes de munição, entre 2002 e 2005, porém ainda está considerando exportar ao invés de destruir.)³⁹

Muito do que ocorreu em prol de uma maior coleta e destruição de armas, ao longo da última década, foi encorajador. Porém, é

DESARMANDO AS SOCIEDADES PÓS-GUERRA

Tabela 7-4. Programas Selecionados de Recolhimento de Armas Pequenas, de 1989 a 2003

Região/País	Período	Organização ou Implementação	Armas Pequenas Recolhidas ¹	
			Armas	Pentes de Munição
África				
Máli	de 1995 a 96	PNUD	3.000	—
Moçambique	de 1995 a 2003	Moçambique, governos sul-africanos	34.903	11,4 milhões
Libéria	de 1996 a 97	Força de Paz da ONU/África Ocidental	17.287	1,4 milhão
Serra Leoa	de 1999 a 2002	Força de Paz da ONU/África Ocidental	26.000	935.495
Angola	2002	Grupo rebelde UNITA	25.000	—
África do Sul	desde 1995	Governo	260.000	—
Américas				
Nicarágua	de 1989 a 93	Força de Paz da ONU	159.833	250.000
El Salvador	de 1992 a 93, de 1996 a 99	Força de Paz da ONU, ONGs Antiarmas	28.927	4,1 milhões
Brasil	de 2001 a 02	Governo, ONGs	110.000	—
Argentina	de 2001 a 02	Governo, ONGs, ONU	12.766	7.200
Ásia-Pacífico				
Austrália	de 1996 a 98	Governo	643.726	—
Camboja	de 1998 a 2002	Governo	119.000	—
Paquistão	de 2001 a 02	Governo	141.180	848.407
Tailândia	2003	Governo	100.000+	—
Europa				
Croácia	de 1996 a 97	Força de Paz da ONU	21.929	1,8 milhão
Grã-Bretanha	de 1996 a 97	Governo	185.000	—
Kosovo	1999	Força de Paz da OTAN	38.200	5 milhões
Albânia	de 1997 a 2002	Agências da ONU	200.377	—
Bósnia	de 1999 a 2002	Força de Paz da OTAN	96.230	6,6 milhões

¹Algumas destas armas foram posteriormente destruídas
 FONTE: Vide nota final 38.

necessário um maior avanço, a fim de verdadeiramente enfrentar a praga das armas pequenas. Considerando que surgem cerca de 8 milhões de novas armas a cada ano, a produção ainda supera a destruição, no mínimo, por um fator de 10.

Do Combate à Vida Civil

Nos países que se recuperam de conflitos armados, o processo de desmobilização de soldados e outros combatentes é um desafio gigantesco. Assegurar que as armas não se disseminem para novos conflitos é apenas uma

das dimensões do problema; um outro é evitar que ex-combatentes se tornem agentes de descontentamento e instabilidade. A reintegração destes à vida civil é uma tarefa monumental, numa ocasião quando a guerra destruiu grande parte da infra-estrutura pública, a atividade econômica continua debilitada e os tesouros nacionais estão exauridos. Embora não haja violência política, a violência social e criminal estão, freqüentemente, em ascensão.

A desmobilização envolve, caracteristicamente, o alojamento temporário de ex-combatentes em áreas onde podem ser desarmados, receber alimentação e cuidados médicos, e algum treinamento básico e

Tabela 7-5. Principais Esforços de Destruição de Armas Pequenas, 1990-2003

País	Período	Nº de Armas Destruídas
Alemanha	de 1990 a 2003	2,2 milhões
China	de 1999 a 2001	1,3 milhão
Rússia	de 1998 a 2002	890.000
Estados Unidos	de 1993 a 96	830.000
Austrália	de 1997 a 98	644.000
África do Sul	de 1998 a 2001	315.000

FORNTE: Vide nota final 39.

orientação para ajudá-los a lidar com a vida civil. Nos países pobres, os recursos disponíveis são, quase sempre, insuficientes, e assim, estes locais são inadequados – sem saneamento e acomodações apropriadas e comida suficiente. Atrasos devidos à carência de recursos ou obstáculos políticos e burocráticos podem, às vezes, desfazer todos os esforços de desmobilização. Posteriormente ao estágio de alojamento, a capacidade e disposição de as comunidades absorverem ex-combatentes e suas famílias é crucial para o sucesso dos esforços de reintegração. Um obstáculo é que, em guerras civis, a população civil sofre o impacto maior da violência e fica indignada com aqueles que julga responsáveis pelo seu sofrimento.⁴⁰

Encontrar novos meios de vida é freqüentemente difícil. Mesmo quando surgem trabalho e benefícios de curto prazo, não há garantia de um emprego de mais longo prazo. Muitos ex-combatentes enfrentam dificuldades tremendas, devido não só a sua baixa instrução e qualificação, como também a sua pouca experiência com o ambiente do mundo civil. O treinamento em especializações civis ou não existe ou é inadequado. Oportunidades de emprego são raras. Conseqüentemente, a tentação de se engajar no banditismo, tráfico de drogas ou outras atividades criminosas para

sobreviver pode ser difícil de resistir – particularmente quando tende a ser mais lucrativa do que a vida precária de um agricultor de subsistência ou trabalhador diarista. Outros podem decidir vender armas que porventura guardaram a fim de suplementar suas baixas rendas, alimentando um desmedido mercado negro de armas excedentes.⁴¹

A reintegração de ex-combatentes precisará acompanhar a reconstrução geral da sociedade, inclusive reconciliação e consolidação de processos políticos e instituições que possam evitar nova instabilidade e violência. A experiência recente de Angola é um exemplo das dificuldades envolvidas. (Ver Quadro 7-2).⁴²

Em alguns casos, a instabilidade contínua agrava o desafio, como demonstra a situação do Afeganistão. Estagnação econômica, desemprego, faccionalismo político e o contínuo poder de déspotas regionais representam uma situação espinhosa. O que agrava mais este problema é o lento e inadequado desembolso da ajuda internacional e o retorno mais rápido do que esperado de refugiados, o que estressa os recursos e gera animosidade crescente. A continuada operação militar dos Estados Unidos na realidade ajudou os déspotas a consolidarem o poder, alienando grande parte da população.⁴³

A experiência com desmobilização em diferentes partes do mundo, ao longo dos últimos 10 a 15 anos é, definitivamente, variada (ver Tabela 7-6). Mas, sem dúvida, o entendimento prático do que é necessário para viabilizar os processos de desmobilização e reintegração pós-conflito aumentou consideravelmente.⁴⁴

Vários fatores são cruciais para um resultado bem-sucedido. A capacidade governamental e vontade política são os mais

QUADRO 7-2. ANGOLA: O DESAFIO DA RECONSTRUÇÃO

Angola é um laboratório para os complexos desafios de reconstrução de países emergindo de muitos anos de guerra. De uma população total de 13 milhões, a guerra matou ou mutilou cerca de 1 milhão de pessoas; há aproximadamente 4 milhões de pessoas deslocadas internamente e 500.000 refugiados nos países vizinhos. A guerra civil devastadora que durou de 1975 até 2002 lançou o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) contra a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA).

Angola é rica em recursos minerais e agrícolas. É o segundo maior produtor de petróleo da África subsaariana – com uma produção de 900.000 barris/dia, devendo superar a Nigéria, até 2008 – e possui a quarta maior reserva de diamantes do mundo. Mas, com petróleo e diamantes alimentando a guerra, a agricultura e a indústria ou foram destruídas ou desprezadas. Durante a guerra, empréstimos de bancos internacionais foram garantidos contra a produção futura de petróleo, hipotecando o futuro do país. O país atualmente ocupa a 166ª posição entre 175 países no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD: 70% da população vive na pobreza; a expectativa de vida, de aproximadamente 40 anos, está um terço abaixo da média dos países em desenvolvimento; uma em cada quatro crianças morre antes de completar cinco anos; 60% da

população não dispõe de acesso à água potável; e mais da metade das crianças não frequenta escolas. Cerca de 1,5 milhão de pessoas dependem da assistência internacional para comer.

A morte do Comandante da UNITA Jonas Savimbi, em fevereiro de 2002, abriu caminho para a assinatura dos Acordos de Luena e a desmobilização da UNITA. Mas, Cabinda, onde a Frente de Libertação do Enclave de Cabinda luta pela secessão, ainda está em guerra. Esta província produz 60% do petróleo de Angola, porém sofre de uma pobreza ainda maior do que o país como um todo. Partes da região estão hoje com acesso negado para grupos de direitos humanos e observadores estrangeiros.

O Banco Mundial e agências das Nações Unidas estão hoje fornecendo apoio a mais de 400.000 ex-combatentes e suas famílias. Os esforços focam agricultura, treinamento vocacional, criação de emprego e colocação, e apoio ao micro-crédito. A reintegração deverá ser concluída até dezembro de 2006. Porém este apoio não é suficiente. A situação das mulheres é particularmente crítica, uma vez que seu “status” como ex-combatentes nunca foi reconhecido. Da mesma forma, a maioria dos refugiados e pessoas deslocadas retornou sem qualquer assistência e continua altamente vulnerável. O desarmamento teve pouco impacto na redução do número de armas pequenas (a maior parte em poder

decisivos. Porém, outros fatores importantes incluem a influência exercida por fatores externos; coordenação entre agências doadoras nacionais, ajuda internacional e organizações desenvolvimentistas e grupos da sociedade civil; percepções políticas de custo-benefício entre combatentes, comunidades locais e outros agentes; e oportunidades econômicas para aqueles que buscam reintegração.⁴⁵

Crianças-soldados têm necessidades específicas. Muitas delas nunca tiveram uma infância “normal” e algumas só conhecem a violência organizada. Família, amigos e comunidade foram assoladas pela guerra; escolas frequentemente são destruídas ou abandonadas, o que quer dizer que muitas

crianças-soldados são analfabetas e sem qualquer qualificação para a vida civil. Em geral, mais de meio milhão de crianças – a maioria entre 15 e 18 anos, mas algumas muito mais jovens – foram recrutadas para as forças armadas e uma variedade de grupos armados não-governamentais, em mais de 85 países em todo o mundo. Acredita-se que mais de 300.000 destes menores estejam ativamente envolvidos em lutas em cerca de 33 conflitos recentes ou em andamento. Enquanto algumas foram recrutadas à força, outras foram motivadas a se alistar pela pobreza – particularmente falta de instrução, ausência de emprego, exclusão e discriminação. Uma vez que as armas pequenas são simples de operar e leves, sua proliferação facilitou o crescimento

QUADRO 7-2. ANGOLA: O DESAFIO DA RECONSTRUÇÃO

de civis), calculado em torno de 4 milhões. Imensas áreas ainda estão inacessíveis devido a minas terrestres (estimadas a grosso modo entre 2 e 6 milhões), que impedem o retorno e retomada da agricultura. A desativação provavelmente levará cerca de 10 anos.

Uma rede clientelista se estende por todos os setores da sociedade angolana. Acesso a emprego, bens, serviços e recursos depende dessas relações e é marcado por divisões classistas, étnicas e regionais. Em muitas municipalidades, comunas e aldeias, o Estado é praticamente ausente, não há vontade política e meios para prestar serviços sociais. O controle da máquina estatal pelo MPLA permite-lhe se apropriar dos recursos, controlar a riqueza e criar uma autocracia predatória, turvando a distinção entre partido e governo. Entretanto, isto é um sintoma geral da cultura política angolana: outros partidos provavelmente fariam o mesmo se estivessem no poder.

A UNITA se transformou num partido político, porém, a reconciliação – tão necessária – não é parte do debate público. A situação continua volátil e atos de violência política têm ocorrido. Há um clima de terror, especialmente nas áreas rurais. Tensões podem se agravar próximo às eleições gerais, que devem ser realizadas em 2006. O medo continua a limitar a participação de amplos setores da população nos assuntos públicos, alimentado por uma cultura política que confunde crítica com subversão e por autoridades

públicas que utilizam o argumento de patriotismo e soberania para silenciar vozes opositoras.

As eleições poderão ser um divisor de águas. Mas só se as necessidades básicas da população forem atendidas, para que as preocupações quanto à sobrevivência diária não eclipssem o debate político, caso o cadastramento de eleitores avance, suficientemente, e caso maior liberdade de informação seja criada, acabando com o quase monopólio total da mídia pelo Estado. Só assim poderá a incipiente, mas ainda fraca, sociedade civil se fazer ouvir. De outra forma, as eleições servirão apenas para legitimar o sistema autoritário do MPLA.

Angola praticamente desapareceu da agenda internacional, já que a guerra acabou. Há perigo de a comunidade internacional apoiar o governo, enquanto outros países têm assegurado um suprimento contínuo de petróleo. Porém, o apoio de doadores deverá estar condicionado a avanços em direção à transparência, boa governança e conduta democrática. Além disso, as empresas petrolíferas e outros investidores estrangeiros deverão prestar contas de suas atividades. Estas são tarefas cruciais para a sociedade civil, dentro e fora de Angola.

- Mabel González Bustelo, *Centro de Investigación para la Paz, Madrid*

fonte: Vide nota final 42.

das fileiras de crianças-soldados.⁴⁶

O Unicef desempenhou um papel-chave no desenvolvimento de programas de assessoramento, alfabetização e vocacionais, buscando reunificar as crianças com suas famílias em Serra Leoa, Burundi, Libéria, Angola, Sri Lanka e Filipinas. Há esforços em curso para proibir o recrutamento de menores. Em maio de 2000, o Protocolo Opcional à Convenção dos Direitos da Criança, que trata do envolvimento de crianças em conflitos armados, foi submetido à assinatura. Entrou em vigor em fevereiro de 2002, e 78 nações já o ratificaram. O protocolo eleva a idade mínima para participação direta em hostilidades, recrutamento obrigatório e qualquer

recrutamento por grupos armados não-governamentais, de 15 para 18 anos.⁴⁷

Programas de desmobilização e reintegração sofrem freqüentemente de uma falta de apoio financeiro, carecendo de um compromisso dedicado dos países doadores. Em geral, tem sido mais fácil obter financiamento para desarmamento do que para desmobilização; o componente de reintegração – que tende a ter menos visibilidade e exigir compromissos de longo prazo – tem sido particularmente burlado.⁴⁸

Tão importante como assegurar que ex-combatentes não sejam uma ameaça contínua para a sociedade é não prestar assistência a eles às custas de outros grupos que sofreram

DESARMANDO AS SOCIEDADES PÓS-GUERRA

Tabela 7-6. Experiências Seleccionadas de Desmobilização em Países Emergentes de Guerras, de 1992 ao Presente

País	Observações
El Salvador	Uma taxa de desemprego atingindo 50% tornou a reintegração extremamente difícil para muitos dos 40.000 soldados e guerrilheiros desmobilizados em 1992. Gangues fortemente armadas, formadas por alguns ex-soldados e jovens insatisfeitos, são responsáveis por assassinatos, seqüestros, roubos e tráfico de armas e de drogas.
Nicarágua	A promessa de grande parte das terras, tratamento de saúde e ajuda econômica para 88.000 combatentes sandinistas e contras desmobilizados, e suas famílias, não se materializou. A penúria aguda levou ex-combatentes a se voltarem para o banditismo e o tráfico de armas. Levaram anos para se chegar a um acordo com todos os grupos.
Moçambique	O financiamento internacional insuficiente e atrasado limitou programas de reintegração, como treinamento vocacional, esquemas de obras públicas e fornecimento de sementes e implementos agrícolas. A falta de emprego levou a um aumento do crime e da violência.
Serra Leoa	Em janeiro de 2002, um total de 72.490 combatentes havia concluído o processo de desarmamento. A reintegração de longo prazo depende da revitalização da economia, empregos e projetos comunitários bem planejados. Não está claro quantos ex-combatentes encontraram um novo meio de vida.
Libéria	Um acordo de paz acabou com a guerra civil, em agosto de 2003. No verão de 2004, 49.000, dos 60.000 antigos combatentes governamentais e rebeldes haviam sido desarmados, e cerca de 7.000 receberam treinamento vocacional. Porém, a ajuda insuficiente ameaça a reintegração, o reassentamento de refugiados e de pessoas deslocadas internamente e a reconstrução.
Afeganistão	Condições econômicas precárias impedem a reintegração de ex-combatentes. Um projeto-piloto da ONU ajuda 20.000 ex-combatentes e suas comunidades, através de treinamento vocacional e profissional, esquemas geradores de renda através de microcrédito e formação de microempresas, e parcerias público-privadas de investimento. A Organização Internacional do Comércio está oferecendo treinamento necessário para o setor de construção.
Sri Lanka	Considerando os graves problemas de desemprego, a reintegração de um grande número de ex-combatentes poderá exacerbar as tensões sociais. Desertores das forças armadas de Sri Lanka são responsáveis pelo aumento do crime no sul do país.

FONTE: Vide nota final 44.

com os conflitos (como refugiados e pessoas deslocadas internamente), quase sempre por culpa daqueles que estão sendo desmobilizados. Faz sentido, portanto, desenvolver programas integrados que beneficiem amplamente as comunidades. Afinal, só as

comunidades progressistas poderão assegurar que ex-combatentes, ou outros, não recorram às armas para acerto de contas. Neste contexto, nunca será demasiado realçar a importância de proporcionar justiça pós-conflito, apoiar a reconstrução e promover a reconciliação.⁴⁹

Teóricos e praticantes tradicionais de segurança tendem a supor que o importante é lidar com os armamentos. Aqueles que promovem uma visão alternativa da

Proliferação Nuclear

Existem muitos perigos graves decorrentes das cerca de 28.000 armas nucleares mantidas por oito nações em todo o mundo. O mais perigoso é a ampla disponibilidade de urânio e plutônio altamente enriquecidos, os materiais físséis no núcleo das armas nucleares. Esses materiais se tornaram mais acessíveis a terroristas, devido ao colapso da União Soviética e à segurança precária dos estoques nucleares nas antigas repúblicas soviéticas e em dezenas de outros países possuidores de energia nuclear.¹

Existe também o perigo de algumas nações adquirirem armas nucleares explorando as brechas do Tratado de Não-proliferação Nuclear (TNP). Da forma que está redigido, os países podem adquirir tecnologias que os conduzam à beira da capacidade de armas nucleares, sem necessariamente violar os termos do acordo; poderão então abandonar o tratado sem sofrer penalidades.

Finalmente, há dúvidas crescentes sobre a sustentabilidade do regime de não-proliferação. Isto é mais perturbador nas nações com capacidade tecnológica de desenvolver armas nucleares e que tomaram uma decisão política de não fazê-lo. Alguns líderes brasileiros e japoneses, por exemplo, têm sugerido abertamente que seus respectivos países reconsiderem as opções de armas nucleares. Revelações recentes, dando conta de que cientistas da Coreia do Sul produziram uma pequena quantidade de urânio altamente enriquecido, também

suscitam temores. Alguns dos insucessos na contenção da não-proliferação resultaram de falhas do próprio regime de não-proliferação; muitos outros derivam da má vontade de cobrar compromissos assumidos e exigir cumprimento das resoluções tão determinantemente aprovadas.²

Existem entretanto tendências positivas a serem consolidadas. Desde a assinatura do TNP, em 1968, mais países desistiram de programas de arma nuclear do que iniciaram. Existem menos armas nucleares no mundo, e menos nações com estes programas, do que existiam 20 anos atrás. Os Estados Unidos e a União Soviética continuam a cooperar na desmontagem e segurança das armas nucleares e materiais da guerra fria. No entanto, o Tratado bilateral de Moscou é omissivo em medidas de verificação e qualquer um dos participantes pode desistir ao final de seu termo; assim ele deixa de fortalecer tratados anteriores de controle de armas, o START I e II.³

A decisão da Líbia de desistir e comprovadamente desmontar sua capacidade clandestina de armas nucleares é um sucesso importante. A Líbia seguiu o exemplo da África do Sul – o primeiro país a construir armas nucleares e a então desistir delas, em 1993 – e deveria servir de modelo para outras nações delinqüentes.⁴

Por outro lado, Índia, Paquistão e presumivelmente Israel se filiaram ao “clube” nuclear. A crise do Iraque,

PROLIFERAÇÃO NUCLEAR

disseminação de tecnologias nucleares pelo Paquistão, as artimanhas da Coreia do Norte e preocupações sobre o Iraque aumentaram a vigilância internacional sobre os perigos representados pela proliferação. Diante destes perigos, a União Européia tomou uma nova decisão para a proliferação, se

esforçando para frustrar os programas da Líbia e Iraque e adotando uma estratégia unificada que requer concordância plena com as normas de não-proliferação em todos os acordos futuros de comércio e cooperação.⁵

Para consolidar esses sucessos e prevenir novas ameaças, o mundo necessita de uma nova estratégia. A meta desta estratégia agora deve ser a concordância universal com as normas e termos de um regime restrito de não-proliferação nuclear. Os Estados Unidos devem assumir a liderança no desenvolvimento deste plano global. Para que isto aconteça, a próxima administração terá de trabalhar com afinco para recompor a perda de credibilidade de

Washington, depois das acusações falsas ao Iraque da posse de armas de destruição em massa. Deve também reverter o curso da atual política nuclear dos Estados Unidos, com um compromisso ao Tratado



O míssil balístico intercontinental *Peacekeeper*

Abrangente de Proibição de Testes Nucleares e a um Tratado verificável de Proibição da Produção de Materiais Físseis, bem como cessando toda pesquisa e desenvolvimento de novas armas nucleares. Concordância significa mais do que assinatura de tratados ou declarações de boas intenções – significa

atuação. E “universal” significa que todas as partes implicadas devem concordar com as normas e condições aplicáveis. Isto inclui atores que se filiaram ao TNP e os que não se filiaram. Também inclui corporações e indivíduos. O peso do compromisso abrange não somente as nações procurando se capacitar às armas nucleares através de programas de ciclo de uso duplo de combustível ou aqueles incentivando a proliferação, através de transferência de tecnologia, mas também nações com armas nucleares que não estão honrando seus compromissos.

Cinco obrigações compõem a estratégia de consentimento mundial. O pleno atendimento atenderá aos problemas mais urgentes. Cada um destes objetivos gerais requer políticas subsidiárias nacionais e intencionais, recursos e reformas institucionais. Algumas destas medidas requerem novos códigos de conduta voluntários e novas leis; outras necessitam

somente da vontade de atender aos compromissos existentes.⁶

Primeiramente, países sem armas nucleares devem reafirmar seu compromisso de nunca adquirir estas armas. Este compromisso deve se desenvolver para a proibição de aquisição adicional nacional de instalações que possam produzir materiais usados diretamente em armas nucleares (plutônio separado e urânio altamente enriquecido).

Em segundo, os países devem proteger todos materiais nucleares, mantendo normas e mecanismos de segurança e monitoramento, e responder por todos os materiais físséis sob qualquer forma. Tais mecanismos se fazem necessários para prevenir o terrorismo nuclear e concomitantemente criar a possibilidade de um desarmamento nuclear seguro. Devem ser desenvolvidas opções para o descarte seguro, a longo prazo, de materiais físséis.

Em terceiro lugar, os países devem estabelecer proibições aplicáveis a corporações e países que ajudem secretamente a aquisição de tecnologia, material, e *know-how* necessários para armas nucleares.

Em quarto, medidas devem ser tomadas para desvalorizar o valor político e militar das armas nucleares. Todos os países devem

honrar seus compromissos de banir testes explosivos nucleares e minimizar o papel das armas nucleares nas medidas de segurança e política internacional. Devem também identificar e esforçar-se para criar condições necessárias para a eliminação inspecionada de todos os arsenais nucleares.

Em quinto lugar, os países devem se comprometer a desenvolver estratégias diplomáticas baseadas em resolução de conflitos. Aqueles que possuem armas nucleares devem usar sua liderança para resolver conflitos regionais que levem ou justifiquem a procura de segurança por parte de alguns países, através de armas nucleares, biológicas ou químicas.

Líderes políticos devem forjar uma nova e corajosa estratégia de segurança nuclear – uma que proteja e elimine materiais nucleares antes que terroristas possam roubá-los, e que reforce um regime de não-proliferação gravemente atingido, antes que surjam novos países nucleares. Com envolvimento ativo de cidadãos conscientes, com colaboração internacional e com real liderança esta é uma meta exequível.

- *Joseph Cirincione, Carnegie Endowment
for International Peace*

Armas Químicas

Os ataques de 11 de setembro aos Estados Unidos e a subsequente “guerra ao terrorismo” chamaram a atenção do público e do governo quanto à importância da aceleração dos programas antiterrorismo e de não-proliferação de armas. Felizmente, todas as grandes potências concordaram em abolir uma das principais classes de armas de destruição em massa: as armas químicas. O uso pelo Iraque de tais armas contra seus cidadãos curdos em Halabja, em março de 1988, e o uso do gás sarin pelo grupo terrorista japonês Aum Shinrikyo, no metrô de Tóquio, em março de 1995, ilustram o terrível potencial dessas armas mortais.¹

Atualmente, apenas seis países no mundo possuem estoques declarados de armas químicas - Albânia, Índia, Líbia, Rússia, Coreia do Sul e Estados Unidos. Rússia e Estados Unidos possuem acima de 98% destes estoques. Um dos maiores perigos é a possibilidade de desvio e ameaça terrorista. Ao longo da década passada, inspeções bilaterais e multilaterais de arsenais, *in loco*, demonstraram quão vulnerável são alguns, se não todos, à infiltração, roubo e possível desvio para grupos nacionais ou subnacionais.²

Duas décadas atrás, os Estados Unidos e a União Soviética concordaram unilateral e reciprocamente em abolir seus grandes e obsoletos arsenais. Este compromisso foi fortalecido em 1993, quando estes dois juntaram-se a 128 outros países na *Convenção de Armas Químicas*, internacionalmente mandatória. A convenção entrou em vigor,

em abril de 1997, obrigando os quatro signatários, possuidores, na época, de estoques declarados – Estados Unidos, Rússia, Índia e Coreia do Sul –, a abolir seus arsenais, até 2007, com opção de dilatação até 2012. Até setembro de 2004, 165 países já tinham ratificado ou assinado o tratado, se comprometendo em parar toda a pesquisa, desenvolvimento, produção, uso e transferência de armas químicas e em destruir todas as suas reservas. Entre os países que ainda não ratificaram ou assinaram a convenção estão Egito, Iraque, Israel, Líbano, Coreia do Norte, Somália e Síria.³

A destruição de reservas de armas químicas está acontecendo, embora lentamente. Os Estados Unidos começaram um programa de destruição ativa no início da década de 90 e até agora destruíram mais de 8.000 toneladas – 26% do seu arsenal declarado de aproximadamente 31.500 toneladas. A Rússia ficou atrás, tendo destruído somente cerca de 800 toneladas, ou 2% do seu arsenal declarado de aproximadamente 40.000 toneladas. O ritmo, entretanto, deve acelerar nos próximos cinco anos, com duas novas instalações para administrar a destruição entrando em operação. Tanto Índia quanto Coreia do Sul estão fazendo grande progresso na eliminação de seus pequenos arsenais; também Albânia e Líbia logo darão início a seus programas.⁴

A chave para o sucesso se tornou visível.



Cápsulas de artilharia com agente VX aguardando destruição, Rússia

Primeiramente, e acima de tudo, tornou-se claro que todos proprietários – incluindo governos locais e regionais e comunidades vizinhas – devem ser envolvidos no processo completo de destruição de armas. A Rússia aprendeu esta dura lição, em 1989, após uma comunidade local ter voltado atrás e suspenso seu plano inicial (secreto) de destruição de suas armas químicas, numa instalação centralizada em Chapeyevsk. Embora os Estados Unidos tenham tido um processo mais inclusivo, com escritórios de amplo alcance e Comissões de Aconselhamento aos Cidadãos, ainda surgem oposições de cidadãos, reguladores oficiais e governos estaduais, sobre planejamento e discussões insuficientes. O que se faz necessário é o reconhecimento de que o desenvolvimento social e econômico, a assistência técnica e a desmilitarização devem trabalhar conjuntamente, para que um projeto seja bem sucedido.⁵

É também importante que os riscos e impactos potenciais para a saúde pública e meio ambiente sejam exaustivamente analisados e publicamente discutidos. Todas as tecnologias de destruição produzem resíduos, alguns mais tóxicos do que outros. Avaliações confiáveis e independentes de riscos e da saúde devem ser realizadas para

ajudar funcionários e o público a decidirem sobre suas escolhas. Por exemplo, a liberação proposta de

efluentes de agente de nervo neutralizado no rio Delaware, nos Estados Unidos, levantou muitos questionamentos não abordados, do mesmo modo que o armazenamento de longo prazo de refugo tóxico de betume, na região Kurga, na Rússia.⁶

É também essencial uma maior transparência para promover consenso e progresso. Por razões óbvias, o segredo tem dominado por muito tempo as áreas nuclear, química e de armas biológicas. Com o aumento do terrorismo e a ameaça de roubo de armas e ataque a reservas, representantes oficiais estão outra vez tentando limitar o conhecimento e a discussão pública. Na maioria dos casos, isto é um erro. Interessados locais, regionais, nacionais e internacionais precisam ter certeza de que seus interesses estão sendo protegidos, uma meta que só pode ser alcançada através de transparência e inspeção.⁷

Concomitantemente com um maior compromisso com a sociedade civil, existe uma necessidade de ampliar as opções tecnológicas disponíveis de desmonte de armas químicas. A destruição física destas armas não é nem simples nem barata.

ARMAS QUÍMICAS

Abrange uma grande variedade de materiais e processos perigosos, com riscos amplamente diversos para o meio ambiente e para a saúde pública. A tecnologia de destruição preferida do exército dos Estados Unidos tem sido, há muito, a incineração das armas químicas; no entanto, foi o desenvolvimento e a comprovação de alternativas não-incineradoras, tais como a neutralização, que permitiram aos Estados Unidos implantar instalações em cada local de estoques de armas químicas. Uma vez que o desarmamento de armas é do interesse de todos os países, não somente dos proprietários de armas, a comunidade internacional deve compartilhar a responsabilidade e custo do desarmamento, particularmente nos países mais pobres. Em virtude de sua economia em transição, a Rússia deixou isto claro quando assinou e ratificou a Convenção de Armas Químicas. A destruição das armas químicas da Rússia custará pelo menos de US\$ 5 a US\$ 10

bilhões; o custo do programa dos Estados Unidos hoje ultrapassa US\$ 25 bilhões e continua subindo. Os compromissos do programa Redução Cooperativa de Ameaças, dos Estados Unidos, juntamente com a Parceria Global do G-8, de 2002, de cerca de US\$ 20 bilhões para destruir as armas de destruição em massa na Rússia, são elementos vitais para a proteção e destruição oportunas destes estoques perigosos.⁸

Porém, os países doadores devem reconhecer que a provisão de fundos e apoio técnico não lhes dá o direito de ditar prioridades. E uma associação de fato exige que nações beneficiadas, como a Rússia, ajudem a facilitar o processo de desarmamento com acesso local, transparência, vistos, questões de responsabilidade, como é exigido na maioria dos acordos bilaterais. Com cooperação de todos os lados, a era das armas químicas pode ser encerrada.

- Paul F. Walker, Global Green USA

CAPÍTULO 8

Construindo a Paz através da Cooperação Ambiental

*Ken Conca, Alexander Carius,
e Geoffrey D. Dabelko*

Ao longo da fronteira que separa o Peru do Equador, as espetaculares florestas úmidas da Cordillera del Condor abrigam uma abundância de espécies raras e ameaçadas. Esparsamente habitada e minimamente desenvolvida, a cordilheira ostenta uma opulência de biodiversidade só rivalizada pela riqueza de seu ouro, urânio e depósitos petrolíferos. Ao invés de se beneficiar deles, todavia, a população da Cordillera del Condor passou por décadas de hostilidade, conflitos fronteiriços e descaso governamental. Durante os meses de verão, quando o clima facilita seu acesso à região remota, forças militares de ambos os países trocam fogo de artilharia, num conflito de baixo nível, que colocou seus habitantes em perigo e desestabilizou a região fronteiriça. Finalmente, após décadas de ebulição e disputas fronteiriças acirradas, Peru e Equador cessaram

as hostilidades, em 1998, nos termos de um acordo de paz facilitado pelo Brasil, Argentina, Chile e Estados Unidos.¹

Retraçar a fronteira exigiu uma negociação inovadora. Os governos de Peru e Equador concordaram em estabelecer zonas de conservação, ao longo da divisa, que seriam administradas por suas agências nacionais, chefiadas, porém, por um Comitê Diretor binacional. Esta gestão conjunta segue uma lógica tanto ecológica quanto política. Os ecossistemas dos países são fundamentalmente interdependentes; a zona de conservação da Cordillera del Condor (ou “parque da paz”) utiliza esta interdependência para remover um obstáculo particularmente espinhoso para a paz.

Entretanto, os habitantes da cordilheira ainda enfrentam certos desafios perenes: pobreza aguda, tensões sociais e até mesmo

Ken Conca é Professor Adjunto de Governo e Política e Diretor do Programa Harrison da Agenda Global Futura da Universidade de Maryland. Alexander Carius é Diretor da *Adelphi Research*, Berlim. Geoffrey D. Dabelko é Diretor do Projeto de Mudança Ambiental e Segurança do *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Washington DC.

PAZ ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO AMBIENTAL

violência, parte do que é provocado pelo próprio parque da paz. Na floresta protegida em torno de Canton Nagaritza, os relatos de violência entre colonos e agências de conservação indicam que, embora os governos estejam em paz, algumas pessoas continuam em luta – mas, agora, contra os arquitetos do parque. A iniciativa do parque da paz pode fortalecer a transformação de conflitos entre os dois países, porém o esforço humano por paz e desenvolvimento sustentável continua sendo uma batalha diária.²

A onze mil quilômetros e um oceano de distância, a cooperação ambiental também está ajudando o sul da África a se recuperar de conflitos devastadores e a evitar o surgimento de novos conflitos. Após quase três décadas de guerra civil em Angola, hoje é a paz que ameaça a tranquilidade do Rio Okavango, que cai de sua cabeceira em Angola e corre para o amplo delta em Botsuana, atravessando a Namíbia, num trajeto de 1.100 quilômetros ao sul para o Deserto de Kalahari. Este ambiente prístino em uma das poucas bacias não-industrializadas que restam no mundo, abriga uma miríade de espécies de flora e fauna que escapou do impacto do desenvolvimento moderno.³

As prementes necessidades ambientais das três nações da bacia estão pressionando o frágil meio ambiente fluvial, levantando o espectro de um tipo diferente de conflito. Angola deseja reassentar seus cidadãos deslocados pela guerra, que precisarão mais da água do rio. E, como nação a montante, Angola tem o poder de perturbar acordos que, hoje, favorecem seus vizinhos a jusante. A recém-independente Namíbia também tem planos para a água do Okavango: quer construir uma adutora para seu interior árido e, vez por outra, ameaça reativar seu antigo projeto de construir uma

barragem na seção curta do rio que atravessa o país na Faixa Caprivi. Botsuana, por outro lado, defende o *status quo*, que atrai um fluxo turístico lucrativo para explorar o singular ecossistema do maior delta interiorano da África subsaariana e uma área de pantanal internacionalmente reconhecida como de grande significação ecológica.⁴

Embora estes objetivos mistos e contraditórios possam levar ao conflito, pela obtenção de maior controle sobre os recursos partilhados, há esperança de que as instituições colaboradoras – se fortes e vitais – possam gerir demandas competitivas sem violência. Em 1994, os três países criaram a Comissão Permanente da Bacia Hidrográfica do Okavango (conhecida como OKACOM) para gerir a bacia. Há um bom relacionamento entre os comissários da OKACOM e um reconhecimento crescente de que a cooperação poderá trazer benefícios maiores para todos do que as disputas pela água.⁵

A cooperação ambiental está ajudando o sul da África a se recuperar de conflitos devastadores e a evitar o surgimento de nova violência.

Infelizmente, a comissão tem se empenhado para obter recursos financeiros e uma forma política de catalisar uma cooperação proativa. Recentemente, a OKACOM convocou organizações não-governamentais (ONGs) e a sociedade civil a desempenharem um papel mais ativo do que comumente ocorre em outras bacias hidrográficas compartilhadas, reconhecendo que os três países não poderão, isoladamente, implementar estratégias eficazes de gestão. Também buscaram oportunidades de colaboração com doadores e grupos conservacionistas internacionais que

promovem desenvolvimento ambientalmente sustentável. Até agora, estes mecanismos institucionais têm sido suficientemente eficazes, equitativos e participativos em pender a balança mais para criação de confiança e cooperação do que para tensão e violência.⁶

Congregando ecologia e política a serviço da paz, a Cordillera del Condor e as instituições da bacia do Okavango são dois exemplos de uma variedade crescente de iniciativas – incluindo parques de paz, projetos de gestão de bacias hidrográficas compartilhadas, acordos de mares regionais e programas de monitoração ambiental conjunta –, que buscam promover a manutenção da paz, através da cooperação ambiental. Isto envolve esforços cooperativos para gerir recursos ambientais como forma de transformar inseguranças e criar relações mais pacíficas entre as partes em disputa. À medida que estas iniciativas se tornarem mais frequentes e ganhem ímpeto, poderão proporcionar meios de transformar o modo como as pessoas abordam conflitos e vêem o meio ambiente. Surpreendentemente, entretanto, relativamente pouco se sabe sobre os melhores projetos para essas iniciativas ou as condições sob as quais podem ter sucesso. Embora um grande número de pesquisas examine a contribuição da degradação ambiental para conflitos violentos, existem poucas avaliações, em termos de conhecimento sistemático, sobre uma possibilidade igualmente importante: a cooperação ambiental pode conduzir à paz.

Meio Ambiente e Conflito: Um Histórico

Ao longo dos últimos 15 anos, muitos acadêmicos consideraram se problemas

ambientais causam ou exacerbam conflitos violentos. Embora recursos escassos e não-renováveis, como o petróleo, venham, há muito, sendo considerados como fonte potencial de conflito, esta nova pesquisa deslocou o foco para recursos renováveis, como florestas, pesqueiros, água doce e terras cultiváveis. Grande parte desse trabalho, inclusive projetos por pesquisadores canadenses e suíços, em meados dos anos 90, constatou pouca evidência de que a degradação ambiental houvesse contribuído significativamente para a guerra entre nações. Todavia, os estudos constataram alguma evidência de que problemas ambientais podem provocar ou agravar conflitos locais oriundos de divisões sociais como etnia, classe ou religião. (Ver Tabela 8-1.)⁷

À medida que o debate meio ambiente-conflito avançava dentro da comunidade acadêmica, o conceito de “segurança ambiental” começou a atrair a atenção das instituições de segurança e legisladores em todo o mundo industrializado. (Da forma que a expressão é comumente utilizada, a segurança ambiental engloba um conjunto diversificado de preocupações, além da questão mais estreita das ligações meio ambiente-conflito, que incluem a compreensão dos impactos ambientais dos preparativos e condutas de guerra, redefinição da segurança para focar as ameaças ambientais e à saúde dos seres humanos, e utilização das instituições de segurança na ajuda ao estudo e gestão do meio ambiente.) Recentemente, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, solicitou a integração das contribuições ambientais a conflitos e instabilidades na estratégia das Nações Unidas para prevenção de conflitos, e nas deliberações do seu Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança.⁸

PAZ ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO AMBIENTAL

Nos últimos anos, governos nacionais e organizações intergovernamentais encomendaram análises especializadas sobre o conceito de segurança ambiental, visando ao desenvolvimento de diretrizes políticas e procedimentos implementadores. A União Européia discutiu formas de integrar o conceito em sua emergente política externa e de segurança e promoveu a segurança ambiental como um dos temas da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, em 2002. Nos Estados Unidos, várias agências governamentais – inclusive o Departamento de Estado, Departamento da Defesa, Agência de Proteção Ambiental, Agência de Desenvolvimento Internacional e vários órgãos de inteligência – elaboraram mandatos e políticas, nos anos 90, para lidar com o meio ambiente, conflitos e ligações de segurança. Embora os eventos de 11 de setembro de 2001 tenham colocado essas idéias em segundo plano, muitas agências federais e ONGs continuam buscando meios para transformar essas idéias em programas concretos.⁹

Alegações de que a degradação ambiental induz a conflitos violentos continuam polêmicas. Céticos assinalam que a cadeia causal na maioria dos modelos de conflito ambiental é longa e tênue, com uma miríade de fatores sociais, econômicos e políticos posicionados entre mudança ambiental e conflito. Outros questionam as implicações desse conceito, temendo que definir problemas ambientais como conflito “securitizará” a política ambiental, injetando pensamentos militarizados do tipo “nós-versus-eles” num âmbito que exija respostas interdependentes e cooperativas.¹⁰

Essas reações não são surpreendentes à luz da estrutura de segurança nacional que está

freqüentemente presente em debates de segurança ambiental. Vejamos esta declaração de John Deutsch, da Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos: “Sistemas nacionais de reconhecimento que rastreiam o movimento de tanques pelo deserto podem, ao mesmo tempo, rastrear o movimento do próprio deserto... A inclusão desta dimensão ambiental na análise política, econômica e militar tradicional acentua nossa capacidade de alertar legisladores quanto a instabilidades, conflitos ou desastres humanos potenciais e de identificar situações que possam atrair envolvimento americano.”¹¹

Muitos observadores interpretaram este tipo de declaração como evidência de motivos inconfessáveis. Suspeita-se que a atenção às ligações meio ambiente-conflito refletem não apenas uma preocupação genuína, mas sim um desejo de prever e isolar pontos críticos preocupantes. Preocupações ambientais podem até ser utilizadas como um raciocínio lógico para intervenções – como o interesse súbito do governo americano no longo sofrimento dos “árabes do pântano no Iraque”, que surgiu em paralelo à intervenção militar contra o regime de Saddam Hussein. Visto sob este prisma, o interesse militar dos Estados Unidos, digamos, nos campos devastadoramente desnudos do Haiti, poderia estar fundamentado num desejo de barrar ondas de refugiados haitianos, ao invés de buscar formas de lidar com a pobreza sistêmica ou de reverter a degradação de recursos naturais vitais.

Apesar do seu ímpeto em muitas partes do mundo industrializado, a idéia de segurança ambiental não tem desempenhado bem seu papel nos palcos globais. Os governos do Sul global vêm, há muito, suspeitando de que o interesse cada vez maior do Norte na proteção

Tabela 8-1. Iniciativas Nacionais e Internacionais Selecionadas sobre o Meio Ambiente, Conflito, Paz e Segurança

Grupo ou País	Ano	Iniciativa
Clube de Roma / Dep. de Estado dos EUA	1972 1981	<i>Os Limites do Crescimento</i> , do Clube de Roma e o <i>Relatório Global de 2002 ao Presidente</i> , do Governo dos Estados Unidos, chamaram atenção para os riscos ambientais e para uma gama de mudanças socioeconômicas associadas (crescimento populacional, urbanização e migração) que poderiam levar a conflitos sociais.
Comissão Independente sobre Desarmamento e Questões de Segurança	1982	Em seu primeiro relatório, <i>Segurança Comum</i> , a Comissão enfatizou a ligação entre segurança e meio ambiente.
Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento	1987	A Comissão ampliou o conceito de segurança em <i>Nosso Futuro Comum</i> : "Toda a noção de segurança como entendida tradicionalmente – em termos de ameaças políticas e militares à soberania nacional – deverá ser ampliada para incluir os impactos crescentes do estresse ambiental – local, nacional, regional e global." A Comissão concluiu que "o estresse ambiental poderá desta forma ser parte importante da rede de causalidade associada a qualquer conflito podendo, em alguns casos, ser catalítico."
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) / Instituto de Pesquisa da Paz, Oslo (PRIO)	1988	Um programa conjunto entre o PNUMA e o Instituto de Pesquisa da Paz, Oslo, sobre "Atividades Militares e Meio Ambiente Humano" incluiu projetos empíricos de pesquisa em grande parte concebidos e implementados pelo PRIO. A partir desta iniciativa, o PRIO desenvolveu um foco de pesquisa sobre meio ambiente e segurança.
União Soviética	1989	Propostas para a criação de um Conselho de Segurança Ecológica nas Nações Unidas têm surgido repetidamente, ao longo dos últimos 15 anos, desde quando o Ministro do Exterior soviético, Eduard Shevardnadze, e o Presidente Mikhail Gorbachev, sugeriram à 46ª Assembléia Geral que as questões ambientais fossem elevadas a este alto status.
Governo da Noruega	1989	Em 1989, o Ministro da Defesa Johan Jørgen Holst observou que os problemas ambientais podem se tornar fatores importantes no desenvolvimento de conflitos violentos.
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	1994	O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento incluiu explicitamente a segurança ambiental como um dos componentes de "segurança humana," uma estrutura que continua a encontrar apoio entre o PNUD e alguns governos nacionais proeminentes, como o Canadá.
Governo da Alemanha	1996	O Ministro Federal do Meio Ambiente encomendou um relatório especializado sobre meio ambiente e conflito, para explorar as oportunidades de reforço de políticas e leis ambientais internacionais.

FONTE: Vide nota final 7

PAZ ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO AMBIENTAL

Tabela 8-1. (continuação)

Grupo ou País	Ano	Iniciativa
Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica	1998	O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica encomendou um relatório especializado sobre meio ambiente e conflito.
Organização do Tratado do Atlântico Norte	1999	Em março de 1999, o Comitê da Organização do Tratado do Atlântico Norte sobre os Desafios da Sociedade Moderna publicou um relatório abrangente, <i>Meio Ambiente e Segurança dentro de um Contexto Internacional</i> , após uma consultoria de três anos com legisladores e especialistas em segurança, meio ambiente e estrangeiros.
União Européia	2001	Em abril de 2001, o Conselho de Assuntos Gerais da UE apresentou sua estratégia de integração ambiental sobre a questão de meio ambiente e segurança e a contribuição do desenvolvimento sustentável à segurança regional (adotada em março de 2002).
	2002	A UE discutiu como integrar segurança ambiental em sua emergente política externa e de segurança e a promoveu como tema para a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002.
Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento	2002	A Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento explorou formas de adaptar avaliações de paz e impactos de conflito a projetos selecionados do seu programa ambiental.
Nações Unidas	2002	O Secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, solicitou uma melhor integração das contribuições ambientais a conflitos e instabilidades, na estratégia da organização sobre prevenção de conflitos e nas deliberações do seu Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças.
Governo da Alemanha	2004	O Plano de Ação Federal sobre Prevenção de Crise Civil, Resolução de Conflito e Consolidação da Paz Pós-conflito (publicado em maio de 2004, após aprovação parlamentar) identificou o desenvolvimento sustentável e a cooperação ambiental transfronteiriça como fatores decisivos para a promoção da paz e da estabilidade.

FONTE: Vide nota final 7

ambiental internacional pode prejudicar sua própria busca pelo desenvolvimento econômico. Num contexto de um diálogo ambiental Norte-Sul já contencioso, os países pobres freqüentemente vêem o conceito de segurança ambiental como uma agenda de país

rico servindo aos interesses de países ricos para controle de recursos naturais e de estratégias desenvolvimentistas. Vista sob este ponto de vista, a ênfase do Norte sobre ameaças à segurança do Sul desloca o ônus da responsabilidade dos males globais, sugere

uma lógica para intervenção no uso dos recursos do Sul e sublinha a tênue soberania dos países pobres, em face de um poder econômico, militar e institucional, desigualmente distribuído. Muitos brasileiros, há muito, vêem com suspeita a caracterização da Amazônia pelo Norte como “pulmão da Terra,” considerando-a como parte de uma campanha de “internacionalização” da floresta e obstrução do desenvolvimento.¹²

Dadas essas preocupações, a reformulação de debates ambientais em termos de segurança não tem sido um catalisador eficaz para a cooperação ambiental global. Eis aí um paradoxo: a apresentação de um problema como de “segurança ambiental” poderá inibir a cooperação, justamente nos locais onde as inseguranças ecológicas das pessoas e comunidades são mais flagrantes.

Por Que o Meio Ambiente?

Um número crescente de vozes tem sugerido que focar a paz – e não a segurança – poderá proporcionar um meio de romper o impasse. Como instrumento de paz, o meio ambiente oferece algumas qualidades úteis, talvez até singulares, que se prestam à criação de paz e transformação de conflito: desafios ambientais ignoram fronteiras políticas, exigem uma perspectiva de longo prazo, encorajam participação local e não-governamental e estendem a criação de comunidades, além das ligações econômicas polarizadoras. Estes predicados, às vezes, tornam a cooperação ambiental transfronteiriça difícil de ser alcançada. Porém, onde a cooperação efetivamente se enraíza é que é importante incrementar confiança, implantar hábitos cooperativos, criar o compartilhamento de

identidades regionais em torno de recursos compartilhados e estabelecer direitos e expectativas mutuamente reconhecidos.¹³

A interdependência de ecossistemas oferece oportunidades de mútuo benefício. Quando vistos isoladamente, os problemas ambientais freqüentemente criam graves dicotomias a montante e jusante, complicando a cooperação. Por exemplo, a maioria das leis hídricas internacionais parte da premissa de que nações a montante e jusante têm interesses fundamentalmente diferentes quanto ao uso da água e da proteção ambiental. Mas, as comunidades caracteristicamente possuem muitas interdependências ecológicas simultaneamente sobrepostas; locais a montante de um vizinho numa relação ecológica podem estar a jusante em relação à outra (ver Capítulo 5). Por exemplo, o Japão está “a jusante” das chaminés industriais da China, porém os dois países compartilham um ecossistema marinho regional. Os Estados Unidos estão a montante do México, no Rio Colorado, porém, a jusante (pelo menos no sentido físico) das indústrias tóxicas que se desenvolvem na fronteira EUA-México. Estas interdependências complexas criam oportunidades para reunir os diferentes problemas ambientais em formas mais estruturadas de cooperação ambiental.

Por sua própria natureza, os problemas ambientais exigem ação preventiva, implicam horizontes de mais longo prazo e requerem um reconhecimento de mudanças súbitas, surpreendentes e dramáticas. Dadas estas características, a cooperação ambiental pode influenciar tomadores de decisão a abraçarem horizontes de mais longo prazo, para que os ganhos futuros tenham peso maior nos cálculos atuais. Por exemplo, tem se tornado mais comum nos últimos anos as nações que assinam acordos sobre bacias hidrográficas

compartilhadas criarem uma comissão permanente da bacia como plataforma para troca de informações, iniciativas de conhecimento comum e uma perspectiva de mais longo prazo sobre a gestão da bacia compartilhada.¹⁴

Questões ambientais encorajam as pessoas a trabalharem em nível de sociedade-a-sociedade, como também no nível entre nação. Comunidades nacionais podem se unir através de fronteiras em torno de interdependências ecológicas, dando, às vezes, os primeiros passos para um diálogo que seria difícil através de canais oficiais. A longo prazo, a interação regular entre cientistas e ONGs poderá ajudar a alicerçar a confiança e a cooperação implícita. Apesar das batalhas diárias nas ruas da Margem Ocidental e na Faixa de Gaza, para citar apenas um exemplo, os palestinos e israelenses continuam a se reunir informalmente para administrar aspectos de seus recursos hídricos compartilhados.

É quase um artigo de fé entre internacionalistas liberais que a interdependência crescente é uma força para a paz na política mundial. Todavia, a interdependência baseada predominantemente em ligações comerciais e de investimento pode ter efeitos profundamente polarizadores, como visto na reação contra a globalização econômica. A cooperação ambiental oferece uma oportunidade importante para estender a construção comunitária transfronteiriça, além da esfera estreita e frequentemente polarizadora das ligações econômicas. Por exemplo, muitas organizações civis e grupos locais no México e Estados Unidos, que se opõem ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (ALCA), estão envolvidos em esforços conjuntos de proteção ambiental ao longo e através da fronteira.¹⁵

De forma mais ambiciosa, e também mais especulativa, pode ser que a cooperação ambiental transfronteiriça possa também ajudar a criar um conceito mais amplamente compartilhado de lugar e de comunidade. Uma consequência poderá ser a soltura das amarras tradicionais de identidades políticas “exclusionárias” a favor de um sentido mais amplo de comunidade ecológica.

Utilizando Cooperação Ambiental para Construir a Paz

A maioria das iniciativas de paz através da cooperação ambiental se enquadra em uma de três categorias parcialmente justapostas: esforços de prevenção de conflitos relacionados diretamente ao meio ambiente, tentativas de iniciar e manter diálogo entre as partes em conflito e iniciativas para criar uma base sustentável para a paz. Se a exigência mínima para paz é a ausência de conflito violento, então, a cooperação ambiental pode desempenhar um papel na prevenção do tipo de violência, que pode ser provocada pela exploração predatória de recursos, degradação de ecossistemas ou destruição de meios de vida lastreados em recursos naturais. Não é de se estranhar que estudos ligando a degradação ambiental a consequências violentas tenham apontado para a necessidade de aliviar as pressões sobre meios de vida e realçar a capacidade das instituições de responderem aos desafios ambientais. Em outras palavras, a forma mais direta de se fazer a paz através da cooperação ambiental poderá ser a ação preventiva de conflitos ambientalmente induzidos.¹⁶

A cooperação ambiental pode também aliviar descontentamentos grupais que se

formam em torno de injustiças ecológicas ou são exacerbados por elas. Problemas ambientais que se agravam podem criar uma ligação perigosa entre insegurança material e identificação das pessoas como um grupo marginalizado. Em cenários onde a etnia afeta as oportunidades políticas e econômicas, os efeitos ambientais freqüentemente se desenvolvem de forma desigual também ao longo de linhas étnicas. Assim, muitas das áreas de maior poluição industrial nas nações bálticas pós-União Soviética abrigam, basicamente russos étnicos – criando um mix potencialmente explosivo de identidades etno-nacionais, acentuando a desigualdade social e insatisfações ambientais. Uma cooperação ambiental proativa poderia ajudar a aliviar uma fonte importante de descontentamento que está exacerbando esses tipos de divisões sociais.

Uma segunda abordagem à paz através da colaboração ambiental vai além de conflitos com componente ambiental específico, buscando construir a paz através de respostas cooperativas a desafios ambientais compartilhados. Iniciativas que visem problemas ambientais compartilhados podem ser utilizadas para estabelecer uma linha direta de diálogo, quando outras tentativas diplomáticas falharam. Em muitas ocasiões, governos presos a relacionamentos marcados por suspeita e hostilidade – quando não violência declarada – constataram que questões ambientais são um dos poucos temas em torno dos quais um diálogo contínuo pode ser mantido.

Um dos conflitos não-solucionados mais graves na região politicamente instável do Cáucaso é a disputa entre Armênia e Azerbaijão pelo controle de Nagorno-Karabakh. No outono de 2000, a Geórgia, que vem mediando um diálogo sobre questões

conservacionistas, persuadiu os dois a estabelecerem uma reserva trilateral da biosfera na região sul do Cáucaso. Os organizadores esperam que a cooperação ambiental regional irá acentuar a preservação natural, o desenvolvimento sustentável e, acima de tudo, a estabilidade política. Este projeto de longo prazo fará primeiramente coleta de dados, capacitação e conscientização. Embora Armênia e Azerbaijão não estejam, no momento, dispostos a cooperar diretamente, o acordo prevê que reservas naturais da biosfera serão implantadas e finalmente fundidas. Os dois governos também solicitaram uma avaliação ambiental internacional independentemente de Nagorno-Karabakh; dados objetivos, aceitáveis por ambas as partes, poderiam pelo menos lançar as bases para cooperação.¹⁷

Apesar das batalhas diárias nas ruas da Margem Ocidental, palestinos e israelenses continuam a se reunir informalmente para administrar aspectos de seus recursos hídricos compartilhados.

Uma tentativa semelhante está sendo feita na Cashemira, alvo de uma disputa acirrada entre Índia e Paquistão, desde a descolonização britânica e o fim da II Guerra Mundial. Alguns conservacionistas internacionais argumentam que a implantação de um parque da paz nas montanhas Karakoram, entre Índia e Paquistão, que marcam a extremidade ocidental do Himalaia, ajudaria na administração do conflito fronteiriço, promovendo uma gestão conjunta deste singular ambiente glacial, onde muitas baixas militares são causadas mais pelos elementos do que pelo fogo inimigo. A idéia de gestão conjunta está

PAZ ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO AMBIENTAL

também enraizada no reconhecimento de que a poluição é a maior ameaça a este ambiente singular. Sem dúvida, um programa de conservação conjunta numa área remota, despovuada, onde o custo de montar operações militares sustentadas é proibitivo, parece inadequado para transformar a dinâmica estrutural do conflito Índia-Paquistão. Todavia, considerando o atual cessar-fogo e o recente esfriamento das tensões, há um sentimento crescente que engajamentos transfronteiriços deste tipo têm um papel importante a desempenhar na transformação de conflitos.¹⁸

Desafios ambientais compartilhados podem ser úteis, não só para iniciar diálogos, mas também para efetivamente transformar, através do rompimento das barreiras à cooperação, relações de conflito – transformando desconfiança, suspeita e interesses divergentes numa base de conhecimento e objetivos compartilhados. Questões tecnicamente complexas, onde as partes trabalham a partir de bases rivais de conhecimento fragmentado, podem acentuar desconfianças. Para superar isto, a complexidade técnica em torno de muitas questões ambientais poderia ser utilizada para criação de conhecimento cooperativo conjunto. Por exemplo, a OKACOM identificou avaliações conjuntas da vazão do rio Okavango e dos impactos potenciais da hidroenergia e desvios para irrigação como um passo decisivo para o desenvolvimento de bases acordadas para uma gestão exitosa e pacífica dos recursos hídricos.¹⁹

Iniciativas acanhadas governo-a-governo correm o risco de criar condições mais eficientes para pilhagens de recursos, sem promover paz ou sustentabilidade.

Os céticos poderão ser tentados a descartar essas iniciativas como questões marginais, não relacionadas à essência de conflitos arraigados – do mesmo modo, talvez, que a cooperação das superpotências no espaço sideral durante a guerra fria. Porém, a importância política e econômica da cooperação ambiental é alta: nos exemplos fornecidos neste capítulo, isto está claro para as partes envolvidas. Problemas em torno de bacias hidrográficas compartilhadas, biodiversidade regional, ecossistemas florestais ou padrões de uso do solo e da água são questões polêmicas e de alto valor, que envolvem a nação em seus níveis mais altos.

Uma terceira linha de paz através da cooperação ambiental reconhece que uma paz duradoura exigirá um alicerce de sustentabilidade. Um foco acanhado sobre o fato de a carência hídrica “causar” ou não violência entre israelenses e palestinos, por exemplo, não percebe o ponto principal: como uma questão de alto valor, a resolução dos problemas hídricos compartilhados se torna uma condição necessária para uma paz mais ampla. Embora as tensões relacionadas à água entre israelenses e palestinos possam não ter precipitado o conflito maior, a gestão dos recursos hídricos não é só uma linha potencial de salvação para a continuação de diálogo durante o conflito, mas também uma questão-chave das negociações para o término do conflito. Nos Acordos de Paz de Oslo, entre palestinos e israelenses, a água assegurou seu próprio grupo negociador, da mesma forma que faz nas negociações entre Índia e Paquistão, iniciadas em 2004. Seja a água a causa fundamental de conflito ou apenas exacerbadora das diferenças existentes, não haverá paz duradoura sem uma base hídrica sustentável para a região.²⁰

Desafios Remanescentes

Apesar do potencial ambiental para o estabelecimento da paz, um olhar cético é necessário quando essas iniciativas continuam restritas à jurisdição de governos e elites político-econômicas. Iniciativas que melhorem a confiança e a reciprocidade entre governos sem promover uma base mais ampla de sociedade a sociedade para a paz correm o risco de reforçar uma lógica estatal de segurança nacional de “soma zero”. São também propensas a esforços mitigatórios de curto prazo que não consideram o alcance pleno do problema. Um acordo marginal à ALCA criou um mecanismo inovador para financiar projetos comunitários na fronteira EUA-México, por exemplo. Porém, investimentos em iniciativas cooperativas durante os primeiros anos de operação foram apenas uma fração do que havia sido projetado e muitos grupos civis em ambos os lados da fronteira reclamaram por ter ficado fora do processo.²¹

Iniciativas acanhadas de governo-a-governo também correm o risco de criar condições mais eficientes para pilhagens de recursos, sem promover paz ou sustentabilidade. Muitos acordos fluviais internacionais são insinceros nos princípios de gestão cooperativa de bacias hidrográficas, concentrando-se principalmente em esquemas de capital intensivo para desenvolvimento de recursos hídricos e transferências entre bacias.

Igualmente, parques da paz no sul da África servem como meio de reconciliação entre inimigos da era do *apartheid*, conseguindo ganhos conservacionistas, ao derrubar cercas políticas que arbitrariamente destroem habitats. Mas há o perigo de governos estarem simplesmente tomando decisões sem levar em conta os interesses daqueles mais afetados pelos

projetos. O ecoturismo pode beneficiar bem mais ricos hotéis e investidores estrangeiros do que as populações locais vivendo à sombra de parques da paz e áreas de preservação transfronteiriças. Dentro da Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África, a implantação de áreas de preservação transfronteiriças proporcionou um forte impulso à cooperação regional. Todavia, os projetos foram mais bem-sucedidos quando, após um processo apressado e basicamente verticalizado de implantação dos primeiros parques da paz, foi outorgado às comunidades locais maior controle sobre a terra e recursos.²²

A preservação natural transfronteiriça possui um potencial significativo de contribuir para a prevenção de conflito, principalmente ao facilitar a comunicação, melhorar os meios de vida locais e promover benefícios ecológicos, sociais, econômicos e políticos das áreas sob proteção. Não obstante, as tensões continuam entre, de um lado, os imperativos da preservação natural gerida pelo Estado e, do outro, as atividades econômicas das populações indígenas.

Uma dose saudável de realismo também é necessária, com relação à questão crucial de compromisso. Mesmo onde as iniciativas foram desenvolvidas visando à paz e à criação de confiança, freqüentemente, tem havido pouco avanço. O Mar de Aral é um exemplo admonitório dos desafios de paz efetiva, através de cooperação ambiental. Quando a União Soviética entrou em colapso, em 1991, o que havia sido o quarto maior corpo d'água interiorano, em 1960, era apenas uma sombra do seu passado. Com seus rios tributários represados e desviados para programas de irrigação, o nível do mar caiu cerca de 15 metros, sua superfície foi cortada ao meio, seu nível de salinidade triplicou e seu volume

diminuiu em dois terços. Os novos Estados independentes da Ásia Central enfrentaram uma crescente crise socioeconômica, criando condições de irrupção de conflitos hídricos ao longo das linhas etno-nacionais.²³

Com ajuda do Banco Mundial e outras agências ocidentais, os países ripários dos tributários do Mar de Aral, o Amu e Syr Darya, esquematizaram uma estrutura cooperativa para responder à crise. Ao fazê-lo, estabilizaram as relações entre nações durante uma época de turbulência política regional. De acordo com a pesquisadora Érika Weinthal, a iniciação da cooperação hídrica pelos recém-formados Estados independentes pós-União Soviética pode ter ajudado a evitar a violência hídrica.²⁴

A interdependência compartilhada durante o tumulto pós-soviético foi suficiente para levar Uzbequistão, Casaquistão, Turcomenistão, Tajiquistão e Quirjistão à mesa de negociações, porém, não alterou o problema fundamental: a morte lenta do Mar de Aral, acentuando as inseguranças da população regional. O problema básico – práticas agrícolas insustentáveis – mal foi considerado e a nova estrutura cooperativa criou pouco, ou nenhum, espaço democrático para os interessados ou para a sociedade civil. O Banco Mundial e as agências bilaterais de ajuda podem ter desempenhado um papel catalisador mediando o acordo entre nações durante a crise, porém, falharam, não criando formas mais robustas de governança ambiental regional. Na realidade, irrompeu a síndrome comum do compromisso frouxo, conhecida como “fadiga de doador”, e o cinismo quanto aos motivos dos governos da região e os atores internacionais é profundo. A transformação desta situação exigirá um compromisso de recursos a longo prazo, a

fim de colocar a economia da região em bases sustentáveis e de iniciativas novas para aumentar o engajamento da sociedade civil neste processo.²⁵

Tornando a Paz através da Cooperação Ambiental uma Realidade

Há muito, está evidente, mesmo que não tenha inspirado ação, que a cooperação ambiental transfronteiriça pode gerar vantagens ambientais, econômicas e políticas tangíveis. Adequadamente planejadas, iniciativas ambientais também podem reduzir tensões e probabilidade de conflito violento entre países e comunidades. Estratégias de paz através da cooperação ambiental oferecem uma oportunidade para formar um arcabouço político prático e positivo de cooperação que pode engajar uma ampla comunidade de interessados, ao reunir questões relacionadas ao meio ambiente, desenvolvimento e paz.

Estratégias de paz, através da cooperação Ambiental, oferecem a oportunidade de formar um arcabouço político prático e positivo para cooperação.

Obviamente, a cooperação ambiental não surge de forma automática ou fácil, nem irá automaticamente incrementar a paz. Tudo depende da forma institucional específica de cooperação. Todavia, o conhecimento sobre iniciativas destinadas especificamente a lidar com violência e insegurança é limitado. Em termos simples, governos e outros atores não têm se dedicado suficientemente a atividades cooperativas sobre problemas ambientais, voltadas para a paz, que permitam conclusões

seguras. Onde já iniciaram programas, apenas começaram a compartilhar experiências e conhecimento sobre o assunto, através de avaliações de paz-e-conflito de projetos e programas ambientais. Sem este conhecimento, a comunidade internacional poderá estar perdendo grandes oportunidades de paz no âmbito do meio ambiente.

O desafio, então, é reunir evidências – não importa quão parcial ou indiretas – de que estratégias mais agressivas de paz através da cooperação ambiental podem criar oportunidades. Estas evidências poderão ser utilizadas para instar governos, organizações não-governamentais, movimentos sociais e outros fatores a serem mais agressivos na cooperação ambiental. A identificação de derivantes confiáveis de meios para a paz poderá tornar as pessoas mais dispostas a investirem nesses projetos.

A ENVSEC (sigla em inglês da Iniciativa para o Meio Ambiente e Segurança), uma parceria entre a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, lançada no outono de 2002, é uma tentativa importante para testar os argumentos da paz através da cooperação ambiental. Seu objetivo é identificar, mapear e responder a situações onde problemas ambientais ameaçam gerar tensões ou ofereçam oportunidades para sinergias cooperativas entre comunidades, países ou regiões.²⁶

O esforço é notável não só pela sua aplicação de uma abordagem de paz através da cooperação ambiental. É também a primeira cooperação formal entre essas três organizações que se especializam individualmente em segurança, meio ambiente e

desenvolvimento. Assim, a ENVSEC se beneficia não apenas em muito dessas especializações distintas, mas complementares, como também de uma rede de presenças de campo em suas regiões de operação: sudeste europeu, Ásia central e países ao sul do Cáucaso. (Ver Quadro 8-1.)²⁷

Na divisão do trabalho, a OSCE assume a liderança em desenvolvimento de programas e questões políticas, o PNUMA contribui com sua experiência em avaliação, comunicação visual e apresentação, e o PNUD está mais intimamente envolvido com desenvolvimento institucional e implementação de projetos. Os desafios, naturalmente, continuam: os três parceiros têm culturas organizacionais e modos operacionais muito diferentes, que não foram projetados para cooperação formal com outras organizações internacional ou gestão conjunta de projetos.

A ENVSEC ilustra os obstáculos comumente enfrentados pelas tentativas de colocar as idéias de paz através de cooperação ambiental em operação. O conceito de ligações meio ambiente/segurança é, às vezes, contestado por governos anfitriões ou, pelo menos, considerados menos significativos do que outros problemas regionais. Ao mesmo tempo, a iniciativa enfrenta expectativas financeiras, políticas ou outras de apoio desenvolvimentista, que estão além do seu alcance. Vários interessados têm expectativas diferentes e as sensibilidades políticas devem ser sempre consideradas. Apesar destes problemas, o valor da ENVSEC está exatamente na aplicação prática, que serve para revelar a complexidade cotidiana da paz através da cooperação ambiental. Regiões mundiais, tão diversificadas como a Europa oriental pós-soviética, o sul da África pós-apartheid, o nordeste da Ásia pós-guerra fria e a América do Norte sob a

QUADRO 8-1. ENFOCANDO RISCOS AMBIENTAIS E À SEGURANÇA E OPORTUNIDADES NO SUL DO CÁUCASO

O sul do Cáucaso – formado pela Armênia, Geórgia e Azerbaijão – vem sendo, há muito, um foco de mudança, uma ponte entre Ásia e Europa. Hoje, transformações sociais, políticas e econômicas estão alterando relações centenárias entre países e comunidades e afetando o meio ambiente natural. A região é marcada por instabilidades que podem ser divididas em duas categorias gerais. Primeiro, há um perigo constante de violência relacionada a conflitos de identidade herdados do colapso da União Soviética, incluindo o conflito Armênia-Azerbaijão sobre a região Nagorno-Karabakh, o conflito Geórgia-Ossetia e o conflito Geórgia-Abkhazia, com possíveis efeitos do norte do Cáucaso. Segundo, outros conflitos (geralmente menos violentos) podem surgir do declínio de padrões de vida e mudanças no cenário político, que ocorreram devido a choques entre grupos dominantes e elites rivais, ou entre os “ganhadores” e “perdedores” do desenvolvimento socioeconômico pós-soviético.

Os países do sul do Cáucaso também enfrentam imensos problemas ambientais como legado do período soviético. Alguns dos principais, pressionando as relações entre nações e a segurança humana, incluem a falta de dados atualizados precisos; a qualidade da água e o tratamento de esgoto; a irrigação e a degradação de sistemas de drenagem; o desmatamento; e a degradação da terra e do solo, incluindo deslizamentos e desertificação. A poluição do petróleo, os terremotos, a condição do Mar Negro e do Mar Cáspio e a contaminação radiativa não afetam, igualmente, todos os três países, porém ainda concorrem para o risco dos efeitos ambientais negativos transfronteiriços.

Em maio de 2004, uma avaliação da Iniciativa de Meio Ambiente e Segurança foi realizada na Armênia, Azerbaijão e Geórgia, envolvendo representantes dos ministérios do meio ambiente, relações exteriores, agricultura, defesa e saúde, como também da sociedade civil e comunidade científica. Uma questão central para a Iniciativa foi como a cooperação ambiental pode ser incentivada em áreas prioritárias transfronteiriças, onde

questões de segurança e ambientais ou pressões sobre recursos naturais coincidem.

Foram identificados três conjuntos de ligações meio-ambiente/segurança. Degradação ambiental em zonas de conflito e falta de informação sobre o estado do meio ambiente são pontos de discórdia em relação a Nagorno-Karabakh e Abkhazia. Além disso, a crescente produtividade econômica pode aumentar as tensões sobre o acesso a recursos naturais, como água limpa, solo e espaço para habitação, podendo agravar a poluição. Finalmente, o fracasso de um governo no manejo apropriado dos recursos naturais e condições do meio ambiente, poderá aumentar a frustração pública e levar governos a perderem legitimidade durante este frágil período pós-soviético.

Apesar dos interesses conflitantes, os governos do sul do Cáucaso reconhecem que alguns desafios ambientais exigem ação conjunta, como demonstram um número de projetos de gestão da bacia do Rio Kura-Araks. Mesmo enquanto graves disputas entre as partes continuam a prejudicar os esforços de cooperação, diferentes grupos declararam claramente durante a avaliação que desejavam cooperar com órgãos internacionais para aumentar o volume de informações e dados ambientais sobre poluição, a fim de tratar das questões comuns e reduzir as tensões sobre os recursos naturais.

A fim de lidar com as prioridades ambientais e de segurança, a ENVSEC compilou um Programa Preliminar de Trabalho das atividades que as organizações parceiras sugerem que sejam implementadas dentro do contexto da iniciativa. As atividades serão desenvolvidas em estreita colaboração com os interessados nas regiões e serão parte de uma abordagem “tríplice”: avaliação profunda de vulnerabilidade, alerta prévio e monitoramento de áreas “de risco”; desenvolvimento e implementação de políticas; desenvolvimento institucional, capacitação e proteção.

- Gianluca Rampolla, *Organização para Segurança e Cooperação na Europa*, e Moira Feil, *Adelphi Research*

fonte: Vide nota final 27.



Land degradation

 Degradação do solo: contaminação devido a altos níveis de pesticidas ou metais pesados (basicamente herdado do período soviético); salinização e erosão causadas por sistemas de irrigação sem manutenção adequada e elevação do lençol freático

 Áreas afetadas pelo desmatamento

 Pastos degradados por pastoreio excessivo

Polluição Hídrica

 Águas transfronteiriças e domésticas poluídas

 Lagos afetados

 Velho complexo industrial soviético, centro de mineração, ou indústria processadora (refinaria petrolífera ou siderúrgica): principal fonte de poluição do ar, solo e água.

 Rota do oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan

Questões de segurança

 Divisões administrativas da antiga União Soviética entre regiões autônomas (Ossetia do Sul e Nagorno-Karabakh foram oficialmente dissolvidas)

 Áreas de conflito fora do controle das autoridades centrais

Este mapa não implica expressão de qualquer opinião de qualquer das três agências em relação à situação legal de qualquer país, território, cidade ou área sob sua autoridade, ou delimitação de fronteiras e divisas. Adaptado e simplificado de um mapa colorido de autoria de Philippe Baboucin, UNEP/Crisis-Accord, julho 2004.

PAZ ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO AMBIENTAL

ALCA, estão estabelecendo novas relações de segurança no rastro de um período particularmente turbulento de mudanças internacionais. Em cada região, as transformações da última década criaram espaço político entre nações e sociedades para buscar um futuro mais pacífico e cooperativo, mesmo quando emergem novos e intimidantes desafios para paz e segurança.

Outra dificuldade nova é a globalização. Seus efeitos são complexos e de forma alguma inteiramente saudáveis para a sustentabilidade ecológica. Porém, a capa-

cidade de a globalização colocar a dinâmica política fora de um quadro entre nações estreito e dentro de um contexto mais amplo de sociedade para sociedade é um sinal importante e seguro. Este novo espaço social contém muito do potencial de paz através do meio ambiente. Valerá bem a pena descobrir se essas mudanças criarão oportunidades para consolidar a paz, aliviarão a insegurança ambiental e quebrarão a lógica de soma zero que tanto aflige as relações internacionais.²⁸

Impactos Ambientais das Guerras

Conflitos militares sempre causam sofrimento humano. Trazem também ameaças de mais longo prazo à segurança, como degradação ambiental e novos riscos à saúde humana. Já há sete anos o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) vem trabalhando em áreas do mundo onde o meio ambiente natural e humano foi comprometido, como consequência de conflitos. Em 1999, enquanto as instalações industriais alvejadas de Kosovo, Sérvia e Montenegro ainda ardiavam, as equipes do PNUMA realizaram a primeira “avaliação ambiental pós-conflito”.¹

O trabalho nos Bálcãs concluiu que havia vários *hotspots* ambientais onde uma ação imediata de limpeza se fazia necessária, para evitar ameaças adicionais à saúde humana, tais como as refinarias de petróleo em Pancevo e Novi Sad atingidas, e as instalações industriais em Kragujevac e Bor. O rio Danúbio estava ameaçado, devido ao vazamento de Pancevo de mais de 60 produtos químicos diferentes, incluindo mercúrio. Estas descobertas levaram, pela primeira vez, a comunidade internacional a incluir a limpeza do meio ambiente na sua ajuda humanitária pós-conflito.²

Depois dos Bálcãs, este novo instrumento ambiental foi usado na Libéria, em territórios palestinos ocupados, no Afeganistão e mais recente no Iraque. Cada

situação é única, devido à natureza particular do conflito, a sociedade e a ecologia.

No Afeganistão, duas décadas de conflito armado degradaram o meio ambiente a tal ponto que isso agora representa uma barreira aos esforços de reconstrução do país. A guerra paralisou a gestão ambiental e as estratégias de conservação anteriores, causou um colapso da governabilidade local e nacional, destruiu infra-estruturas, prejudicou a atividade agrícola e levou a pessoas para as cidades já carentes das mais básicas amenidades públicas.³

Mais de 80% dos afegãos vivem em áreas rurais, onde viram muito de seus recursos básicos – água para irrigação, árvores para alimento e energia – desaparecerem em apenas uma geração. Nas áreas urbanas, a água potável – a maior das necessidades básicas para o bem-estar humano – pode estar disponível para apenas 12% da população. Lixões mal-administrados contaminaram a água subterrânea e disseminaram a poluição aérea, e a atividade madeireira ilegal causou perda generalizada da cobertura florestal.⁴

No Iraque, um quadro similar pode ser desenhado. Lá, a avaliação do PNUMA concluiu que o conflito de 2003 e a pilhagem pós-guerra concorreram para o estresse ambiental crônico, já presente desde a guerra Irã-Iraque, de 1980, a guerra do Golfo, em 1991, a má administração

IMPACTOS AMBIENTAIS DAS GUERRAS

ambiental do regime iraquiano anterior e os efeitos involuntários das sanções.⁵

A maior ameaça para o povo do Iraque é o acúmulo da destruição física da infra-estrutura ambiental do país. Particularmente, a destruição e a falta de investimento dos

sistemas hídricos e sanitários aumentaram os níveis de risco de poluição e da saúde. Quando os cortes de energia pararam as usinas geradoras, tanto o suprimento de água potável quanto o tratamento de água servida foram ameaçados.⁶

A destruição da infra-estrutura militar e industrial, durante os vários conflitos no Iraque, liberou metais pesados e outras substâncias perigosas no ar, solo e água. A fumaça dos incêndios dos poços de petróleo, a queima das valas de petróleo durante a guerra, a pilhagem e a sabotagem causaram poluição e contaminação do ar e solo locais. A falta de investimento na indústria de petróleo reduziu a manutenção, aumentando o risco de vazamentos.⁷

Um dos principais projetos do regime de Saddam Hussein – drenagem dos Pântanos da Mesopotâmia e a construção de canais artificiais – arruinaram algumas das mais ricas áreas de biodiversidade do Iraque. A poluição hídrica está afetando não somente



Artefatos não explodidos, Bósnia

os rios Eufrates e Tigre, mas também a região do Golfo Pérsico no todo.⁸

No Iraque, como em muitas situações pós-conflito, as questões ambientais estão intimamente ligadas às necessidades humanitárias e de reconstrução. As prioridades incluem a recuperação do fornecimento de água e

sistemas sanitários, limpeza de *hotspots* poluídos e limpeza de lixões, para reduzir o risco de doenças causadas pelo lixo municipal e hospitalar. Durante a Guerra do Golfo, em 1991, e a Guerra do Iraque, em 2003, armas de urânio enriquecido foram utilizadas em vários locais do Iraque. Para proteção da população local, os locais com estes resíduos de guerra precisam ser avaliados e limpos.⁹

Em todas as áreas de conflito existem problemas ambientais de longo prazo e problemas diretamente relacionados com a ação militar. Além disso, as avaliações ambientais pós-conflito do PNUMA demonstram claramente que as crises militares são quase sempre acompanhadas por crise ambiental.

Conseqüentemente, uma lição-chave é a necessidade de minimizar os riscos para a saúde humana ambiental durante o conflito, através de prontidão e proteção civil. Imediatamente após o fim do conflito, deve

acontecer uma avaliação e uma limpeza adequadas. Apoio e fortalecimento da capacidade administrativa ambiental existente ou recém-estabelecida é crucial para a sustentabilidade de longo prazo. Na análise de como restaurar o meio ambiente, após o silenciamento dos canhões, toda a história ambiental da região deve ser levada em consideração.

Mais ainda, após o término do conflito, esforços devem ser feitos para reengajar o país na cooperação ambiental regional e internacional – especialmente quando estão em pauta recursos compartilhados, como a água. Na primavera de 2004, pela primeira vez em 29 anos, autoridades ambientais e hídricas discutiram conjuntamente o compartilhamento dos pântanos da Mesopotâmia. Velhos inimigos negociando mais uma vez assuntos ambientais. Juntamente com a melhoria do estado destes recursos, a gestão de recursos compartilhados pode servir como uma maneira

válida de desenvolver confiança entre países anteriormente hostis.¹⁰

Um modo importante de se minimizar os riscos ao meio ambiente e à saúde é através de regulamentos de guerra que limitem alvos possíveis e armas. Um bom exemplo dos instrumentos legais que podem ser usados é a convenção ENMOD [Técnicas de Modificação Ambiental], que evita o uso de mudanças artificiais no meio ambiente – como enchentes causadas pelo homem – como uma arma de guerra. Uma vez que os impactos negativos dos diferentes tipos de armas são conhecidos, e desde que exista bastante evidência dos riscos para a população, uma nova legislação se faz necessária.¹¹

O adição dos custos ambientais à longa lista de consequências negativas do conflito – perda humana, refugiados, perdas econômicas – deve fazer as soluções não-violentas ainda mais atraentes.

- Pekka Haavisto,
UNEP Post-Conflict Assessment Unit

Estabelecendo os Fundamentos para a Paz - Metas do Milênio

Hilary French, Gary Gardner e Erik Assadourian

Enquanto as pessoas observavam horrorizadas as torres gêmeas do World Trade Center se desintegrando, em 11 de setembro de 2001, o que dominava suas mentes era a perda imediata de vidas. Contudo, logo ficou claro que os eventos daquele dia tinham um significado maior, inaugurando uma nova era na história mundial. Da mesma forma que o ataque japonês a Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941, levou os Estados Unidos a declararem guerra ao Japão no dia seguinte, os eventos de 11 de setembro levaram o Presidente George W. Bush a declarar guerra ao terrorismo, antes de aquele dia terminar. E, da mesma forma que o período pós-guerra veio a definir uma época histórica, os anos pós-11/9 serão, por muito tempo, considerados como fundamentalmente diferentes dos anteriores.¹

Todavia, os problemas de segurança global diferem significativamente daqueles da era da II Guerra Mundial. Contrariamente ao expansionismo territorial daquela época, os pontos de ignição contemporâneos envolvem

outros tipos de desafios, como conflitos civis internos e terrorismo internacional. Estes problemas estão enraizados em instabilidades sociais, paralelamente a uma gama complexa de fenômenos – da pobreza e doença, passando pelo crescimento populacional e degradação ambiental, até o fundamentalismo religioso e o ódio étnico (ver Capítulo 1). As técnicas militares tradicionais são de uso limitado na resposta a essas forças subjacentes.²

A postura adotada pelos Estados Unidos perante a comunidade global também foi significativamente diferente, após 11 de setembro, do que havia sido durante a II Guerra Mundial. O Presidente Bush falou inicialmente da importância da cooperação internacional no combate ao terrorismo global. Porém, sua decisão subsequente de invadir o Iraque, no início de 2003, sem obter o apoio do Conselho de Segurança da ONU, destruiu as esperanças iniciais de que a luta contra o terrorismo seria um esforço unificador e não divisório. Durante a II Guerra Mundial, por outro lado, os Estados Unidos trabalharam

com os aliados, antes mesmo de entrarem na guerra, começando a estabelecer os fundamentos para uma paz pós-guerra duradoura, através de um projeto para a criação das Nações Unidas. Isto culminou na assinatura da Carta das Nações Unidas, em São Francisco, em junho de 1945, nos últimos meses da guerra.³

Uma outra forma pela qual o ambiente atual de segurança difere daquele após a II Guerra Mundial é a influência crescente da sociedade civil global. Organizações civis há muito vinham advogando um mundo mais pacífico, inclusive pressionando para a criação das Nações Unidas. E as últimas décadas testemunharam um ímpeto significativo no desempenho, força e alcance global da sociedade civil.⁴

Apesar das muitas diferenças entre 1945 e hoje, uma percepção fundamental daquela época ainda se mantém: o estabelecimento das bases para uma paz duradoura exigirá cooperação internacional, numa ampla variedade de frentes - da resistência à agressão ao combate ao terrorismo, mediando acordos de paz e enfocando as causas subjacentes de conflitos e instabilidade. Ao mesmo tempo, a experiência das últimas décadas tornou claro que a construção de um mundo seguro exigirá interações extensas entre uma vasta gama de atores, incluindo autoridades governamentais e políticos idealistas e engajados, tanto regionais quanto nacionais, e cidadãos dedicados de visão global.

Reinventando a Governança Global

A divisão de opinião internacional quanto à decisão da guerra ao Iraque causou uma crise de identidade nas Nações Unidas. Como

declarou o Secretário-geral Kofi Annan, no outono de 2003, quando falou aos líderes mundiais na Assembléia Geral: “Três anos atrás, quando estivemos aqui na Cúpula do Milênio, compartilhávamos de uma visão de solidariedade global e segurança coletiva... Os eventos recentes põem aquele consenso em dúvida... Chegamos a uma encruzilhada. Este pode ser um momento tão decisivo quanto 1945, quando a ONU foi fundada... Hoje, precisamos decidir se é possível continuar nas bases acordadas então, ou se são necessárias mudanças radicais.” A crise provocada pela polêmica sobre a guerra do Iraque teve o lenitivo de criar um momento de oportunidade para estabelecer as bases para a paz, através da reformulação das Nações Unidas para os desafios de segurança de hoje e do futuro.⁵

Enquanto o mundo se prepara para esta tarefa, é importante considerar quão bem as estruturas de 1945 suportaram o teste do tempo. O primeiro propósito das Nações Unidas, conforme definido em sua carta, é “manter a paz e a segurança internacional.” Para tal, a Carta das Nações Unidas estipula um conjunto de mecanismos para o Conselho de Segurança destinado a galvanizar uma resposta coletiva dos membros, quando confrontados com uma ameaça crucial à paz e à estabilidade globais.⁶

Contrariamente às expectativas, incursões militares transfronteiriças têm sido relativamente raras desde que a ONU foi criada. Porém, não têm faltado distúrbios civis e a organização freqüentemente desempenhou um papel importante nas negociações e manutenção da paz. A ONU ajudou a efetivar mais de 170 acordos de paz, inclusive aqueles que levaram ao término da guerra Irã-Iraque, em 1988, à retirada das tropas soviéticas do

ESTABELECCENDO OS FUNDAMENTOS PARA A PAZ

Afeganistão, em 1988, e ao fim da guerra civil em El Salvador, em 1992. As 59 missões de paz da ONU, desde 1948, ajudaram países a manter cessar-fogos, realizar eleições livres e justas, e monitorar retirada de tropas em países tão diversificados quanto Camboja, Chipre e Timor Leste.⁷

Mas, desde seu início, a Organização das Nações Unidas era para ter um envolvimento muito mais abrangente do que lidar unicamente com questões militares. A Carta das Nações Unidas declara que um dos objetivos centrais da organização é “obter cooperação internacional na resolução de problemas internacionais de natureza econômica, social, cultural ou humanitária.” Estas disposições foram estabelecidas em resposta a uma crença generalizada de que as desastrosas condições econômicas mundiais dos anos 30 haviam, indiretamente, ajudado a precipitar a II Guerra Mundial, ao criar um clima propício para o surgimento do Nazismo.⁸

Esta mesma convicção fundamentou uma importante conferência internacional realizada em Bretton Woods, New Hampshire, em 1944, que levou à criação do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (posteriormente transformado na OMC – Organização Mundial do Comércio). Tecnicamente, o Banco Mundial e o FMI são agências especializadas das Nações Unidas, mas desde o começo mostraram pouca inclinação a se associarem intimamente com o resto da organização. Na realidade, um acordo de 1947, entre o Banco Mundial e as Nações Unidas foi descrito como sendo “mais uma declaração de independência da ONU do que um acordo de ação conjunta.” Problemas semelhantes afetaram as relações com a OMC, com agências da ONU como a

Organização Internacional do Trabalho e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) sendo forçadas a lutar pelo direito de, até mesmo, cumprir as deliberações da OMC.⁹

No meio-século, desde a criação das Nações Unidas e de instituições de Bretton Woods, a miséria e a pobreza em todo o mundo têm se revelado adversários gigantescos. Não obstante, o sistema das Nações Unidas tem obtido alguns sucessos numa variedade de questões sociais. No campo da saúde global, por exemplo, a Organização Mundial de Saúde (OMS), uma agência especializada da ONU, iniciou uma campanha global de erradicação da varíola, em 1967. Naquela ocasião, a doença afligia cerca de 15 milhões de pessoas, anualmente, causando aproximadamente 2 milhões de mortes. Em 1980, a OMS declarou que a doença havia sido erradicada globalmente (ver Capítulo 3). Hoje está chegando perto a sucessos semelhantes com a Hanseníase, verme da Guiné, pólio e doença de Chagas. A erradicação, infelizmente, está longe de ser alcançada para uma variedade de outras doenças mortais, inclusive o HIV/AIDS, tuberculose e malária, porém a OMS está agindo junto a outras instituições e parceiros internacionais para reduzir o número de pessoas atacadas por essas doenças e ampliar o acesso ao tratamento para os que precisam.¹⁰

A ONU também se mostrou flexível, frente a novos problemas e desafios. Nem o crescimento populacional acelerado ou a degradação ambiental, por exemplo, foram reconhecidos como problema global significativo em 1945. Conseqüentemente, nenhum deles é ao menos mencionado na Carta da ONU. Mas, à medida que a gravidade de ambos se tornou aparente, novas instituições

foram implantadas para lidar com eles: o Fundo das Nações Unidas para Populações, em 1962; o PNUMA, em 1972; e, no início dos anos 90, a *Global Environment Facility* (Fundo Global para o Meio Ambiente), um empreendimento conjunto do Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o PNUMA, que financia projetos nos países em desenvolvimento que enfocam ameaças ambientais globais como mudança climática e perda de diversidade biológica.¹¹

Igualmente, a disseminação do terrorismo e armas de destruição em massa são preocupações relativamente novas para a comunidade mundial, e a ONU está sendo convocada para desempenhar um papel cada vez mais destacado no seu combate. Como o Secretário-geral Kofi Annan argumentou perante a Assembleia Geral, semanas após os ataques de 11 de setembro: “A legitimidade que as Nações Unidas transmitem assegura que um maior número de nações sejam capazes e estejam determinadas a adotar as medidas necessárias e difíceis – diplomáticas, legais e políticas – que são exigidas para derrotar o terrorismo.” Ele seguiu analisando a importância de os governos avançarem na adoção e ratificação das 12 convenções e protocolos internacionais já existentes sobre terrorismo internacional, e implementarem importantes tratados internacionais que visam minimizar a disseminação de armas de destruição em massa, como aqueles que proíbem armas químicas e biológicas e a proliferação nuclear.¹²

Através de uma série de conferências internacionais de alto nível nas últimas décadas, as Nações Unidas têm focado questões emergentes globais e ajudado a induzir ações para resolvê-las global e nacionalmente. A

Conferência das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994 no Cairo, por exemplo, forjou um novo consenso global sobre a relação entre estabilização populacional, tratamento de saúde reprodutiva e do crescimento do poder das mulheres, incluindo acordo numa série de metas sobre acesso à educação universal e serviços de saúde reprodutiva.¹³

A nova compreensão sobre a variedade de questões tratadas pelas conferências globais dos anos 90, finalmente, encontrou expressão nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), aprovados por unanimidade preliminarmente na Assembleia do Milênio, em 2000 (ver Quadro 9-1). E a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002 em Joanesburgo, África do Sul, chamou uma nova atenção política para os desafios do desenvolvimento sustentável, inclusive a adoção ou reafirmação pelos governos de uma vasta gama de metas para água, energia, saúde, agricultura e diversidade biológica (ver Quadro 9-2). A ONU está atualmente encontrando um novo papel para si mesma, encorajando governos a implementarem as reformas políticas necessárias para atingir esses objetivos e metas, monitorando seu progresso ao longo do caminho.¹⁴

Apesar de todas as conquistas até hoje, não há dúvida de que serão necessárias reformas ousadas para estabelecer os fundamentos para a paz, equipando melhor as Nações Unidas para os desafios à segurança atuais e futuros. A necessidade de renovações periódicas às estruturas da ONU foi, na realidade, prevista desde o começo, quando o Presidente dos Estados Unidos Harry Truman observou em seu discurso à conferência de São Francisco, em 1945, que “esta carta, como nossa própria

ESTABELECENDO OS FUNDAMENTOS PARA A PAZ

Constituição, será ampliada e melhorada ao longo do tempo. Ninguém pode achar que ela hoje seja um instrumento final ou perfeito... As mudanças das condições mundiais exigirão estes reajustes.” Para este fim, em setembro de 2003, o Secretário-geral Annan anunciou a nomeação de um painel de eminentes líderes mundiais, encarregado de analisar as atuais ameaças e desafios à paz e segurança globais e considerar as amplas mudanças necessárias para enfrentá-los. O relatório do painel embasará as recomendações de Annan à Assembléia Geral da ONU, no outono de 2005.¹⁵

Apesar das conquistas até hoje, serão necessárias reformas ousadas para estabelecer os fundamentos para a paz, equipando melhor as Nações Unidas para os desafios à segurança atuais e futuros.

Uma das altas prioridades na preparação das Nações Unidas para o futuro é repensar a composição do Conselho de Segurança. Em 1945, China, França, União Soviética, Estados Unidos e Reino Unido receberam um status especial como membros permanentes, com direito a vetar resoluções. Sem estas disposições, seria improvável que os Estados Unidos ou a União Soviética fossem membros da nova organização. Porém estas condições tiveram um preço: recursos constantes ao veto têm prejudicado a eficácia do Conselho de Segurança, particularmente durante a guerra fria, e a participação limitada de membros permanentes é hoje largamente considerada como anacrônica e não-democrática.¹⁶

Embora as propostas para alteração do *status quo* sempre encontrem forte oposição, já existe, todavia, um consenso de que mudanças são necessárias para tornar o

Conselho de Segurança mais representativo do mundo moderno. Em setembro de 2004, os governos do Brasil, Alemanha, Japão e Índia divulgaram uma declaração conjunta, observando que “o Conselho de Segurança deve refletir a realidade da comunidade internacional do século XXI.” Além de reivindicar suas próprias causas como fortes candidatos para membros permanentes, os quatro países acentuaram que status semelhante também deve ser concedido a uma nação africana.¹⁷

Também é importante incrementar a capacidade das Nações Unidas de lidar com as ameaças subjacentes à paz e à segurança internacional, incluindo pobreza, doenças, declínio ambiental e crescimento populacional acelerado. O Conselho de Segurança poderia receber um mandato mais amplo para tratar das questões não-tradicionais de segurança, como ocorreu em 2000 com o HIV/AIDS. Contrariamente a outros órgãos da ONU, o Conselho de Segurança possui capacidades executivas significativas e, assim, lidar com as novas ameaças à segurança proporciona benefícios importantes tanto práticos quanto simbólicos. Outras abordagens possíveis incluem o fortalecimento e a modernização dos atuais órgãos econômicos e sociais, como o Conselho Econômico e Social, ou a criação de um novo Conselho de Segurança Econômica ou entidade semelhante de alto nível, dedicada à prevenção de conflitos através da redução da pobreza e enfrentamento de outras causas subjacentes de insegurança.¹⁸

Ao longo dos anos, também tem havido apelos para que seja dada mais atenção às questões ambientais dentro do sistema da ONU. Entre as idéias apresentadas, existem propostas para criação de um Conselho de

QUADRO 9-1. OBJETIVOS E METAS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO**Erradicar a pobreza extrema e a fome**

Até 2015, reduzir pela metade tanto a proporção de pessoas vivendo com menos de US\$ 1 ao dia, quanto a parcela que passa fome.

Conquistar educação fundamental universal

Assegurar que, até 2015, todos os meninos e meninas tenham concluído todo o ensino fundamental.

Promover igualdade de gênero e dar poder as mulheres

Eliminar disparidade de gênero no ensino fundamental e secundário, preferivelmente até 2005, e em todos os níveis até 2015.

Reduzir a mortalidade infantil

Até 2015, reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de crianças abaixo de 5 anos.

Melhorar a saúde materna

Até 2015, reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna.

Combater HIV/AIDS, malária e outras doenças

Parar e começar a reverter a disseminação do HIV/AIDS, malária e outras doenças graves, até 2015.

Assegurar sustentabilidade ambiental

Incorporar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais. Até 2015, reduzir pela metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável e saneamento. Até 2020, melhorar significativamente as vidas de 100 milhões de favelados.

Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento

Desenvolver um sistema comercial e financeiro aberto que seja regulamentado, não-discriminatório, e inclua um compromisso à boa governança, desenvolvimento e redução da pobreza. Tratar das necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, pequenas ilhas-nações em desenvolvimento e países interioranos. Tornar as dívidas sustentáveis, aumentar a oferta de emprego para a juventude e proporcionar acesso a medicamentos essenciais e novas tecnologias.

fonte: Vide nota final 14.

Segurança Ambiental, utilização do extinto Conselho de Tutela para este fim, criação de um Alto Comissariado para o Meio Ambiente ou Desenvolvimento Sustentável ou a criação de uma nova Organização Ambiental Global. A proposta de maior destaque político é uma variação da última idéia: sob a liderança do Presidente Jacques Chirac, o Governo da França está promovendo a transformação do PNUMA, sediada em Nairobi, numa agência independente e especializada da ONU, como a OMS e a UNESCO. Esta proposta está sendo hoje alvo de uma análise séria em várias reuniões internacionais, embora ainda não esteja claro se obterá apoio suficiente para ser viabilizada no curto prazo.¹⁹

Além de melhorar a máquina social econômica e ambiental das Nações Unidas,

também será importante reformar o Banco Mundial, o FMI e a OMC, cada um dos quais se tornou cada vez mais poderoso e cada vez mais polêmico ao longo dos anos. Estas instituições são comumente consideradas representantes dos interesses dos principais países industrializados, seja como resultado dos seus procedimentos formais de votação ou através de meios menos formais mas não menos irredutíveis de fazer negócio. Cada organização tem sido também criticada nos últimos anos por promover estratégias ortodoxas de globalização econômica que, em alguns casos, mais prejudicam do que beneficiam os pobres ou o meio ambiente.²⁰

Uma forma de lidar com essas deficiências seria as instituições econômicas globais trabalharem mais intimamente com as Nações

QUADRO 9-2. METAS SELECIONADAS ADOTADAS NA CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

- Reduzir à metade a proporção de pessoas sem acesso a saneamento básico, até 2015.
- Recuperar pesqueiros para sua produção máxima sustentável até 2015 e evitar, obstar e eliminar pesca ilegal, não divulgada e não regulada, até 2004.
- Reduzir significativamente a taxa de perda de biodiversidade, até 2010.
- Reverter a tendência atual de degradação de recursos naturais.
- Acabar com a extração ilegal de madeira, que contribui para o desmatamento.
- Assegurar que, até 2020, não sejam produzidos ou utilizados produtos químicos de forma que prejudiquem a saúde humana e o meio ambiente.
- Assegurar acesso à energia para pelo menos 35% dos africanos, dentro de 20 anos.
- Utilizar energia renovável para atender a 10% das necessidades energéticas da América Latina e Caribe, até 2010, reafirmando um compromisso destes países.

fonte: Vide nota final 14.

Unidas. Esta colaboração ajudaria a assegurar que o novo consenso desenvolvimentista expresso nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e na ampla variedade de acordos ambientais, sociais e de direitos humanos da ONU, esteja mais claramente refletido *in loco*, inclusive nas situações pós-conflito. A criação de um novo conselho supervisor de alto nível, com alguma autoridade tanto sobre as Nações Unidas quanto sobre as instituições econômicas globais, seria uma estratégia para a promoção da colaboração necessária.²¹

Uma outra alta prioridade para um futuro pacífico e seguro é a reformulação das estruturas de governança global, para que se esforcem mais em dominar a eficácia e conhecimento de uma vasta gama de atores,

inclusive organizações da sociedade civil e setor privado. Instadas em parte por pressões do movimento de protesto à globalização, tanto as Nações Unidas quanto as instituições econômicas internacionais adotaram, recentemente, medidas para tornar suas operações mais transparentes para a sociedade civil. Porém, há ainda muitos obstáculos para conquistar uma participação pública mais completa e significativa.²²

Mudando as Prioridades Governamentais

A reformulação das instituições internacionais é apenas o primeiro passo. As Nações Unidas e organizações afiliadas, agindo através de seus países-membros, estabelecem visões, enumeram metas para a comunidade global e ajudam a orientar os esforços de implementação. Porém, os governos nacionais têm as tarefas duras de reunir a vontade política doméstica e os recursos necessários para tornar aquela visão uma realidade e assegurar que suas prioridades estejam em linha com as novas e emergentes ameaças globais à segurança.

Uma das primeiras coisas que os governos podem fazer é reconhecer como os gastos em segurança hoje são mal dirigidos. Quase US\$ 1 trilhão é gasto anualmente com as forças armadas mundiais, a maioria destinada às ameaças tradicionais à segurança. Como os líderes políticos reconhecem que a pobreza, populações em crescimento acelerado, doenças e degradação do meio ambiente são questões legítimas de segurança, estas questões poderiam adquirir maior importância nos orçamentos governamentais. Ao mesmo tempo, uma tabulação de programas militares ultrapassados, ineficientes ou esbanjadores irá,

provavelmente, acentuar ricas fontes de recursos que poderiam ser redirecionados para o enfrentamento das ameaças sociais e ambientais. Neste novo arcabouço, programas sociais e ambientais anteriormente considerados dispendiosos poderiam, subitamente, ser vistos como realizáveis – ou mesmo indispensáveis.²³

Felizmente, a estrutura internacional para lidar com esta variedade complexa de ameaças já existe – as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Na Assembléia do Milênio, em 2000, os membros das Nações Unidas concordaram em reduzir a pobreza, doenças e desigualdades sociais globais de forma significativa, até 2015. As metas da Cúpula Mundial, adotadas dois anos antes, completaram o quadro, ao estabelecer como os países poderão melhorar as condições sociais com a proteção de sistemas naturais vitais. Estes objetivos foram adotados primeiramente a fim de lidar com

as desigualdades globais crescentes de forma sustentável. No mundo após 11/9, todavia, onde ameaças à segurança se tornaram a preocupação dominante, os ODMs poderão igualmente ser vistos como meios de fortalecimento da segurança nacional e global.²⁴

Embora, no papel, o compromisso de atingir estes objetivos seja firme, seu avanço tem sido, em grande parte, dolorosamente lento. Em 2004, o Fórum Econômico Mundial solicitou a alguns dos principais especialistas em desenvolvimento do mundo que analisassem o avanço obtido durante os três primeiros anos. Os resultados foram desencorajadores: o mundo havia dedicado apenas um terço dos esforços necessários para atingir aqueles objetivos.²⁵

Embora alguns países tenham realizado notáveis progressos em alcançar um número de metas (ver Tabela 9-1), poucas nações estão em condições de atingir a maioria dos objetivos (ver Tabela 9-2). De acordo com o

Tabela 9-1. Avanço na Ampliação do Acesso à Água e Alimentação em Países Selecionados

País	Meta ODM: Reduzir a Fome pela Metade				Meta ODM: Reduzir pela Metade Aqueles sem Acesso à Água			
	1990 a 92	1999 A 2001	Objetivo 2015	Em Condições?	1990	2000	Objetivo 2015	Em Condições?
	(percentual da população subnutrida)				(percentual da população sem acesso à fonte de água tratada)			
Bangladesh	35	32	18		6	3	3	Sim
Brasil	12	9	6	Sim	17	13	8	Sim
China	17	11	9	Sim	29	25	14	
Egito	5	3	3	Sim	6	3	3	Sim
Índia	25	21	13		32	16	16	Sim
México	5	5	3		20	12	10	Sim
Peru	40	11	20		26	20	13	Sim
Quênia	44	37	22	Sim	55	43	27	Sim
Tailândia	28	19	14	Sim	20	16	10	Sim
Uganda	23	19	12	Sim	55	48	27	

FONTE: Vide nota final 26.

ESTABELECENDO OS FUNDAMENTOS PARA A PAZ

Banco Mundial, menos de um quinto de todos os países estão atualmente em condições de reduzir a mortalidade infantil e materna e oferecer acesso à água e saneamento, por exemplo, enquanto uma parcela menor ainda tem condição de conter HIV, malária e outras doenças graves. A análise do Fórum Econômico Mundial torna claro que a razão principal do fracasso é a ausência de foco sobre as prioridades básicas de desenvolvimento.²⁶

Todavia, quando governos efetivamente estabelecem a conquista de certos objetivos como prioridade, podem rapidamente obter grande sucesso – um sucesso que é frequentemente multiplicado em função da forte ligação entre diferentes problemas sociais. Ao investirem na prevenção da AIDS, por exemplo, os governos não só contêm a disseminação da doença, mas também reduzem custos de saúde, número de crianças órfãs, perda de produtividade econômica e de muitos profissionais necessários como professores e médicos.

A Tailândia logo cedo percebeu a sabedoria de investimentos preventivos. Em 1990, após receber um estudo declarando que, se o HIV permanecesse descontrolado, contaminaria 4 milhões de tailandeses até 2000 e custaria 20% do PIB, anualmente, o Ministro do Gabinete do Primeiro-ministro, Mechai Viravaidya, reconheceu que a AIDS não era apenas uma questão médica, mas sim “uma grave ameaça à segurança nacional”. Após o encorajamento de Mechai, como ele é conhecido em todo o país, o Primeiro-ministro Anand Panyarachun liderou pessoalmente uma campanha de prevenção à AIDS. Com este grau de compromisso, todos os ministérios do governo foram autorizados a combater a AIDS. Os recursos dispararam, de US\$

684.000, em 1988, para US\$ 82 milhões, em 1997, e a Tailândia foi capaz de reduzir novas infecções de um pico de 143.000, em 1991, para 19.000, em 2003.²⁷

Outros países desenvolveram formas criativas de lidar com muitos objetivos simultaneamente. No México, por exemplo, quase 20 milhões de pessoas, em 1995, não tinham condições de adquirir alimentos suficientes para atender a suas necessidades nutricionais diárias, 10 milhões não tinham acesso a tratamento de saúde e pelo menos 1,5 milhão de crianças estava fora da escola. O governo criou um programa assistencial de “transferência condicional de fundos” que realizava pagamentos com base num compromisso familiar quanto às necessidades específicas de saúde e educação. Os recipientes precisavam provar que seus filhos estavam matriculados, que as mães recebiam lições mensais de nutrição e higiene e que as famílias realizavam exames rotineiros de saúde. Os resultados foram extraordinários. Doenças entre bebês caíram 25%, e 20% entre crianças com menos de 5 anos. A altura e peso das crianças aumentaram significativamente, enquanto as taxas de anemia caíram 19%. As matrículas também aumentaram, uma vez que as famílias sofriam menos pressão financeira para fazerem seus filhos trabalhar. Em 2004, o programa estava proporcionando benefícios a mais de 25 milhões de pessoas, a um custo de apenas 0,3% do PIB mexicano.²⁸

Embora governos nacionais sejam líderes naturais para perseguir os ODMs, muito pode ser feito também em nível regional e local, quando legisladores estão determinados a enfrentar problemas sociais. Um dos exemplos mais famosos é o estado de Kerala, na Índia. Comparadas com o resto do país, as estatísticas de desenvolvimento de Kerala são

Tabela 9-2. Avanço Regional para Alcançar Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Selecionados

Região	Pobreza	Fome	Ensino Fundamental	Mortalidade Infantil	Acesso à Água n.d.	Acesso à Saneamento
Nações Árabes	alcançados	retrocesso	em curso	lento	alcançados	n.d.
Europa Central/ Leste e CEI	retrocesso	n.d.	alcançados	lento	lento	n.d.
Leste da Ásia/ Pacífico	alcançados	em curso	alcançados	lento	em curso	lento
América Latina/ Caribe	Lento	em curso	alcançados	em curso	em curso	lento
Sul da Ásia	em curso	lento	lento	lento	lento	lento
África subsaariana	retrocesso	retrocesso	lento	lento	em curso	retrocesso
MUNDO	em curso	lento	lento	lento		lento

FONTE: Vide nota final 26

impressionantes: a mortalidade infantil é um quarto da taxa nacional, a vacinação, quase o dobro e a taxa de fertilidade dois terços. (Na realidade, com 1,96 nascimento por mulher, Kerala possui taxa de fertilidade mais baixa do que os Estados Unidos.) Juntamente com um forte engajamento cívico, uma grande medida do sucesso de Kerala advém da dedicação das autoridades que priorizaram a provisão de tratamento de saúde, educação e outros serviços básicos.²⁹

A cidade de Porto Alegre, no Brasil, também obteve ganhos expressivos na melhoria das condições de saúde e sociais. Em apenas uma década, a porcentagem da população com acesso à água e saneamento saltou de 75 para 98% e o número de escolas quadruplicou. Isto ocorreu, porque a prefeitura deu poderes à população para determinar as prioridades nas alocações das verbas municipais. As pessoas decidiram aplicar recursos para garantir suas necessidades básicas, o que significou aumentar o orçamento de saúde e educação de 13%, em 1985, para quase 40%, em 1996.³⁰

Todavia, mesmo quando governos se empenham para alcançar os objetivos básicos de desenvolvimento, terão que persegui-los de

forma ecologicamente sustentável, para evitar ganhos de curto prazo às custas do bem-estar e segurança futuros. Um exemplo de como não desenvolver isto é o caso da bacia do Mar de Aral, na Ásia Central. Em 1960, planejadores do governo iniciaram um programa de desenvolvimento econômico agressivo para transformar uma região árida no cinturão de algodão da União Soviética. Por um tempo, foram bem sucedidos: terras irrigadas aumentaram para 7 milhões de hectares (duas vezes a área irrigada da Califórnia), agricultores constantemente superaram suas cotas de produção, e a área se tornou a principal fornecedora de algodão e produtos agrícolas da União Soviética. Contudo, a água foi drenada muito rapidamente dos rios que alimentam o Mar de Aral e eles começaram a secar.³¹

Hoje, o Mar de Aral tem metade da área de outrora, com menos de um quinto do volume de água. Os pescadores que anteriormente supriam 45.000 toneladas de peixes anualmente estão mortos. E o sal do leite seco, levado pelo vento por toda a região, hoje contamina a área e envenena as terras agrícolas restantes. E o que é pior, sem o mar para regular o clima, a estação de cultivo

ESTABELECENDO OS FUNDAMENTOS PARA A PAZ

encurtou e há menos chuvas, prejudicando a agricultura ainda mais. No todo, este desastre ambiental afetou de 3,5 a 7 milhões de pessoas.³²

Embora nem sempre tão dramáticas, tragédias semelhantes devido a iniciativas insustentáveis de desenvolvimento ocorrem em todo o mundo. Os manguezais do sudeste da Ásia foram dizimados pelo cultivo do camarão que, por si só, tem vida produtiva curta; florestas tropicais têm sido desmatadas na Amazônia, eliminando estilos tradicionais de vida e inúmeras espécies não descobertas; e 15.000 km² do Golfo do México – uma área quase do tamanho do Kuwait – estão hoje mortos, devido ao escoamento de resíduos agrícolas no Rio Mississipi.³³

A sobrecarga de sistemas ecológicos dos quais as pessoas dependem está criando novas ameaças graves. Algumas das estratégias necessárias para os ODMs naturalmente ajudarão a contê-las – por exemplo, proporcionar educação básica às mulheres tende a reduzir as taxas de fertilidade e, subsequentemente, pressões populacionais. Porém, podem também agravar as ameaças – a educação poderá fornecer os meios ou incentivos para adesão à classe consumista global, o que aumentaria em muito o uso dos recursos. A incorporação dos princípios de sustentabilidade diretamente nas estratégias de desenvolvimento ajudaria os governos a evitar maiores estresses ecológicos.³⁴

A China está se empenhando para, simultaneamente, reduzir a pobreza e aliviar os problemas ambientais, através de seu ambicioso programa de eletrificação rural. Noventa por cento das pessoas mais pobres da China vivem em áreas rurais. O governo reconheceu que a eletricidade é um meio eficaz de aliviar a pobreza, pois reduz a dependência

do combustível de biomassa (cuja queima freqüentemente contribui para doenças respiratórias), sobrando mais tempo para educação, ao reduzir as horas gastas recolhendo água e combustível. A partir do fim de 2001 e ao longo de 20 meses, o governo instalou turbinas eólicas, sistemas fotovoltaicos solares e pequenos conjuntos hidrelétricos em mais de mil cidades, fornecendo eletricidade a quase um milhão de pessoas. Ao utilizar recursos energéticos renováveis, o governo não só ajudou a elevar os padrões de vida nas áreas rurais, mas também reduziu problemas ambientais locais como desmatamento e desertificação, diminuindo a contribuição geral da China para a mudança climática.³⁵

Entretanto, tão importante como são os projetos de desenvolvimento nacional e as mudanças de políticas, uma nova definição de sucesso econômico também é necessária para que as nações implantem suas economias em bases sustentáveis. O entendimento atual de sucesso, medido freqüentemente em termos de Produto Interno Bruto, enfoca principalmente o crescimento ou diminuição da economia nacional. Todavia, o PIB esconde o fato de que certo tipo de crescimento é destrutivo; é necessário uma alternativa que forneça uma melhor medida de sucesso.

Embora muitas organizações não-governamentais (ONGs) tenham criado alternativas ao longo das três últimas décadas que incorporavam custos ambientais e sociais na medida do PIB, 2004 se tornou um divisor de águas nesta abordagem. A China anunciou que, dentro dos próximos três a cinco anos, adotará uma medida PIB Verde que subtrairia a exaustão de recursos e custos de poluição do PIB. Isto já está sendo testado na cidade de Chongqing e na província de Hainan. Os

primeiros resultados indicam que o crescimento médio do PIB chinês seria 1,2% menor, entre 1985 e 2000, caso os custos ambientais houvessem sido subtraídos do cálculo. Se for implementado, isto não só levaria a China a seguir um caminho de desenvolvimento mais sustentável, mas também poderá incentivar outras grandes economias mundiais a seguirem o exemplo – o que daria início a uma poderosa transformação nos tipos de desenvolvimento econômico que o mundo valoriza.³⁶

Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio exigirá maiores investimentos. Alguns países já reconhecem isto e estão agindo. Em 2003, por exemplo, o Brasil postergou a compra de jatos de combate no valor de US\$ 760 milhões e reduziu seu orçamento militar em 4%, a fim de financiar um ambicioso programa contra a fome. A Costa Rica, por não possuir forças armadas por 50 anos, pôde dedicar uma parcela bem maior de seu orçamento a gastos sociais – com resultados impressionantes. Com um PIB *per capita* semelhante à América Latina como um todo, a Costa Rica tem a maior taxa de expectativa de vida e um dos maiores níveis de alfabetização de toda a região. Mesmo que os países em desenvolvimento redirecionem apenas uma pequena parcela de seus gastos militares, estimados em mais de US\$ 220 bilhões, para alcançar os ODMs, isto disponibilizaria recursos adicionais significativos.³⁷

Mas, a maioria desses países necessitará de mais recursos do que pode suprir por si só. Realmente, para os países mais pobres será praticamente impossível obter recursos suficientes dentro de seus orçamentos para oferecer serviços básicos. A OMS calcula, por exemplo, que, para sustentar um sistema de saúde pública, é necessário um mínimo de

US\$ 35 a US\$ 40 por pessoa, anualmente. Para os países mais pobres, onde o PIB *per capita* se situa em poucas centenas, isto será impossível sem ajuda externa. Como o oitavo ODM torna claro, será essencial um esforço concentrado dos países industrializados e instituições globais – tanto na oferta de ajuda adicional, quanto em iniciativas como aumento do alívio da dívida externa e comércio justo.³⁸

Muito pouca ajuda está sendo atualmente proporcionada para alcançar as ODMs. Em 2003, países doadores ofereceram US\$ 68 bilhões em assistência oficial ao desenvolvimento (ODA na sigla em inglês), ou apenas 0,25% de suas Rendas Internas Brutas (RIB). Na cúpula de Joanesburgo, os governos reafirmaram a necessidade de prestar 0,7% da RIB em ajuda. Porém, apenas cinco países o fizeram – Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega e Suécia. Se todos os doadores efetivamente atendessem a este objetivo plenamente alcançável, a ajuda anual ao desenvolvimento aumentaria em mais de US\$ 110 bilhões – mais do dobro dos US\$ 50 bilhões estimados como necessários em termos de recursos adicionais para alcançar os ODMs. Até agora, só Bélgica e Irlanda anunciaram planos para aumentar sua ODA para 0,7%.³⁹

Além disso, países doadores terão que melhorar a destinação da ajuda que prestam. Em 2001, mais de um quinto da ajuda foi condicionada à compra de bens e serviços do país doador, enquanto menos de um terço destinou-se a melhorias em saúde, saneamento e serviços educacionais. A fim de encarar com sucesso as ameaças não-tradicionais à segurança, maior ajuda terá que ser destinada diretamente para atingir os ODMs.⁴⁰

Países doadores também precisam fazer

ESTABELECENDO OS FUNDAMENTOS PARA A PAZ

mais para reduzir os ônus insuportáveis dos países altamente endividados, muitos dos quais gastam uma parcela significativa de seus PIBs anuais para o serviço de suas dívidas em aberto – freqüentemente em detrimento de serviços sociais básicos. Após uma longa campanha para alívio da dívida nos anos 90, os benefícios estão começando a surgir. Os 26 países que receberam algum alívio reduziram seus serviços da dívida em 42%, de US\$ 3,8 bilhões, em 1998, para US\$ 2,2 bilhões, em 2001. Cerca de 65% dessas economias foram redirecionadas para programas de saúde e educação. Isto ajudou Uganda, por exemplo, a alcançar um nível de matrículas quase universal no ensino fundamental. Todavia, a África subsaariana – a região mais atrasada na conquista dos ODMs – continua a pagar as nações credoras US\$ 13 bilhões ao ano, no serviço da dívida.⁴¹

Embora ajuda e alívio da dívida sejam importantes, estes ganhos são freqüentemente eclipsados pelas disparidades criadas por subsídios comerciais e tarifas dos países industrializados. Por exemplo, enquanto a União Européia dá uma ajuda de cerca de US\$ 8 por pessoa na África subsaariana, anualmente, oferece US\$ 913 em subsídios por vaca, na Europa. No total, mais de US\$ 300 bilhões em subsídios anuais e tarifas agrícolas enfraquecem a capacidade dos agricultores nos países em desenvolvimento de competirem com outros agricultores. De acordo com um estudo feito, em 2004, pelo Instituto de Economia Internacional e o Centro para Desenvolvimento Global, a remoção dessas tarifas e subsídios poderia retirar 200 milhões de pessoas da pobreza, até 2020.⁴²

Outra fonte potencial de ajuda assistencial de desenvolvimento seria recursos de financiamento militar redirecionados (ver

Figura 9-1). Na realidade, redirecionando apenas 7,4% dos orçamentos militares dos países doadores para ajuda ao desenvolvimento, proporcionaria todos os recursos adicionais – US\$ 50 bilhões anuais – necessários para pagar pelos ODMs. De acordo com um relatório de 2004, do Centro de Informação de Defesa e Política Externa em Foco, US\$ 51 bilhões – ou 13% – poderiam ser cortados do orçamento militar dos Estados Unidos, apenas com a remoção de programas ultrapassados e desnecessários. Apenas isto proporcionaria os recursos adicionais necessários para atingir as ODMs.⁴³

Em 2003, o Brasil postergou a compra de jatos de combate no valor de US\$ 760 milhões e reduziu seu orçamento militar em 4%, a fim de financiar um ambicioso programa contra a fome.

Um dos compromissos mais promissores e abrangentes com o desenvolvimento vem da Suécia. No final de 2003, o governo sueco promulgou uma lei intitulada Responsabilidade Compartilhada – Política Sueca para o Desenvolvimento Global. Ela obriga o governo a facilitar o desenvolvimento não apenas através de ajuda (que também planeja aumentar para 1,0% do PIB), mas alinhando todas as políticas governamentais – comerciais, agrícolas, ambientais e de defesa – em torno de um princípio orientador de desenvolvimento global equitativo e sustentável. Em setembro de 2004, o governo sueco divulgou seu primeiro relatório anual. Utilizado como forma de fornecer uma visão geral do ambiente político atual, o relatório documentou as muitas inconsistências das atuais políticas e forneceu um ponto de partida para engajar ministérios e a sociedade civil na

reorientação da política sueca em torno de um programa de desenvolvimento sustentável global.⁴⁴

Entretanto, mesmo se os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio forem alcançados

sociedade civil estiver envolvida no esforço. Felizmente, o registro dos últimos 15 anos indica que atores do setor civil – especialmente ONGs, um subconjunto das organizações da sociedade civil – emergiram como intérpretes

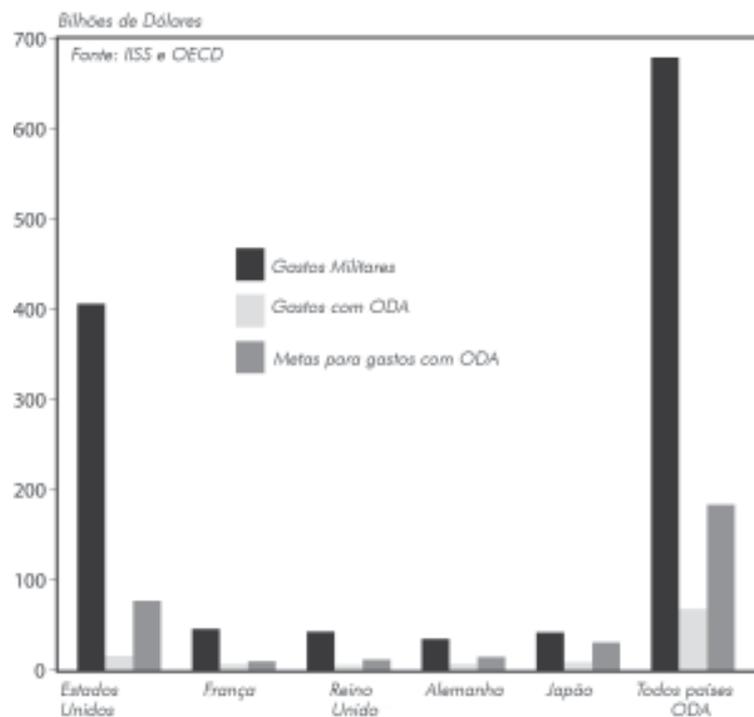


Figura 9-I. Gastos Militares versus Assistência Desenvolventista,

até 2015, ainda assim restariam 400 milhões de pessoas subnutridas, 600 milhões vivendo com menos de US\$ 1 por dia, e 1,2 bilhão sem acesso a saneamento básico. E o mundo não está nem perto de atingir esses modestos objetivos. Para tal, os governos terão que assumir compromissos sérios – e mantê-los.⁴⁵

Engajando a Sociedade Civil

O sucesso na criação de um mundo mais seguro e mais pacífico será mais provável se a

hábéis em política global e até mesmo como líderes numa grande variedade de questões pertinentes à segurança (ver Quadro 9-3). A escolha de Wangari Maathai, líder do movimento Cinturão Verde, do Quênia, para receber o Prêmio Nobel da Paz de 2004 é um exemplo encorajador da aceitação desses líderes no palco internacional e da ligação do meio ambiente a questões de paz e segurança. A eficácia crescente da sociedade civil pode ser creditada a uma variedade de valores que fortalecem a capacidade

de grupos de “trabalhar em rede” – talvez a expressão emblemática desta era globalizante. A sociedade civil poderá ajudar melhor a estabelecer os fundamentos da paz, desenvolvendo mais esta capacidade de ser um parceiro eficaz, aplicando essas qualificações a questões de segurança.⁴⁶

Uma ilustração poderosa da capacidade do setor civil em atravessar fronteiras nacionais numa questão de segurança surgiu quando estava prestes a irromper a guerra do Iraque de 2003, quando emergiu um movimento global antiguerra que gerou as maiores

QUADRO 9-3. A ASCENSÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A estatura proeminente da sociedade civil é resultado de várias tendências sociais que emergiram nas duas últimas décadas. O que abriu caminho foi o avanço da democracia em dezenas de países, que criou maior espaço para os cidadãos e organizações civis. Desde os anos 80, e particularmente desde o colapso do Muro de Berlim, dezenas de países da Europa Oriental, Ásia e América Latina abandonaram governos totalitários ou autoritários em favor de sistemas políticos que ofereciam maior grau de liberdade de pensamento e de imprensa – o sangue vital de um setor civil vibrante. Enquanto isso, algumas democracias consolidadas da Europa e das Américas começaram a se voltar a organizações civis para assumirem as responsabilidades indesejadas por governos e corporações, desde sopas para pobres à implementação de projetos de desenvolvimento no exterior.

À medida que a latitude dos grupos civis se ampliava, tecnologias de comunicação poderosas e acessíveis os ajudaram a organizar e compartilhar informações, acentuando seu status como atores políticos. Nos anos 80, os computadores haviam se tornado relativamente baratos, portáteis, descentralizados e interligados – uma combinação de atributos que multiplicou as oportunidades de trabalho em rede para organizações e indivíduos. Particularmente, o avanço acelerado da Internet aumentou em muito as oportunidades de democracia participativa e apelos diretos a tomadores de decisão.

Ao mesmo tempo, questões internacionais como

mudança climática e competição por água e outros recursos foram sendo gradativamente reconhecidas como muito complexas para um único governo – ou até mesmo grupos de governos – lidar. Governos e corporações começaram a perceber que parcerias com uma sociedade civil liberada e poderosa poderiam ser uma forma eficaz de lidar com algumas das questões mais intratáveis da época moderna.

Dentro deste espaço político energizado entraram os vários conjuntos de entidades civis conhecidos como ONGs. Estas geralmente operam com objetivos públicos, caracteristicamente em questões como direitos humanos, proteção ambiental, questões de gênero e tratamento de saúde – e freqüentemente sob uma variada gama de perspectivas políticas. ONGs são comumente consideradas como flexíveis, eficientes, pequenas, intimamente ligadas a cidadãos, e capazes de unir a eficiência operacional de um negócio com o objetivo público de um governo. Seu crescimento tem sido notável, mesmo em nível internacional: entre 1975 e 2000, o número de ONGs internacionais cresceu de menos de 5.000 para aproximadamente 25.000.

O novo setor civil pleno de poder, gerado por esta combinação de tendências históricas, levou um repórter do *New York Times*, em 2003, a classificar a opinião pública global como uma “segunda superpotência” – um poder cujas atividades de líderes políticos não podem ignorar sem correr considerável risco político.

fonte: Vide nota final 46.

manifestações da história: milhões de pessoas se reuniram em centenas de cidades em todo o mundo, durante o fim de semana de 15 de fevereiro de 2003, para protestar contra as hostilidades a serem dirigidas ao Iraque. Embora o movimento não tenha evitado a guerra, registrou alguns sucessos notáveis. A mobilização de um público global a um mesmo momento sobre uma questão crucial foi, em si, um avanço considerável para a sociedade civil. E, pela primeira vez desde a fundação das Nações Unidas, a opinião pública ajudou a evitar que os Estados Unidos obtivessem a maioria dos votos no Conselho

de Segurança numa questão que considerava de importância vital – aliado à preocupação entre os países-membros de que os inspetores de armas não tiveram permissão de concluir seu trabalho. Estimulados pelas manifestações públicas e pesquisas revelando que a maioria se opunha à guerra, em quase todos os países consultados, o Conselho de Segurança resistiu à pressão dos Estados Unidos por uma autorização para a guerra. A relutância do Conselho em aprovar fortaleceu, por sua vez, os organizadores antiguerra a continuarem com seus esforços.⁴⁷

As manifestações se diferenciaram das

marchas pela paz do século XX em formas que acentuam a linha de colaboração que passa hoje pelas iniciativas da sociedade civil. Mais obviamente, as novas manifestações foram globalmente coordenadas por ONGs, embora houvessem sido organizadas primeiramente em nível local. Nos Estados Unidos, por exemplo, uma nova ONG chamada Unida para a Paz e Justiça surgiu para ajudar a coordenar mais de 70 manifestações por todo o país – e dar publicidade às manifestações realizadas em outros países. Nenhuma manifestação de paz transfronteiriça – nem aquelas contra a Guerra do Vietnã nos anos 60, ou as de oposição a armas nucleares nos anos 80 – teve tamanha coordenação internacional.⁴⁸

Além disso, as manifestações de fevereiro de 2003 foram distintas por estarem incorporadas numa rede maior de atividade da sociedade civil sobre questões que se estendem além da guerra. A gênese das manifestações naquele dia, de fato, foi um chamamento feito numa reunião do Fórum Social Europeu, em novembro de 2002, e apoiado no Fórum Social Mundial (FSM), em janeiro de 2003 – reuniões de organizações da sociedade civil e de outros atores cívicos que enfocam basicamente questões sociais e econômicas. E alguns dos grupos organizadores das marchas de 15 de fevereiro eram veteranos das manifestações de 1999 que impediram a reunião da Organização Mundial do Comércio em Seattle. As ligações com um movimento de uma sociedade civil mais ampla e globalmente ativa indicam que a mobilização de 15 de fevereiro não foi um extravasamento isolado de indignação pública.⁴⁹

Realmente, há evidências de que a capacidade da sociedade civil formar as redes

que geram eventos como Fóruns Sociais regionais e globais estão se desenvolvendo regularmente ao longo de mais de uma década. O Centro para Estudo da Governança Global (CSGG na sigla em inglês), de Londres, informa que organizações da sociedade civil incrementaram suas atividades de reuniões significativamente nos últimos anos: quase um terço das principais reuniões internacionais sobre questões de paz, meio ambiente e desenvolvimento organizadas por estes grupos desde 1988 foram realizadas num período de apenas 15 meses, em 2002 e 2003. E essas reuniões são cada vez mais sofisticadas. Muitas são grandes – cerca de 55% com mais de 10.000 participantes – e são cada vez mais eventos independentes, ao invés de eventos “paralelos” a reuniões oficiais. Além de oferecer uma plataforma de comunicação global, as reuniões são uma excelente oportunidade para um trabalho em rede “cara-a-cara”: organizações civis pesquisadas para o relatório do CSGG listaram o trabalho em rede e parceria como os principais objetivos para a participação.⁵⁰

Ao mesmo tempo, algumas das vantagens associadas às mobilizações e reuniões das organizações civis são uma faca de dois gumes, sugerindo necessidade de cautela, à medida que esses grupos capitalizam seus sucessos. De início, as energias de uma cidadania amplamente mobilizada podem ter pouca durabilidade e deverão ser utilizadas com parcimônia. Uma evidência disto foi o chamado para as manifestações globais antiguerra em março de 2004, no primeiro aniversário do início da guerra do Iraque, quando apenas uma fração da participação do ano anterior compareceu, tendo pouco, ou nenhum, impacto sobre a ocupação do Iraque pelos Estados Unidos. Mobilizações em larga

ESTABELECIDO OS FUNDAMENTOS PARA A PAZ

escala podem ser difíceis de organizar com muita frequência e deverão ser usadas estrategicamente para obtenção de máximo efeito. Esta realidade desafiará os líderes da sociedade civil, globalmente, a trabalharem juntos para determinar o melhor momento para mobilizações globais.⁵¹

Além disso, o sucesso das organizações civis na organização de grandes reuniões poderá, ironicamente, criar seus próprios desafios. O Fórum Social Mundial cresceu de forma impressionante – de 10.000 participantes, na primeira reunião em 2001, para 100.000 ou mais, em 2004, números que podem facilmente estressar a capacidade de participação efetiva e levar as reuniões a se transformarem em pouco mais do que festivais. Este é o perigo específico do fórum, que não foi planejado para pressionar por uma agenda de ação particular e sim para proporcionar um espaço onde pontos de vista diferentes possam ser articulados sob a rubrica “outro mundo é possível”. Veteranos do fórum, como Arundhati Roy, hoje sugerem que as oportunidades para ação devem formar parte rotineira das reuniões.⁵²

Finalmente, à medida que as mobilizações públicas obtêm maior sucesso, a sociedade civil precisará estar alerta para medidas defensivas que diluam sua eficácia. Alegando questões de segurança, a cidade de Nova York, por exemplo, esforçou-se para minimizar o impacto das marchas de 15 de fevereiro desviando os manifestantes das rotas traçadas e impedindo a passagem pela frente das Nações Unidas. Esforços semelhantes ocorreram 18 meses depois, quando a cidade redirecionou as manifestações programadas para a Convenção do Partido Republicano, no verão de 2004, e prendeu milhares de manifestantes, com pouca base legal. Desafios

como estes, num país com uma longa história de proteção legal a manifestações públicas, indicam que os atores civis não devem achar que seu espaço operacional – que em muitos países é território recém-conquistado – seja algo líquido e certo.⁵³

O trabalho em rede das organizações civis também está sendo facilitado pelo uso das novas tecnologias de comunicação. A Campanha Internacional de Proibição de Minas Terrestres (ICBL, na sigla em inglês), por exemplo, foi um esforço coordenado nos anos 90, de centenas de organizações civis reunidas através de *e-mails* e da internet. A campanha concebeu, elaborou e obteve apoio governamental para um Tratado de Proibição de Minas Terrestres que, em outubro de 2004, possuía 143 signatários – a primeira vez que um tratado foi elaborado e levado a vigor com uma liderança básica da sociedade civil. Esta realização deu ao ICBL o Prêmio Nobel da Paz em 1997. O grupo evidentemente foi duplamente merecedor do prêmio: pelo tratado propriamente dito, que demonstra uma promessa real de eliminação de uma das maiores pragas que afligem populações civis pós-guerra, e pela forma inovadora com que o grupo trabalhou, fortalecendo a sociedade civil como força de paz.⁵⁴

Outras organizações civis podem aprender com a experiência do trabalho em rede da ICBL. Pesquisas sobre armas biológicas, por exemplo, eram, até pouco tempo atrás, lideradas em grande parte por bolsões de especialistas no Ocidente, incluindo pequenos grupos de acadêmicos e cientistas que visavam a legisladores, ao invés do público, com informações. Mas, a partir de 2001, algumas ONGs como *Sunshine Project*, da Alemanha e dos Estados Unidos, se empenharam para ampliar o interesse reformulando o tema para

incluir questões com as quais as organizações civis já estavam ativas, como biodiversidade e biossegurança. Outro grupo, o *BioWeapons Prevention Project* [Projeto de Prevenção a Bioarmas], utilizou os mecanismos de atividades locais para levar adiante ações sobre questões de guerra biológica. Estabeleceu redes de grupos civis na Europa, América do Norte e África, juntamente com uma publicação anual, *BioWeapons Monitor*, para ajudar o público a acompanhar o cumprimento à Convenção sobre Armas Biológicas. Através das páginas da internet, *e-mails* e outras tecnologias de comunicação moderna, estes dois grupos estão ampliando a público interessado em questões biológicas e químicas além de cientistas, além dos países industrializados e além da comunidade tradicional de segurança.⁵⁵

A Campanha Internacional de Proibição de Minas Terrestres foi um esforço coordenado, nos anos 90, de centenas de organizações civis reunidas através de e-mail e internet.

Outro exemplo marcante do uso da tecnologia é a mobilização cidadã que forçou o Presidente das Filipinas Joseph Estrada a renunciar, em janeiro de 2001. Alertados que seu julgamento de *impeachment* por corrupção havia sido suspenso indefinidamente, cidadãos indignados utilizaram mensagens de texto em celulares e computadores para organizar um protesto que reuniu 150.000 pessoas no centro de Manila, em duas horas. Os manifestantes ficaram em vigília durante quatro dias, em número tão expressivo que o Presidente se viu forçado a renunciar.⁵⁶

Estes sucessos são possíveis, naturalmente, só onde a tecnologia está disponível.

Organizações civis em países mais ricos poderão ajudar a assegurar que organizações menos prósperas sejam tão eficazes quanto possível, fornecendo as tecnologias que necessitam. Um exemplo inspirador desta colaboração é o trabalho da *Witness*, uma organização sem fins lucrativos nos Estados Unidos, estabelecida em 1992, que fornece *camcorders*, treinamento técnico e em desenvolvimento de mensagem para organizações civis em todo o mundo. Capitalizando o maior poder e preço baixo de câmeras portáteis e equipamento de edição de vídeos nas duas últimas décadas, *Witness* se dispôs a ajudar atores civis a documentarem abusos a pessoas e ao meio ambiente. Em 2004, o grupo havia colaborado com mais de 200 parceiros em projetos em 50 países, tendo obtido vários sucessos significativos, inclusive o fechamento de um notório hospital de doenças mentais no México, após uma transmissão pública de uma filmagem realizada por uma organização apoiada pela *Witness*. Os vídeos da *Witness* também foram responsáveis por ter instigado o Governo das Filipinas a investigar os assassinatos de ativistas indígenas que reclamaram direitos ancestrais à terra.⁵⁷

A sociedade civil, governos e corporações estão formando parcerias para lidar com questões de interesse comum, inclusive problemas de paz e segurança.

Além do seu trabalho com outros atores da sociedade civil, as organizações civis também estão adquirindo experiência valiosa na colaboração com governo e indústria no enfrentamento dos problemas mais intratáveis da sociedade. O padrão tradicional da diplomacia internacional, onde iniciativas de

ESTABELECENDO OS FUNDAMENTOS PARA A PAZ

políticas transfronteiriças foram, em grande parte, empreendidas por governos e organizações internacionais (com pressões, às vezes, das corporações e ocasionalmente da sociedade civil) está cedendo lugar a uma nova dinâmica. A sociedade civil, governo e corporações estão formando parcerias – freqüentemente temporárias e de natureza não hierárquica – para lidar com questões de interesse comum, inclusive problemas de paz e segurança. Estas “redes de políticas públicas globais” oferecem um lugar à mesa de legisladores para ONGs e outras organizações da sociedade civil de maneira sem precedentes. (Ver Tabela 9-3.)⁵⁸

Um exemplo da nova colaboração é o KPCS (sigla em inglês do Esquema Kimberley de Certificação de Processo), um acordo cooperativo entre empresas de diamante, governos e organizações civis, que atesta que os diamantes exportados não são “diamantes de conflitos” – pedras brutas cuja venda gera receita utilizada para financiar conflitos civis em Angola, Serra Leoa, Libéria e outros países. Iniciado no início de 2003, após uma solicitação da Assembléia Geral da ONU para a certificação de diamantes em 2000, o processo de certificação Kimberley hoje cobre cerca de 98% das exportações mundiais de diamante. A indústria, organizações civis e governos se reúnem em grupos de trabalho para administrar o esquema e monitorar seu funcionamento.⁵⁹

O sucesso do Processo Kimberley ainda está em dúvida. Críticos alegam que os varejistas de diamantes têm sido lentos em apoiar o processo, assegurando que os diamantes são livres de conflitos. Por outro lado, o KPCS se mostrou disposto a ser duro com os governos, como na decisão de julho de 2004, que expulsou o governo da República

Democrática do Congo da organização, após este não ter conseguido comprovar a origem de diamantes congolezes e garantir que eram “limpos”. A ação impede o Congo de exportar diamantes para qualquer um dos 43 membros do KPCS que exercem o comércio.⁶⁰

Redes de ONGs colaboradoras, governos e corporações demonstram grande capacidade para lidar com uma variedade de questões de segurança e merecem o apoio de governos e instituições internacionais. A promoção pela ONU deste tipo de parceria, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002, é um exemplo do tipo de apoio institucional que essas iniciativas necessitam. Na reunião em Joanesburgo, mais de 100 grandes parcerias entre governos, corporações e ONGs foram estabelecidas, para lidar com várias questões, desde gestão hídrica à promoção de energia renovável.⁶¹

As instituições internacionais também podem apoiar redes transeitoriais indiretamente, trabalhando com as organizações civis e legitimando-as como parceiros potenciais para governos e corporações. O Banco Mundial consulta constantemente as organizações civis em seu trabalho ao longo da última década – alega que cerca de 70% de seus projetos envolveram colaboração com organizações civis, em 2002, contra 50% cinco anos antes, um desenvolvimento promissor que eleva a estatura da sociedade civil.⁶²

Enquanto isso, as Nações Unidas também estão tomando medidas para promover maior inclusão de ONGs. A sociedade civil tem sido muito ativa no trabalho econômico e social da ONU, particularmente nas principais conferências e após a Cúpula da Terra no Rio de Janeiro, através da Comissão sobre

Desenvolvimento Sustentável. Porém, o Conselho de Segurança tem estado tradicionalmente inacessível a qualquer um, exceto delegações oficiais da ONU. Isto, entretanto, está começando a mudar lentamente, com o Conselho hoje permitindo troca de idéias a portas fechadas, oficiosas, entre ONGs e delegados governamentais. Ademais, o Secretário-geral Kofi Annan está

considerando reformas que poderão levar a mais diálogos ainda entre a sociedade civil e o Conselho de Segurança, além de envolver grupos civis mais intimamente nos trabalhos de campo da ONU, e estabelecer um fundo especial de ajuda às organizações civis nos países em desenvolvimento para aumentar sua capacidade de trabalho eficaz com as Nações Unidas.⁶³

Tabela 9-3. Redes Selecionadas de Políticas Públicas Globais

Nome da Rede	Parceiros Selecionados	Detalhes
<i>Roll Back Malaria</i> (Fazer Recuar a Malária)	Bayer Environmental Science, CORE, PNUD, UNICEF, Banco Mundial, OMS, Governos de Gana, Índia e Itália	Lançado em 1998, com o objetivo de reduzir pela metade o ônus da malária, até 2010, através de uma abordagem internacional coordenada
<i>World Commission on Dams</i> (Comissão Mundial de Barragens)	FAO, Agência Internacional de Energia, IUCN, Transparency International, PNUMA, Banco Mundial, OMS	Em 1998, a comissão realizou dois anos de consultas e estudos de caso sobre o papel das grandes barragens no desenvolvimento. O relatório final foi divulgado em 2000 e, em 2001, o Projeto do PNUMA de Barragens e Desenvolvimento foi criado para disseminar as conclusões do relatório.
<i>Global Water Partnership</i> (Parceria Mundial da Água)	União Européia, IFPRI, Universidade de Pequim, Agência Internacional de Desenvolvimento da Suécia, PNUD, Banco Mundial	A parceria foi estabelecida após as conferências de Dublin e Rio de Janeiro, em 1992, para apoiar países no manejo sustentável de seus recursos hídricos
<i>Africa Stockpiles Programme</i> (Programa Africano de Armazenamento)	União Africana, CropLife International, GEF, Pesticide Action Network-Africa, PNUMA, OMS, WWF	Este programa teve início em 2000 como um esforço entre múltiplos interessados, para eliminar armazenagem de pesticidas obsoletos na África, dar destinação final a produtos químicos orgânicos persistentes conforme diretrizes internacionais e impedir acumulação futura de pesticidas.
<i>Global Village Energy Partnership</i> (Aliança Global para Universalização de Energia)	BP Solar, USAID, PNUD, Winrock International, Banco Mundial	Lançado em 2002 na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, esta parceria visa aumentar a comunicação entre investidores de energia, empresários e usuários; desenvolver políticas energéticas em vilarejos; e proporcionar a 400 milhões de pessoas acesso a serviços energéticos modernos como aquecimento, resfriamento e cozimento.

FONTE: Vide nota final 58.

Educação, mídia e religião estão posicionadas para estabelecer um entendimento público sobre como tornar as sociedades mais pacíficas e justas.

Muitas questões ainda precisam ser tratadas com relação ao lugar da sociedade civil nessas redes de políticas. Dentre os diversos atores do setor civil, qual teria acesso à rede de políticas e quem decidiria? Quão representativas são as organizações civis, cuja liderança raramente é eleita pelo público e não presta contas a este público? Que tipos de verificações são necessárias para assegurar que as organizações civis não sejam instrumentos de seus governos ou parceiros comerciais? Estas e outras questões complexas ainda precisam ser resolvidas enquanto o movimento se consolida. Contudo, o mesmo espírito de colaboração que caracteriza a operação dessas redes poderá, presumivelmente, ajudar a resolver também estas questões.

Os esforços de redes relativamente novas e instáveis – sejam colaborações transitórias entre ONGs ou esforços mais institucionalizados de redes de políticas – podem ser sustentadas pelo trabalho de valorização de centros consolidados de influência da sociedade civil. Particularmente a educação, mídia e religião estão posicionadas para estabelecer um entendimento público dos processos políticos globais e de como tornar as sociedades mais pacíficas e justas. Cada uma dessas instituições possui uma história diversificada, naturalmente, no exercício do poder. Escolas, mídia e igrejas são, às vezes, tão eficazes em conchamar os cidadãos às armas como liderá-los na manutenção da paz.

A educação do século XX, por exemplo – apesar de seu sucesso –, tem sido criticada

por produzir cidadãos e líderes que engendraram o século mais violento e mais ambientalmente destrutivo da história da humanidade. Vale notar, também, que algumas das civilizações mais duradouras da história foram lideradas por pessoas sem a instrução formal que conhecemos hoje. Todavia, as escolas poderiam ser instituições que geram “cidadãos globais”: aqueles que entendem suas ligações com as pessoas e problemas de outras terras, que se vêem às voltas com questões fundamentais de justiça global, e que sentem profundamente que o meio ambiente natural é parte integrante de seu bem-estar e, portanto, merecedor de proteção. A criação deste sistema educacional é o grande desafio para o século XXI.

Enquanto isso, a mídia mundial – televisão, rádio, jornais, livros, música e a internet, entre outros meios – pode ser pensada como um sistema educacional paralelo, tão generalizado é seu alcance e tão poderosa é sua capacidade de formar visões de mundo. Uma pesquisa da *Pew Research Center*, realizada em março de 2003, constatou que 41% dos americanos identificaram a mídia como a influência básica na formação de suas opiniões sobre a guerra do Iraque. Uma mídia que alarga as visões dos cidadãos, que oferece uma diversidade de perspectivas sobre grandes questões sociais e que é reformulada para depender muito menos da publicidade para seu sustento influenciaria fortemente os valores sociais numa direção mais consistente com as necessidades de um mundo globalizado e ambientalmente e socialmente estressado.⁶⁴

Finalmente, a influência religiosa sobre visões de mundo é considerável, agindo freqüentemente nos níveis mais profundos da psique humana e expressa através de rituais, ensinamentos bíblicos e exortação moral.

Exercido, às vezes, violentamente e com fins repressivos, este poder, não obstante, tem sido utilizado também de forma construtiva. O movimento de Gandhi pela independência da Índia, a luta pelos direitos civis nos Estados Unidos, o boicote internacional de fórmulas infantis nos anos 70, o movimento antinuclear dos anos 80 e a campanha de reestruturação da dívida dos países em desenvolvimento nos anos 90, foram todos liderados ou influenciados por pessoas e organizações religiosas. E os esforços colaborativos para acabar com conflitos, como as iniciativas da Fundação Inter-religiosa de Paz de Sri Lanka – um grupo de budistas, cristãos, muçulmanos, hindus e Baha'is trabalhando pela paz na ilha-nação oferecem esperanças de que grupos religiosos possam combinar sua influência em prol da paz.⁶⁵

Explorar o poder das várias tradições religiosas mundiais para formar perspectivas

sobre a gama de crises que a comunidade global enfrenta hoje – especialmente guerra, desigualdade e degradação ambiental – poderá afetar profundamente o curso dos acontecimentos do novo século.

Este novo foco desses três centros de influência muito contribuirá para fortalecer um setor civil cheio de vigor e poder. Facilitará também a reforma das instituições internacionais e a realização das visões sociais, econômicas e ambientais endossadas pela Assembléia do Milênio e pela Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Uma cidadania globalmente orientada que abrace um senso de solidariedade com os mais pobres do mundo e de responsabilidade pelo planeta que nos sustenta, provavelmente, não só apoiaria novas iniciativas de políticas, como também insistiria nelas.

