



Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa

Livro 3 | Volume 1

**Projeto Perspectivas do
Desenvolvimento Brasileiro**

Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa

Livro 3 – Volume 1

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa

Livro 3 – Volume 1

Brasília, 2010

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

Projeto

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Série

Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro

Livro 3

Inserção Internacional Brasileira Soberana

Volume 1

Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa

Organizadores/Editores

Luciana Acioly

Marcos Antonio Macedo Cintra

Equipe Técnica

José Celso Pereira Cardoso Jr. (Coordenação)

Luciana Acioly

Marcos Antonio Macedo Cintra

Aline Regina Alves Martins

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão

Daisy Magalhães Soares

Inserção internacional brasileira : temas de política externa / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010.

v.1 (536 p.) : gráfs., mapas, tabs. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro ; Inserção Internacional Brasileira Soberana ; Livro 3)

Inclui bibliografia.

Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

ISBN 978-85-7811-059-8

1. Política Internacional. 2. Brasil. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Série.

CDD 327.81

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
AGRADECIMENTOS	11
INTRODUÇÃO	
INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA: TEMAS DE POLÍTICA EXTERNA ...	15
CAPÍTULO 1	
EVOLUÇÃO GEOPOLÍTICA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS.....	23
CAPÍTULO 2	
BRASIL E AMÉRICA DO SUL: O DESAFIO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL ...	87
CAPÍTULO 3	
RELAÇÕES BRASIL – ESTADOS UNIDOS.....	117
CAPÍTULO 4	
O BRASIL E O MULTILATERALISMO CONTEMPORÂNEO	159
CAPÍTULO 5	
O BRASIL NA GOVERNANÇA DAS GRANDES QUESTÕES AMBIENTAIS CONTEMPORÂNEAS.....	181
CAPÍTULO 6	
O ACORDO SOBRE OS ASPECTOS DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL RELACIONADOS AO COMÉRCIO (TRIPS): IMPLICAÇÕES E POSSIBILIDADES PARA A SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL	227
CAPÍTULO 7	
ACORDO DE INVESTIMENTO RELACIONADO AO COMÉRCIO (TRIMS): ENTRAVES ÀS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	245
CAPÍTULO 8	
INTEGRANDO DESIGUAIS: ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL	277
CAPÍTULO 9	
ARRANJO INSTITUCIONAL PARA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL	327

CAPÍTULO 10	
MILITARES E POLÍTICA NO BRASIL.....	361
CAPÍTULO 11	
A PRESENÇA BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS..	407
CAPÍTULO 12	
ALÉM DA AUTOSSUFICIÊNCIA – O BRASIL COMO PROTAGONISTA NO SETOR ENERGÉTICO	441
NOTAS BIOGRÁFICAS	521
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	525

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação e com sentimento de missão cumprida que o Ipea entrega ao governo e à sociedade brasileira este conjunto – amplo, mas obviamente não exaustivo – de estudos sobre o que tem sido chamado, na instituição, de *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro*. Nascido de um grande projeto denominado *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, este objetivava aglutinar e organizar um conjunto amplo de ações e iniciativas em quatro grandes dimensões: *i*) estudos e pesquisas aplicadas; *ii*) assessoramento governamental, acompanhamento e avaliação de políticas públicas; *iii*) treinamento e capacitação; e *iv*) oficinas, seminários e debates. O projeto se cumpre agora plenamente com a publicação desta série de dez livros – apresentados em 15 volumes independentes –, listados a seguir:

- Livro 1 – Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do Conselho de Orientação do Ipea – publicado em 2009
- Livro 2 – Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas – publicado em 2009
- Livro 3 – Inserção Internacional Brasileira Soberana
 - Volume 1 – Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa
 - Volume 2 – Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional
- Livro 4 – Macroeconomia para o Desenvolvimento
 - Volume único – Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego
- Livro 5 – Estrutura Produtiva e Tecnológica Avançada e Regionalmente Integrada
 - Volume 1 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro
 - Volume 2 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais

- Livro 6 – Infraestrutura Econômica, Social e Urbana
 - Volume 1 – Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025
 - Volume 2 – Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas
- Livro 7 – Sustentabilidade Ambiental
 - Volume único – Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano
- Livro 8 – Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades
 - Volume único – Perspectivas da Política Social no Brasil
- Livro 9 – Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia
 - Volume 1 – Estado, Instituições e Democracia: república
 - Volume 2 – Estado, Instituições e Democracia: democracia
 - Volume 3 – Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento
- Livro 10 – Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Organizar e realizar tamanho esforço de reflexão e de produção editorial apenas foi possível, em tão curto espaço de tempo – aproximadamente dois anos de intenso trabalho contínuo –, por meio da competência e da dedicação institucional dos servidores do Ipea (seus pesquisadores e todo seu corpo funcional administrativo), em uma empreitada que envolveu todas as áreas da Casa, sem exceção, em diversos estágios de todo o processo que sempre vem na base de um trabalho deste porte.

É, portanto, a estes dedicados servidores que a Diretoria Colegiada do Ipea primeiramente se dirige em reconhecimento e gratidão pela demonstração de espírito público e interesse incomum na tarefa sabidamente complexa que lhes foi confiada, por meio da qual o Ipea vem cumprindo sua missão institucional de produzir, articular e disseminar conhecimento para o aperfeiçoamento das políticas públicas nacionais e para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Em segundo lugar, a instituição torna público, também, seu agradecimento a todos os professores, consultores, bolsistas e estagiários contratados para o projeto, bem como a todos os demais colaboradores externos voluntários e/ou servidores de outros órgãos e outras instâncias de governo, convidados a compor cada um dos documentos, os quais, por meio do arsenal de viagens, reuniões, seminários, debates, textos de apoio e idas e vindas da revisão editorial, enfim puderam chegar a bom termo com todos os documentos agora publicados.

Estiveram envolvidas na produção direta de capítulos para os livros que tratam explicitamente dos sete eixos do desenvolvimento mais de duas centenas de pessoas. Para este esforço, contribuíram ao menos 230 pessoas, mais de uma centena de pesquisadores do próprio Ipea e outras tantas pertencentes a mais de 50 instituições diferentes, entre universidades, centros de pesquisa, órgãos de governo, agências internacionais etc.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – sólida parceira do Ipea em inúmeros projetos – foi aliada da primeira à última hora nesta tarefa, e ao convênio que com esta mantemos devemos especial gratidão, certos de que os temas do planejamento e das políticas para o desenvolvimento – temas estes tão caros a nossas tradições institucionais – estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisão política governamental.

Temos muito ainda que avançar rumo ao desenvolvimento que se quer para o Brasil neste século XXI, mas estamos convictos e confiantes de que o material que já temos em mãos e as ideias que já temos em mente se constituem em ponto de partida fundamental para a construção deste futuro.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada

Fernando Ferreira

João Sicsú

Jorge Abrahão

José Celso Cardoso Jr.

Liana Carleial

Márcio Wohlers

Mário Theodoro

AGRADECIMENTOS

Esta publicação, nos dois volumes que a compõem, busca uma reflexão sobre a política externa e a inserção internacional da economia brasileira. Fruto da ousadia de vários autores e colaboradores nas mais diversas tarefas, estes merecem receber os devidos agradecimentos.

Em primeiro lugar, o livro jamais existiria sem a decisão, instigada pelo próprio presidente do Ipea, Marcio Pochmann, ainda em fins de 2007, e compartilhada por seus diretores, Fernando Ferreira, João Sicsú, Jorge Abrahão, José Celso Pereira Cardoso Junior, Márcio Wohlers, Mário Lisboa Theodoro e Liana Carleial, de inaugurar um processo de revitalização institucional no instituto.

Em segundo lugar, não se pode deixar de mencionar a atual Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea, que mobilizou esforços não desprezíveis para garantir toda a logística das atividades que suportaram a realização do projeto, bem como as bolsas de pesquisa do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, com as quais foram financiadas algumas das pesquisas cujos relatórios estão reunidos nos volumes deste livro. Tampouco se pode deixar de mencionar a participação técnica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), particularmente do então diretor Renato Baumann, o qual, por meio do convênio Ipea/Cepal, ajudou a financiar outra parte dos estudos destinados ao livro.

Em terceiro lugar, cumpre mencionar créditos aos demais colaboradores que participaram diretamente na elaboração dos capítulos, contribuindo efetivamente para a realização desta obra.

No que diz respeito ao volume 1 – composto de 12 artigos – o capítulo 1, *Evolução geopolítica: cenários e perspectivas*, contou com a colaboração de Sebastião C. Velasco e Cruz. No capítulo 2, *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional*, contribuiu José Luís da Costa Fiori. Tullo Vigevani colaborou com a elaboração do capítulo 3: *Relações Brasil – Estados Unidos*. O capítulo 4, *O Brasil e o multilateralismo contemporâneo* contou com o apoio de Flavia de Campos Mello. Ana Flávia Barros-Platiau participou da elaboração do capítulo 5: *O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas*. O capítulo 6, *O Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS): implicações e possibilidades para a saúde pública no Brasil*, contou com o apoio de André de Mello e Souza. No capítulo 7, *Acordo de Investimentos Relacionados ao Comércio (TRIMS): entraves às políticas industriais dos países em desenvolvimento*, contribuiu Samo Sérgio Gonçalves. O capítulo 8, *Integrando*

desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul, foi elaborado com a cooperação de André de Mello e Souza, Ivan Tiago Machado Oliveira e Samo Sérgio Gonçalves. Priscila Spécie, Elaini Cristina Gonzaga da Silva e Denise Cristina Vitale Ramos Mendes participaram da elaboração do capítulo 9: *Arranjo institucional para formulação e implementação da política externa no Brasil*. Para a organização do capítulo 10, *Militares e a política no Brasil*, colaborou Antonio Jorge Ramalho da Rocha. O capítulo 11, *A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas*, contou com o suporte de Fernanda Lira Goês e Almir Oliveira Junior. Já o capítulo 12, *Além da autossuficiência: o Brasil como protagonista mundial no setor energético*, foi elaborado com a cooperação de Pedro Silva Barros, Giorgio Romano Schutte e Luiz Fernando Sanná Pinto, Igor Fuser e Solange Reis.

Quanto ao volume 2, que conta com mais 13 artigos. O capítulo 1, *Crise financeira e reformas da supervisão e regulação*, teve a colaboração de Maryse Farhi. Ricardo Carneiro contribuiu para a elaboração do capítulo 2: *O sistema monetário-financeiro internacional: evolução recente e impactos da crise*. O capítulo 3, *O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes e depois da crise*, contou com o apoio de Eduardo Costa Pinto. No capítulo 4, *Mudanças estruturais na economia global: produção e comércio*, cooperou Antonio Carlos Macedo e Silva. O capítulo 5, *O Brasil e a integração na América do Sul: iniciativas para o financiamento externo de curto prazo*, teve a participação de André Martins Biancareli. Reinaldo Gonçalves cooperou com a elaboração do capítulo 6: *Impacto do investimento estrangeiro direto sobre renda, emprego, finanças públicas e balanço de pagamentos*. O capítulo 7, *Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente*, contou com a colaboração de Celio Hiratuka e de Fernando Sarti. O capítulo 8, *A internacionalização dos bancos brasileiros*, teve o suporte de Maria Cristina Penido de Freitas. Para a elaboração do capítulo 9, *A inserção do Brasil em um mundo fragmentado: uma análise da estrutura de comércio exterior brasileiro*, houve a colaboração de Marta dos Reis Castilho. O capítulo 10, *Qualidade e diferenciação das exportações brasileiras e chinesas: evolução recente no mercado mundial e na Aladi*, teve o apoio de Celio Hiratuka e de Samantha Cunha. No capítulo 11, *Impactos sistêmicos do padrão de especialização exportador brasileiro: uma abordagem em Equilíbrio Geral Aplicado*, cooperaram Eduardo Amaral Haddad e Daniel da Silva Grimaldi. O capítulo 12, *Liberalização do comércio de serviços: o caso do setor de telecomunicações no Brasil*, contou com o suporte de Honório Kume, de Guida Piani e de Pedro Miranda. E, finalmente, Daniel da Silva Grimaldi e Flávio Lyrio Carneiro colaboraram com a organização do capítulo 13: *Avaliação de políticas públicas de promoção de exportação: uma análise de microdados para o BNDES-Exim, Proex e Drawback entre 2003 e 2007*.

Em quarto lugar, é preciso agradecer ao conjunto de colaboradores que participaram da estruturação do projeto que resultou neste livro, por meio de

leitura, comentários, debate, auxílio à pesquisa e revisão dos artigos, bem como do suporte técnico e logístico necessário a tal empreitada. A Milko Matijascic por ter participado do projeto inicial, atuando na definição dos temas tratados nesta publicação e construindo a interlocução direta com vários autores. À Daisy Magalhães Soares e Michelle Sasaki se agradece pelo apoio no campo administrativo e logístico. À Aline Regina A. Martins, Flávia Sandriany de Castro, Samira Schatzmann e ao Rodrigo P. Ferreira Leão está-se grato pelo apoio no processo de leitura, revisão, debate e validação dos textos de cada autor. Também cabe ressaltar a intensa colaboração de todo o corpo técnico da Deint por meio de debates periódicos sobre os capítulos do livro, o que permitiu uma visão mais ampla e de conjunto dos temas abordados. Igualmente, os editores destacam a contribuição de Ana Maria Barufi, André Rego Viana, Andrés Ferrari, Antônio Philipe de Moura Pereira, Bruno Poses, Cristina Reis, Fernanda De Negri, James Augusto Pires Tiburcio, Jonas Medeiros, Keiti da Rocha Gomes, Kelly Ferreira, Marcelo Dias, Maria Claudia Vater, Ricardo R. Terra, Rúrion Melo, Sérvulo Vicente Moreira, Sinclair Guerra, Thiago Araújo e, por fim, da Subsecretaria de Energia do Ministério das Relações Exteriores.

A todos os colaboradores a equipe editorial reitera os mais profundos e sinceros agradecimentos, certos de que suas contribuições, sempre críticas e instigantes, compõem, de forma sequenciada ao longo deste volume, um roteiro profícuo à retomada do debate sobre as perspectivas da inserção internacional brasileira.

INTRODUÇÃO

INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA: TEMAS DE POLÍTICA EXTERNA

A primeira década do século XXI foi marcada pela dinâmica extraordinária de crescimento entre 2003 e 2007, pela crise financeira sistêmica do quarto trimestre de 2008 e pela rápida recuperação do crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Esses fenômenos históricos diferenciados vêm sinalizando modificações estruturais no sistema econômico e político internacional, como resultado da configuração de uma nova divisão internacional do trabalho – dada pela dinâmica da globalização financeira e produtiva – e da alteração de posições relativas de determinados Estados nacionais. Estados nacionais que buscam acumular poder político e econômico na arena internacional, que persiste altamente concentrado, especialmente nos Estados Unidos – que ainda detêm 23% do produto interno bruto (PIB) global e de 42% das despesas militares do mundo.

A despeito da elevada concentração e hierarquização do poder e da riqueza, a nova divisão internacional do trabalho cria condições para a emergência de novos agentes representativos no sistema internacional, tais como Brasil, Índia, Rússia, África do Sul e especialmente a China. A crise internacional de 2008 parece não ter interrompido esse processo, mas sim reforçado as tendências em curso.

Nesse sentido, o sistema mundial encontra-se em um ponto de inflexão histórica em que convivem múltiplas dimensões econômico-produtivas e de organização da ordem internacional. Mais especificamente sobre este último aspecto, verifica-se que a governança global ainda permanece unipolar, dado o poder militar e econômico – moeda de curso internacional – dos Estados Unidos, só que essa unipolaridade parece estar caminhando para uma bipolaridade em virtude da acelerada ascensão chinesa. Para aumentar ainda mais a complexidade e as contradições da conjuntura histórica do sistema mundial, observam-se ensaios embrionários de multipolaridade. Para o presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick (2010, p. 174), o aumento do poder econômico dos países em desenvolvimento exigirá uma “Nova Geopolítica de Economia Multipolar”.¹

É preciso destacar que é nessa fase histórica (de bifurcações) que os agentes do sistema (Estados nacionais) podem criar opções capazes de modificar o seu

1. Ver, também, Garcia (2010).

ambiente, bem como as suas posições hierárquicas, em virtude do poder econômico e político e, conseqüentemente, das estratégias de ação desses agentes na arena global. Nessas realidades emergem oportunidades para mudanças de posições relativas, ao mesmo tempo que surgem ameaças potenciais, geralmente de médio e longo prazo, que se não forem contra-arrestadas podem gerar efeitos deletérios no futuro.

Pelo lado das oportunidades, o Brasil vem conseguindo extrair dividendos econômicos e políticos associados: *i*) à redução de sua vulnerabilidade externa fruto do crescimento das exportações e da melhora dos termos de troca dos fluxos de comércio exterior, permitindo a acumulação de reservas internacionais, reduzindo as restrições externas ao crescimento e possibilitando a consecução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social; *ii*) a uma inserção internacional mais ativa vinculada à maior participação relativa nas arenas de deliberações globais (G-20 comercial, G-20 financeiro, reformas das instituições multilaterais, regras e normas ambientais etc.); *iii*) a uma maior articulação comercial, produtiva e política com os países que compõem o novo eixo Sul – Sul do desenvolvimento mundial (Ásia, África e América do Sul); e *iv*) à ampliação da cooperação técnica para o desenvolvimento, sobretudo com os países latino-americanos e africanos.

Pelo lado das ameaças, as mudanças na divisão internacional do trabalho tendem a ampliar as pressões competitivas do setor manufatureiro asiático, particularmente do chinês, sobre os parques industriais mais complexos de economias em desenvolvimento, sobretudo, o brasileiro, o argentino e o mexicano. Essa nova dinâmica mundial tem gerado uma força atrativa que puxa a pauta exportadora brasileira para uma reprimarização relativa que, se levada ao extremo, pode gerar uma “especialização regressiva” da estrutura industrial, com queda significativa da produção industrial doméstica de alta intensidade tecnológica.

O embaixador Antonio Patriota (2010, p. 21) deixa evidente a importância de se delinear uma estratégia de atuação do Brasil no sistema internacional, em contexto histórico em mutação:

(...) são oportunidades históricas que não surgem a cada geração. O desafio que se apresenta ao Brasil é o de, por um lado, compreender adequadamente o sentido dessas oportunidades e, por outro, posicionar-se no cenário emergente de forma a conjugar interesses nacionais com o objetivo abrangente de construção de uma ordem internacional mais justa.

Nesse sentido, faz-se necessário discutir a inserção internacional brasileira, no contexto de transformações estruturais do sistema internacional – dinâmica da globalização financeira e produtiva – e o seu papel para o desenvolvimento

nacional. Essa discussão remete à compreensão dos instrumentos de que dispõe o Estado brasileiro para realizar a sua política externa, ao mesmo tempo que esta é fortemente influenciada pelas transformações econômicas e políticas do sistema internacional. Com isso, o tema da política e da economia internacional tem ganhado centralidade no debate brasileiro e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) busca contribuir para esta discussão por meio da criação de uma nova Diretoria de Estudos em Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) e do projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*.

Este livro – *Inserção internacional brasileira* –, composto por dois volumes, que compõem esta série, pretende analisar a inserção externa do país, em contexto de importantes modificações na dinâmica de acumulação de poder político e econômico do sistema mundial, que podem ser evidenciadas a partir da análise do movimento da globalização financeira e produtiva e da atuação internacional do governo e dos agentes privados. A ideia que emerge da interpretação da ampla gama de temas de política e de economia global apresentados no conjunto de capítulos do volume I (*Temas de política externa*) e volume II (*Temas de economia internacional*) deste livro é que a inserção internacional brasileira não pode ser explicada apenas pela política externa do Estado brasileiro, já que, em boa medida, as mudanças na política externa só se tornam possíveis em contexto de significativas transformações econômicas e políticas do sistema mundial. Neste sentido, os volumes I e II são dimensões não estanques da inserção internacional brasileira que se interpenetram e retroalimentam.

Este volume está organizado em 12 capítulos e procura discutir questões relacionadas às várias dimensões da ação internacional do país. Os temas abordados oferecem amplo quadro analítico das questões que influenciam a presença do Brasil no mundo, como as tendências da geopolítica mundial, a participação do país nos acordos bilaterais e multilaterais e nos vários fóruns mundiais, seu papel na integração sul-americana, sua relação com os Estados Unidos, a participação em missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros. A ideia central que fundamenta essa tarefa é a construção de uma agenda de pesquisa e de proposições de políticas a partir das reflexões oferecidas por estes trabalhos, cuja síntese é apresentada a seguir.

O capítulo 1, *Evolução geopolítica, cenário e perspectivas*, faz um balanço do cenário internacional no período recente, destacando três acontecimentos: a crise financeira global, o relativo malogro da Rodada Doha e a reação da Rússia ao ataque do exército georgiano que elevou os ânimos dos dirigentes americanos. Trata-se de examinar cada um desses acontecimentos e procurar responder, por meio do esboço de quadro interpretativo, que significado essas ocorrências têm: são de importância indiscutível, mas de alcance limitado? Ou manifestações visíveis de

mudanças profundas, marcos inauguradores de uma nova etapa histórica? Como aquilatar suas implicações? Quais os seus desdobramentos prováveis? Para executar essa tarefa, são apresentadas as dimensões fundamentais da rearticulação do sistema internacional ocorrida no fim do século XX e início do século XXI, é discutida a questão da multipolaridade e são delineados alguns cenários. Além do mais, são discutidas questões-chave sobre a reconfiguração do poder mundial e a direção tomada pela conduta internacional dos Estados Unidos nesse contexto e seus desdobramentos, inclusive na crise de 2008.

O capítulo 2, *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional*, busca identificar – a partir de uma abordagem de longo prazo – as principais tendências, mudanças, desafios e alternativas do Brasil e da América do Sul, no início do século XXI. A proposta do texto é trazer para o debate a dinâmica das relações entre o Brasil e a América do Sul, discutindo temas, tais como: as mudanças da estratégia e da “ordem americana” após a crise de 1971-1973 e o aumento do ativismo militar e diplomático desse país; a ampliação da participação econômica da China no período recente; as possibilidades e as escolhas da América do Sul e do Brasil no cenário internacional hodierno; as posições do Brasil e suas relações com as demais “potências continentais” (Rússia, Índia e China); e por fim, a “vocaçao natural” e o “projeto de potência” do Brasil.

O capítulo 3, *Relações Brasil – Estados Unidos*, discute as questões políticas nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos, assinalando a importância dessas relações, ao mesmo tempo que o papel dos Estados Unidos no mundo tem sido relativizado ou questionado pelo crescimento de outros pólos de poder, particularmente no campo econômico. O texto descreve essas mudanças, concentrando o foco nos aspectos comerciais e econômicos do ponto de vista brasileiro. A interpretação central do artigo é que os Estados Unidos são muito importantes para o mundo e para o Brasil, mas há uma tendência lenta, de longo prazo, para a recomposição de certo equilíbrio global. O Brasil – seus governos, seus atores econômicos e sociais, e o Estado – percebe essa importância e atua considerando esse cenário de mudanças econômicas e políticas, que se evidencia desde o início dos anos 1990, em que as relações entre os dois países são profícuas, porém com o reconhecimento da existência de diferentes interesses.

O capítulo 4, *O Brasil e o multilateralismo contemporâneo*, examina a emergência do país nas arenas econômicas e políticas globais, seu papel em negociações como as da Rodada Doha e sua inserção em foros restritos como o G-20 financeiro, argumentando que essa atuação traz desafios significativos à ação multilateral da diplomacia brasileira. No atual contexto, de avaliações acerca das perspectivas do multilateralismo, é de fundamental importância a reflexão prospectiva dos possíveis posicionamentos do Brasil nas principais instâncias da governança

mundial, uma vez que, em diversas arenas internacionais, o multilateralismo de cunho universalista defronta-se com dificuldades e limites expressos em temáticas e foros variados. Entre esses, podem-se destacar as negociações da Rodada Doha na Organização Mundial do Comércio (OMC), sobre mudanças climáticas e sobre a reforma do sistema financeiro internacional. Há que se levar em conta, também, os riscos da tendência ao multilateralismo seletivo expresso em arranjos como o G-20 e suas implicações para as estratégias de atuação internacional de países intermediários como o Brasil.

O capítulo 5, *O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas*, procura mostrar a crescente importância do tema ambiental na agenda brasileira, levantando a questão sobre o papel do Brasil, como país emergente, na governança das questões ambientais. Argumenta-se que tanto o contexto internacional – que demanda uma participação mais ativa de países emergentes, por serem detentores de “responsabilidade futura” – como a política externa permitem ao país desempenhar uma função relevante nas negociações multilaterais ambientais contemporâneas, ainda que alguns temas se apresentem mais acessíveis do que outros. Assim, no regime internacional do clima, o Brasil tem um papel crescente, ao passo que em outros, como o Acesso a Recursos Genéticos e Benefícios deles Advindos (ABS) e nos regimes de águas, sua posição é mais frágil.

O capítulo 6, *O Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS): implicações e possibilidades para a saúde pública no Brasil*, debate as principais implicações do acordo TRIPS – acordo multilateral sobre os direitos de propriedade intelectual – para a saúde pública brasileira, em particular, seus rebatimentos no programa nacional de combate ao HIV/AIDS. São discutidos, também, os esforços do Brasil para flexibilizar os direitos de patente no âmbito da OMC. Ademais, são tecidas considerações sobre como o país pode melhor explorar as opções oferecidas pelo acordo para atender as suas necessidades de saúde pública e promover mais cooperação Sul – Sul nesta área.

O capítulo 7, *Acordo de Investimentos Relacionados ao Comércio (TRIMS): entraves às políticas industriais dos países em desenvolvimento*, tem por finalidade analisar o acordo TRIMS, no regime de comércio internacional, cujo objetivo é disciplinar uma série de políticas de incentivo elaboradas pelos Estados para as empresas transnacionais, exigindo delas contrapartidas de desempenho – por exemplo, metas de exportações –, como modo de promover suas políticas industriais e de comércio exterior. O texto procura mostrar que o acordo reflete, em suas disposições, a assimetria de poder existente entre os países negociadores, constituindo-se em acordo desfavorável aos países em desenvolvimento. Após a assinatura do TRIMS, no fim da Rodada Uruguaí (1986-1995), houve redução

no espectro de opções disponíveis aos países em desenvolvimento para promover políticas públicas, particularmente, as políticas industriais e de comércio exterior.

O capítulo 8, *Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul*, tem como objetivo discutir as assimetrias existentes entre os países que constituem o Mercado Comum do Sul (Mercosul) – Argentina, Brasil Paraguai e Uruguai – e as principais políticas adotadas para o seu enfrentamento. Sabe-se que os processos de integração regional envolvem, por definição, diminuição voluntária da autonomia dos Estados-membros na adoção de políticas, com a finalidade da obtenção de benefícios econômicos e/ou político-estratégicos. Contudo, a distribuição desses benefícios é sempre desigual e, geralmente, há regiões subnacionais e/ou setores produtivos que são prejudicados com o processo de integração. Isto é verdade, particularmente em contextos de profundas assimetrias entre os Estados-membros e suas regiões, como é o caso do Mercosul. Nessa direção, o texto realiza, de um lado, o diagnóstico das chamadas “assimetrias estruturais” existentes entre os países do bloco – dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e patamar de desenvolvimento dos Estados-membros – e, de outro lado, o exame das políticas de fortalecimento do bloco, apontando algumas propostas para seu aprimoramento.

O capítulo 9, *Arranjo institucional para formulação e implementação da política externa no Brasil*, mostra que os desafios a serem enfrentados pela política externa brasileira – como resultado do crescente papel que o Brasil tem ocupado no cenário mundial – requerem discussão sobre o novo arranjo no processo decisório para formulação e execução da política externa. Esse novo quadro institucional pode ser evidenciado pela “horizontalização” ou “descentralização horizontal” desse processo decisório no próprio Poder Executivo, a partir do momento em que o Ministério das Relações Exteriores deixa de atuar isoladamente na condução desta política – outros órgãos passaram a assumir esta responsabilidade. Essa discussão traz à luz não apenas a dinâmica decisória da política externa brasileira, como também aponta suas potencialidades e seus desafios, em termos de coordenação e de criação de mecanismos de participação mais sólidos das diferentes instituições.

O capítulo 10, *Militares e a política no Brasil*, parte do entendimento de que o exame de aspectos relevantes da inserção internacional brasileira não pode desconsiderar o papel das Forças Armadas – que vai além do regime militar (1964-1985). Em função disso, busca-se examinar a evolução do arcabouço institucional e normativo que serviu para estruturar, nas últimas décadas, a área de segurança e defesa nacional do país. Para alcançar esse objetivo, analisa-se a Política Nacional de Defesa e o contexto em que ela foi elaborada, visto, sobretudo, do ângulo das relações entre civis e militares. Trata-se, ainda, de explicitar as mudanças que a

antecederam e o marco institucional em que a Estratégia Nacional de Defesa se insere, além de descrever um conjunto de aspectos que tratam da institucionalização dessas políticas no futuro próximo.

O capítulo 11, *A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas*, tem como propósito discutir a participação do Brasil em missões de paz da ONU, enquanto política de Estado. A experiência brasileira nessas operações traz a possibilidade de se indagar se há um padrão histórico de contribuição do país e avaliar de forma sistemática de que modo o envio de observadores e tropas às missões das Nações Unidas são condizentes com as diretrizes da política externa do país. Essa análise ganha ainda mais relevância quando se tem em conta que a Política Nacional de Defesa, estabelecida em 2005 e consubstanciada no documento Estratégia Nacional de Defesa, explicita a necessidade da preparação das Forças Armadas brasileiras para a assunção de responsabilidades crescentes em missões de paz.

O capítulo 12, *Além da autossuficiência: o Brasil como protagonista no setor energético*, ao levar em conta a centralidade da segurança energética para o desenvolvimento nacional e o potencial do país como produtor e exportador de recursos de grande valor estratégico, procura avaliar as três principais fontes de energia com capacidade de alavancar maior participação do Brasil no mercado energético mundial: petróleo, biocombustível e energia nuclear. Não cabe dúvida de que, entre os temas da agenda geopolítica mundial neste início do século XXI, a energia ocupa posição central, tanto devido às restrições na oferta de petróleo e ao crescimento econômico intensivo em energia – com destaque para o desempenho extraordinário dos países emergentes –, como devido ao seu impacto nas mudanças climáticas. Nesse contexto, questionam-se e discutem-se os desafios que o Brasil deve enfrentar para ampliar sua presença no mercado mundial de energia.

REFERÊNCIAS

GARCIA, M. A. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo/FPA, 2010.

PATRIOTA, A. A. O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz. **Política Externa**, São Paulo, Paz & Terra, v. 19, n. 1, p. 19-25, jun./jul./ago. 2010.

ZOELLICK, R. O fim do terceiro mundo. **Política Externa**, São Paulo, Paz & Terra, v. 19, n. 1, p. 171-180, jun./jul./ago. 2010. Discurso no Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 14 Apr. 2010.

EVOLUÇÃO GEOPOLÍTICA: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

1 INTRODUÇÃO

1.1 Três eventos

Com o benefício do tempo, ao fazer o balanço do cenário internacional na dobra do século, o historiador concederá ao ano de 2008, certamente, um lugar de destaque. E terá boas razões para fazê-lo. Com efeito, o sistema internacional nesse ínterim foi palco de três acontecimentos pouco usuais.

O primeiro, presença ofuscante na consciência social, tem nome definido e inscrição temporal clara: a crise financeira global. Prenunciada já em meados do ano anterior, quando se tornou evidente a situação precária do mercado norte-americano de dívidas hipotecárias, a crise se manifestou abertamente em março de 2008, com a quebra do Bearn Stearns, quinto maior banco de investimento dos Estados Unidos, que fora antecedida pela nacionalização temporária do Northern Rock pelo Banco da Inglaterra. O susto, porém, não durou muito, e pouco depois a estranha impressão que se tinha era de um rápido retorno à normalidade. A catástrofe ocorreu em 15 de setembro de 2008, quando o Tesouro americano decidiu deixar à sua própria sorte o Lehman Brothers, o quarto maior banco de investimento, cuja falência, espalhou o pânico por todos os cantos do mundo, quebrando traumáticamente os laços de confiança que sustentavam a cadeia do crédito. A conversão do choque financeiro em crise econômica foi quase imediata. Apesar da resistência surpreendente exibida pela China e pela Índia, e da rápida e vigorosa recuperação brasileira, a crise econômica continuou uma realidade sombria, em março de 2010, quando estas linhas foram escritas – os países bálticos mergulhados em profunda recessão e a moeda europeia ameaçada em sua integridade pela situação das contas públicas em vários países da zona do euro, a começar pela Grécia.

Parcialmente associado a esse quadro de turbulência financeira, o segundo acontecimento foi o malogro oficializado da Rodada Doha, processo de negociação comercial que vinha se desenrolando, a trancos e barrancos, desde novembro de 2001. O desfecho ocorreu na reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada no fim de julho de 2008, em Genebra. A agenda das negociações era ampla, mas o impasse se deu logo no começo: o comércio de bens agrícolas. Depois de meses de intensas tratativas, e apesar das concessões realizadas

pelo Brasil, um dos interlocutores-chave no processo, a inflexibilidade demonstrada pelos Estados Unidos, de um lado, e pelo duo indo-chinês, de outro, condenou a cúpula ao colapso. A postura da Índia na negociação não surpreendeu – com uma população de um bilhão de habitantes, cerca de 70% dos quais vivendo no campo, a Índia tem fortes razões para resistir aos apelos pela liberalização do mercado agrícola. País ameaçado em sua unidade interna por disparidades de toda ordem, o princípio que rege a conduta do governo indiano nesse domínio, desde a independência, é o da “segurança alimentar”, princípio cuja validade as flutuações bruscas dos preços agrícolas que ocorriam naquela conjuntura vinham reforçar.¹ Os motivos por trás da intransigência norte-americana eram mais opacos, mas as circunstâncias do processo eleitoral em curso no país àquela época ajudaram a explicá-la. A grande novidade, porém, foi a atitude da China: com ela, tornou-se patente que o jogo na OMC, desde então, estava mudado.

O terceiro fato marcante foi a reação vigorosa da Rússia ao ataque do exército georgiano, em 8 de agosto de 2008, à província separatista da Ossétia do Sul, operação militar de grande envergadura que apanhou de surpresa a todos, fez ruir muitos dos subentendidos consolidados desde o fim da Guerra Fria e provocou nos círculos dirigentes da superpotência americana reações iradas. O consenso bipartidário sobre o episódio ficou bem expresso na contundência das fórmulas usada para condenar o ato: “violação à Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) e aos princípios do direito internacional”; “violência contra um país pequeno, que evoca a ação de Hitler e Stalin”; “manifestação agressiva de um projeto imperial” – e nas medidas sugeridas para castigar o seu responsável: “bloquear o acesso à OMC”; “excluir do G-8”; “aplicar sanções econômicas e políticas” (...), em caso de recalcitrância, “isolar a Rússia na comunidade internacional” (GARDELS, 2008). Como se sabe, o depois foi menos dramático: com a mediação do presidente francês, Nicolas Sarkozy, antes do fim de agosto as partes beligerantes chegaram a um acordo, que recompôs o *status quo*, e afastou o fantasma da nova Guerra Fria que esteve momentaneamente no cenário. Esses desdobramentos não diminuem em nada a importância do conflito, apenas tornam mais difícil avaliá-lo.

As dúvidas, porém, não se restringem ao confronto na Geórgia. Isoladamente, e em conjunto, os três eventos suscitam indagações que desde então têm provocado aceso debate: que significado atribuir a eles – ocorrências de importância indiscutível, mas de alcance limitado? Ou manifestações visíveis de mudanças profundas, marcos inauguradores de uma nova etapa histórica? Como aquilatar suas implicações? Quais os seus desdobramentos prováveis?

1. Para uma análise dos fundamentos políticos e sociais da postura indiana na negociação do tema da agricultura na OMC, ver Velasco e Cruz (2008).

O objetivo deste artigo não é de examinar intensivamente cada um dos acontecimentos mencionados na busca de respostas para tais perguntas, mas de esboçar um quadro interpretativo sobre o contexto geral em que eles se dão, na certeza de que, se bem-sucedido o empreendimento, essas respostas serão mais facilmente encontráveis.

Neste sentido, além desta breve introdução, o artigo se desdobrará em 4 seções. A seção 2 será dedicada ao estudo de duas dimensões fundamentais na rearticulação operada no sistema internacional no fim do século XX: o substrato político do processo de globalização econômica e a nova problemática da segurança internacional. A seção 3 abordará o debate suscitado por esse conjunto concatenado de mudanças, que põe no centro da atenção de todos – analistas e atores políticos – a pergunta sobre a configuração do poder mundial. Destacada a condição de supremacia incontestada dos Estados Unidos nessa quadra histórica, a seção 4 estará voltada para uma breve análise das linhas mestras da conduta internacional da superpotência e dos processos de crise a elas relacionados. Reserva-se para a seção 5 o debate em torno dos eventos neste estudo referidos e à indicação de alguns desenvolvimentos importantes após 2008, com as perspectivas que eles abrem.

2 UMA NOVA ORDEM?

O sistema internacional foi comovido por dois macroprocessos articulados de mudanças. O primeiro diz respeito à crise e à reestruturação da economia mundial; o segundo, à dissolução do bloco socialista e ao fim da lógica política ditada pela bipolaridade.

Cada um desses processos foi marcado, em pontos determinados do tempo, por ocorrências dramáticas: a transformação econômica, pelos dois choques do petróleo – em 1973 e 1979 – e pela elevação brutal da taxa básica de juros nos Estados Unidos, também em 1979; a mudança no quadro geopolítico, pela derubada do muro de Berlim, dez anos depois, e pela onda subsequente de contestação que varreu a Europa Central e Oriental, culminando, em 1991, com a derrocada do próprio Estado Soviético. Mais importantes, porém, que esses fatos emblemáticos, foram as mudanças parciais e fragmentárias acumuladas ao longo do tempo, cuja combinação deu origem aos dois processos em causa.

2.1 Transformações na economia mundial

Desde o início de 1970 a economia mundial atravessa um período de reestruturação profunda, no curso do qual as relações de cooperação e conflito entre empresas e nações estão sendo drasticamente redefinidas. Aspecto dos mais salientes desse processo é a transformação revolucionária sobrevinda no campo da tecnologia, com as inovações combinadas nas áreas de microeletrônica e informática,

telecomunicações, transporte, biotecnologia e novos materiais. Na variada gama de suas múltiplas aplicações, esses avanços têm acarretado mudanças significativas na forma de organização e nas pautas de comportamento até então predominantes em diferentes setores de atividade econômica, alterando estruturas de mercado, erodindo fatores tradicionais de vantagens comparativas.

Ao tornar imensamente mais fácil o acesso e o processamento de informações, ao possibilitar o estabelecimento de contatos eletrônicos instantâneos por todo o globo, ao reduzir dramaticamente o tempo e o custo do transporte de longa distância, as novas tecnologias dão um novo ímpeto à internacionalização do capital, em virtude:

- Das elevadas exigências, materiais e humanas, implicadas em seu desenvolvimento.
- Da possibilidade que elas oferecem, por meio da automação computarizada, de combinar simultaneamente flexibilidade e economia de escala, diversificação de produtos e produção de massa (ERNS, 1989, p. 22; COHEN; ZYSMAN, 1987).
- Das condições que elas criam para a conformação de um mercado de capitais abrangente, capaz de aglutinar recursos e canalizá-los para aplicações remuneradoras em escala mundial.
- Da capacidade que proporcionam às empresas de coordenar estritamente suas atividades, configurando-as espacialmente em função de estratégias que tendem a dissolver as diferenças entre espaços domésticos e externos.

Este ponto é decisivo. Até o fim de 1960, a economia mundial pode ser esquematicamente representada como um conjunto de mercados nacionais discretos, embora interligados, nos quais as empresas – locais ou internacionais – se confrontam com base nas condições vigentes em cada um deles, escassamente afetadas pelos resultados da concorrência intersetorial em outros países. No quadro das transformações antes referidas essa imagem se desfaz: para muitas indústrias, as fronteiras nacionais se diluem, os mercados se interpenetram, o resultado da concorrência em qualquer um deles passa a ser condicionado pela evolução das disputas travadas nos demais, e a rivalidade entre os contendores passa a ser perseguida em termos verdadeiramente globais (PORTER, 1986). A contrapartida desse movimento é a integração crescente que se verifica no plano das estruturas produtivas, com a configuração de cadeias interligando espacialmente diferentes fases do processo de fabricação de um dado produto. A literatura registra o fenômeno sob a rubrica da “globalização produtiva” e salienta seu impacto no papel desempenhado pelo Estado.

A mudança tecnológica, porém, não explica por si só esses desenvolvimentos. E não se esgota neles o processo de reestruturação. Em nível mais profundo, o que foi posto em questão é o conjunto de regularidades que, depois da Segunda Grande Guerra, conferem aos capitalismo centrais sua fisionomia própria e por quase trinta anos asseguram às suas economias um dinamismo sem paralelo na história.

Aqui não se atentará à caracterização dessa crise, que foi objeto de copiosa literatura. Basta registrar que um de seus aspectos centrais foi a perda relativa de competitividade da indústria americana, a qual, em conjugação com os crescentes gastos militares levaram aos sérios desequilíbrios monetários da década de 1960 e 1970. Sabe-se como essa crise foi “resolvida”: o rompimento unilateral do padrão dólar-ouro pelos Estados Unidos, no início dos anos 1970, com a adoção do regime de câmbio flutuante e a reafirmação do papel do dólar como moeda reserva internacional; a desregulamentação competitiva dos mercados financeiros;² o duplo choque representado pela elevação dramática da taxa básica de juros nos Estados Unidos e o aumento gigantesco de seus gastos militares; finalmente, a disseminação em escala planetária das políticas neoliberais. Sabe-se também que, a solução dessa crise teve como contrapartida o declínio e, finalmente, a derrocada do bloco soviético.

Na última década do século XX, o triunfo do capitalismo liberal era indiscutível. Definitivamente batido o adversário socialista e desacreditados os modelos de desenvolvimento centrados no papel dirigente do Estado, as novas oportunidades criadas com a incorporação de economias inteiras e de amplos setores de atividade econômica – nos mais diversos países – ao espaço da acumulação privada transmitiam aos mercados um sentimento de exaltação confiante, que o ritmo acelerado das inovações tecnológicas só fazia aumentar. Foi nesse contexto que se cristalizou a crença de que a economia mundial estava fadada a integrar-se de forma cada vez mais profunda, em um movimento inexorável, cujo limite seria a completa dissolução dos sistemas produtivos nacionais.

Ela encontrou sua expressão mais eloquente na ideia da globalização. Acolhida com entusiasmo pelos círculos dirigentes dos mais variados países, que a adotaram como marco de referência para a elaboração de programas de governo e para o traçado de sua conduta no plano internacional, a tese da globalização acendeu um debate que mobilizou especialistas de inúmeras disciplinas e estendeu-se ao público em geral. Não se pretende reabrir essa discussão, mas – para desenvolver o argumento que se esboça nestas páginas – precisam-se fazer dois rápidos comentários.

2. Faz-se alusão neste trabalho ao argumento desenvolvido por Helleiner (1996).

Primeiro, em seu uso corrente, o termo “globalização” é evitado de ambiguidades. Por um lado, ele serve para designar, ao mesmo tempo, um estado de coisas (a “economia globalizada”) e um processo – que embute a ideia de incompletude, de abertura para futuros diversos. Por outro, ele é empregado indiscriminadamente como conceito descritivo – caso em que opera como ponto de partida para formulação de problemas – e como conceito explicativo – supostamente capaz de servir como chave para o entendimento da infinidade de fenômenos que o termo recobre, nesse sentido, ele enreda seus usuários em uma teia de argumentos tautológicos.³ Convém esclarecer: sempre que se fizer uso do termo globalização neste artigo ele será entendido como conceito descritivo, denotando um processo complexo, não linear, reversível, ainda que em alguns de seus aspectos.

Segundo, nesse processo combinam-se fenômenos emergentes, resultados não intencionais de cálculos e ações desagregadas de uma infinidade de agentes, e condições criadas pelo fazer estrategicamente direcionado de atores políticos, com o jogo de ações e reações reflexivamente monitorado que elas provocam. Não há globalização sem “políticas de globalização”: se se quer entender o processo, deve-se incluir na análise a ação do Estado. E não de qualquer Estado.

O choque de juros produzido pelo *Federal Reserve* (Fed), em 1979, tornara-se essencial à preservação da hegemonia financeira dos Estados Unidos e do papel internacional do dólar. Mas seu preço foi uma recessão longa e profunda, que levou as taxas de desemprego no país a patamares não alcançados havia décadas. A recuperação econômica, com queda nos índices de preços, começou a se esboçar no fim de 1982. Ela foi impulsionada, sobretudo, pelo aumento do gasto público – o colossal programa de rearmamento lançado pelo governo Reagan, aspecto central da conjuntura batizada pelos estudiosos das relações internacionais de a “segunda Guerra Fria”. A desgravação tributária (redução das alíquotas do imposto de renda incidentes sobre os lucros das empresas e sobre os rendimentos de pessoas físicas das faixas mais altas, o “socialismo dos ricos”, como foi batizada pelos opositores) não surtiu o efeito esperado. Ao invés de funcionar como uma mola propulsora para o investimento produtivo, como queriam os ideólogos da “economia de oferta”, a redução dos impostos conjugada com o aumento das despesas do governo resultou em gigantesco déficit público, que foi financiado sem dificuldade, com emissão de títulos de dívida pública. Dois corolários da situação sumariamente descrita nesse parágrafo foram os juros altos – em 1984, os juros reais pagos pelos títulos do Tesouro mantinham-se na casa dos 8% – e a valorização do dólar. Esta, por sua vez, ampliava a tendência histórica de deterioração da balança comercial dos Estados Unidos.

Até então, a política do governo norte-americano para a crise da dívida externa consistia em ajudar informalmente a organização do cartel dos bancos,

3. Ver Rosenberg (2002).

mediante o fortalecimento do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o empenho de sua autoridade no respaldo das decisões tomadas neste órgão. No mais, insistia na retórica da “não intervenção”, rejeitando liminarmente as tentativas dos devedores de acertar uma “negociação política da dívida”. No tocante à política comercial, afora as medidas *ad hoc* de proteção, a administração republicana depositava parte de suas fichas no propósito de forçar a liberalização dos mercados internacionais de bens e serviços, por meio da ação multilateral pela abertura de mais uma rodada de negociações no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), com a inclusão em sua agenda de “novos temas”, até aquele momento não sujeitos à disciplina do órgão – serviços, propriedade intelectual e investimentos.

Não se acompanhará a ação diplomática efetuada com esse fim, mas convém salientar dois aspectos: *i*) os objetivos referidos anteriormente foram claramente enunciados no primeiro documento de política do governo Reagan dedicado ao tema do comércio internacional – o depoimento prestado pelo representante comercial, o embaixador William Brock, no Senado, em 8 e 9 de julho de 1981;⁴ e *ii*) durante o primeiro mandato de Reagan, o esforço da administração republicana se concentrou na campanha pela abertura de nova rodada de negociação no GATT, nenhum trabalho sendo desenvolvido para obter do Congresso a autoridade necessária à conclusão dos acordos comerciais abrangentes que deveriam resultar de tais negociações.

Com a aprovação da Lei de Comércio e Tarifa de 1984, o Executivo ganhou essa autorização. E mais, com a definição de objetivos de política comercial contidos nesta lei e os novos dispositivos nela criados em sua seção 301, que estabeleceu os instrumentos de retaliação a seu alcance, o Executivo passou a contar com um instrumento poderoso para combater tudo que viesse a classificar como práticas “desleais” de comércio na conduta de seus parceiros. É o que se constata ao examinar o conteúdo desse documento.

Para não alongar demasiadamente a exposição, far-se-á isso sob forma de alusões rápidas à lei, seguidas de breves comentários.

2.1.1 Serviços

A Seção 305, da Lei de Comércio e Tarifa de 1984, estabeleceu que nas negociações comerciais os Estados Unidos procurariam “reduzir ou eliminar barreiras sobre, ou outras distorções de, comércio internacional em serviços (...), incluindo barreiras que negam tratamento nacional e restrições sobre o estabelecimento e operação em tais mercados.”

4. U. S. Senate, 1981 (*Apud* LANDE; VANGRASSTEK, 1986).

Item destacado da política comercial do governo Reagan, anunciada em julho de 1981, a prioridade concedida ao setor de serviços atendia aos reclamos de poderosa coalizão empresarial formada na década de 1970 sob a liderança dos dirigentes da American International Group, Inc. (AIG), a gigante do setor de seguros, cujos pontos de vista já tinham sido contemplados na Lei de Comércio de 1974, que previa a extensão de toda norma referente ao comércio exterior ao setor de serviços.

É fácil entender o consenso em torno do tema. Nas duas últimas décadas precedentes – 1960 e 1970 – a participação do setor de serviços na economia americana cresce incessantemente – em termos de valor adicionado e, mais ainda, de emprego absorvido –,⁵ muitos segmentos dele desfrutando de grandes vantagens comparativas internacionais. Entre 1981 e 1984, os serviços responderam por 40% de todas as exportações, gerando um saldo acumulado de cerca de US\$ 123 bilhões, em forte contraste com o déficit de aproximadamente US\$ 234 bilhões, acumulado na balança de mercadorias (LANDE; VANGRASSTECK, 1986, p. 28). À luz desse dado, entende-se a importância estratégica atribuída à abertura dos mercados externos às empresas americanas do setor de serviços.

2.1.2 Investimentos

Nos termos da Seção 305, da Lei de Comércio e Tarifa de 1984, os Estados Unidos procurariam reduzir ou eliminar “barreiras a investimentos estrangeiros diretos que sejam artificiais ou que distorçam o comércio, expandir o princípio de tratamento nacional, e reduzir barreiras não razoáveis ao *establishment* (LANDE; VANGRASSTECK, 1986, p. 32).

Novamente, o consenso bipartidário: este objetivo também constava dos primeiros documentos de política comercial do governo Reagan. O tema, porém, era mais espinhoso e suscitava reações diferenciadas no universo empresarial norteamericano. O próprio governo mantinha uma posição canhestra sobre o assunto, haja vista as muitas restrições por ele criadas, como a legislação sobre conteúdo nacional no setor automotivo. As negociações multilaterais sobre o tema pouco avançaram – os acordos bilaterais tendo sido o meio mais eficaz encontrado pelos Estados Unidos para ver suas pretensões atendidas.

2.1.3 Propriedade intelectual

A Lei de Comércio e Tarifa de 1984 não dedica uma seção separada aos objetivos a serem perseguidos nesta área, mas eles aparecem em diferentes lugares do documento. Assim, ao tratar das indústrias de alta tecnologia ele estabelece que

5. Entre 1959 e 1989, a participação do setor de serviços – excluído o governo – no total do emprego nos Estados Unidos passou de 38,2% para 49,8%. Ver Spulber (1995, p. 154), essa obra analisa, de forma desagregada, a expansão do setor de serviços.

o governo buscará eliminar ou reduzir as medidas de governos estrangeiros que “deixem de prover meios adequados e efetivos para nações estrangeiras assegurarem, exercerem e fazerem cumprir direitos exclusivos de propriedade intelectual.”

A parcimônia da lei não condiz com a importância que seria atribuída ao tema nos anos seguintes. No momento de sua elaboração, a campanha pelo fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual começava a dar seus primeiros frutos. Deslanchada no fim dos anos 1970 pelos produtores de artigos sensíveis ao uso fraudulento de marcas e às imitações – entre eles a *Levi Strauss Corporation*, proprietária de uma das mais conhecidas marcas de jeans – no início da década seguinte ela recebeu grande reforço, com o ingresso no movimento das indústrias intensivas em informação. Desde então, a campanha pela reforma do regime de propriedade intelectual ganhou verdadeiro alento e começou a acumular triunfos. Em 1980, o Congresso estendeu a cobertura da lei de *Copyright* aos programas de computadores. No mesmo ano, a Suprema Corte admite o patenteamento de produtos biotecnológicos. Em 1984, o Congresso cria uma forma original de direito de propriedade para semicondutores. Compreende-se, assim, a timidez da Lei de Comércio e Tarifa de 1984 na matéria. A rapidez com que ela ascenderia na escala de prioridades da política comercial dos Estados Unidos se explica pela magnitude dos interesses em jogo e pelo grau de internacionalização das indústrias envolvidas (DOREMUS, 1995).

O elemento mais importante na Lei de Comércio e Tarifa de 1984, porém, não estava na definição de objetivos, mas nas inovações conceituais nela contidas. A reformulação do conceito de “reciprocidade” era uma delas. Sobre o alcance da mudança introduzida, vale a pena acompanhar a avaliação insuspeita do senador Robert Dole – então presidente do Comitê de Finanças do Senado, mais tarde candidato republicano à presidência dos Estados Unidos, nas eleições de 1996, que perdeu para Bill Clinton.

(...) a reciprocidade significa uma mudança dramática em relação ao princípio da “nação mais favorecida”. Significa que outros países deveriam nos fornecer oportunidades de comércio e investimento iguais não somente às que eles oferecem a outros parceiros comerciais “mais favorecidos”, mas iguais ao que nós lhes oferecemos, e a reciprocidade deveria ser medida não por acordos e promessas, mas por resultados de fato – mudanças na balança comercial e expansão no investimento entre nós e nossos maiores parceiros econômicos. (Dole, 1982 apud LANDE; VANGRASSTECK, 1986, p. 38).

Essa noção, que vinha sendo trabalhada em discursos e projetos de lei no Congresso – cerca de 36 iniciativas, nas duas últimas legislaturas, a saber: 97ª (1981-1982) e 98ª (1983-1984) – foi a fonte de inspiração para as mudanças introduzidas na Seção 301 pela Lei de Comércio e Tarifa de 1984. Além de

ampliar o alcance desse dispositivo, para colocar em seu raio os novos temas, esta lei definia de forma extremamente elástica a noção de práticas comerciais “não razoáveis”, uma das condições previstas na Lei de Comércio de 1974 para emprego das medidas de retaliação. Com efeito, a Seção 304 deste documento identifica “não razoável” como

(...) qualquer ato, política ou prática que, embora não necessariamente viole os direitos legais internacionais dos Estados Unidos, ou seja, incompatível com estes, é de outro modo considerado injusta e desigual. Os termos incluem, mas não estão limitados a, qualquer ato, política ou prática que negue – a) oportunidades de mercado; b) oportunidades para o estabelecimento de uma empresa; ou c) provisão de proteção, adequada e efetiva, de direitos de propriedade intelectual justas e equitativas (LANDE; VanGrassteck, 1986, p. 47).

Naturalmente, de acordo com a referida lei, cabia ao governo dos Estados Unidos estipular, em cada caso, o que consistia em prática desleal e/ou iníqua. Foi com esse poderoso instrumento em mãos que o governo Reagan intensificou as pressões pela abertura de uma nova rodada de negociações comerciais. Em 1985, foi celebrado, finalmente, o acordo com a Comunidade Europeia. Mas a oposição liderada pelo Brasil e pela Índia à inclusão dos temas da propriedade intelectual e dos serviços na pauta de uma nova rodada de negociações do GATT, continuava a se manifestar. Ela foi contornada em Punta del Este, em setembro de 1986: com muita pressão e a ajuda de um subterfúgio, esses temas acabaram entrando, juntamente com a questão das medidas relativas ao investimento externo, na agenda da Rodada Uruguai.⁶

Em uma economia em que se globaliza, normas globais. Essa era a ideia reguladora que parecia informar os trabalhos na rodada Uruguai do GATT. As dificuldades de avançar satisfatoriamente no terreno pedregoso da negociação agrícola prolongaram a Rodada por vários anos ainda. Mas ela chegou a termo, e seu resultado foi definido como uma verdadeira reforma constitucional.

Uma referência rápida a dois de seus elementos será o bastante para confirmar o acerto dessa avaliação. A primeira, sobre o acordo alcançado na área de propriedade intelectual. Seus dispositivos envolvem, não apenas padrões gerais a serem observados pelas legislações nacionais, mas disposições detalhadas sobre os procedimentos que deverão ser aplicados para sancionar direitos individuais – e corporativos – de propriedade. Esse traço exemplifica um fenômeno geral: o deslocamento do foco do regime de comércio, cujas disciplinas, mais que limitar as práticas restritivas dos governos, passam a regular positivamente políticas nacionais (OSTRY, 2000). Sobre o alcance dessa mudança, convém registrar a avaliação abalizada de um jurista:

6. Sobre a aliança liderada pelos dois países e o seu relativo fracasso, ver Narlikar (2003).

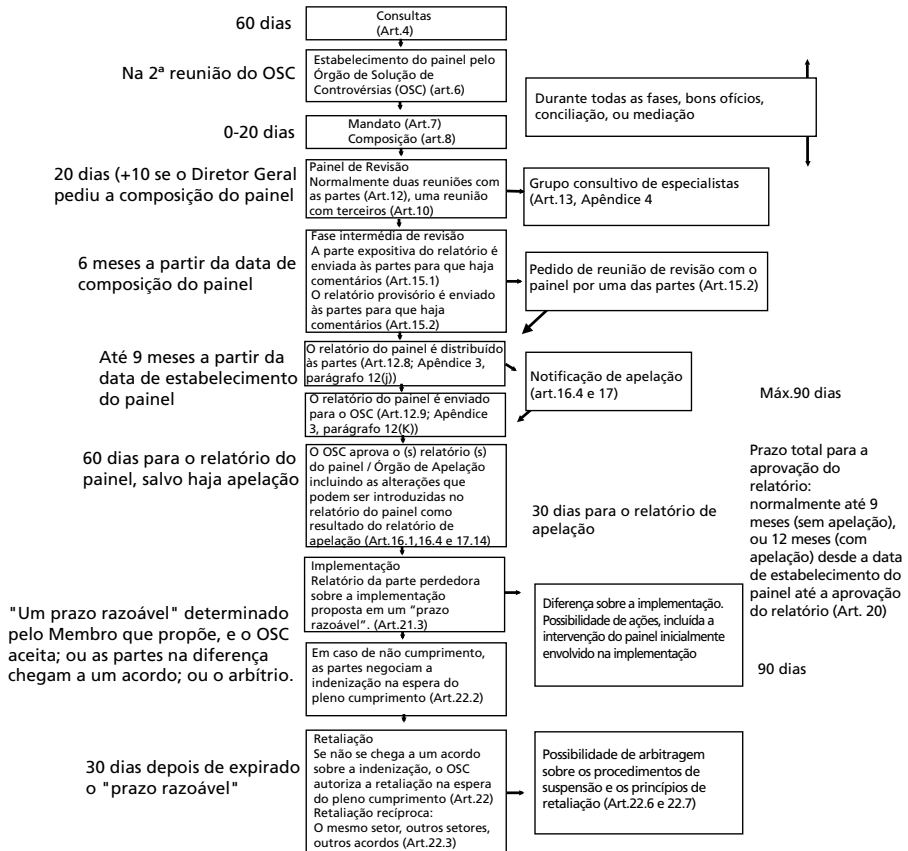
Os acordos passam por cima de convenções existentes e há muito estabelecidas, administradas pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), que não contém muito de substância no tocante à aplicação desses direitos e delega à Corte Internacional de Justiça a solução de conflitos. Em contraste, a Parte II do acordo TRIPS [Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio] trata extensivamente das medidas de observância, incluindo procedimentos civis e administrativos, danos, e até procedimentos criminais. Assim, de forma sem precedentes, o acordo TRIPS obriga os membros da OMC a prover remédios locais efetivos por meios e procedimentos prescritos. Além disso, a observância dessas obrigações pode ser assegurada mediante recurso aos mecanismos de solução de disputas da OMC. Em suma, o acordo TRIPS é uma reengenharia completa – orientada para comércio e focada na conformidade com as regras – do sistema internacional tradicional de proteção aos direitos de propriedade intelectual (STOLL, 2003, p. 463).⁷

A segunda, sobre o dispositivo judicial referido na passagem citada. O GATT também dispunha de um mecanismo institucional de resolução de disputas, mas sua importância ficava extremamente reduzida pela exigência de consenso que devia ser atendida para que este fosse acionado. Como o país responsável em situação irregular podia bloquear a abertura de painéis, o funcionamento do sistema favorecia fortemente a busca de soluções negociadas por meio de barganhas em que falava mais alto, evidentemente, a voz do mais forte. Esses incentivos não desapareceram de todo na OMC – a fase de consulta e mediação continuou sendo o primeiro estágio no processo de resolução de controvérsias. Mas a possibilidade de bloquear um painel desapareceu. Ultrapassado um limite fixo de tempo – 60 dias –, se as partes não tiverem resolvido a pendência, o Órgão de Resolução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body*) pode solicitar o estabelecimento de um painel automaticamente (figura 1). Concluído os trabalhos dos árbitros, que devem observar igualmente prazos predeterminados, se a parte perdedora considerar inaceitável o seu veredito ela pode impetrar um recurso junto a uma corte permanente de apelação, que dará a palavra final. Caso as recomendações não sejam implementadas, depois de esgotadas as tentativas de acordo sobre compensações devidas, a parte demandante pode pedir autorização para retaliar (HOECKMAN, KOSTECKI, 1995, p. 47). Como a diferença entre geração e interpretação de normas é sabidamente fluida, a operação desse mecanismo tem resultado em uma produção legal que há algum tempo vem sendo objeto de estudo como um aspecto relevante do processo mais amplo de judicialização das relações econômicas internacionais.⁸

7. Para uma reconstrução abrangente do processo de externalização do direito doméstico americano nesse domínio, ver Sell (2003).

8. Ver Goldstein *et al.* (2000).

FIGURA 1
Diagrama do órgão de solução de controvérsias



Fonte: Órgão de Solução de Controvérsias/OMC.

A conjugação desses dois aspectos: o conteúdo substantivo das normas produzidas ao longo da Rodada Uruguai e os dispositivos criados para garantir-lhes efetividade (o sistema de resolução de controvérsias e o *Trade Policy Review* – avaliação periódica de suas práticas “comerciais” a que estão sujeitos todos os membros da OMC) lança luz sobre a natureza geral do novo regime e do sistema judicial nele inserido. À primeira vista, este representa um avanço importante da lógica multilateralista nas relações comerciais. Quando se leva em conta, porém, a convergência entre as disciplinas criadas pelo Tratado de Marrakesh (1994) e as regras em vigor nos Estados Unidos, é-se levado a reconsiderar esse ponto de vista. Como seus defensores faziam questão de ressaltar nos debates internos sobre a ratificação do tratado, os Estados Unidos estariam em conformidade maior com as regras da OMC, que refletiam seus interesses e objetivos, do que de seus parceiros comerciais. E, como o mecanismo de solução de controvérsia

da OMC autorizava o recurso à retaliação em caso de não observância daquelas regras, em cronograma compatível com o da seção 301, da Lei de Comércio e Tarifa americana, o arcabouço legal da OMC legitimava o emprego que os Estados Unidos faziam de seu imenso poder de mercado para impor seus interesses comerciais aos demais países. Nesse sentido, destaca-se que o posicionamento dos Estados Unidos em favor desse mecanismo tão gritantemente contrário a tradição do GATT, se deu apenas depois de obtido o acordo com a Europa em torno do processo de decisão da rodada (*single undertaking*), que excluía a adesão voluntária aos códigos negociados, como ocorrera na Rodada Tóquio.

Esse, o argumento desenvolvido em importante trabalho coletivo sobre as transformações do regime internacional de comércio, cujo arremate se reproduz a seguir.

Assim, da perspectiva do governo dos EUA, a reforma judicial radical da Rodada Uruguai representou não uma multilateralização do unilateralismo dos EUA, mas uma americanização do processo de solução de conflitos da GATT/OMC (Barton *et al.*, 2008, p.74).⁹

Complementando a análise, caberia agregar que, não satisfeitos com as garantias oferecidas pelo Executivo, ao aprovar legislação requerida à implementação do Tratado de Marrakesh (1994), os congressistas americanos fizeram questão de deixar formalmente estabelecido que suas cláusulas e suas disciplinas só teriam efeito no território americano se fossem congruentes com a lei em vigor no país. Além disso, introduziram um dispositivo que vedava aos agentes privados a utilização do Tratado como base para questionar qualquer ação de governo – local, estadual ou federal – em tribunais dos Estados Unidos (KWARKA, 2003, p. 48).

Reforma constitucional. Mas incompleta. Com efeito, do ponto de vista de seu protagonista o balanço das realizações da Rodada Uruguai acusava ganhos limitados em várias áreas – como serviços e medidas comerciais relacionadas a investimentos – e áreas inteiramente descobertas – caso, entre outros, de compras governamentais. Não surpreende, pois, que a disposição de manter o ímpeto reformista tenha sobrevivido a ela. Não estranha tampouco que continuasse a gerar viva controvérsia – como a que se acendeu na reunião ministerial de Cingapura, em 1996, e terminou na decisão salomônica de criar grupos de trabalho com a missão de estudar quatro novos temas (investimentos, política de concorrência, compras governamentais e facilitação de comércio), com vista à sua incorporação eventual na agenda de negociações de uma futura rodada. Havia ainda a intenção proclamada de trazer para o fórum da OMC os temas sensíveis dos direitos trabalhistas e da proteção ambiental – o que provocava, na maior parte dos países em desenvolvimento, Brasil incluso, reações indignadas.

9. Para uma descrição das tratativas sobre o mecanismo na fase decisiva da rodada, ver Croome (1995).

2.2 A segurança internacional após a Guerra Fria

Em algum ponto, os acontecimentos desandaram. Onde situá-lo? Em março de 1989, data da eleição consagrada de Boris Ieltsin como representante de Moscou no Congresso dos Deputados do Povo, órgão recentemente criado para coroar o programa de reforma política conhecida pelo nome de Glasnost?

Não faz diferença. O importante não é o começo, mas a sucessão unidirecional dos fatos. Em 2 de maio de 1989, câmaras de TVs exibem ao mundo as imagens de soldados húngaros removendo a cerca de arame ao longo da fronteira com a Áustria. Em 4 de junho: o Solidarnosk obtém vitória acachapante nas eleições legislativas, ficando com 92 das 100 vagas no Senado e 160 dos 161 assentos em disputa na Câmara baixa – tendo aumentado sua vantagem no segundo turno, pouco depois, essa agremiação dava à Polônia o seu primeiro governo não comunista desde 1948. Em julho, fim da Doutrina Breznev com a declaração de Gorbachev de que não iria interferir nas decisões dos governantes dos dois países mencionados. Em 11 de setembro, a Hungria elimina os controles sobre a imigração proveniente da Alemanha Oriental e convoca, uma semana mais tarde, eleições multipartidárias. Em 9 de novembro, depois de semanas de uma crise que divide a cúpula do Partido Comunista (PC) e do governo da Alemanha Oriental, uma multidão toma de assalto o muro de Berlim e dá início à sua destruição simbólica.

Os desdobramentos desses episódios – que foi acompanhado com esturpor pelos telespectadores de todo o mundo – são conhecidos. O primeiro foi a “revolução de veludo”, que entregou a presidência da Checoslováquia ao escritor dissidente Václav Havel, em dezembro de 1989. O último, a tentativa desastrosa de golpe de Estado, em agosto de 1991, que pôs fim ao regime comunista e precipitou o desmembramento da União Soviética. Entre um acontecimento e outro, a anuência forçada de Gorbachev à reunificação alemã nos quadros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), o fim do Pacto de Varsóvia (União Soviética, Alemanha Oriental, Bulgária, Hungria, Polônia, Checoslováquia e Romênia), e a impotência da URSS diante do bombardeio americano a Bagdá.

Trata-se, porém, de uma impressão equivocada. O processo de todo imprevisível e sem igual na história que leva àquele resultado subverte as coordenadas políticas do mundo e torna subitamente obsoleta boa parte da agenda que vinha concentrando há muito os esforços despendidos pelos especialistas da área de segurança internacional. Com o fim do conflito entre blocos, o espectro da guerra atômica parecia finalmente afastado. E, com a predominância do consenso em torno de modelos de sociedade (economia de mercado e democracia liberal) e de valores fundamentais (direitos humanos), o mundo parecia estar ingressando em uma era radiante de paz e prosperidade.

A Guerra do Golfo e a eclosão quase simultânea dos conflitos étnicos na Europa Central, com os espetáculos de violência brutal a que deram lugar, tornaram rapidamente vetustas aquelas ideias. Não que tivessem se demonstrado inteiramente infundadas – apesar de tudo, a guerra entre as grandes potências persistia sendo uma hipótese inteiramente descartada, e a matriz liberal-democrática continuava em vigor como modelo sem rival. O âmbito de sua validade, no entanto, fora redefinido. Mais do que pensar em termos de uma marcha unida em direção àquele estado de coisas sumamente boas, caberia reconhecer a persistência prolongada de diferenciações profundas no campo das relações internacionais. Essa a ideia comunicada pela metáfora dos dois mundos: aquele do bem-estar, do consenso liberal e das relações pacíficas – o centro capitalista –, e este outro, dilacerado em conflitos crônicos e guerras pouco convencionais – o antigo Terceiro Mundo.¹⁰

No cruzamento entre essas realidades tão díspares observam-se dois desenvolvimentos que marcaram profundamente a política internacional nessa quadra histórica. O primeiro deles diz respeito à centralidade atribuída ao tema dos direitos humanos na condução da política externa dos países centrais, com o seu correlato: os questionamentos crescentes, feitos em seu nome, do conceito de soberania e dos princípios dele decorrentes da não intervenção externa e da igualdade soberana entre os Estados. A rigor, não há novidade alguma na ênfase posta no tema dos direitos humanos. Ele constitui um dos pilares do edifício da ONU e, desde o governo Jimmy Carter, vem desempenhando um papel crítico na política exterior dos Estados Unidos. O que surge de novo com o fim da Guerra Fria é a disposição vigorosa de empregar o poder coercitivo para por cobro a violações graves aos direitos humanos – sempre que possível com o aval da ONU, mas em caso de paralisia, mesmo sem mandato desta. No passado, quando a intervenção externa em conflitos localizados envolvia o risco da escalada nas tensões entre as duas superpotências nucleares, essa disposição estava ausente. O princípio da não intervenção era de maneira geral observado, e quando um Estado quebrava a norma esbarrava em reações fortes e indignadas – Estados Unidos no Vietnã; União Soviética, na Checoslováquia. Removido o obstáculo estratégico, dada a imensa superioridade tecnológica, organizacional, econômica e cultural dos Estados Unidos e de seus aliados, o custo da intervenção via-se sobremaneira reduzido, e os governos passavam a ter grandes incentivos para atender ao clamor da opinião pública, agindo em casos de “crises humanitárias” sempre que a ação não esbarrasse em considerações de ordem estratégica. Em 1993, estavam em curso, em diferentes regiões do mundo, 34 missões de paz, das quais 20 lideradas pela ONU. Em 2005, o número de missões ascendia a 58, com a ONU à frente de 21 delas (BAILES, 2006, p. 14). Esses números deixam entrever um fenô-

10. Ver Goldgeier e Mcfaul (1992) e Snow (1997). Para uma crítica certa do ponto de vista que ela expressa, ver Holsti (1999).

meno bastante expressivo do substrato político da nova época: o advento de um padrão pelo qual a ONU autorizava Estados membros a usar a força para intervir, em seu nome, em outros Estados – *franchising system*, como foi denominado com um dedo de ironia (PAULUS, 2003, p. 80).

E não é só isso. Em aparente reedição de um conceito do direito internacional oitocentista, abolido no século XX pela vaga da descolonização, os direitos humanos apresentavam-se agora como novo “padrão de civilização”, critério básico para o reconhecimento de países como membros da “comunidade internacional” (DONNELLY, 1998). Esse desenvolvimento teve como contrapartida a redescoberta das virtudes do conceito medieval de “guerra justa”, peça axial da doutrina da “intervenção humanitária”, nos termos da qual os Estados democráticos tinham o direito de violar a soberania territorial de outros Estados para defender grupos minoritários das atrocidades cometidas por seus respectivos governos.

Mais do que direito, obrigação. Outro elemento notável nessa quadra histórica é a forte tonalidade moral que passa a colorir o discurso político. Na Europa e nos Estados Unidos, principalmente, mas se estendendo por todo o mundo, organizações não governamentais (ONGs) e grupos de ativistas estruturados em redes internacionais monitoram o evoluir das crises que se sucedem nas áreas turbulentas do globo, cobrando ações efetivas de seus governos, cujas respostas avaliam à luz de valores inegociáveis. Nesse processo, o papel desempenhado pela mídia – principalmente a de língua inglesa, condição para que tenha o *status* de mídia verdadeiramente internacional – dificilmente poderia ser exagerado. Compondo um sistema complexo, especializado na transmissão e na interpretação de fatos sociais, os meios de comunicação de massa operam como elementos articuladores da opinião pública, que eles expressam e, ao mesmo tempo, conformam.

É importante chamar atenção para a natureza especular da relação entre mídia e opinião pública, porque isso desvela o particularismo oculto nelas. A mídia internacional não veicula a opinião de um público qualquer; e, ao selecionar determinados eventos, mantendo longamente em foco seus aspectos mais dolorosos, ela confirma esse público em suas certezas, alimentando nele um sentimento de indignação que o leva a reagir com impaciência ante os obstáculos criados a intervenções salvadoras pelas normas do direito internacional.

O forte condicionamento da opinião pública, porém, tinha efeitos contraditórios que se faziam sentir pesadamente na conduta bélica das potências ocidentais: ao mesmo tempo em que requeria o recurso da força para debelar crises humanitárias, ela era muito sensível ao risco que o exercício da força encerrava para a população civil do país-alvo. E sua tolerância era menor ainda para o risco incorrido por seus próprios soldados.

No pós-Guerra Fria, essa contradição aparentemente insanável foi “resolvida” pela chamada “revolução nos assuntos militares”. Com o desenvolvimento de armas de alta precisão, dotadas de sofisticados sistemas de orientação eletrônicos alimentados por imagens de satélites, tornava-se possível atingir à grande distância o alvo selecionado, reduzindo consideravelmente o risco de mortes de civis inocentes (“danos colaterais”) e praticamente, eliminando o risco de baixas. O primeiro ensaio, em grande escala, desse tipo de guerra se deu na Guerra do Golfo, em 1991. Sua realização mais acabada foi a guerra da Iugoslávia, em 1999, ganha pela Otan sem o sacrifício de um único combatente, mas com 500 civis mortos em consequência de ataques da Otan e de mil militares sérvios (SHAW, 2005, p. 10). Entre as várias exigências cruzadas, a mais importante era a segurança de seus próprios soldados – a marca extraordinária obtida pelas forças da aliança nessa guerra se explica pelo bombardeio da Sérvia por aviões que voavam a uma altitude tal que o fogo da bateria inimiga não os alcançava. A outra face de Janus era a exposição de civis a um risco maior. Essa era uma ilustração da lógica de “transferência de risco” que caracteriza o “novo modo ocidental de guerra”, segundo Shaw (2005).¹¹

Como outros antes e depois dele, o autor chama atenção, porém, para o custo político envolvido nessa modalidade de guerra – o risco da perda de legitimidade (MÜNKLER, 2003). Pode-se intuí-lo claramente quando se atenta para a condenação proferida por Michael Walzer, intelectual norte-americano que, ao mesmo tempo, expressava sua crença de que a intervenção na Iugoslávia era necessária:

Estamos prontos, aparentemente, para matar soldados Sérvios; estamos prontos para arriscar o que é eufemisticamente chamado de “dano colateral”. Mas não estamos prontos para mandar soldados americanos para o campo de batalha. Bem, eu não tenho nenhum amor por campos de batalha e aceito plenamente a obrigação dos líderes democraticamente eleitos de proteger as vidas do seu próprio povo. Mas essa não é uma posição moral possível. Você não pode matar a não ser que esteja preparado para morrer (1999, p. 5-7).

O segundo desenvolvimento tem a ver com o impacto da dissolução da “política de blocos” no debate sobre o tema da segurança internacional. O mundo que saía da Guerra Fria não estava a salvo de ameaças. Algumas eram antigas, como aquelas envolvidas na proliferação nuclear. Muitas, porém, assumiram um caráter pouco tradicional. Era esse o caso do recurso à violência organizada nas disputas pelo poder em regiões da periferia, que ganhava um significado novo na medida em que não estava mais sobredeterminado pela lógica do conflito Leste-Oeste. Nesse novo contexto, os conflitos tendiam a se manifestar sob novas configurações, fragmentando-se e ganhando frequentemente conotações étnicas e/ou raciais, com

11. Especialmente no capítulo *Rules of risk transfer war*, p. 71-94.

seus corolários sombrios: atrocidades sistemáticas contra populações civis, “limpeza étnica”, genocídios, movimentação interfronteiras de massas humanas para escapar a este destino – o problema dos refugiados. E a por em questão muitas das categorias com base nas quais o tema da paz foi secularmente pensado – a distinção entre violência privada e violência pública, guerra civil e guerra interestatal.

Não se pode deter no exame dessas novas modalidades de guerra, mas alguns elementos adicionais a respeito destas devem ser mencionados. Ao contrário da guerra clássica, cuja lógica interna empurra os contendores para enfrentamentos dramáticos que redefinem as relações de força e põem fim ao conflito, as guerras sujas de que se fala são fragmentadas, dispersas; a escaramuça é seu traço distintivo, a ofensiva estratégica não tem lugar. Nesse tipo de guerra, a racionalidade derivada da primazia do político – traduzida na pergunta sobre o tipo de paz que se busca alcançar – está ausente: a violência se converte em forma e meio de vida; os combatentes lutam para assegurar sua continuidade. Os recursos que mobilizam para esse fim decorrem de sua própria atividade: sem o amparo de um poder político dotado de capacidade tributária, em grande medida, os elementos de que necessitam para sua reprodução são alcançados por meio do confisco e do saque – reside aí uma das conexões que ligam, com frequência, os grupos armados envolvidos nesse tipo de conflito e as redes que exploram em bases capitalistas os circuitos do narcotráfico.

Crime transnacional, lavagem de dinheiro, paraísos fiscais – por essa cadeia de relações esses conflitos se vinculam, ainda que indiretamente, aos processos que vêm transformando as bases da economia internacional. Mas não apenas por elas: como esses conflitos expressam em sua origem rivalidades políticas, étnicas e/ou religiosas, os grupos neles envolvidos tendem a se beneficiar de apoio externo, que se manifesta sob a forma de defesa de sua imagem junto à opinião pública, em todos os quadrantes do mundo, e do financiamento direto às suas respectivas “causas” – aqui também o papel dos meios de comunicação eletrônicos e dos circuitos financeiros liberalizados é fundamental. Ele adquire máxima relevância quando se desloca o foco da análise para outra forma de violência organizada de imenso impacto no mundo do pós-Guerra Fria: o terrorismo fundamentalista transnacional. Constata-se ainda, em ambos os casos, outro efeito perverso do aspecto tecnológico daquele processo: as tendências cruzadas de miniaturização e barateamento dos artefatos bélicos e de sua crescente letalidade.¹²

Essencialmente, uma estratégia de comunicação, na sugestiva definição de Waldman (2005), o terrorismo está longe de constituir um fenômeno novo, tendo sido praticado e argumentativamente defendido como forma de luta adequada a grupos subordinados desde meados do século XIX. Mas em suas manifes-

12. Três trabalhos importantes sobre esse ponto: Creveld (1991), Kaldor (2001) e Münkler (2003).

tações precedentes, o terrorismo surgia como um elemento detonador da revolta, a antecâmara de enfrentamentos abertos e massivos, que culminariam na vitória da “boa” causa. O que há de perturbadoramente novo na forma que ele adquire no presente é a sua conversão tendencial em estratégia autônoma, desconectada dos processos de luta conduzidos por grupos sociais identificados. Essa estratégia conta com a elevada sensibilidade da opinião pública aos espetáculos mórbidos de violência indiscriminada que patrocina, e se vale de todas as possibilidades abertas pelos meios de comunicação de massa para veicular sua dupla mensagem. Nesse sentido, o terrorismo transnacional é o avesso do “novo modo ocidental de guerra”: uma forma extrema, pelo mais fraco, de produção de assimetria.¹³

Em associação com outros temas, que passavam a ser discutidos também sob o prisma de sua articulação com as realidades criadas pela globalização – o problema do desenvolvimento econômico¹⁴ e o da preservação do meio ambiente¹⁵ – a consideração desses conflitos mistos recolocava em outros termos a problemática da segurança internacional. Mudado estava o foco, que não se concentrava mais nas relações entre os Estados, abrindo-se para abarcar um leque de outros temas – as “novas ameaças”. Em nível mais profundo, via-se alterada, igualmente, a definição dos “referentes da segurança”, e, é os sujeitos cuja proteção devia ser assegurada. Não se trata mais de garantir a segurança do Estado – concebido este como expressão da coletividade politicamente organizada e fiador da integridade física e moral de seus integrantes –, mas de proteger essas coletividades mesmas, e os indivíduos que as compõem, de ameaças provenientes de variadas fontes, incluso de seus respectivos Estados.

Dois aspectos adicionais dessa mudança de perspectiva merecem destaque. O primeiro diz respeito à dimensão militar: ela continua presente – para repelir eventuais agressões de Estados delinquentes e para por fim a violações flagrantes dos direitos humanos em situações de conflito: o tema das intervenções humanitárias –, mas perde sua antiga centralidade. O segundo concerne à natureza das relações entre os atores nesse universo. A concepção clássica de segurança é realista: os Estados

13. Esse elemento, a relação constitutiva entre terrorismo e debilidade estrutural, é conceitualmente estabelecida por Waldman (2005), para o qual o terrorismo se caracteriza por “ataques de violência chocante contra a ordem política estabelecida, meticulosamente preparados na clandestinidade”, o que o diferenciaria claramente “terrorismo” de “terror de Estado”. O argumento sobre a transformação do terrorismo em estratégia autônoma foi tomado do artigo de Münkler (2006). Esse atributo, que constitui a diferença específica dessa forma de terrorismo, fica obscurecido quando se carrega na adjetivação, como o discurso corrente faz com frequência. O emprego do “islâmico” para qualificar o fenômeno é bastante ilustrativo. Nem todo movimento islâmico é terrorista, como se vê na Turquia, país-membro da Otan, que é governado por um partido islâmico, que ascendeu ao governo pelo voto e sempre atuou nos quadros das instituições vigentes. O Partido de Erdogan (o Partido da Justiça e Desenvolvimento) é expressão de uma tendência do movimento islâmico. E nem todo terrorismo praticado por movimentos islâmicos é transnacional, muito pelo contrário. A esse respeito, ver Roy (2008). Por outro lado, não há razão nenhuma para descartar a possibilidade de que o terrorismo transnacional venha a surgir, em algum momento, em associação com outras causas e outras ideologias.

14. Ver Ayoob (1991).

15. Ver Mathews (1989).

interagem estrategicamente, constituindo-se, uns para os outros, em fontes potenciais de ameaça. No novo enfoque, embora o conflito interestatal continue sendo levado em conta, naturalmente, a ênfase passa a recair na cooperação necessária à resolução de problemas comuns. No lugar de “defesa nacional”, “segurança cooperativa”.¹⁶

A esta altura, duas observações se fazem necessárias. Primeiro, apesar de ter ganho curso no ambiente geopolítico criado pela derrocada do bloco soviético, a concepção de “segurança cooperativa” não decorre desse fato. Com efeito, ela se constituía em um dos ingredientes do “novo pensamento” articulado pelos membros da equipe de Mikhail Gorbachev, que se inspiraram neste particular na reflexão desenvolvida por círculos da social-democracia alemã e sueca, cujas ideias foram divulgadas, em 1982, no relatório intitulado *Segurança Comum: um guia para a sobrevivência*, produzido por uma comissão internacional presidida pelo ex-premier sueco, Olaf Palme (REYNOLDS, 2000, p. 545).

Segundo, embora ela seja expressa em termos universalistas, esta concepção nasce em uma parte do mundo e traz as marcas dessa origem em seu conteúdo e em sua linguagem. Esse ponto tem sido salientado por investigadores de orientações diferentes, que buscam analisar a problemática da segurança internacional pelo ângulo dos países periféricos. Não caberia reproduzir aqui as linhas gerais dessa literatura. Para os propósitos da presente exposição às duas indicações que se seguem bastam:

Primeiro, como observa um especialista:

Essas guerras, na medida em que são realmente étnicas, não são novas no Terceiro Mundo. Os eritreianos começaram sua longa guerra de secessão em 1961; as guerras domésticas assolaram Mianmar desde 1962; o Chipre foi efetivamente dividido em 1964; a Biafra lutou para separar-se da Nigéria em 1967; o Sudão vive em estado de guerra civil desde 1955; o Líbano mergulhou em uma mistura de senhores de guerra e sátrapas sírios em 1976; o movimento de secessão armada tamil começou em 1983, muito antes da queda do muro de Berlim (HOLSTI, 1998, p. 108).

A baixa visibilidade desses conflitos – que deram lugar, muitos deles, a verdadeiras tragédias humanitárias – se deve ao fato de terem ocorrido em um período no qual todas as atenções, dos membros das “comunidades de segurança” aos militantes dos movimentos pela paz, estavam voltadas para o confronto entre blocos. Distantes do eixo dessa disputa, movidos por razões impertinentes à sua lógica própria, esses conflitos eram registrados como ocorrências lamentáveis, mas desprovidas de maior significado.

16. Esses parágrafos aludem de forma muito rápida a uma história já relativamente longa e sumamente complexa. Para uma primeira aproximação ao tema, ver Booth (1999), Krause (1998), Buzan (2000), Kolodziej (2000), Morgan (2000) e Smith (2000). A coletânea organizada por Sheehan (2000) reúne algumas das principais intervenções nesse debate. Para uma ideia do impacto deste na América Latina, ver Hurrell (1998) e na Europa, ver Laitinen (2002).

Segundo, no contexto gerado pelo fim da Guerra Fria esses conflitos ingressam na agenda da política internacional. Nem por isso a solução deles se torna mais fácil. É que a problemática da segurança se apresenta muitas vezes em termos contraditórios quando contemplada na perspectiva do centro e das zonas periféricas do sistema internacional. Nestas, os agentes tendem a se ver sob o fogo cruzado de exigências dificilmente conciliáveis: a de implantar, em curto espaço de tempo, modelos de organização socioeconômica e política – que resultam, em seus locais de origem, de processos de evolução lentos, tortuosos, e em muitos momentos brutais –, e de observarem, ao fazer isso, normas de comportamento compatíveis com os padrões consagrados em escala global, cujo suposto é exatamente a vigência daqueles modelos que se trata de implantar (AYOOB, 1995). Pouca atenção se dá à hipótese de que a violência desatada nesses conflitos derive em boa medida da tentativa desesperada de reproduzir mimeticamente o modelo de organização expresso no Estado nacional em áreas que, por razões históricas e culturais, lhe são inóspitas.¹⁷

Observável no âmbito dos estudos acadêmicos, bem como no processo de formulação de políticas, o deslocamento representado pela difusão de ideias a respeito da “segurança cooperativa” não se operou sem resistências, nem se realizou de forma completa. Embora na defensiva, os “tradicionalistas” continuavam em suas trincheiras disparando argumentos contra a ampliação do conceito de segurança, que acabaria por torná-lo difuso e imprestável. E se a nova abordagem passava a dar o tom em documentos de política de inúmeros países,¹⁸ no desenho da estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, os novos temas continuavam claramente subordinados a preocupações e objetivos de natureza tradicional – vale dizer, a adequação permanente do aparelho militar para a defesa dos interesses nacionais contra ameaças presentes e futuras de origem externa. Isso se traduzia na importância dada à capacidade de travar guerras simultâneas em dois teatros distantes, na destinação de recursos vultosos para garantir a prontidão dos seus efetivos, na renovação dos sistemas de armamentos e custeio das atividades de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia bélica. O investimento pesado era indispensável para permitir a efetuação de operações militares com número de baixas tendente a zero e para assegurar a superioridade esmagadora dos Estados Unidos sobre qualquer aliança entre possíveis rivais.¹⁹

Esses dois elementos – a orientação nova e a velha – apareceram combinadamente no tratamento que foi dado, ao longo de quase toda a última década do século XX, à crise nos Bálcãs. Tratava-se ali de um teste crucial para a con-

17. Esse argumento, que aparece no artigo de Holsti (1998) previamente citado, constitui o núcleo da interpretação desenvolvida no livro pungente de Corm (1999).

18. Para uma apresentação sintética das tendências predominantes na América Latina, ver Soriano (2002).

19. Sobre o debate em torno da política de segurança nacional nos Estados Unidos, ver Carter e Perry (1999), Donnelly, Kagan e Schmitt (2000) e O’Hanlon (2001). Para uma visão desse debate na perspectiva de um observador externo, ver Coqui (2000), Bermúdez-Torres (2000) e, de um ponto de vista interpretativo mais amplo, ver Achcar (1998).

cepção da segurança cooperativa. Com efeito, a declaração de independência da Croácia, no início de 1990, desatou um processo generalizado de conflito que se estendeu por toda a Iugoslávia, envenenou as relações entre comunidades que coexistiram pacificamente por décadas, e as lançou em um confronto armado que deu origem na Bósnia, mas não apenas aí, a um quadro de grave crise humanitária. Em 1992 a Europa decidiu intervir, sob a cobertura da ONU, com o envio de tropas – 6 mil soldados, a maioria da França e da Inglaterra. Mas esse esforço foi insuficiente para por fim às atrocidades. Elas só chegariam a termo anos mais tarde, quando, evidenciada a impotência europeia, os Estados Unidos resolveram por em ação o seu enorme poderio aéreo e chamaram a si a responsabilidade pela definição dos termos de uma saída negociada. Essa foi alcançada em 21 de novembro de 1995, com os Acordos de Dayton, pelos quais a Bósnia foi reconhecida como Estado soberano, mas dividida em duas entidades – a Federação da Bósnia e Herzegovina e a República Sérvia. A guerra durara quatro anos, deixara um saldo de centena de milhares de vítimas civis, e colocara um travo amargo nas relações entre Estados Unidos e Europa.

Mas a crise naquele pedaço do mundo não estava encerrada. Ela se reacenderia alguns anos depois com a intensificação do conflito entre sérvios e muçulmanos no Kosovo, que culminaria, em 1999, com a guerra movida pela Otan contra a Iugoslávia. Pela Otan, se afirmou, mas essa proposição deve ser qualificada. Perturbadora do ponto de vista jurídico e político, posto que não autorizada pela ONU, a operação militar naquele país contou com o apoio de todos os países-membros da organização, mas foi uma guerra travada pelos Estados Unidos, com seus próprios meios, em obediência a um plano que eles próprios traçaram.²⁰ Assim sendo, as diferenças de perspectiva entre europeus e americanos que se manifestaram recorrentemente nas decisões pontuais sobre a conduta da guerra – escolha de alvos, nível de risco a assumir, grau de tolerância quanto à produção de “danos

20. A evolução do debate na Alemanha, onde a questão da intervenção militar em Kosovo dividiu a alta intelectualidade e atravessou as fronteiras entre as correntes políticas mais importantes é bastante reveladora. Ver Menzel (2004). Como se sabe, Jürgen Habermas, talvez o intelectual alemão contemporâneo mais conhecido no mundo, esteve na linha de frente dos defensores da intervenção. Durante a guerra, ele rompeu com essa atitude, com um artigo intitulado: *Bestialität und Humanität*, em que criticava o uso estratégico do tema dos direitos humanos pelos Estados Unidos, ao passo que os europeus se manteriam fiéis ao conteúdo universal destes. Vale a pena ler o que ele afirmou posteriormente sobre o episódio: “À época da intervenção em Kosovo eu atribuí essa diferença a tradições contrastantes de pensamento legal – o cosmopolitanismo de Immanuel Kant, de um lado, e o nacionalismo liberal de John Stuart Mill, do outro. Mas, sob a luz do unilateralismo hegemônico que os líderes intelectuais da doutrina Bush têm almejado desde 1991 (...) é de suspeitar, retrospectivamente, que a delegação americana já tinha liderado as negociações em Rambouillet sob exatamente esse ponto de vista peculiar” (HABERMAS, 2006, p. 47). A hipótese de Habermas fica muito reforçada quando se examina com atenção os acontecimentos que antecederam imediatamente o início do bombardeio. “As ações dos diplomatas americanos nas negociações de Rambouillet em fevereiro e março de 1999 indicam fortemente que os EUA queriam que a Sérvia rejeitasse uma solução política para o problema postulado por Kosovo (...). O texto principal do ‘Acordo Interino para Paz e Auto-Governo em Kosovo’ proposto... não continha nada que fosse particularmente fora do comum ou inaceitável para prática diplomática normal. No entanto, o acordo também incluía dois apêndices (...). O Apêndice B autorizava forças da Otan a ter livre movimento e conduzir operações militares em qualquer lugar dentro da República Federativa da Iugoslávia (RFY) e doravante na própria Sérvia (...) O Apêndice B obviamente representava uma ameaça direta à independência soberana da Sérvia, assim como à segurança prática do regime de Milosevic. Era previsível que os sérvios rejeitariam esse apêndice e assim teriam de recusar todo o acordo” (KURTH, 2002, p. 78).

colaterais” – não surpreenderam. Como não espantou tampouco o mal estar causado pela arrogância tecnológica e militar e pela justificativa autoreferida que as autoridades norte-americanas davam à guerra.

Ao desconsiderar uma justificativa regional europeia para a intervenção os Estados Unidos pareciam estar eles mesmos afirmando um novo direito hegemônico – de intervir onde e quando lhe agrada em prol de uma comunidade internacional e um código de conduta cuja definição era prerrogativa especial dos próprios Estados Unidos (...) Fortes reações da Rússia e da China, e dos próprios europeus, não foram surpreendentes (Calleo, 2001, p. 326).

Sob o universalismo que vestia o discurso da política norte-americana, a operação da velha lógica de poder era facilmente perceptível. Ela se expressava ainda no projeto de ampliação da Otan, cuja primeira etapa foi concluída com a incorporação da Polônia, da Hungria e da República Checa, em 1999, e a segunda, na oposição ativa às articulações visando à implementação da Política Externa e de Segurança Comum Europeia (Pesce). Com a primeira, os Estados Unidos rompiam o compromisso que aplainou a via para a unificação alemã, e tornavam manifesta sua intenção de isolar a Rússia – pela integração de sua antiga área de influência na aliança Ocidental –, mantendo-a de quarentena por tempo indeterminado. Com a segunda, eles se garantiam contra a possibilidade da afirmação de um sistema de segurança europeu dotado de capacidade autônoma de planejamento estratégico,²¹ e se asseguravam de que a Otan – não mais uma aliança militar – funcionaria no futuro como seu braço político, plantado no coração da Eurásia.²²

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEBATE A RESPEITO DA CONFIGURAÇÃO DO PODER MUNDIAL APÓS A GUERRA FRIA

Importa situar com certo cuidado a conjuntura que assiste à emergência da controvérsia. Não a que se seguiu imediatamente à queda do Muro de Berlim, a sequência de revoluções incruentas que desalojou os partidos comunistas do poder em toda a Europa Central. Precipitados pela “retirada estratégica”, conduzida por Gorbachev, desnorteantes como eram, esses processos políticos não indicavam claramente a natureza da ruptura operada em 1989. Passíveis de assimilação pelo discurso da Perestróica e da Glasnost, esses fenômenos podiam ser entendidos com mudanças no interior do sistema existente, sujeitas – como vinham sendo até então as crises internacionais – à gestão negociada das duas superpotências.

O episódio que trouxe à consciência de todos de que o mundo havia mudado foi a Guerra do Golfo. Sob a vigência da política de blocos, a operação militar desfechada pelos Estados Unidos em um ponto do planeta tão nevrálgico seria impensável. Agora, a Rússia assistia ao bombardeio de Bagdá e ao espetáculo

21. Para uma apresentação bastante clara das objeções americanas ao projeto da Pesca, ver Kissinger (2002).

22. A esse respeito, continua sendo instrutiva a leitura do livro de Brzezinski (1997).

futurístico da interceptação dos mísseis iraquianos pela televisão, sem esboçar um gesto. Alguns meses depois, em meio à crise nacional aguda, tentativa frustrada de golpe de Estado promovida por *aparatchiks* desesperados, apressava-se a desintegração do Estado Soviético.²³

Inaugurava-se, assim, um período singular. Pela primeira vez na história um Estado se via elevado à condição de supremacia mundial não contestada. Krauthammer (1991) tinha descrito a situação alguns meses antes, em artigo para o número especial da revista *Foreign Affairs* dedicado ao tema *América e o mundo 1990/1991*, que lhe granjeou imediata notoriedade. E a ideia de um começo radical ganhava o vulgo pela voz do presidente dos Estados Unidos, George Bush, que proclamava o advento de uma nova ordem mundial, como fez em seu discurso sobre o Estado da Nação, em fevereiro de 1991.

Não surpreende, pois, que no centro do debate aceso desde então estivesse, como continua a estar ainda hoje, a pergunta a respeito do papel dos Estados Unidos no mundo. Resposta à exigência prática incontornável de ajustar seus mapas cognitivos às realidades emergentes no pós-Guerra Fria, a discussão envolveu, em primeiro lugar, as chancelarias dos diferentes países e os integrantes das “comunidades de política externa” a elas vinculados. Mas estendeu-se rapidamente aos domínios da academia e à esfera dos formadores de opinião, em geral.

Não há condições de reconstituir esse debate, nem sequer de considerar em seu mérito as teses em confronto. Este artigo se limitará a algumas anotações sobre aspectos importantes para o argumento que está sendo construído.

Em primeiro lugar, o debate punha em tela três grandes questões articuladas:

1. Como caracterizar as relações de poder no sistema internacional que emerge ao fim da Guerra Fria? Elas devem ser analisadas pelo ângulo estrito das relações interestatais, ou convém abordá-las em perspectiva mais complexa, a fim de contemplar na análise as diferentes dimensões do sistema mundo?
2. Qual o seu grau de permanência? A configuração presente deve ser encarada como uma “situação”, um momento passageiro, destinado a evoluir mais ou menos celeremente para uma estrutura mais estável, ou, pelo contrário, cabe reconhecer a presença nela dos requisitos suficientes – coerência interna e permanência – para ser tratada como uma “ordem”?
3. Como se dão as interações no interior dessa situação/ordenamento? Qual sua dinâmica própria? Que tendência evolutiva ela manifesta?

23. Sobre a postura confusa da União Soviética diante do episódio e sua relação com o colapso da coalizão que sustentava o programa de reformas de Gorbachev, ver Grachev (2008), especialmente, p. 191-196.

Em segundo lugar, em sua inesgotável diversidade, as respostas oferecidas a essas questões desenham os contornos de três grandes cenários, cada um deles com suas variantes.

O primeiro, que se chamaria de “cenário multipolar”, projeta uma sensível redução na primazia da superpotência, em decorrência da ação conjugada de inúmeros fatores entre os quais:

- O aumento do poder econômico e militar de grandes países semi-periféricos não integrados no sistema de segurança montado desde o fim da Segunda Grande Guerra pelos Estados Unidos – em especial, a China e a Rússia.
- A afirmação da identidade política da União Europeia, mediante o fortalecimento de sua capacidade de formulação e implementação de políticas comuns, em particular uma política externa e de segurança comum efetiva, com capacidade independente de planejamento estratégico.
- A difusão de tecnologia e conhecimentos bélicos, que facilita a ação de atores não estatais empenhados em diferentes modalidades de guerra assimétrica, dotando-os de meios efetivos para vulnerar a superpotência e arrastá-la a conflitos prolongados em que sua superioridade técnica é relativamente neutralizada.
- A fragilização da economia americana resultante de sua baixa taxa de poupança, dos seus déficits crônicos e do crescimento acelerado de sua dívida.
- A ação deliberada de inúmeros países, operando isolada ou coordenadamente, com vista a contrabalançar o poder dos Estados Unidos.
- Postulado pelas teorias clássicas do equilíbrio de poder, esse efeito de “balanceamento” opera hoje de forma menos contundente (*soft balancing*, mais do que *hard balancing*), mas bastante efetiva, criando embaraços para a política da superpotência e minando suas políticas.

Em prazo não determinado, esses fatores empurrarão o sistema internacional em direção a uma estrutura multipolar, permanecendo em aberto a questão de como se dará esse processo de transição, se de forma pactuada, com fortalecimento de instituições regionais e multilaterais, ou pela via da desconcentração conflitiva – multiplicação de crises internacionais e enfrentamentos entre as grandes potências, ainda que, muitas vezes, por intermédio de outros países. No plano normativo, esse cenário preserva o conceito de soberania como princípio basilar do ordenamento internacional, ainda que na prática – como sempre foi no passado – ele seja usualmente infringido.

O segundo cenário prevê a permanência por tempo indefinido da configuração que emergiu com o fim da política de blocos e a desintegração da

União Soviética. Apoiados no dinamismo de sua economia, no controle exercido sobre os circuitos financeiros internacionais, e em seu formidável aparato bélico, os Estados Unidos atuam estrategicamente com o fim de bloquear a trajetória de Estados cuja ascensão possa quebrar a estrutura unipolar vigente. Detentores de supremacia incontestada na política e na economia mundial, os Estados Unidos mantêm nos limites aceitáveis o poderio ascendente da China, por meio da preservação de presença militar decisiva na Ásia, do estímulo aos anseios de independência de Taiwan, do apoio conferido à Índia, e da atribuição de novo papel ao Japão no sistema de segurança regional. Da mesma forma, valendo-se das diferenças de interesses e pontos de vista entre os países europeus, os Estados Unidos bloqueiam o projeto de uma política externa e de segurança autônoma, mantendo a União Europeia (EU), no plano geoestratégico, sob sua estrita dependência. Com sua política de ampliação da Otan e de seu sistema de bases militares, os Estados Unidos elevam a sensação de insegurança na Federação Russa, que passa a defrontar-se com demandas separatistas intensas em várias regiões, e tem dificuldades crescentes para manter a sua integridade.

Elemento decisivo nesse cenário é o aprofundamento da defasagem que separa a superpotência dos demais Estados, no tocante ao poderio bélico. Para garantir esse efeito, o gasto militar dos Estados Unidos será mantido em patamar muito elevado, com alta prioridade sendo conferida às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) de novas tecnologias.

Como no primeiro, este cenário admite duas variantes. Em uma delas, mantém-se um grau ponderável de integração entre os Estados Unidos e os países situados imediatamente abaixo na estratificação do poder mundial, o conjunto compondo uma sorte de “concerto” que administra os assuntos de interesse comum sob a liderança firme, mas esclarecida, da superpotência. Na outra variante, esta passa a agir de forma cada vez mais impositiva, ignorando reiteradamente a discordância manifesta de seus aliados, confiante em sua capacidade de angariar adesões e neutralizar os focos de resistências às suas políticas.

No cenário unipolar consolidado, os organismos multilaterais perdem influência na gestão dos assuntos internacionais – menos na primeira variante, mais acentuadamente na segunda. Nele, a superpotência tende a valer-se de acordos bilaterais ou plurilaterais para obter a adesão generalizada a normas internacionais que restringem severamente a capacidade dos países de implementar a seu critério políticas públicas. Essas normas, contudo, não são encaradas pela superpotência como cogentes,²⁴ situação justificada pela responsabilidade superior que lhe cabe e a obriga a responder com efetividade aos desafios da história – ainda que ao custo da violação de normas consagradas e valores

24. Normas imperativas, que não depende do consentimento das partes.

encarecidos. Nesse sentido, a superpotência realiza a antevisão hegeliana, reclamando para si o monopólio da soberania.

O terceiro pode ser denominado de “ordem liberal cosmopolita”. Neste cenário, a “comunidade de segurança” criada no período da Guerra Fria, reforçada pela identidade de interesses e valores básicos entre Europa, Japão e Estados Unidos, cria condições para uma gestão compartilhada dos assuntos internacionais, que passa a se fazer cada vez mais por meio de entendimentos estabelecidos no interior de redes globais associando burocracias públicas e privadas, o que tende a privar de todo sentido as questões relativas à primazia de determinado Estado na política mundial. Nesse contexto, as divergências entre Europa e Estados Unidos no plano da segurança estão superadas, operando-se entre os parceiros uma divisão funcional de trabalho que preserva intacto o papel integrador da Otan.

Em algumas versões, este cenário inclui o adensamento de relações políticas e jurídicas transnacionais, de forma tal a conformar um “Estado Ocidental global” (SHAW, 2000), ou, como querem outros, um processo de “constitucionalização global”, cujo resultado é um sistema complexo e fragmentado, composto pelo entrelaçamento de múltiplos regimes, na ausência de uma autoridade centralizada capaz de dirimir conflitos recorrentes entre as normas e princípios destes regimes.²⁵

É de se registrar o lugar ambíguo reservado nesse cenário aos grandes países da semiperiferia. Plenamente ajustados aos parâmetros econômicos e políticos predominantes em escala global, a China mantém seu dinamismo e se consolida como um dos principais polos de crescimento da economia mundial. A Rússia integra-se à União Europeia, depois de implementar as reformas requeridas para sua inclusão. A Índia, com uma economia muito mais aberta do que no presente, converte-se em país líder em segmentos de alta tecnologia, enquanto o Brasil, reencontrada a estabilidade econômico-financeira, insere-se vantajosamente na divisão internacional do trabalho como exportador agrícola, de fontes limpas de energia e potencial exportador de petróleo e derivados. Com ampla dianteira do Brasil e da Índia, o conjunto converge para o modelo valorativo projetado pelo “Ocidente”. Essa é a variante otimista do cenário. A pessimista qualifica esses países como “Estados quase imperiais” e aposta na força da reivindicação identitária de grupos étnicos e religiosos marginalizados para quebrar as estruturas autoritárias desses Estados, condição necessária à sua plena assimilação à ordem cosmopolita.

Ao excluir a figura do Estado-Nação como elemento estruturante das relações políticas no mundo globalizado, este cenário despacha também o conceito de soberania. No lugar dele põe a ideia de “governança” com primado que ela

25. Ver, entre outros, Albert (2001, 2002), Albert e Stichweh (2007), Teubner (2004), Fischer-Lescano e Teubner (2006) e Lutz-Bachmann (1999).

confere ao princípio da auto-regulação das esferas de atividade social, cuja integração se faz por meio de processos de ajuste mútuo, em uma ordem descentrada que merece o nome de heterarquia.

Em terceiro lugar, ao contrário do que se poderia imaginar, entre as posições sustentadas e as filiações teóricas dos participantes do debate a relação está longe de ser unívoca. “Realistas”, “liberais”, “críticos” etc., autores que se situam na mesma vertente dividem-se na maneira como encaram relações de poder no pós-Guerra Fria. Essa situação propicia “cruzamentos” inesperados, intelectualmente muito profícuos, como se pode observar no comentário atento de Peter Gowan, autor de sólida formação marxista, sobre trabalhos de dois legítimos representantes da tradição realista.²⁶ Não se insistirá neste ponto. O aspecto a salientar é a dupla natureza desses cenários, como representações alternativas da realidade, e como elementos desta, nisto que moldam a percepção dos atores e orientam o seu agir no mundo.

Em quarto lugar, na montagem dos três cenários, uma das dimensões fundamentais é a concentração do poderio bélico. Nos dois primeiros (multipolaridade e unipolaridade consolidada) esse aspecto é transparente. No terceiro (ordem liberal cosmopolita) ele tende a ser silenciado, mas continua presente, ainda que de forma implícita. Com efeito, é a superioridade militar esmagadora que permite conceber a intervenção da “comunidade internacional” em casos de violações graves de suas normas como o equivalente a uma ação de polícia. O que torna problemática essa dimensão no cenário cosmopolita é a estrutura hierárquica dos aparatos militares e a pronunciada assimetria existente neste plano entre os demais países que compõem a referida comunidade e os Estados Unidos.

Em quinto lugar, a supremacia militar da superpotência está fora de discussão, mas como aferi-la? O procedimento usualmente adotado é a comparação das capacidades (*capabilities*). Em termos mais gerais, essa é a abordagem empregada convencionalmente na determinação das relações de poder no campo internacional e, por decorrência, na identificação da estrutura que elas conformam: multipolar, bipolar e unipolar. No que vem a seguir, se considerará apenas o tratamento dado nesses estudos à dimensão militar, certos de que, se bem fundadas, as conclusões se aplicarão *a fortiori* às demais.

Por economia de espaço e tempo, tomar-se-á como ponto de partida a apresentação feita do procedimento corriqueiro em trabalho publicado recentemente por alguns dos representantes mais destacados da disciplina das relações internacionais nos Estados Unidos. Pode-se se ler:

26. Ver Gowan (2003, 2006). O primeiro sobre o livro de Bacevich (2002), o segundo sobre a obra de Layne (2006).

A unipolaridade deve ser distinguida de hegemonia e império, termos que se referem à relação política e graus de influência e não a uma redistribuição de capacidade material.

Para determinar a polaridade deve-se examinar a distribuição das capacidades e identificar os Estados cujas parcelas dos recursos completos obviamente os coloca em sua própria classe.

Existe um acordo bem difundido (...) de que qualquer índice plausível das dimensões das capacidades dos estados colocaria os Estados Unidos em uma classe separada por uma larga margem. As medidas mais utilizadas são PIB e gastos militares (...)

Os Estados Unidos (...) provavelmente gastam mais em defesa que todo o restante do mundo combinado. A pesquisa e desenvolvimento (P&D) militar pode melhor capturar a escala do investimento que dá aos Estados Unidos a sua dramática margem qualitativa sobre outros Estados (...). Em 2004, os gastos militares americanos em P&D foram maiores que seis vezes os gastos combinados da Alemanha, Japão, França e Reino Unido. Em algumas estimativas, mais da metade dos gastos em P&D militar no mundo são americanas, uma disparidade que se manteve por décadas (Ikenberry, Mastanduno, Wolforth, 2009, p. 4-8).

Pode-se denominar essa perspectiva de visão contábil das relações de poder militar. Ela tem o atrativo da aparente simplicidade, mas quando se detém em seus supostos implícitos, observa-se que a impressão que ela produz é enganosa.

Em primeiro lugar, a analogia com o cálculo econômico é imprópria e leva a equívocos que podem ser desastrosos. Em uma economia de mercado, todos os elementos de um aparato militar têm preço e o conjunto pode ser indicado sob a forma de uma cifra no orçamento de defesa do país. Até aí, nada a objetar. O problema começa quando se leva em conta o fato de que embora o equipamento militar possa ser produzido como mercadoria, o cálculo do poder militar considera esses recursos, não por seu valor abstrato enquanto mercadoria, mas como meios de guerra, vale dizer, pelo seu valor de uso. Um artefato complexo operado por pessoal despreparado em organizações primitivas, simplesmente não conta como recurso relevante. O poder militar não reside na materialidade do armamento à disposição da unidade política correspondente, mas no sistema social que o integra, com suas redes de comunicação e comando, sua cultura estratégica e seus conceitos operacionais, a qualificação e as disposições incorporadas no pessoal nele envolvido. Como importam no cálculo das relações de força por sua utilidade, os valores dos recursos de poder militar são variáveis, situacionais, não fungíveis. Um equipamento muito eficaz em determinado contexto, pode valer pouco em hipóteses de guerra radicalmente diferentes. O exemplo mais eloquente é o da aviação. A guerra do Kosovo demonstra a capacidade do bombardeio aéreo, com munições altamente precisas, de destruir a infraestrutura de um país a um custo humano tendente a zero para o atacante. Mas o valor

desse recurso diminui abissalmente na guerra irregular que os americanos travam no solo do Iraque e do Afeganistão. Ora, se o valor dos recursos disponíveis varia de acordo com o contexto de seu emprego como efetuar a totalização?

Em segundo lugar, o procedimento considerado ignora o efeito de depreciação do valor dos recursos decorrente da inovação. Em economia, esse fenômeno é amplamente conhecido. A inovação tecnológica (de processo ou produtos) proporciona a seu detentor um ganho diferencial e deprecia o ativo do concorrente, ameaçado de obsolescência. O mesmo acontece no campo militar, com esse detalhe, porém: sendo a guerra uma forma violenta de imposição da vontade sobre outrem, o sentido da inovação tecnológica a ela relacionada tem um caráter agônico. Nesse âmbito, a desvalorização dos recursos deixa de ser um efeito indireto da disputa pelo mercado, e passa a ser o *leit motiv* de todo o processo. Dialética do escudo e da flecha. No passado, o advento do canhão, como meio generalizado de guerra, anula a importância militar dos castelos fortificados e acaba por transformá-los em objetos turísticos.²⁷ No presente, o sistema de defesa antimíssil que os Estados Unidos pretendem instalar na Europa Oriental deprecia o valor do arsenal nuclear da Rússia, por deixá-lo exposto à hipótese de um ataque sem a possibilidade de revide, situação que rompe com a lógica da dissuasão, assegurando aos Estados Unidos clara primazia. Em contrapartida, o desenvolvimento de “armas de energia direta” (canhões laser e armas de microondas de alta potência) e de técnicas avançadas de guerra cibernética tende a neutralizar as vantagens proporcionadas pelos sistemas integrados de comando, controle, comunicações, inteligência, reconhecimento e vigilância (C3IRS), ao tornar vulnerável a rede de satélites essencial à operação destes.²⁸

Concluído o exame sumário das capacidades comparadas, os autores do texto citado salientam o efeito conjunto da superioridade dos Estados Unidos em todos os quesitos:

Os Estados Unidos são e continuarão sendo o único Estado capaz de projetar poder militar significativo globalmente. Essa posição dominante é garantida pelo que Barry Posen chama de “comando dos espaços comuns” – dominância militar

27. E faz isso em tempo muito curto, como se pode ver na passagem transcrita a seguir. “No começo do século XV, Henrique V de Inglaterra levou dez anos para conquistar a região francesa da Normandia. Trinta anos depois, o monarca francês, agora na posse de peças de artilharia, a conquistou de volta em um ano, no ritmo de uma fortaleza por semana. A cavalaria feudal, que havia dominado a ação militar no passado, havia entrado em colapso. Os Estados tinham de engajar em uma corrida para acumular exércitos fortes e bem disciplinados para sobreviver aos poderes estrangeiros engajados na mesma dinâmica de competição internacional” (BOIX; CODENOTTI; RESTA, 2006, p. 16). Mas a história não terminou aí. Ameaçadas em sua existência autônoma, as ricas cidades-Estado italianas lançaram-se em uma busca febril por novos dispositivos de defesa, cujo resultado final foi o desenvolvimento da *trace italienne* – sistema de barragens de terra pouco compacta capazes de absorver o choque das pedras projetadas pelos canhões da época, cercadas por fortificações exteriores armadas com canhões e fossos, ver McNeill (1982). Segundo este autor, esse dispositivo obstruiu a unificação política da Europa sob a forma de um império.

28. Para uma análise arguta das implicações estratégicas dessas tecnologias, ver Ávial, Martins e Cepick (2009).

inatacável sobre mar, ar e espaço sideral. O resultado é um sistema internacional que contém apenas um Estado com capacidade de organizar maiores ações político-militares em qualquer lugar do sistema (IKENBERRY; MASTANDUNO; WOLFORTH, 2009, p. 9-10).

Contudo, entre as capacidades mensuradas e o resultado apontado há um elo fundamental, que Posen destaca, mas os autores omitem: o gigantesco sistema de bases militares e os comandos, regional e funcionalmente diferenciados, que os Estados Unidos herdaram como legado da Guerra Fria. Embora o número absoluto de bases tenha caído desde então, a integração de antigos membros do Pacto de Varsóvia na Otan garante aos Estados Unidos o acesso a bases militares em pontos nevralgicos do mapa geopolítico. E a cobertura do sistema amplia-se ainda mais depois de 11 de setembro de 2001, por força de acordos que facultam à aviação americana o uso de bases aéreas em vários países da Ásia Central (POSEN, 2003).

Embora chame atenção para a plurifuncionalidade das bases militares no exterior, Chalmers (2004), autor de livro abrangente sobre a conformação imperial do poder americano, salienta o seu papel no sistema de informação e inteligência. Mas para efeitos da discussão que está sendo travando aqui, o aspecto decisivo é papel dessas bases na criação e manutenção das longas cadeias logísticas das quais depende a capacidade de projeção global de poder dos Estados Unidos. O comando do mar pressupõe o acesso garantido à rede de bases navais, essenciais para o reabastecimento, reparo e remunciação das naves, e para descanso, recreação, tratamento médico e substituição de tripulantes (HARKAVY, 1999). Assim também, o uso do ar como teatro de operações depende de bases, na terra ou no mar, para que as aeronaves possam aterrissar, reabastecer-se, reequipar-se e decolar para novas missões. Essa exigência se aplica com mais força ainda aos aparelhos de pequeno alcance, que precisam estar perto do alvo para serem úteis (DENMARK; MULVENON, 2010).

Ora, a montagem de uma rede de bases se dá como resultado de um processo histórico longo, em que a capacidade de indução vale mais que a força bruta. Quando se leva em conta a importância desse elemento no sistema militar da superpotência percebe-se facilmente a impossibilidade de separar, como pretendem Ikenberry, Mastanduno e Wolforth, os aspectos materiais do poder – as capacidades – dos aspectos “subjetivos”: as alianças, os acordos, as “relações políticas”.

Em sexto lugar, a despeito das limitações e incoerências apontadas, os procedimentos discutidos até aqui têm grande importância no desenrolar dos processos políticos. Artefatos intelectuais construídos historicamente e empregados rotineiramente pelos atores em seus cálculos, com todas as imperfeições que possam conter, do ponto de vista lógico e analítico, esses procedimentos estruturam interações, conduzem a ações e omissões, moldam realidades.

Assinalado esse elemento de reflexividade, é preciso salientar, o caráter contestável desses procedimentos. Todos os atores não operam com base nas mesmas avaliações. Um dos aspectos decisivos da assimetria é justamente esse: a inovação conceitual que leva um contendor a identificar vulnerabilidades no inimigo que permanecem ocultas nos quadros de referência usuais e a preparar-se para batê-lo, atacando-o nesses pontos. Quando o estrategista chinês se refere aos Estados Unidos como “tigre de papel”, ele faz mais do que cunhar uma frase de efeito para fins propagandísticos. Esta observação remete ao comentário com o qual se encerra esta seção.

Em sétimo lugar, como a leitura atenta dos cenários terá indicado, um dos elementos presentes na caracterização de cada um deles, e mais ainda na especificação de suas variantes, é o padrão de relacionamento estabelecido entre a superpotência e os demais Estados relevantes. Ora, como os cenários indicam de forma clara, essas relações são subdeterminadas pela configuração estrutural do sistema. Para entendê-las é preciso levar em conta as estratégias perseguidas pelos atores envolvidos na trama.

Desse ponto de vista, o desconforto expresso pelos analistas que salientam a convergência entre os Estados Unidos e seus aliados diante do crescente unilateralismo norte-americano, a partir do segundo mandato de Bill Clinton, não causa surpresa. O tratamento dado ao tema na obra de Buzan (2004) sobre os Estados Unidos e as grandes potências é bastante ilustrativo. Neste livro, de grande densidade analítica, o autor estuda em profundidade o fenômeno da polaridade, introduz uma distinção conceitual entre superpotência e grande potência, e trabalha sistematicamente com ela na elaboração dos três cenários alternativos que visualiza para as próximas duas décadas: a permanência da configuração atual do sistema internacional: “uma superpotência e várias grandes potências”; o cenário alternativo mais cogitado: “duas ou três superpotências e algumas poucas grandes potências”; e um cenário até então negligenciado: “nenhuma superpotência e várias grandes potências”. Explorando as diferenças que surgem em cada um deles quando o exercício passa a incorporar variáveis relativas à identidade dos Estados envolvidos, Buzan (2004) tem como mais provável a hipótese que prevê a vigência em futuro mediato do primeiro cenário. Na última parte do livro, contudo, ao deslocar o foco para a análise da política externa dos Estados Unidos – superpotência cujo comportamento é fator determinante das transformações observáveis nesse sistema – o autor se mostra mais dubitativo, como se pode constatar pela leitura desta passagem.

A chave para a forma como esses cenários vão se desenvolver é como as reações das Grandes Potências afetarão tanto a política americana como a estrutura social do mundo com uma única superpotência. Se os EUA continuarem no caminho de

unilateralismo, maniqueísmo e hiper-securitização, irão os outros poderes eventualmente aquiescer? Ou irão eles eventualmente desertar, começar a ver os EUA como mais ameaçador que benigno, e se mover na direção de distanciamento ou até oposição? Não possível prever quando, ou até mesmo se, tal mudança de direção irá ocorrer. O que pode ser afirmado é que a questão se torna mais relevante a cada momento que o liberalismo ofensivo dos Estados Unidos continua, e que se tornam mais extremos o seu unilateralismo, maniqueísmo e hiper-securitização (BUZAN, 2004, p. 190).

Curiosamente, na análise teórica que dá sustentação ao desenho dos cenários, Buzan (2004) põe em relevo o tema da identidade – como os Estados se veem no mundo, como se concebem no tempo histórico e em suas relações recíprocas –, mas não abre espaço para uma reflexão sobre o problema que emerge com força no comentário citado, a saber, a relação entre esses elementos estruturais – a distribuição de capacidades e as identidades – e o que os Estados fazem a partir deles: como formulam e reformulam seus cálculos estratégicos, como agem em cada conjuntura, como definem em cada momento o seu “interesse”. Por isso, o unilateralismo americano entra em seu argumento como um fato bruto, uma simples contingência, que pode ser anulada por outra em um futuro indeterminado. Qual? Um reposicionamento efetuado pelo governo de turno? O resultado de uma nova eleição? Não há razão para afastar, de plano, a possibilidade. Mas tampouco para afirmar que ela é mais ou menos provável. Para sair do terreno do imponderável é preciso encarar o problema sob outra perspectiva.

Não caberia tentar esboçar aqui nem sequer o contorno de uma abordagem alternativa. Para os propósitos deste artigo, basta fazer as indicações sumárias que se seguem:

Em primeiro lugar, no estudo da transição entre o estado presente do sistema internacional e o que virá a ser em futuro mais ou menos remoto, o desafio maior não é o de caracterizar configurações determinadas de poder e de explorar analiticamente as relações que se dão no interior delas – este exercício Buzan (2004) faz muito bem –, mas o de investigar o processo real de mudança, levando em conta a relação de mútua dependência entre estrutura e práticas, entre normas e instituições, de um lado, e, de outro lado, as ações visando reforçá-las ou a transformá-las.

Em segundo lugar, como o teórico mais rigoroso do realismo estrutural faz questão de insistir, a estrutura não determina a ação; a lógica sistêmica afeta, mas não explica as estratégias (WALTZ, 1979). Ora, válida para qualquer unidade política, essa afirmativa adquire significado especial quando aplicada à superpotência de um sistema unipolar. Nesse caso, a separação entre análise estrutural e análise estratégica perde todo sentido, pois a ação da superpotência tem impactos

decisivos sobre a estrutura, podendo desagregá-la com o objetivo assumido de forjar estruturas novas.

Na análise dos processos políticos recentes, deve-se focalizar primordialmente, portanto, a conduta internacional dos Estados Unidos.

4 MODULAÇÕES DA GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA E DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO SISTEMA INTERNACIONAL

Desde o fim da Guerra Fria, o estado das políticas exteriores americanas tem gradualmente convergido para uma grande estratégia bastante ativista para os Estados Unidos. Há pouca discordância entre especialistas em política externa – republicanos e democratas – quanto às ameaças que os Estados Unidos enfrentam e aos remédios que deveria buscar. Essa estratégia produziu ou produzirá uma erosão do poder dos EUA, um aumento dos oponentes, estatais e não estatais, dos EUA, e uma epidemia de comportamentos irresponsáveis da parte dos aliados dos EUA, por meio de atos de omissão ou comissão (BARRY POSEN, 2008, p. 90).

Como sugerido nas entrelinhas da primeira parte deste estudo, a grande estratégia discutida por Barry Posen (2008) tem duas faces: o projeto de globalização neoliberal e a estratégia de segurança fundada no conceito de primazia.

Entre este dois componentes, contudo, há uma notável assincronia. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a reconstrução do sistema liberal de comércio foi um dos objetivos centrais da política internacional dos Estados Unidos. Durante bom tempo, ele realizou-se mediante um compromisso que previa a redução gradual das barreiras tarifárias e a vigência de uma série de controles administrativos sobre os mercados financeiros, no contexto de um regime monetário centrado no padrão dólar-ouro – a contraface doméstica desse compromisso, era o pacto social expresso nas políticas econômicas e sociais voltadas para o pleno emprego. Na década de 1970, o abandono unilateral da conversibilidade do dólar ao ano inaugurou o processo de desmonte dos mecanismos de controle sobre os fluxos de capitais. Em íntima conexão com este, verificou-se uma ampla redefinição da agenda da política comercial, que passa a focalizar cada vez mais as barreiras não tarifárias e temas novos, tais como propriedade intelectual, investimento externo e serviços. *Pari passu*, assistiu-se ao questionamento das políticas de proteção social, que até então eram apresentadas como traço distintivo do capitalismo democrático. O projeto de reestruturação neoliberal – globalização há só um tempo, financeira e produtiva – tomou forma nesse período.

A segunda vertente da grande estratégia começou a ser desenhada depois do fim surpreendente da Guerra Fria. Pode-se pressenti-la na invocação de uma nova ordem mundial feita por Bush, e mais ainda na resposta que ele deu à crise aberta com a invasão do Kuwait pelas tropas iraquianas. Mas pouco depois seus delineamentos

gerais vieram a público, nos trechos de um documento interno do Pentágono que vazou na imprensa na ocasião. As passagens transcritas a seguir dão uma ideia precisa da direção tomada pelo planejamento estratégico norte-americano.

Nosso primeiro objetivo é prevenir a re-emergência de um novo rival, seja no território da antiga União Soviética ou em outro lugar, que represente uma ameaça à mesma grandeza daquela representada anteriormente pela União Soviética. Essa é uma consideração dominante na nova estratégia de defesa regional e requer que nos esforcemos para evitar que qualquer poder hostil domine uma região cujos recursos seriam, sob controle consolidado, suficientes para gerar poder global. Essas regiões incluem a Europa Ocidental, a Ásia Oriental, o território da antiga União Soviética, e o Sudeste Asiático.

(...) os Estados Unidos devem mostrar a liderança necessária para estabelecer e proteger uma nova ordem que prometa convencer potenciais competidores de que eles não precisam aspirar a um papel maior ou assumir uma postura mais agressiva para proteger seus interesses legítimos. Em segundo lugar, em outras áreas que não a de defesa, nós devemos cuidar suficientemente dos interesses de nações industriais avançadas para desencorajá-los de contestar nossa liderança ou de procurar derrubar a ordem política e econômica estabelecida. Finalmente, nós devemos manter os mecanismos para deter potenciais competidores de sequer aspirarem a um papel maior regional ou global.

A Otan continua fornecendo o fundamento indispensável para um ambiente de segurança estável na Europa. Assim, é de fundamental importância preservar a Otan como o instrumento primário de defesa e segurança do Ocidente, bem como o canal para a influência e a participação dos EUA em assuntos de segurança europeia. Enquanto os EUA apoiarem o objetivo da integração europeia, nós devemos procurar prevenir a emergência de acordos de segurança unicamente europeus que enfraqueceriam a Otan, particularmente a estrutura de comando integrado da aliança (THE NEW YORK TIMES, 1992).

No documento oficial, subscrito por Dick Cheney e Colin Powell – então secretário de defesa e chefe do Estado-Maior conjunto dos Estados Unidos, respectivamente – as passagens mais duras do “*Wolfowitz draft*”, como o estudo passou a ser conhecido, foram atenuadas, mas as mudanças introduzidas não afetavam o seu conteúdo. Desde então, os Estados Unidos definiram como meta principal de política externa evitar a emergência de um “par competidor”, e estenderam essa exigência negativa a seus aliados europeus.²⁹

Essa orientação foi mantida no período Clinton. Já se viu como ela se expressou no tratamento dado à crise nos Balcãs. Transparente também nos docu-

29. Para uma comparação detida das duas versões, ver Menzel (2004b).

mentos que definiram a política segurança de seu governo, essa postura encontrou sua expressão lapidar na frase usada pela secretária de Estado, Madaleine Albright, para justificar a guerra contra a Iugoslávia: “Se nós precisamos usar a força, é porque nós somos a América. Somos a nação indispensável. Nós somos altos. Vemos mais longe no futuro” (SMITH, T, 2007).

A eleição de Bush trouxe de volta ao poder os formuladores do documento citado e com eles uma versão ligeiramente modificada da mesma política. Com efeito, entre um governo e outro, a unidade de propósito era notável. As divergências surgiram na definição dos meios e modos de alcançar esse objetivo – os liberais internacionalistas, que deram o tom na administração de Clinton, apostavam no multilateralismo (sem excluir, entretanto, o emprego comedido de ações unilaterais) a fim de obter o consentimento voluntário requerido para que o exercício da supremacia se fizesse de forma mais suave e eficaz, enquanto os estrategistas republicanos proclamavam a superioridade de seus valores e confiavam na realidade de seu poder incontestável para conseguir a aquiescência de todos aos seus desígnios.

Eles foram chamados de hegemônistas por Daalder e Lindsay (2003). De acordo com esses autores, a filosofia básica dos formuladores da política externa de Bush caracterizava-se pela combinação de cinco traços principais:

1. A convicção comum aos realistas de que os Estados Unidos habitam um mundo hostil em que o perigo está sempre à espreita.
2. A afirmação da centralidade do Estado-Nação egoísta nos assuntos internacionais, contra as ilusões ingênuas – e nocivas – propagadas pelos globalistas de todo naipe.
3. A prevalência conferida ao poder militar como recurso decisivo, mesmo em um mundo globalizado.
4. A baixa relevância atribuída aos acordos e às instituições multilaterais, que podem até vir a ser reforçadas, mas apenas na medida em que sirvam a interesses nacionais claramente identificados.
5. A crença arraigada de que, voltados à promoção da justiça, da paz e da liberdade, ao perseguir seu interesse nacional os Estados Unidos realizam o interesse de toda a humanidade.

Na campanha presidencial que disputou com o vice-presidente democrata Al Gore, Bush atacou sistematicamente seu oponente por sua disposição de mobilizar o poder dos Estados Unidos para solucionar situações de crise que não punham em risco os interesses do país. “Não é tarefa do governo americano promover o *national building*”, rezava sua mensagem. Contra esse vezo globalista,

Bush defendia uma estratégia baseada na prioridade à defesa interna; na definição precisa do interesse nacional em jogo em cada circunstância e na disposição de persegui-lo, mesmo contra o juízo de aliados; na redução de recursos materiais e humanos empregados na Europa; na valorização dos assuntos hemisféricos; enfim, na condução de uma política exterior incisiva, mas de objetivos mais pedestres. Nos primeiros meses de seu governo esse roteiro foi, em grande medida, observado. Embora tenha frustrado alas do Partido Republicano por ter voltado atrás em sua promessa de ordenar a retirada de soldados estacionados na Bósnia e por não ter alterado o orçamento militar encaminhado ao Congresso por seu antecessor, Bush mostrou disposição de afrontar amigos e desafetos com negativas sonoras. A lista é grande e conhecida, bastando citar, a título de exemplo, a oposição ao Protocolo de Quioto; a não ratificação do Tratado de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional – acompanhada de pressão sobre os países signatários para obter deles acordos bilaterais que assegurassem imunidade a cidadãos americanos eventualmente passíveis de indiciamento por aquela Corte; a denúncia do Tratado de Mísseis Antibalísticos, de 1972, um embaraço para o projeto de defesa antimíssil, que provocava mal estar nos aliados europeus e tensão adicional no relacionamento com a Rússia e a China (URAYAMA, 2004). Trata-se de uma política de engajamento seletivo: seu objetivo é o de promover o interesse nacional dos Estados Unidos, não o de remodelar o mundo.

Como se sabe, esses planos foram subvertidos pelo impacto do atentado de 11 de setembro de 2001. Os fatos subsequentes foram espetaculares e ainda permanecem frescos na memória de todos. Quebrando o silêncio angustiante de nove dias, o presidente dos Estados Unidos proclama o estado de guerra e anuncia suas características: uma guerra diferente, longa e ubíqua, que só terminaria com a eliminação dos terroristas e dos regimes que os resguardavam. Logo em seguida, o ultimato ao Taliban e as gestões diplomáticas febris para garantir o apoio do Paquistão à campanha que se avizinha. Finalmente, em 7 de outubro, as primeiras bombas sobre Cabul. Sintomaticamente, nos dias de máxima tensão que antecedem este ato, Buckley Jr., editor da *National Review*, bastião dos neo-conservadores desde a década de 1950, concluía o artigo que criticava a escolha do alvo com esta exortação:

A mensagem para Saddam Hussein deve ser: Nós vamos entrar em Bagdá. Vamos chegar com força (...) Sua guerra agressiva de 1990 e o abrigo que você dá a unidades terroristas desde então fazem de você um inimigo.

De agora em diante, inimigos que estão associados a atividades terroristas não vão coabitar o globo com os Estados Unidos da América (BUCKLEY JR., 2001).

Um ano e meio mais tarde, o sonho guerreiro de Buckley tornava-se realidade. Entrementes, a política internacional dos Estados Unidos tinha dado um

giro notável. No impulso gerado pela grandiosidade do ataque sofrido, o governo de Bush abandona a prudência de sua atitude prévia e promete redimir o Oriente Médio, levando a essa região conturbada as bençãos da economia de mercado e da democracia política.

O compromisso com essa dupla tarefa ocupa amplo espaço no documento *Estratégia Nacional de Segurança (National Security Strategy)* dos Estados Unidos da América, divulgado pela Casa Branca em 20 de setembro de 2002. Contudo, o aspecto mais impactante desse texto, que expõe a chamada “doutrina Bush”, é a justificativa que se faz da guerra preventiva. O documento reconhece expressamente que o direito internacional condiciona, há séculos, o direito de atacar em defesa própria à existência de uma ameaça iminente. Mas esse entendimento consagrado não seria mais adequado ao caráter insidioso das ameaças presentes.

Nós devemos adaptar o conceito de ameaça iminente às capacidades e objetivos dos adversários de hoje. Terroristas e Estados rebeldes não procuram nos atacar usando meios tradicionais (...) Ao invés disso, eles se baseiam em atos de terror e, potencialmente, no uso de armas de destruição em massa – armas que podem ser facilmente camufladas, entregues ocultamente e utilizadas sem aviso (The National Security Strategy of the United States of America, 2002, p. 15).

Com base nessa premissa, o governo Bush afirma solenemente que irá dismantelar e destruir as organizações terroristas antes que elas estejam em condições de atingir seus objetivos malignos. Para isso, procurará sempre o apoio da comunidade internacional, mas não recuará se tiver de agir sozinho. O importante é não perder de vista esse silogismo prático:

Dados os objetivos de Estados rebeldes e terroristas, os Estados Unidos não podem mais depender unicamente da postura reativa que tivemos no passado. A inabilidade de deter um potencial atacante, a imediatez das ameaças de hoje, e a magnitude do dano potencial que pode ser causado pela escolha de armas dos nossos adversários não permitem essa opção. Nós não podemos deixar nossos inimigos atacarem primeiro (*op. cit.*).

Como salientado por inúmeros comentaristas americanos – mesmo por críticos simpáticos como Kissinger – o elemento problemático nessa definição estratégica não consistia tanto na amplitude dada ao conceito de preempção, pois é sabido que em direito internacional, como em outros domínios, há sempre uma distância considerável entre o que a norma prevê e o que se faz, na prática. Os Estados Unidos, como as grandes potências europeias que os precederam no topo da pirâmide do poder mundial, sempre fizeram o que reputavam necessário à luz de seus interesses maiores, deixando aos seus juristas o cuidado de reinterpretar a norma para ajustar nos seus limites a ação efetuada. O perturbador na estratégia

de Bush era a inovação conceitual proposta, a disposição de reformular um preceito crítico em um documento declaratório.³⁰

Além da dificuldade prática de estimar futuras ameaças – qual o grau de fidedignidade e precisão das informações disponíveis? Quem deve responder a esse tipo de questão? – a doutrina da guerra preventiva padece de um problema quase insolúvel, a saber, a impossibilidade de universalizar a norma que ela consagra. Com efeito, como seria a política internacional se todos os Estados gozassem da prerrogativa de atacar primeiro para evitar uma agressão ainda nem sequer esboçada, mas que eles antecipam com base em sua inteligência própria e demais instrumentos de avaliação?³¹ Basta pensar um pouco e se concordará com o realismo de Kissinger, o qual, embora apoiasse o ataque ao Iraque, advertia sobriamente, “não atende aos interesses nacionais americanos estabelecer a ação preventiva antecipada como princípio universal que possa ser aplicado por qualquer país” (KISSINGER, 2002).

Mas a possibilidade de que os Estados Unidos viessem a patrocinar uma revisão das normas do direito internacional com esse fim era nula. A prerrogativa da guerra preventiva não valia para qualquer Estado. O que a “doutrina Bush” fazia ao invocar o princípio era explicitar uma concepção hierárquica de ordem internacional, que não era nova nos círculos dirigentes da superpotência, mas permanecia até então subentendida.

Essa visão transpareceu com força, igualmente, no manejo das relações diplomáticas e no conteúdo de decisões de política. Pode-se citar, a título de ilustração, a brutalidade do governo de George W. Bush diante da resistência conjunta de dois de seus aliados principais ao projeto de resolução apresentada ao Conselho de Segurança da ONU, autorizando a adoção de medidas de força contra o Iraque – França e Alemanha –, a “velha Europa” que se encolheu por medo ou interesse, quando a “nova Europa”, recém-liberada do jugo comunista, associou-se aos Estados Unidos para enfrentar a tirania. Ou ainda, em outro plano, a decisão de acossar a Rússia com a expansão da Otan até as fronteiras de seu território, e com as medidas tomadas com vista à implantação do sistema de defesa antimísseis. Deve-se mencionar ainda a prioridade conferida à modernização do arsenal nuclear – com a previsão de emprego de armas táticas contra Estados não nuclearizados presumidamente empenhados na fabricação de “armas de destruição em massa” e o objetivo explícito de alcançar a supremacia nuclear sobre a Rússia (LIEBER; PRESS, 2006) – e a disposição manifesta de lançar-se na rota perigosa da militarização do espaço, que o Tratado do Espaço

30. A “doutrina Bush” é examinada mais detidamente em Nasser e Teixeira (2009).

31. Para uma análise sucinta, mas aguda, dos problemas contidos na doutrina da guerra preventiva, ver Council of Foreign Relations (2004). E para uma discussão mais ampla, ver Wheeler (2003).

Sideral, de 1967, buscou bloquear. Esse propósito foi expressamente proclamado na Diretiva Presidencial 49, de agosto de 2006, em que se pode ler, entre outras cláusulas belicosas, o enunciado do seguinte princípio:

Os Estados Unidos consideram suas capacidades espaciais (...) vitais para seus interesses nacionais. De forma coerente com essa política, os Estados Unidos irão: preservar seus direitos, capacidades e liberdade de ação no espaço; dissuadir ou desencorajar outros Estados de desrespeitar esses direitos ou desenvolver capacidades com a intenção de fazê-lo; tomar as atitudes necessárias para proteger suas capacidades espaciais, responder a interferência e impedir, se necessário, o uso adversário de capacidades espaciais hostis a interesses americanos (U.S NATIONAL SPACE POLICY, 2006).

Aqui, como em outros domínios, a política do governo de Bush parecia perseguir a miragem da segurança absoluta. Aos seus planejadores a ideia da supremacia não bastava: era preciso extirpar as condições que permitissem a contestação, ainda que localizada, do domínio exercido. Em seu artigo clássico sobre os fundamentos militares da hegemonia americana Posen (2003) sustentou que os Estados Unidos detêm o comando do mar, do ar e do espaço, mas são obrigados a lutar para garantir sua superioridade nas “zonas contestadas” – as águas litorâneas e a terra firme. Essa ideia, que aconselha moderação no uso do poder militar, era anatematizada pelos arautos do governo Bush. Embalados nas promessas aparentemente ilimitadas da alta tecnologia, eles acreditaram que a revolução nos assuntos militares abriria o caminho para uma situação radiosa em que as ameaças seriam anuladas e a guerra se transformaria em algo próximo a uma operação de assepsia.³²

É corrente na literatura o emprego do adjetivo “revolucionária” para qualificar a política de segurança de Bush. Cientes da polissemia do léxico na área, considera-se ocioso inquirir da propriedade desse uso. Revolucionária ou não, o certo é que a conduta do governo de Bush nesse domínio representa uma clara inflexão. Isto, porém, não se pode afirmar de suas iniciativas no campo da política econômica internacional. Aqui predominam claramente os elementos de continuidade. Há mudanças, por certo. A mais importante talvez tenha sido a degradação dos temas econômicos na escala de prioridades. E as diferenças em relação ao período precedente não terminam aí. É significativa também a mudança na postura do governo dos Estados Unidos – e, por extensão, de organismos internacionais sob

32. Essa observação feita, em linguagem menos figurada, pelo especialista: “O movimento conhecido como a ‘transformação da defesa’ (*defense transformation*) estava firmemente enraizado em uma concepção de guerra amplamente aceita, porém fundamentalmente falha: a crença de que as tecnologias de vigilância, informação e comunicação proporcionariam o ‘conhecimento do campo de batalha dominante’ e permitiriam às forças dos Estados Unidos atingirem a ‘dominância de pleno espectro’ contra qualquer adversário, principalmente por meio do uso de instrumentos de ataque de precisão (*precision-strike capabilities*)” (MCMMASTER, 2008, p. 21).

sua influência determinante, como o FMI – em face da agonia de países vitimados por graves crises financeiras, como a nossa vizinha Argentina, que vai à ruína sob o olhar impassível das autoridades americanas. Mas, em linhas gerais, a agenda não muda. O governo Bush dá sequência aos entendimentos visando a celebração de acordos de livre comércio – a começar pela Área de Livre Comércio das Américas (Alca), o mais ambicioso deles – e reata os esforços em prol da abertura de nova rodada de negociações multilaterais na OMC, o que vem a acontecer na reunião ministerial realizada em Doha, no Catar, em novembro de 2001.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: METAMORFOSES, DESAFIOS, PERSPECTIVAS

Na introdução deste artigo se indaga sobre o significado de três eventos que marcam o penúltimo ano da década de 2000: a crise financeira global, o malogro da Rodada Doha e o conflito militar na Geórgia do Sul. Com os elementos acumulados até aqui se julga poder avançar uma resposta àquela interrogação. Embora distintos – na constelação de fatores que os impulsionam e nos seus tempos respectivos – esses eventos devem ser encarados como aspectos de um macrofenômeno: o esgotamento da grande estratégia americana, desenhada no fim da Guerra Fria. Um comentário sobre cada um dos processos em causa nos fornecerá elementos adicionais para corroborar esta proposição.

5.1 Crise financeira global

Foge ao escopo deste artigo considerar esse evento, em suas origens e consequências. Os economistas vêm discutindo o tema acaloradamente e continuarão a fazê-lo por muito tempo. Não há condições de nos deter neste debate, mas devem-se fazer três observações a fim de esclarecer a conexão íntima entre esse processo e o tema destas páginas.

A primeira para salientar um dado estrutural: a volatilidade dos mercados de capitais e a recorrência das crises financeiras nessa quadra histórica. A série é longa e instrutiva: 1992, reação do Bundesbank alivia pressões sobre o marco e transfere a crise para a libra esterlina, que sai temporariamente do sistema monetário europeu (SEABROOKE, 2001); 1994-1995, fuga de capitais derruba a cotação do peso e mergulha o México em crise aplacada por pacote multibilionário dos Estados Unidos; 1997, fissura no mercado imobiliário tailandês detona crise asiática, que atinge Hong Kong, Malásia, Filipinas, com efeitos devastadores na Indonésia e na Coreia do Sul; 1998, moratória russa, elevação brutal da taxa básica dos juros e crédito vultoso do FMI são insuficientes para repelir os ataques à moeda brasileira, que levam à mudança no regime de câmbio, em janeiro de 1999; 2001, estouro da bolha das empresas de internet inaugura período de recessão leve mas relativamente prolongada nos Estados Unidos; 2002, escândalo da Enron – esquema fraudulento envolvendo gigante do setor de infraestrutura

e uma das maiores firmas de auditoria do mundo; 2002, colapso do peso e crise catastrófica da economia argentina.

Crises em diferentes pontos do espaço e do tempo, cada uma delas com suas características próprias, mas com esse denominador comum: mercados frouxamente regulados altamente vulneráveis à lógica especulativa.

Alguns analistas rejeitam a hipótese de que a turbulência nos mercados financeiros possa ser entendida como fator de desestabilização do projeto de globalização neoliberal promovido pelos Estados Unidos. E indicam em favor desse ponto de vista os desdobramentos dessas crises, frequentemente traduzidos em mais privatizações, maior abertura externa, debilitamento dos grupos econômicos nacionais e transferências maciças de ativos ao capital financeiro internacional – o caso coreano é paradigmático, nesse sentido. Seria possível apontar casos em que as consequências são de ordem distinta – perto de nós, a Argentina e a Bolívia, por exemplo. Mas, para o argumento que está se tecendo aqui, esta ponderação é lateral. Mais importante é registrar que na listagem apresentada acima, as crises ocorrem na periferia ou na semiperiferia do sistema. Por muito tempo fica pendente a pergunta: o que aconteceria se – e quando – o abalo sísmico atingir os centros nervosos do capitalismo?

Não mais. Depois do colapso financeiro de setembro de 2008 os fatos respondem a essa pergunta por nós. O problema, para o analista, é que eles são em número exageradamente grande, continuam se multiplicando e o quadro que formam é de gigantesca complexidade. A ação decidida das autoridades econômicas, nos Estados Unidos e na Europa, logra evitar o pior: as falências bancárias em cadeia, com a obliteração consequente dos circuitos de crédito. Esse feito não evita a conversão da crise financeira em crise econômica, mas atenua sobremaneira sua intensidade. O custo da operação, porém, é muito elevado – a disparada do déficit fiscal e da dívida pública –, e em muitas partes ele já começa a ser cobrado. Seria risível formular previsões sobre como o necessário ajuste será buscado em cada país, sobre o grau de sucesso das tentativas e sobre o resultado agregado de todos esses ensaios. Mas alguns elementos da equação já estão bem definidos.

Um deles é a tensão crescente nas relações monetárias internacionais, cujas expressões mais visíveis são, hoje, os conflitos que ocorrem na zona do euro – relacionados às crises fiscais –, e as pressões dos Estados Unidos pela apreciação da moeda chinesa – relacionadas aos desequilíbrios globais.

Quando se discute os conflitos desatados pela crise fiscal, pensa-se, antes de tudo, na Grécia, convulsionada pelas medidas de saneamento adotadas pelo governo para evitar o *default*. Mas o que se deseja salientar não são tanto os conflitos sociais domésticos, mas o debate no âmbito da União Europeia sobre

como lidar com situações desse tipo. Nesse sentido, o dado crucial é a atitude da Alemanha – grande potência financeira do bloco – e o peso cada vez maior de sua voz na União Europeia. O descasamento entre integração monetária e descentralização fiscal há muito identificado como o ponto fraco do euro e empecilho ao desenvolvimento de políticas capazes de assegurar maior dinamismo econômico à região, explicita-se na crise financeira e aproxima a Europa de uma bifurcação. O projeto integracionista pode sofrer um retrocesso grave ou pode dar um salto adiante. Mas, não há um caminho único para avançar. A proposta de criação de um fundo monetário europeu acena para o reforço da autoridade compartilhada; a imposição de sua vontade pelo mais forte encaminha o processo em outra direção. O que vai resultar do cruzamento dessas tendências é uma incógnita. Porém, desde já, é possível afirmar que, seja qual for o desfecho, suas consequências irão além da esfera monetária em que o drama se desenrola nesse momento.

O mesmo pode ser sugerido em relação ao cabo de guerra que vem sendo travado entre a China e os Estados Unidos. Não caberia expor aqui os argumentos terçados pelos contendores, e menos ainda formular juízos sobre a validade desses. Basta registrar que a tensão entre os dois países nesta área vem aumentando e assinalar a diferença³³ entre esse e outros casos similares ocorridos em passado não tão distante.

Com efeito, a primeira vista, está se assistindo a uma reprise do contencioso entre os Estados Unidos e o Japão na segunda metade da década de 1980. Nessa época, o desequilíbrio na balança do comércio bilateral foi usado para justificar uma pressão brutal pela valorização do iene. Como se sabe, o Japão acabou cedendo, e este fato tem algo a ver com a trajetória melancólica de sua economia desde então. O problema se repete agora; está a se preparar resultado análogo no presente?

Muito provavelmente, não. Gigante econômico e anão político, como se costuma afirmar, o Japão goza de reduzida autonomia estratégica, integrado subordinadamente que está ao sistema de segurança dos Estados Unidos. A situação da China é inteiramente outra. Governada pelo partido que lidera uma revolução popular, com assento no clube das potências nucleares, a China se movimenta na cena internacional de acordo com seu próprio *script*. Há muito tempo ela vem seguindo o lema da “ascensão pacífica” – orientação definida em meados dos anos 1990, depois das tensões criadas no relacionamento com os Estados Unidos pela repressão violenta aos manifestantes concentrados na praça da Paz Celestial (*Tian’anmen*) – cujo preceito básico é evitar atritos que possam resultar em obstáculos à sua trajetória espetacular de crescimento. Essa contenção autoimposta, porém, inseria-se em uma perspectiva estratégica que reconhecia a

33. [Em 20 de junho de 2010, o governo chinês anunciou uma nova flexibilização da política cambial. (N. do Ed.)].

estrutura unipolar do poder mundial, mas apostava, no médio ou longo prazo, nas tendências à desconcentração (GOLDSTEIN, 2005; HSIAO; LIN, 2009).

Após 20 anos desde a adoção dessa linha, a China se encontra muito mais poderosa, econômica e militarmente. Seus laços com os Estados Unidos são mais fortes que nunca. Maior parceiro comercial, a China tem cerca de US\$ 1 trilhão de suas reservas em títulos do Tesouro americano. A outra face da moeda é o investimento direto de grandes corporações americanas na China. Em todos os planos, portanto, as relações econômicas entre as duas potências são profundas.

Mas o complemento delas parece ser a multiplicação das áreas de atrito, que se expressam na competição por controle de fontes de recursos energéticos; na inquietação das autoridades americanas com o orçamento de defesa da China e da disposição manifesta por esta de desenvolver o braço oceânico de sua marinha de guerra, ou nas posições divergentes sobre o programa nuclear iraniano, para citar apenas algumas.

Nessas condições, é de se esperar que a China venha a resistir fortemente à pressão dos Estados Unidos para que mude sua política cambial. É razoável supor, ainda, que se o nível dessa pressão elevar-se muito o conflito tenderá a transbordar para outras esferas.

Essa conexão entre o fenômeno monetário e a dimensão político-estratégica é constitutiva ao segundo elemento facilmente observável na atual conjuntura: a discussão reanimada pela crise sobre o papel do dólar como moeda-chave na economia mundial.

Os termos do debate não têm nada de novo, embora os valores das variáveis envolvidas tenham alcançado um patamar inédito. Como sustentar no longo prazo a confiança na moeda americana quando o país acumula déficits públicos na faixa de 10% do produto interno bruto (PIB) e afasta expressamente a hipótese de voltar a ter orçamentos equilibrados em futuro previsível? A situação presente permite que os Estados Unidos – país emissor da moeda em que seus próprios débitos são denominados – continue a financiar seus déficits com a venda de títulos da dívida pública. O problema é saber até quando e sob que condições isso será possível?

Como em tantos outros, nesse domínio também os especialistas divergem. Não se acompanhará a discussão. Para os propósitos desse artigo, basta registrar a novidade constituída pela existência do euro, moeda capaz de operar como unidade de conta em transações internacionais e de substituto do dólar como moeda reserva internacional. Na década de 1970, quando a inflação americana escalou e a confiança no dólar caiu a níveis preocupantes, inexistia uma opção crível – o iene e o marco não tinham lastro suficiente para o desempenho dessa função, e

o ouro, que tinha sido cogitado como referência de base anos antes apresentava o inconveniente inaceitável de conferir imenso poder à União Soviética, grande produtor do metal, sobre as economias capitalistas.³⁴ Já se afirmou uma palavra sobre as incertezas que pairam sobre o euro. Mas, admitida a hipótese de que a crise atual venha a encontrar uma solução positiva, a manutenção do quadro fiscal americano tende a nos levar ao cenário vislumbrado por Kirshner, bem sintetizado na passagem transcrita a seguir:

(...) com a redução do prestígio do dólar e assim a sua credibilidade, os Estados Unidos perderiam alguns dos privilégios de primazia que presumem e rotineiramente, mesmo que implicitamente, invocam. Aqui a mudança de *status* de moeda “suprema” para moeda “negociável” é de suma importância. Em um cenário em que o papel do dólar diminui (...), as políticas americanas não teriam mais o benefício da dúvida. A sua gerência macroeconômica estaria sujeita a intenso exame em mercados financeiros internacionais e desviar-se da retidão financeira começaria a ter um preço. Isso afetaria a capacidade de os Estados Unidos tomar dinheiro emprestado e gastá-lo (2009, p. 212).

O elemento característico neste cenário não é a perda pelo dólar do papel que exerce, mas a mudança no seu *status* advinda da existência de um possível substituto. Os efeitos dela seriam análogos àqueles decorrentes da redução das barreiras à entrada, contemplados na literatura sobre “mercados contestáveis” que explodiu no campo da economia industrial na década de 1980.

Esses efeitos seriam sentidos imediatamente no manejo da política macroeconômica, mas as consequências mais relevantes para o argumento aqui exposto dizem respeito à política de segurança. Pode-se antevê-las mais facilmente quando se leva em conta que além de condicionado pelos mecanismos impessoais do mercado, o papel do dólar é afetado também pelas decisões centralizadas dos Estados, que obedecem sempre, em alguma medida, a considerações de natureza política. Posen ilustra esse fato com uma observação singela: os membros da União Europeia que se recusam a entrar no mecanismo cambial preparatório do euro são exatamente aqueles mais ciosos de suas “políticas independentes de segurança”, o Reino Unido e a Suécia (2009, p. 69-70). Pode-se observar esse mecanismo em operação, só que em sentido contrário, nos desdobramentos da proposta de uma união monetária entre a Rússia e a Ucrânia – mais a Bielorrússia e o Cazaquistão –, que voltou à ordem do dia depois da vitória Yanukovych nas eleições presidenciais de fevereiro de 2010. Esse fato não surpreende. As relações monetárias refletem as relações de poder entre os Estados, suas identidades respectivas e seus interesses, tal como politicamente definidos, em todas as dimensões.

34. Em seu artigo sobre as turbulências monetárias Arrighi (2005) chama atenção para este aspecto.

A relação moeda, comércio e investimento, de um lado; defesa e segurança, de outro, é reconhecida usualmente. O próprio Adam Posen apoia-se nela, em passado recente, para explicar os fundamentos da hegemonia do dólar e por que ela não está ameaçada pelo euro (POSEN, 2008). Menos corriqueira é a indicação de que ela se dá nas duas direções. Aí a originalidade do argumento de Posen: a tentativa de explorar as consequências do enfraquecimento relativo do dólar.

Uma mudança geral para o euro por investidores globais e portfólios oficiais poderia inclinar esses países (Suécia e Reino Unido) a aprofundar suas relações com a União Europeia por meio de sua incorporação na zona do euro, iniciando assim um ciclo no qual deslocam suas políticas de segurança de uma orientação Atlântica para uma política exterior comum europeia... Imagine-se também o impacto de segurança nacional se a Coreia do Sul, Cingapura, e até Taiwan ou o Japão se sentissem empurrados economicamente a aprofundarem seus laços com a China, em um movimento explícito de diversificação que os afastasse de atividades e investimentos denominados em dólar (ADAM POSEN, 2008, p. 70).

Não é preciso avançar muito para perceber que, além das relações políticas e de segurança, esse deslocamento acabaria por afetar as relações culturais, no decurso do tempo.

5.2 O impasse na Rodada Doha

O significado da ocorrência fica transparente quando se leva em conta alguns dos aspectos do processo que culmina nela. Primeiro, as dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos e demais países desenvolvidos no período de pré-negociação da Rodada, expressas vividamente na reunião ministerial de Seattle, em novembro de 1999. O episódio ganhou projeção na mídia pela intervenção espetacular dos movimentos sociais e das organizações não governamentais que mobilizaram milhares de manifestantes em protesto contra aquele conclave, inscrevendo com isso, definitivamente, o movimento antiglobalização na pauta dos jornais em todo o mundo. Mas o fracasso da conferência não foi uma consequência dessa mobilização. Os interlocutores principais chegaram ao local do encontro sem terem previamente produzido a aproximação indispensável de horizontes. Na ausência de consenso e na atmosfera carregada da conferência, a impossibilidade de chegar a uma proposta satisfatória para as partes envolvidas – isto é, os Estados representados na Conferência – teve enorme repercussão e valeu como um sinal de que o jogo a partir de então seria mais emocionante.

Emoção não faltou à Conferência de Doha, onde se deu o consenso necessário para a abertura da nova rodada de negociações sobre as regras do comércio internacional. Mas a origem dela estava em outro lugar. Com efeito, a Conferência de Doha realizou-se em 2001, dois meses depois dos atentados de

11 de setembro, quando o choque provocado por esse acontecimento ainda estava bem presente e os Estados Unidos movia a primeira das grandes campanhas de sua declarada “guerra ao terrorismo”. Nessas circunstâncias, a obtenção de um acordo que pudesse dar provas de unidade era imprescindível. Mas, mesmo assim, o consenso não foi alcançado facilmente: ele exigiu muitas e difíceis concessões e um dos resultados delas foi a “Agenda de Desenvolvimento”, que desde então esteve associada à Rodada, como sua marca de fantasia.

Segunda, a ativação dos países em desenvolvimento e a efetividade surpreendente de sua intervenção. O divisor de águas nesse particular foi a quinta Conferência Ministerial da OMC, realizada em 2003, em Cancún, no México. Como observaram prontamente os analistas, a Conferência de Cancún foi palco de uma movimentação inédita entre esses países, que lograram fortalecer suas respectivas posições negociadoras ao exibirem um nível notável de mobilização e ao se reforçarem mutuamente por intermédio de um conjunto muito diversificado de alianças (NARLIKAR; TUSSIE, 2003). Estas assumiam comumente características de bloco – coalizões relativamente estáveis que modulavam suas agendas em função das ocorrências verificadas no conjunto dos processos de negociação em curso. Ademais, entre elas havia um considerável grau de interseção, devido à sobreposição frequente dos múltiplos vínculos de boa parte de seus membros. Estava ressuscitada, assim, no sistema multilateral de comércio internacional, a clivagem Norte-Sul que parecia ter sido sepultada na Rodada Uruguai, na segunda metade da década de 1980.

Terceiro, o encolhimento da agenda e a duração excessiva da Rodada. A redução da pauta da negociação se deu já no processo de pré-negociação, que resultou em um documento no qual os temas de Cingapura (investimento, política de concorrência, compras governamentais e facilitação de comércio) compareciam como possíveis itens da agenda negociadora, dependendo da manifestação de “consenso explícito” dos participantes. Este, porém, não se produziu e a negociação ficou restrita aos acordos já existentes. Por outro lado, a resistência dos países ricos tem afastado qualquer progresso no sentido de alterar o Acordo sobre Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual (TRIPS – sigla em inglês) para evitar a apropriação indébita de recursos genéticos e dar proteção aos saberes tradicionais, bem como em outros itens que poderiam dar substância à “agenda do desenvolvimento”.

Prevista para se encerrar até dezembro de 2005, a Rodada ainda se arrastava dois anos depois, e observadores mais avisados previam que ainda faltariam mais dois para ela ser concluída (EVENETT, 2006). Como um processo de negociação tão longo e trabalhoso envolvia custos não recuperáveis muito elevados, acreditava-se que ela seria terminada um dia. Mas as expectativas a respeito dos seus resultados, já muito deflacionadas àquela altura, ficaram ainda mais depois

da promulgação, em maio de 2008, da nova lei agrícola dos Estados Unidos, com os generosos subsídios que ela consagrou.

Nesse contexto, o impasse verificado na reunião ministerial de Genebra, em julho de 2008, não produziu comoções maiores. Em vista do relativo esvaziamento da pauta de negociação, das incertezas que se acumulavam no horizonte econômico – nesse momento, os desequilíbrios financeiros globais eram patentes e contribuíam para a disparada nos preços do petróleo, de alimentos e de outras *commodities* – e da distância que separava as partes envolvidas em outros pontos da agenda, o *status quo* parecia a muitos – não para o Brasil, diga-se de passagem – a opção preferida. Formou-se, assim, uma sorte de “consenso negativo” que perdura até hoje, e que se expressa claramente no reduzido destaque dado à cobertura da OMC pela imprensa internacional (CHADE, 2010).

A comparação entre as duas últimas rodadas de negociações comerciais é eloquente. Vinte anos atrás, os Estados Unidos encontram-se no auge de sua capacidade de conformar o processo negociador e obter os objetivos visados. No presente, constatam-se as dificuldades incontornáveis que enfrentam no processo, e a frustração com os poucos resultados que a continuidade dele promete.

Essa observação ganha peso maior quando se registra outro fracasso importante em sua agenda comercial. Refere-se, naturalmente, à Alca. Herdeira da Iniciativa para as Américas, anunciada em meados de 1990, pelo então presidente Bush, a Alca foi vitimada pelas vicissitudes que acompanharam a aplicação da grande estratégia americana desde o fim da década passada. Lançada oficialmente na Cúpula de Miami, em dezembro de 1994, a Alca foi abalroada logo a seguir pela crise do peso mexicano. Mais tarde, pelos efeitos políticos das crises financeiras, que contribuíram fortemente para erodir o apoio às reformas econômicas junto à opinião pública, abrindo o caminho ao governo para grupos de distintas orientações de esquerda em vários países da América Latina: Hugo Chávez, Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez, Evo Morales, Rafael Correa, Daniel Ortega, Michelle Bachelet etc. Não seria o caso de discorrer sobre as diferentes faces da “virada à esquerda” que se fez sentir em toda a América Latina na primeira década do século XXI. Mas ela teve tudo a ver com o atestado de óbito dado à Alca, em novembro de 2005, na conferência presidencial de Mar Del Plata.

5.3 O confronto militar na Geórgia

Esse episódio, como a mudança política na América Latina, aliás, só ganha pleno sentido quando inserido no contexto geopolítico global. Seus determinantes

imediatos são evidentes: as tensões em torno do abastecimento de gás à Europa, o apoio europeu-americano às “revoluções coloridas” no entorno da Rússia, a começar pela que se desenrolou na Ucrânia, em 2004, a decisão dos países da Otan de reconhecer a independência de Kosovo, e o já aludido projeto de implantar um sistema de defesa antimísseis, com bases na Polônia e na República Checa. Este último foi o estopim que detonou a decisão do presidente Vladimir Putin de quebrar o bom tom na Conferência sobre Segurança Internacional realizada em Munique, em fevereiro de 2007, para descrever com franqueza incomum nesse tipo de evento a política ocidental em relação à Rússia, em pronunciamento que impugna os fundamentos da grande estratégia dos Estados Unidos. A leitura de algumas de suas passagens nos permite intuir o impacto desse discurso.

A história da humanidade certamente passou por períodos unipolares e viu aspirações a supremacia mundial (...).

No entanto, o que é um mundo unipolar? (...)

É um mundo em que existe um senhor, um soberano. E, em última instância, isso é pernicioso, não só para todos dentro desse sistema, mas para o sistema em si, pois isso o destrói por dentro.

Eu considero o modelo unipolar não só inaceitável como também impossível no mundo contemporâneo (...). O que é até mais importante é que o modelo em si é defeituoso porque não tem e não pode ter em sua base fundamento moral para a civilização moderna³⁵

Esta última afirmativa prepara um longo trecho em que o presidente da Rússia denuncia o desdém pelos princípios do direito internacional e a tendência a substituí-los pelos que prevalecem em um único país.

Um Estado, (...) os Estados Unidos, excedeu suas fronteiras nacionais em toda forma possível. Isso é visível nas políticas econômicas, culturais e educacionais que impõe a outras nações. Bem, quem gosta disso? Quem está feliz com isso³⁶?

Depois de indicar os perigos envolvidos nesta situação, que se traduz em sentimento de insegurança generalizado e de assinalar o fortalecimento crescente dos países que se tornaram conhecidos como os Bric (Brasil, Rússia, Índia e China) – cujo potencial econômico está destinado a se converter em influência política, o orador aborda a questão sensível da militarização do espaço e da pressão que se exerce sobre a Rússia.

(...) é impossível endossar a aparição de novas e desestabilizadoras armas de alta tecnologia. É desnecessário afirmar que isso se refere a medidas para evitar uma nova área de conflitos, especialmente no espaço sideral (...).

35. Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy. Íntegra do discurso do Presidente da Rússia. Washington DC, 10 Feb. 2007.

36. Ibidem

Na opinião russa, a militarização do espaço sideral pode ter consequências imprevisíveis para a comunidade internacional e provocar nada menos que o começo de uma era nuclear (...).

Os planos para expandir certos elementos do sistema de defesa antimíssil europeu não podem deixar de nos perturbar. Quem precisa do próximo passo do que seria, nesse caso, uma corrida armamentista inevitável? Eu duvido profundamente de que os próprios europeus precisem.

Simultaneamente, as bases americanas nas assim chamadas fronteiras flexíveis guardam até cinco mil homens cada. Na verdade, a Otan está colocando suas forças fronteiriças nas nossas fronteiras e nós continuamos a obedecer estritamente nossas obrigações de tratados internacionais e não reagimos absolutamente a essas ações³⁷

Tendo formulado a pergunta óbvia sobre o propósito da expansão da Otan e assinalado a diferença de procedimento entre a Rússia – que adere ao Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa, de 1999 – e os países da Aliança Atlântica – que se recusam a ratificá-lo enquanto durar a presença militar russa na Geórgia – Putin encerra o discurso perguntando o que resta da promessa da Otan, feita em 1990, de não colocar suas tropas além da fronteira alemã.

A reação da Rússia não se limitou à dureza das palavras. A partir desse momento, vários atos altamente simbólicos avalizaram a nova postura. Em fevereiro de 2007, o ministro de Defesa, Ivanov, anunciava um plano ambicioso de gasto militar, com o objetivo de assegurar a capacidade nuclear dissuasória da Rússia e o desenvolvimento de suas forças convencionais. Em julho, Putin assinava decreto suspendendo a participação do país no Tratado sobre Forças Convencionais na Europa, liberando a Rússia da obrigação de observar restrições no contingente posicionado em sua região ocidental, da obrigação de informar movimentos de tropa aos demais signatários e de lhes permitir a realização de inspeções para verificar se as cláusulas do Tratado estavam sendo cumpridas.³⁸

A preocupação com a supremacia militar norte-americana, contudo, não se limitava à Rússia. Em janeiro de 2007, quase simultaneamente, portanto, ao discurso de Putin, a China realizava com sucesso teste de arma antissatélite (*anti-satellite weapon* – ASAT), ao destruir veículo próprio em órbita a mais de 800 quilômetros acima da superfície terrestre. Com ele, demonstrava, na prática, sua capacidade de ameaçar a integridade do sistema espacial americano, cujo papel estratégico, tanto para fins militares como civis, já foi destacado (FREY, 2008). Com a missão espacial de setembro de 2008 e a implementação do Programa Beidou – sistema próprio de satélites de orientação, como o sistema de posicio-

37. Ibidem

38. Sobre o programa de reforma militar na Rússia, ver Crone (2008).

namento global (GPS –sigla em inglês) americano e o Glonass russo – a China qualificava-se para contestar o comando do espaço sideral, até recentemente tido como indisputado, com os Estados Unidos.

Tratava-se apenas de um dos domínios no qual o “comando dos espaços comuns”, tido por Barry Posen como fundamento militar da hegemonia americana, começava a erodir. Não há condições de se estender sobre o tema. Basta salientar a relação entre esse fenômeno e a exibição grandiosa de superioridade militar em passado recente, muito precisamente registrada em um estudo já citado.

Pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria há desafiantes que querem prevenir o uso dos espaços comuns para estender a dominância militar americana. Após análise cuidadosa das práticas de guerra americanas na Guerra do Golfo Persa de 1991 e nas subsequentes guerras na Iugoslávia, Afeganistão e Iraque, adversários potenciais reconhecem que, em todas essas guerras, o poderio militar americano dependeu do seu acesso aos espaços comuns globais e de seu emprego dos mesmos. Essa dependência nos espaços comuns é uma vulnerabilidade que, se explorada, pode tornar o poderio militar americano menos potente e mais fácil de conter ou derrotar (DENMARK; MULVENON, 2010, p. 19).

Convém anotar, por fim, que esse desenvolvimento é expressamente reconhecido pelo planejamento estratégico norte-americano presente, que o define como uma de suas duas maiores prioridades (FLOURNOY; BRIMLEY, 2010; US DEPARTMENT OF DEFENSE; 2010).

A outra é a estratégia de contra-insurgência. Banido quase inteiramente da doutrina militar norte-americana depois da tragédia do Vietnã, o tema da contra-insurgência voltou ao centro de debate a partir de 2005, quando se tornou evidente o fiasco em que se tinha transformado a ocupação do Iraque. Os fatos são bem conhecidos: o comando absoluto do ar e o bombardeio de alta precisão a alvos escolhidos em Bagdá; o avanço acelerado das colunas de tanques; a vitória fulminante sobre as forças da guarda revolucionária, estranhamente posicionadas fora do perímetro urbano; a entrada triunfal na capital iraquiana; a derrubada da gigantesca estátua de Sadam Hussein. Até aí tudo parecia seguir o roteiro traçado pelo secretário da Defesa, Rumsfeld, e seus colaboradores, contra a oposição de velhos generais que estiveram no comando da ação durante a Guerra do Golfo, em 1991: uma operação fulminante, que liquidaria rapidamente o regime e abriria o caminho para a redenção do Iraque – e logo a seguir de todo o Oriente Médio – com base na democracia e na economia de mercado.

O saque generalizado que sobreveio nos dias seguintes já prenunciava dificuldades imprevistas, mas o marco decisivo na história da ocupação foi o massacre de Fallujah, em 28 de abril de 2003, quando soldados americanos acantonados em uma

escola transformada em quartel general dispararam contra a multidão que protestava em frente ao local, em aberto desafio ao toque de recolher, matando 17 pessoas e ferindo outras 70. A partir daí, a resistência sunita começou a se organizar e alguns meses depois ela estava usando todas as táticas da guerrilha urbana para fustigar as tropas ocupantes. Os insurgentes sunitas não estavam sós: a ação cruzada da milícia xiita do clérigo Moqtada Sadr e dos combatentes da Al Qaeda contribuiu bastante para transformar em pouco tempo o sonho dos neoconservadores em verdadeiro inferno.

Os detalhes desse processo não interessam aqui, mas o resultado dele tem enorme importância para o argumento exposto. Resgatando a experiência acumulada pelos exércitos francês e britânico no enfrentamento da guerra irregular, bem assim como a experiência recalcada do Vietnã, um grupo de elite no exército norte-americano começou a formular ideias novas sobre como adaptar as lições do passado às realidades das operações de contra-insurgência que deviam conduzir no presente. Gestada nos centros de formação do Exército, centralizado no *U.S. Army Training and Doctrine Command* (TRADOC) e gradualmente divulgada nas páginas de revistas especializadas, como *Army Military Review e Proceedings*, do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, a reflexão desses oficiais buscava nas ciências humanas, em especial na Antropologia, os recursos de que necessitava para responder a seus problemas. Reunindo inúmeros intelectuais-militares, essa corrente de pensamento foi liderada pelo General Patreus, atualmente à testa do Comando Central dos Estados Unidos – comando unificado das três armas para a região que engloba o Afeganistão, o Irã, o Iraque e mais 17 países – e comandante-geral da Força Multinacional –Iraque, de janeiro de 2006 a setembro de 2008 (MURDEN, 2009).

A trajetória de Patreus representa um bom indicador da predominância que essas ideias passam a ter no planejamento estratégico dos Estados Unidos. Base intelectual da ação desenvolvida desde 2007 no Iraque e no Afeganistão, sua dimensão crítica fica transparente neste trecho escrito por um dos expoentes do “novo pensamento”:

Mesmo um exame ligeiro dos conflitos no Afeganistão, Iraque e Líbano deve derubar o mito de que a tecnologia é capaz de “levantar a neblina da guerra” e prover um alto grau de certeza no combate. Experiências recentes de combate confirmam que a guerra no solo é fundamentalmente diferente da guerra no ar ou no mar (...) os líderes devem reconhecer que guerra no solo vai continuar fundamentalmente no domínio da incerteza dadas as dimensões humanas, psicológicas, políticas e culturais dos conflitos, assim como da imanente interação com adversários capazes de fazer uso do terreno, de se misturar com a população e de adotar contramedidas a capacidades tecnológicas (MCMMASTER, 2008, p.26-27).

Pressão exercida sobre os “espaços comuns” até muito recentemente sob comando não disputado; a realidade incontornável da guerra irregular. Desde a nomeação de Gates para o Departamento de Defesa, em 2006, a estratégia militar

americana identifica claramente o duplo desafio. O mote, como se pode ver na *Quadrennial Defense Review*, de fevereiro de 2010, é a canalização de recursos para as guerras realmente existentes, e a preparação para as “guerras híbridas”, travadas contra Estados e atores não estatais, em combinações múltiplas e variáveis. Resta ver com que grau de sucesso ele vai ser enfrentado.

Esse desafio se decompõe em outras tantas, todos de enorme complexidade. Dois exemplos: *i*) como atrair o apoio da Rússia à política de contenção do Irã, e ao mesmo tempo manter a pressão da Otan sobre ela? É possível imaginar que a segunda condição reforce a primeira, ao gerar incentivos para que a Rússia adote a conduta desejada (ROSS; MAKOVSKY, 2009, p. 227-229). Mas o jogo tem muitas dimensões e envolve muitos outros atores, o que torna impossível determinar de antemão se o resultado será alcançado; e *ii*) a contra-insurgência não tem nada a ver com as intervenções espetaculares que marcaram a década de 1990: elas são longas e custosas – em recursos materiais e em vidas humanas. Nessas circunstâncias, como obter a adesão pretendida dos aliados da Otan, sem abrir mão do poder de decidir como e onde fazer a guerra? Perguntas do mesmo tipo podem ser feitas para os demais aspectos da grande estratégia.

O governo de Obama tem tentado abordá-las em um enfoque original, que já se traduziu em posicionamentos novos, ainda que estes se situem, sobretudo, no terreno retórico. Apesar das reiteradas referências de sua equipe à noção de “mundo multipolar”, quando examinada de perto a orientação de sua política exterior parece enquadrar-se melhor na vertente moderada do cenário unipolar.

O futuro é imprevisível, mas não se pode deixar de fazer projeções sobre ele, pois essa é uma condição imprescindível para se agir na realidade. Para escapar a esta contradição lógica, os homens desde sempre fizeram recurso a vários expedientes, alguns mais, outros menos, sofisticados. Este artigo adota um deles – a narrativa analítica e a análise estratégica. Quase seis anos atrás, o mesmo tema foi abordado com metodologia formalizada de construção de cenário no projeto *Brasil 3 Tempos*, patrocinado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, da Presidência da República. As conclusões dos dois estudos são convergentes: prevalecem no decurso do tempo as tendências que apontam para o cenário multipolar.³⁹ Resta esperar que o caminho em direção a ele seja o menos traumático possível.

39. Os resultados dos estudos são apresentados em Velasco e Cruz e Sennes (2006). Artigo reeditado em Velasco e Cruz (2010).

REFERÊNCIAS

ACHCAR, G. The Strategic Triad: The United States, Russia and China. **New Left Review**, nº 228, p. 91-126, 1998.

_____. Hegemone und Multipolarität unter den Bedingungen von Engrenzung. *In*: LEGGEWIE, C.; MÜNCH, R (Org.). **Politik im 21. Jahrhundert**, Frankfurt am Main, 2001, p. 375-389.

ALBERT, M. **Zur Pilitik der Wltgesellschaft**. Identität und Recht im Kontext internationaler Vergesellschaftung. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2002.

ALBERT, M.; STICHWEH, R (Org.). **Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung**. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

ARRIGHI, G. Hegemony Unravelling. **New Left Review**, n. 32, p. 23-80, 2005.

ÁVIAL, F. S.; MARTINS, J. M.; CEPICK, M. Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a guerra e a distribuição multipolar de capacidades. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 1, p. 49-83, 2009.

AYOOB, M. The Security Problematic of the Third World. **World Politics**, n. 43, p. 257-83, 1991.

_____. **The Third World Security Predicament**. Sate Making, Regional Conflict, and the International System. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers, 1995.

BACEVICH, A. **American empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy**, Cambridge: Harvard, 2002.

BAILES, A. J. K. **Introduction: The World of Security and Peace Research in a 40 year Perspective**. SIPRI Yearabook 2006. Amermements, Disarmement and International Security. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 1-32.

BARTON, J. H. *et al.* **The Evolution of the Trade Regime**. Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2008.

BERMÚDEZ-TORRES, L. La Seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias. **Revista Mexicana de Política Exterior**, n. 59, p. 32-72, 2000.

BOIX, C.; CODENOTTI, B.; RESTA, G. War, Wealth and the Formation of States. **American Political Science Association Meeting**, Pennsylvania, United States, 31 Aug. 2006.

BOOTH, K. Conclusion: security within global transformation? *In*: BOOTH, K. (Ed.). **Statecraft and security: The cold War and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 338-355.

BRZEZINSKI, Z. **The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives**. New York: Basic Books, 1997.

BUCKLEY JR, W. F. War on Hussein. As with tangos, wars require two parties. **National Review**, 14 Sep. 2001.

BUZAN, B. "Change and Insecurity" Reconsidered. *In*: CROFT, S.; TERRIF, T. (Ed.). **Critical Reflections on Security and Change**. London: Frank Cass, 2000, p. 1-17.

_____. **The United States and the Great Powers**. World Politics in the Twenty-First Century. Cambridge: Polity Press, 2004.

CALLEO, D. P. **Rethinking Europe's Future**. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2001.

CARTER, A. B.; PERRY, W. J. **Preventive Defense: A New Security Strategy for America**. Washington: Brookings Institution Press, 1999.

CHADE, J. **Depoimento em seminário promovido pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INEU)**. CEDEC 4 mar. 2010.

CHALMERS, J. **The Sorrows of Empire. Militarism, Secrecy, and the End of the Republic**. New York: Henry Holt and Company, 2004, p. 151-186.

COHEN, S. S.; ZYSMAN, J. **Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy**. New York: Basic Books Inc., 1987, p. 156 *et seq.*

COQUI, M. B. La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo. **Revista Mexicana de Política Exterior**, n. 59, p. 9-31, 2000.

CORM, G. **L'Europe et l'Orient**. De la balkanisation à la libanisation: histoire d'une modernité inaccomplie. Paris : Éditions la Découverte, 1999.

COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. **The Bush Administration's, Doctrine of Preemption (and Prevention):** When, How, Where?, 1 de Apr. 2004.

CREVELD, M.V. **The Transformation of War**. New York: The Free Press, 1991.

CRONE, O. Putin's Army: Between Decline, Reform and Revival. *In*: KORINMAN, M.; LAUGHLAND, J. **Rússia. A New Cold War?** London; Portland: Valentine Mitchell Academic, 2008, p. 63-81.

CROOME, J. **Reshaping the World Trade System**. World Trade Organization, Genebra, Suíça, 1995, p. 262-267.

DAALDER, I. H.; LINDSAY, J. M. **América Unbound**. The Bush Revolution in foreign Policy. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003, p. 41 *et seq.*

DENMARK, A. M.; MULVENON, J. **Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World**. Washington, DC: Center for a New American Security, 2010.

DONNELLY, J. Human Rights: a new standard of civilization? **International Affairs**, v. 74, n.1, p. 1-24, 1998.

DONNELLY, T.; KAGAN, D.; SCHMITT, G. Rebuilding America's Defenses. **Strategy, forces and Resources For a New Century**. A Report of The Project for the New American Century, Washington, DC, 2000.

DOREMUS, P. N. The Externalization of Domestic regulation. Intellectual Property rights reform in a global Era. **Science Communication**, v. 17, n. 2, p. 137-162, 1995.

ERNS, D.; O'CONNOR, D. **Technology and Global Competition**. The Challenge for Newly Industrializing Economies. OECD, Paris, França, 1989.

EVENETT, S. J. The WTO Ministerial Conference in Hong Kong: What Next? **Journal of World Trade**, v. 40, n. 2, p. 221-238, 2006.

EXCERPTS From Pentagon's Plan: Prevent the Re-Emergence of a New Rival. **New York Times**, 8 Mar. 1992.

FISCHER-LESCANO, A.; TEUBNER, G. **Regime-Kollisionen**. Zur Fragmentierung des globalen Rechts. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2006.

FLOURNOY, M.; BRIMLEY, S. The Contested commons. U. S. Naval Institute. **Proceedings Magazine**, 135/ 7/1.277, 2010.

FREY, C. A. E. Defense of US Space Assets: A Legal Perspective. **Air & Space Power Journal**, v. 22, n. 4, 2008.

GARDELS, N. **Brzezinski**: Russia's Invasion of Geórgia Is Reminiscent of Stalin's Attack on Finland. Entrevista publicada no Los Angeles Times em 10 de agosto de 2008. Disponível online.

GOLDGEIER, J.; MCFAUL, M. A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era. **International Organization**, n. 46, p. 467-492, 1992.

GOLDSTEIN, A. **Rising to Challenge**: China's Grand Strategy and International Security. Stanford: Stanford University Press, 2005.

GOLDSTEIN, J. *et al* (Org.). **International Organization**, Cambridge, Cambridge University, v. 54, n. 3, 2000.

GOWAN, P. Instruments of Empire. **New Left Review**, n. 21, p.147-153, 2003.

_____. A Radical Realist. **New Left Review**, n. 41, p.127-137, 2006.

GRACHEV, A. **Gorbachev's Gamble**. Soviet Foreign Policy & the End of the Cold War. Cambridge: Polity Press, 2008.

HABERMAS, J. Interpreting the Fall of a Monument. Empire's Law. *In*: BARTHOLOMEW, A. (Ed.). **The American Imperial Project and the "War to Remake the World"**. London; Arbor; Toronto: Pluto Press, 2006, p. 44-51.

HARKAVY, R. E. Long cycle theory and the hegemonic powers' basing networks. **Political Geography**, v. 18, n. 8, p. 941-972, 1999.

HELLEINER, E. **States and the Reemergence of Global Finance**: From bretton woods to the 1990s. Ithaca, Cornell University Press, 1996.

HOECKMAN, B.; KOSTECKI, M. **The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

HOLSTI, K. J. International Relations Theory and Domestic War in the Third World. The Limits of Relevance. *In*: NEUNMAN, S.G. **International Relations Theory and the Third World**. New York: St. Martin Press, 1998, p. 103-133.

_____. The coming chaos? Armed conflict in the world's periphery. *In*: PAUL, T. V.; HALL, J. A. **International Order and the future of world Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 283-310.

HSIAO, H-H. M.; LIN, C-Y (Ed.). **Rise of china**. Beijing's strategies and implications for the Asia-Pacific. London; New York: Routledge, 2009.

HUNTLEY, W. L. Threats all the way down: US strategic initiatives in a unipolar world. **Review of International Studies**, v. 32, n. 1, p. 49-68, 2006.

HURREL, A. Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual. **Foro Internacional** 28, n. 1, p. 19-36, 1998.

IKENBERRY, G. J.; MASTANDUNO, M.; WOLFORTH, W. C. Introduction. Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences. **World Politics**, v. 61, n. 1, p 1-27, 2009.

KALDOR, M. New & Old Wars. **Organized violence in a Global Era**. Stanford: Stanford University Press, 2001.

KIRSHNER, J. After the (Relative) Fall. Dollar Diminution and the Consequences for American Power. *In*: HELLEINER, E.; KIRSNER, J. (Ed.). **The Future of the Dollar**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2009, p. 196-215.

KISSINGER, H. **Does America Need a foreign Policy?** Toward a Diplomacy for the 21th Century. New York: Simon & Schuster, 2002, p. 58-63.

_____. **Preemptive Strike on Iraq to Improve Peace Prospects**. The Sunday Times, 11 Aug. 2002. Artigo publicado no Brasil com o título: Intervir no Iraque surge como imperativo, na Folha de S.Paulo, domingo, 11 ago. 2002.

KITFIELD, J. The Counter-Revolution in Military Affairs. **The National Journal**, 5 Dec. 2009.

KOLODZIEJ, E. A. Security Studies for the Next Millennium: Quo Vadis? *In*: CROFT, S.; TERRIF, T. (Ed.). **Critical Reflections on Security and Change**. London: Frank Cass, 2000, p. 18-38.

KRAUSE, K. Critical Theory and Security Studies: The Research Programme of 'Critical Security Studies. *In*: Cooperation and Conflict. **Nordic Journal of International Studies**, v. 33, n. 3, p. 298-333, 1998.

KRAUTHAMMER, C. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1991.

KURTH, J. First War of the Global Era: Kosovo and the U.S. Grand Strategy. *In*: BACEVICH, A. J.; COHEN, E. A. (Ed.). **War Over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Era**. New York: Columbia University Press, 2002, p. 63-96.

KWARKA, E. The International community, international Law, and the United States: three in one, two against one, or one and the same? *In*: BYERS, M *et al.* **United States Hegemony and the Foundations of International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 25-56.

LAITINEN, K. Europe's Security: A Critical Reading of current security ideas in Europe. *In*: CONFERÊNCIA ANUAL DA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION (ISA). New Orleans, Mar. 2002.

LANDE, S. L.; VANGRASSTECK, C.,. **The Trade and Tariff Act of 1984**. Trade Policy in the Reagan Administration. Lexington; Mass-Toronto, DC: Heath and Company, 1986, p. 28.

LAYNE, C. **The Peace of Illusion: American Grand Strategy from 1940 to the Present**. New York; London: Cornell University Press; Ithaca, 2006.

LIEBER, K. A; PRESS, D. G. The End of Mad? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy. **International Security**, v. 30, n. 4, p. 7-44, 2006.

LUTZ-BACHMANN, M. Weltstaatlichkeit und Menschenrechte nach dem Ende des überlieferten, Nationalstaats. *In*: BRUNKHORST, H.; WOLFGANG, R.; LUTZ-BACHMANN, M. (Ed.). **Recht auf Menschrecht**. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999, p. 199-215.

MATHEWS, J. T. Redefining Security. **Foreign Affairs**, v. 68, p. 162-77, 1989.

MCMASTER, H. R. On War: Lessons to be Learned. **Survival**, v. 50, n. 1, p. 19-30, 2008.

MCNEILL, W. H. **The Pursuit of Power**: Technology, Armed force, and Societt since A. D. 1000. Chicago: The University of Chicago Press, 1982, p. 89 *et seq.*

MENZEL, U. Wandel auf schmalem Grat: Der Deutsche Weg in die neue Weltordnung. *In*: _____. **Paradoxien der neuen Weltordnung**: Politische Essays. Frankfurt am Maim: Suhrkamp, 2004a, p. 245-267.

_____. Amerika: die neue Hegemonie der USA und die Krise des Multilateralismus. *In*: _____. **Paradoxien der neuen Weltordnung**: Politische Essays. Frankfurt am Mein: Suhrkamp, 2004b, p. 132-138.

MORGAN, P. M. Liberalist and Realist Security Studies at 2000: Two Decades of Progress? *In*: CROFT, S. TERRIF, T. (Ed.). **Critical Reflections on Security and Change**. London: Frank Cass, 2000, p. 39-71.

MÜNKLER, H. **Die Neuen Krige**. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Verlag GmbH, 2003, p. 231-239.

_____. **Der Wandel dès Krieges**: Von der Symmetrie zur Asymmetrie. Weilerswist: Vellbrück Wissenschaft, 2006, p. 221-233.

MURDEN, S. W. **The Problem of Force**: Grappling wit the Global Battlefield. Boulder; London: Lyne Riener Publishers, 2009, p. 178 *et seq.*

NARLIKAR, A. **International Trade and Developing Countries**. Bargaining coalitions in the GATT & WTO. Londres; Nova York: Routledge, 2003.

NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. **Bargaining together in Cancún**: developing countries and their evolving coalitions, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Socialies, 2003.

NASSER, R. M.; TEIXEIRA, C. G. P. A doutrina Bush e a construção de uma ordem liberal? *In*: CEPIK, M. (Org.). **Segurança internacional**: práticas, tendências e conceitos. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2009, p. 167-192. v. 1.

O'HANLON, M. E. **Defense Policy choices for the Bush Administration, 2001-2005**, Washington DC, Brookings Institution Press, 2001.

OSTRY, S. The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for future negotiations. *In*: CONFERÊNCIA NO THE POLITICAL ECONOMY OF INTERNATIONAL TRADE LAW. Minnesota: University of Minnesota, Sept. 2000.

PAULUS, A. The influence of the United States on the concept of “International community”. *In*: BYERES, M.; NOLTE, G. (Ed.). **United States Hegemony and the Foundations of International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 57-90.

PORTER, M. Competition in Global Industries: A Conceptual Framework. *In*: PORTER, M. (Ed.). **Competition in Global Industries**. Boston: Harvard Business School Press, 1986, p. 15-60.

POSEN, A. Why the Euro will Not Rival the Dollar. **International Finance**, v. 11, n.1, p. 75-100, 2008.

_____. National Security Risks from Accumulation of Foreign Debt. *In*: BERGSTEN, C. F. (Ed.). The Long-Term International Economic Position of the United States. Peterson Institute for International Economics, **Special report**, 20, p. 65-72, 2009.

POSEN, B. R. Command of the Commons: The Military foundation of U. S. Hegemony. **International Security**, v. 28, n. 1, p. 5-46, 2003.

_____. A Grand Strategy of Restraint. *In*: FLOURNOY, M. A.; BRIMLEY, S. (Ed.). **Finding Our Way**: Debating American Grand Strategy. Washington, DC: Center for a New American Security, 2008, p. 81-102.

PUTIN’S Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy. Íntegra do discurso do Presidente da Rússia. **Washington Post**, Washington DC, 10 Feb. 2007.

REYNOLDS, D. **One World Divisible**: A Global History since 1945. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

ROSENBERG, J. **The Follies of Globalisation Theory**. London: Verso, 2002.

ROSS, D.; MAKOVSKY, D. **Myths, Illusions, and Peace**: Finding a New Direction for America in the Middle East. New York: Viking Press, 2009, p. 227-229.

ROY, O. **The Politics of Chaos in the Middle East**. New York: Columbia University Press, 2008, p. 48 *et seq.*

SEABROOKE, L. **US Power in International Finance: The Victory of Dividends**. Palgrave: MacMillan, 2001, p. 160 *et seq.*

SELL, S. K. **Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights**, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SHAW, M. **Theory of the Global State: Globality as an Unfinished Revolution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

_____. **The New Western Way of War**. London: Polity Press, 2005.

SHEEHAN, M. **National and International Security**. Burlington: Ashgate, 2000.

SMITH, S. The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years. *In*: CROFT, S.; TERRIF, T. (Ed.). **Critical Reflections on Security and Change**. London: Frank Cass, 2000, p. 72-101.

SMITH, T. **It's Uphill for the Democrats: They Need a Global Strategy. Not Just Tactics for Iraq**, Mar. 2007.

SNOW, D. M. **Distant Thunder: Patterns of Conflict in the Developing World**. New York: M. E. Sharper, 1997.

SORIANO, J. P. **Redefinir las Instituciones de Seguridad en el Continente Americano**. Publicado pelo Programa das Américas do interhemispheric Resources Center (IRC), 2002, Disponível online.

SPULBER, N. **The American Economy: The struggle for supremacy in the 21th century**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

STOLL, P. T. Compliance: multilateral achievements and predominant powers. *In*: BYERS, M.; NOLTE, G. (Ed.). **United States Hegemony and the Foundations of International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 456-475.

TEUBNER, G. Global Private Regimes: Neo-Spontaneous Law and Dual Constitution of Autonomous Sectors?. *In*: LADEUR, K.-H. (Ed.). **Public governance in the Age of Globalization**. Aldershot: Ashgate Publishing Limited. 2004, p. 71-88.

THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA. Washington DC: The White House, 2002.

TRADOC, P. **The Army Capstone Concept**. Operational Adaptability: Operating under conditions of Uncertainty and Complexity in an Era of Persistent Conflict, 2016-2028. Department of the Army, Washington DC, 21 Dec. 2009.

URAYAMA, K. China Debates Missile Defense. *Survival*, v. 46, n. 2, p. 123-142, 2004.

U.S NATIONAL SPACE POLICY. 31 Ago. 2006.

U.S DEPARTMENT OF DEFENSE, **Quadrennial Defense Review Report**, Washington DC, Feb. 2010.

SPULBER, Nicolas, *The American Economy. The struggle for supremacy in the 21st century*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

VELASCO E CRUZ, S. Gigante Precavido: reflexões sobre as estratégias de desenvolvimento e a política externa do Estado indiano. *In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL: O BRASIL NO MUNDO QUE VEM AÍ*, 3. Conferência Índia 2008. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

_____. **O Brasil no Mundo**. Ensaios de análise política e prospectiva. São Paulo: UNESP, 2010.

VELASCO E CRUZ, S.; SENNES, R. O Brasil no mundo: conjecturas e cenários. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, 2006, p. 29-42.

WALDMAN, P. **Terrorismus**. Provokation der Macht. Hamburg: Murmnn Verlag: GmbH, 2005.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, Inc., 1979, p. 116 *et seq.*

WALZER, M. Kosovo, . **Dissent Magazine**, New York, Summer, 1999, p. 5-7.

WHEELER, N. J. The Bush Doctrine: The Dangers of American Exceptionalism in a Revolutionary Age. **Asian Perspective**, v. 27, n. 4, p. 183-216, 2003.

BRASIL E AMÉRICA DO SUL: O DESAFIO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL

1 INTRODUÇÃO

Este artigo parte de uma hipótese sobre o movimento de longo prazo do sistema interestatal capitalista, desde sua formação na Europa, durante o longo século XIII, até o início do século XX. Podem-se identificar, nesta longa história do sistema mundial, quatro momentos em que ocorreu uma espécie de “explosão expansiva” no interior do próprio sistema. Nestes momentos, houve primeiro um aumento da “pressão competitiva”, e depois, uma grande “explosão” que produziu um alargamento das suas fronteiras internas e externas. O aumento da “pressão competitiva” foi provocado – quase sempre – pelo expansionismo das potências que lideraram o sistema, e sempre produziu um aumento do número e da intensidade dos conflitos, entre as suas principais unidades políticas e econômicas. E a “explosão expansiva” que se seguiu projetou o poder destas unidades mais competitivas para fora delas mesmas, ampliando simultaneamente, as fronteiras deste “universo em expansão”. Desse ponto de vista, desde a década de 1970, está em curso mais uma destas grandes “explosões/expansões”. E desta vez, o aumento da pressão competitiva no sistema mundial foi provocado, inicialmente, pela estratégia imperial que os Estados Unidos adotaram em resposta à sua “crise de hegemonia” da década de 1970. E depois da década de 1980, esta pressão competitiva cresceu ainda mais, alimentada pela expansão vertiginosa da China, pelo aumento do número de Estados independentes e pela globalização definitiva do sistema interestatal capitalista, depois de 1991.¹

A partir desta perspectiva, o artigo procura identificar as principais tendências, mudanças, desafios e alternativas do Brasil e da América do Sul, no início do século XXI. O artigo está organizado em 7 seções, além desta breve introdução. Na seção 2, discutem-se os fatos e o futuro das relações entre o Brasil e a América do Sul. Na seção 3, apresentam-se as mudanças da estratégia e da “ordem americana” após a crise de 1971-1973. Na seção 4, debatem-se o aumento do ativismo militar e diplomático dos Estados Unidos, a inserção internacional do Brasil e da América Sul, bem como o aumento da participação econômica da China.

1. Para uma discussão mais aprofundada sobre esta hipótese de movimento do sistema mundial como um universo em expansão, ver Fiori (1997, 1999, 2004, 2007, 2008, 2009).

Na seção 5, analisam-se as possibilidades e as escolhas da América do Sul e do Brasil no cenário internacional contemporâneo. Na seção 6, discutem-se as posições do Brasil e suas relações com as demais “potências continentais”, quais sejam, Rússia, Índia e China. Por fim, na seção 7, relata-se sobre a “vocação natural” e o “projeto de potência” do Brasil.

2 BRASIL E AMÉRICA DO SUL: FATOS RECENTES E INCERTEZAS FUTURAS

No início do século XXI, a América do Sul fez um “giro   esquerda”. Em poucos anos, quase todos os seus países elegeram novos governos de orienta o nacionalista, desenvolvimentista ou socialista, que mudaram o rumo político-ideológico do continente, durante a primeira década do século.² Todos os novos governos de esquerda ou progressistas, se opuseram às ideias e às políticas neoliberais que haviam sido hegemônicas na década de 1990, mas mantiveram a política macroeconômica ortodoxa daquele período, e somente aos poucos foram mudando – em alguns casos – a sua estratégia econômica, sem ter conseguido alterar ainda, substantivamente, o modelo tradicional de inser o da economia sul-americana.

Mesmo assim, todos os novos governos mudaram, quase imediatamente, a política externa do período anterior e passaram a apoiar ativamente a integra o autônoma da América do Sul, opondo-se ao intervencionismo norte-americano no continente. Este giro político   esquerda ocorreu de forma quase simultânea, e coincidiu com a mudança da política externa americana, da nova administra o republicana de Bush (2001-2009), que engavetou, na prática, o “globalismo liberal” da administra o Clinton (1993-2001) e o seu projeto de cria o da área de Livre Comércio das Américas (Alca). E também coincidiu com o ciclo de expansão generalizada da economia mundial, que se prolongou até 2008, estimulando

2. A elei o de José Mujica, para presidente do Uruguai, e a reelei o de Evo Morales, para presidente da Bolívia, no fim de 2009, foram as duas últimas de uma série de vitórias das forças políticas de esquerda, na América do Sul, seguindo as elei es de Hugo Chávez, na Venezuela; Luiz In cio da Silva, no Brasil; Michele Bachelet, no Chile; Nestor e Cristina Kirchner, na Argentina; Tabaré Vasquez, no Uruguai; Evo Morales, na Bolívia; Rafael Correa, no Equador; e Fernando Lugo, no Paraguai. Esta mudança eleitoral do quadro político sul-americano trouxe de volta algumas ideias e políticas “nacional-populares” e “nacional-desenvolvimentistas”, que haviam sido engavetadas durante a década de 1990. São ideias e políticas que remontam, de certa maneira,   Revolui o Mexicana e, em particular ao programa de governo do presidente Lázaro Cárdenas, adotado na década de 1930. Cárdenas foi um nacionalista e seu governo fez uma reforma agrária radical, estatizou a produ o do petróleo, criou os primeiros bancos estatais de desenvolvimento industrial e de comércio exterior da América Latina, investiu na constru o de infraestrutura, praticou políticas de industrializa o e de prote o do mercado interno, implementou uma legisla o trabalhista e adotou uma política externa independente e antiimperialista. Depois de Cárdenas, este programa se transformou no denominador comum de vários governos latino-americanos que, em geral, não foram socialistas, nem mesmo de esquerda. Assim mesmo, suas ideias políticas e posi es internacionais se transformaram em uma referência importante do pensamento e das forças de esquerda latino-americanas. Basta lembrar a revolu o camponesa boliviana de 1952, o governo democrático de esquerda de Jacobo Arbenz na Guatemala, entre 1951 e 1954, a primeira fase da revolu o cubana, entre 1959 e 1962, e o governo militar reformista do general Velasco Alvarado, no Peru, entre 1968 e 1975. Em 1970, estas ideias reapareceram também no programa de governo da Unidade Popular de Salvador Allende, que propunha uma transi o democrática para o socialismo, com a acelera o da reforma agrária e a nacionaliza o das empresas estrangeiras produtoras de cobre, e a cria o simultânea de um “núcleo industrial estratégico”, de propriedade estatal, que deveria se transformar no embrião do projeto de constru o de uma economia socialista, que foi interrompido pelo golpe de Estado do General Pinochet, no dia 11 de setembro de 1973.

o crescimento de todas as economias nacionais, da região. A novidade deste ciclo expansivo foi a participação da China, como grande compradora das exportações sul-americanas de minérios, energia e grãos. E o fato de que os altos preços das *commodities* tenham ajudado a financiar várias iniciativas do projeto de integração da infraestrutura energética e de transportes do continente, permitindo também a acumulação de reservas que diminuíram a fragilidade externa do continente.

Durante esta primeira década do século, destacou-se dentro do continente, a rápida mudança da posição política e econômica do Brasil, que retomou – aos poucos e de forma irregular – a trilha do crescimento, e aumentou significativamente a sua participação no produto e no comércio da América do Sul. O Brasil assumiu a liderança política e diplomática do processo de integração do continente, ao mesmo tempo em que se propôs a aumentar suas relações comerciais e financeiras com outras regiões do mundo. E hoje o Brasil já tem assegurada sua posição como a maior economia do continente, um dos maiores produtores mundiais de alimentos, além de seguir controlando a maior parte dos recursos hídricos e da biodiversidade da Amazônia. Neste movimento duplo, em direção à América do Sul e aos demais continentes, o Brasil tem se aliado e competido, a um só tempo, com outros Estados e economias nacionais que também estão se expandindo rapidamente e reivindicando maior participação nas decisões do núcleo central de poder do sistema mundial, entre as quais, a China, a Índia e a Rússia.

Entretanto, depois de quase uma década de convergências políticas e econômicas, a crise financeira de 2008 provocou uma interrupção do crescimento econômico e uma desaceleração do projeto integração sul-americana. Quase ao mesmo momento, desde o fim do governo Bush, mais nitidamente desde o fim do primeiro ano do governo Obama em 2009, os Estados Unidos abandonaram sua posição mais passiva dos últimos anos e adotaram uma nova política de reafirmação de sua supremacia continental, na América Latina. Por fim, no início de 2010, o Chile interrompeu também a sucessão de vitórias eleitorais da esquerda e elegeu um presidente de centro-direita, que reforçará a aliança estratégica com os Estados Unidos do “eixo antibolivariano”, na região andina.

De qualquer maneira, a configuração completa do cenário político da segunda década do século, ainda dependerá das eleições presidenciais do Brasil e da Colômbia, em 2010, e da Argentina e do Peru, em 2011.³ Por isto, para driblar as incertezas conjunturais, este trabalho se propõe a discutir as perspectivas da inserção internacional do Brasil e da América do Sul, de um ponto de vista mais estrutural, partindo das tendências de longo prazo e do mapeamento das mudanças estruturais que já se consolidaram, no sistema mundial, entre a “crise da hegemonia americana”, da década

3. [Juan Manuel Santos, do mesmo partido de Álvaro Uribe, foi eleito presidente da Colômbia, em 20 de junho de 2010. (N. do Org.)].

de 1970 e a conjuntura atual, centrada nas Guerras do Iraque e do Afeganistão e na crise financeira de 2008. Como sugerido, o objetivo é identificar, dentro destas tendências e mudanças, os desafios e as alternativas do Brasil e da América do Sul, neste início da segunda década do século XXI.

3 MUDANÇA DA ESTRATÉGIA E DA “ORDEM AMERICANA” APÓS A CRISE DE 1973

As duas guerras mundiais do século XX cumpriram, em conjunto, o papel de uma “guerra hegemônica” (GILPIN, 1988). Entre 1860 e 1914, ocorreu uma forte “redistribuição” do poder e da riqueza internacional, e em 1914, um pequeno incidente deu início aos dois grandes conflitos que envolveram a maioria dos Estados e todas as grandes potências do sistema mundial, que haviam participado ou que haviam sido afetadas, pela redistribuição anterior do poder e da riqueza capitalista (FIORI, 1999, p.64-65). Depois de 30 anos, e após duas guerras e uma grande crise econômica, os anglo-saxões mantiveram sua centralidade, mas foram os Estados Unidos que assumiram a liderança da guerra, a partir de 1941,⁴ e depois do bombardeio atômico de Hiroshima e Nagasaki, assumiram a direção do processo de reconstrução e reorganização do sistema político e econômico internacional.

A emergência dos Estados Unidos se deu com um projeto de hegemonia no mundo capitalista, regulada e gerida por instituições multilaterais e tuteladas pelos Estados Unidos e seus principais aliados, como no caso do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), ou do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial entre outros. Por baixo desta institucionalidade, entretanto, a engenharia da nova ordem mundial se apoiou na bipolarização geopolítica e ideológica do mundo entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a relação privilegiada dos Estados Unidos com a Inglaterra e com todos os “povos de língua inglesa”. Também tiveram papel decisivo, no funcionamento e no sucesso desta “ordem americana” do pós-guerra, a unificação europeia, sob proteção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), que se estendia também à Turquia, e a articulação econômica dos Estados Unidos com o Japão e a Alemanha. Estes dois países foram transformados em protetorados militares norte-americanos e em líderes regionais do processo de acumulação capitalista, na Europa e no Sudeste Asiático.

4. Com relação ao “sorpasso” da Inglaterra pelos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial, é interessante ouvir a opinião de Virgil Jordan, presidente do National Industrial Conference Board dos Estados Unidos, a principal organização do grande capital norte-americano. São palavras pronunciadas na reunião anual da Associação dos Banqueiros de Investimento dos Estados Unidos, exatamente em dezembro de 1940: “Seja qual for o desfecho da guerra, os EUA deram início a uma corrida imperialista no mundo dos negócios e em todos os outros aspectos de sua atuação. Muito embora com a ajuda da Inglaterra, este país deve emergir dessa luta sem derrota, tão empobrecido e sem prestígio, que é improvável que consiga retomar ou manter a posição dominante ocupada por tanto tempo no mundo dos negócios. Na melhor das hipóteses, a Inglaterra se tornará sócia minoritária em um novo imperialismo anglo-saxão, em que os recursos econômicos e militares e a força naval dos Estados Unidos serão o centro de gravidade (...). O espectro passa para os Estados Unidos.” *Commercial and Financial Chronicle* (*apud* DUTT 1949, p.44).

Esse período de “hegemonia benevolente” dos Estados Unidos durou até a década 1970, quando este país sofreu vários revezes internacionais. Mas antes disto, entre 1945 e 1970, os acordos de paz do pós-guerra pacificaram a Europa, apesar de terem deslocado o epicentro da Guerra Fria, para o Leste e o Sudeste Asiático. E os acordos de Bretton Woods permitiram a reconstrução da Europa e um crescimento econômico assimétrico, mas contínuo, da economia mundial, apesar de terem provocado, simultaneamente, um desequilíbrio crescente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos e uma competição econômica cada vez mais intensa entre os capitais americanos e os capitais dos demais países que haviam sido reconstruídos com a assistência norte-americana.

Na década de 1970, entretanto, os Estados Unidos foram derrotados no Vietnã e depois do Tratado de Paz, de 1973, sofreram sucessivos revezes políticos e diplomáticos, no Irã e no Afeganistão, na África e na América Central. E no campo econômico, os Estados Unidos enfrentaram uma pressão crescente sobre o seu balanço de pagamento e sobre o dólar, até que decidiram abandonar, em 1973, o sistema monetário internacional, que haviam criado, em Bretton Woods, baseado na paridade fixa da sua moeda em ouro e na regulamentação dos sistemas financeiros nacionais. O fim de Bretton Woods provocou uma crise que se somou à alta dos preços do petróleo, e desembocou na primeira grande recessão da economia mundial, depois da Segunda Grande Guerra. Foi uma crise dura e profunda e por isto se falou, na época, de uma “crise da hegemonia americana” (FIORI, 1997, p.107), mas a crise dos anos 1970 foi também, e ao mesmo tempo, o momento e a oportunidade, em que os Estados Unidos mudaram sua estratégia geopolítica e sua política econômica internacional.

Esta nova estratégia americana – que se consolidou na década de 1980 – promoveu, por sua vez, uma reversão da crise e uma reviravolta no sistema mundial. Como consequência, o mundo deixou rapidamente para trás o modelo “regulado” de “governança global”, liderado pela “hegemonia benevolente” dos Estados Unidos, do pós-guerra, e foi se movendo na direção de uma nova ordem mundial com características mais imperiais do que hegemônicas. Em um processo acumulativo que culminou – entre 1989 e 1991 – com a queda do Muro de Berlim, a vitória dos Estados Unidos na Guerra do Golfo, o desaparecimento da União Soviética e o fim da Guerra Fria.

Nos anos 1980 e 1990, a política monetária dos Estados Unidos, juntamente com a desregulação generalizada dos mercados financeiros, contribuíram decisivamente para o nascimento de um novo sistema monetário internacional –

“dólar-flexível”⁵ – que já não tem mais nenhuma base metálica e está lastreado apenas pelo poder dos Estados Unidos e pelos seus títulos da dívida pública. Este novo sistema transferiu para os Estados Unidos um poder monetário e financeiro sem precedente na história da economia mundial, na medida em que esse país passou a arbitrar o valor das suas dívidas por meio do manejo unilateral do valor da sua própria moeda. Por outro lado, no início da década de 1970, à sombra da sua derrota no Vietnã, os Estados Unidos começaram a negociar uma nova parceria asiática com a China, que engendrou o deslocamento do eixo geopolítico do mundo e uma nova fronteira de expansão da economia internacional. Além disto, o acordo entre os dois países pacificou o Sudeste Asiático e conferiu aos Estados Unidos a liberdade de ação necessária para levar à frente uma estratégia agressiva de escalada antisoviética e anticomunista – a “Segunda Guerra Fria” – que culminou com a derrota soviética no Afeganistão e o fim da URSS.

Na década de 1990, depois do fim da União Soviética e da Guerra Fria, o mundo chegou muito próximo da possibilidade de um “império mundial”. Falou-se no “fim da história” (FUKUYAMA, 1992), e se difundiu a crença no poder convergente e pacífico dos mercados e da globalização econômica, e na possibilidade de um governo mundial cosmopolita e democrático, sob a liderança pacífica dos Estados Unidos. No entanto, os Estados Unidos mantiveram a mesma estratégia imperial de antes de 1991, e seguiram acumulando poder militar e econômico, em uma velocidade muito superior a de todos os demais países desenvolvidos. Por isto, vários analistas passaram a referir pura e simplesmente a um novo tipo de “império militar global”, como é o caso do norte-americano Chalmer Johnson, no seu livro *The Sorrows of Empire*, que afirma:

(...) entre 1989 e 2002 ocorreu uma revolução nas relações da América com o resto do mundo. No início deste período, a condução da política externa norte-americana era basicamente uma operação civil. Mas depois, os Estados Unidos deixaram de ter política externa, e tem agora um império militar. Durante este período de pouco mais do que uma década, nasceu um vasto complexo de interesses e projetos que eu chamo de império, e que consiste numa rede de bases navais permanentes, guarnições, bases aéreas, postos de espionagem e enclaves estratégicos em todos os continentes do globo (2004, p.22-23).

5. “No padrão dólar-flexível os crescentes déficits em conta corrente não impõem nenhuma restrição de balança de pagamentos à economia americana. Como o dólar é o meio de pagamento internacional, ao contrário dos demais países, praticamente todas as importações dos Estados Unidos são pagas em dólar. Isso também implica que praticamente todos os passivos externos norte-americanos são denominados em dólar. Como os dólares são emitidos pelo *Federal Reserve* (Fed), é simplesmente impossível (enquanto as importações americanas forem pagas em dólar) os Estados Unidos não terem recursos (dólares) suficientes para pagar suas contas externas. Além disso, naturalmente é o Fed que determina diretamente a taxa de juros de curto prazo do dólar, enquanto as taxas de juros de longo prazo em dólar são inteiramente dominadas pela expectativa do mercado sobre o curso futuro da *federal funds rate* (taxa de curto prazo). Portanto, como a “dívida externa” americana é em dólar, os Estados Unidos estão na posição peculiar de determinar unilateralmente a taxa de juros que incide sobre sua própria dívida externa. Como a dívida pública americana que paga os juros determinados pelo Fed é o ativo financeiro de maior liquidez em dólar, ela é também o ativo de reserva mais importante do sistema financeiro internacional” (SERRANO, 2004, p.211).

Ou seja, o autor salienta que na década de 1990, o poder americano seguiu se expandindo e acabou consolidando uma infraestrutura militar global, ao mesmo tempo em que sua política econômica internacional acelerou o processo da globalização financeira, e por este caminho, aumentou o poder internacional da sua própria moeda, e dos seus capitais financeiros. Mas, apesar de tudo isto, o mundo não virou um império global e nem mesmo ficou unipolar durante os anos 1990. Porque a vitória de 1991 não foi apenas americana, foi também uma vitória das estratégias internacionais da Alemanha e da China, e, ao mesmo tempo, representou uma perda de posição relativa do Japão e da França.

Por outro lado, o desaparecimento da URSS e o fortalecimento da China obrigaram a Índia a assumir uma nova postura internacional, e a própria derrota da URSS, recolocou a Rússia de volta no mapa da geopolítica das nações, na condição de uma ex-potência que luta pela reconstituição do seu próprio território e de sua zona de influência.

Em outras palavras, na década de 1990, o sistema interestatal seguiu sendo regido pelo “jogo” das grandes potências, a despeito de que este jogo tenha sido ofuscado, temporariamente, pela “surpresa” da vitória americana, pelas dimensões da derrota russa e pela hegemonia quase absoluta da ideologia da “globalização liberal”. Depois de 2001, entretanto, a verdadeira intenção ficou evidente quando o governo americano mudou a retórica de sua política externa e assumiu a defesa explícita do direito unilateral dos Estados Unidos promoverem intervenções e guerras preventivas, em qualquer lugar do mundo. O exemplo inequívoco disso foi, em 2003, a Guerra do Iraque, feita sem a aprovação do Conselho de Segurança da ONU.

A desastrosa Guerra do Iraque juntamente com o impasse militar que ainda se prolonga no Afeganistão interromperam a escalada belicista dos Estados Unidos e provocaram crise e divisão interna, ao *establishment* e à sociedade americana, que devem se prolongar ainda por alguns anos. E ao mesmo tempo, esta divisão interna e a perda de liderança dos Estados Unidos, multiplicaram – ao redor do mundo – as resistências ao exercício unilateral do poder americano. Em 2008, estes revezes militares se somaram à crise financeira norte-americana que abalou a economia mundial. A soma das duas “desgraças” trouxe de volta a discussão dos anos 1970 sobre o declínio ou ocaso do poder americano. É verdade que a crise econômica de 2008 teve uma extensão muito maior se comparada às crises financeiras anteriores, que se sucedem desde a década de 1980. Sobretudo porque seu epicentro foi nos Estados Unidos e suas consequências imediatas atingiram diretamente a economia europeia. Mas apesar de suas dimensões, essa parece ser mais uma crise “regular” própria do sistema “dólar flexível”, que é por excelência contraditório, instável e conflitivo.

Dentro das regras e estruturas criadas a partir da crise dos 1970, os Estados Unidos definem de forma exclusiva o valor da sua moeda, que é nacional e internacional a um só tempo. Além disto, os Estados Unidos possuem um sistema financeiro nacional desregulado que é o mais internacionalizado na economia mundial, e os Estados Unidos são – ao mesmo tempo – a cabeça de uma “máquina de crescimento” global, que funciona em conjunto com a economia nacional chinesa. Neste sistema, extremamente complexo, toda crise financeira interna da economia americana deve afetar a economia mundial, pela corrente sanguínea do “dólar flexível” e das finanças globalizadas, mas isto deve ser visto como uma consequência necessária e regular do sistema criado pela estratégia econômica americana, depois de 1973. Por isto também, o mais provável é que este sistema e esta crise se mantenham e se sucedam enquanto o governo e os capitais americanos puderem seguir repassando os seus custos para terceiros.

Para avaliar o impacto destas crises futuras sobre o sistema econômico mundial e sobre a força do capitalismo americano, é importante relembrar que elas são provocadas pela expansão vitoriosa e não pelo declínio da potência dominante, que é a única que tem a capacidade de atropelar impunemente as regras e instituições – por ela mesma definidas – quando estas se transformam em um obstáculo à sua própria expansão. Por fim, é bom lembrar que nas horas de crise, a “exuberância expansiva” da potência líder ou hegemônica sempre afeta mais perversa e destrutivamente os mais fracos, ou os que se propõem a concorrer com o *hegemon*, que costuma se recuperar de forma mais rápida e poderosa que os demais.

De qualquer maneira, a despeito das guerras e crises da primeira década do século XXI ainda poderem trazer novas consequências, é possível fazer um balanço de algumas mudanças que já se consolidaram e de alguns desafios que estão no horizonte do sistema mundial no início da segunda década do século:

- Após sua derrota na Guerra do Vietnã, em 1973, o poder militar americano cresceu de forma contínua, construindo uma infraestrutura militar global que lhe permite o controle naval, aéreo e espacial de todo o mundo. Mas, ao mesmo tempo, esta expansão do poder militar americano contribuiu para a “ressurreição” militar da Alemanha e do Japão e para o fortalecimento da China, da Índia, do Irã e da Turquia, além do retorno da Rússia, ao “grande jogo” da Ásia Central e do Oriente Médio. Os revezes militares dos Estados Unidos, na primeira década do século desaceleraram o seu projeto imperial, mas ele não foi abandonado e deve permanecer em compasso de espera, enquanto não se solucionem ou superem as fraturas e divisões internas que surgiram nos Estados Unidos, depois da Guerra do Iraque. Hoje, está em curso um realinhamento interno de forças e posições – como ocorreu na década

de 1970 – e desta luta interna poderá surgir uma nova estratégia internacional, como aconteceu nos anos 1980, com o governo Reagan. Mas estes processos de realinhamento costumam ser lentos e seus resultados dependerão da própria luta interna e dos desdobramentos dos conflitos externos em que os Estados Unidos estão envolvidos.

- De qualquer maneira, os Estados Unidos não abdicarão voluntariamente do poder global que já conquistaram e não renunciarão à sua expansão contínua no futuro (FIORI, 2007, p. 31). Por isto, seguirão aumentando sua capacidade militar em uma velocidade que deve crescer na medida em que se aproxime a hora da ultrapassagem da economia americana, pela economia chinesa. Qualquer possibilidade de limite não virá da sociedade americana, apenas poderá vir do aumento da capacidade conjunta de resistência das novas potências que estão se projetando, neste início do século XXI.
- Do ponto de vista econômico, depois da “crise de Bretton Woods”, a economia americana se recuperou e a partir daí, expandiu-se de forma contínua. Mas esta expansão americana produziu uma mudança radical da “engenharia econômica internacional” que funcionou com sucesso, entre 1945 e 1973. Ao associar-se com a economia chinesa, a estratégia norte-americana diminuiu a importância econômica relativa da Alemanha e do Japão, no funcionamento de sua “máquina de acumulação”, a escala global. E ao mesmo tempo, contribuiu para transformar a Ásia no principal centro de acumulação capitalista do mundo, e também para transformar a China em uma economia nacional com poder de gravitação sobre a economia mundial, equivalente ao dos Estados Unidos. Esta nova geoeconomia internacional e seu imenso potencial de crescimento aumentaram a intensidade da competição intercapitalista. E hoje já se pode se referir a uma nova corrida imperialista, cujo espaço preferencial tem sido a África (FIORI, 2008, p.54). Esta nova “corrida imperialista” provocará um aumento dos conflitos localizados entre os principais Estados e economias do sistema, mas ainda não está no horizonte uma nova “guerra hegemônica”.
- Na nova geometria política e econômica do sistema mundial, que se consolidou na primeira década do século XXI, e deve se manter nos próximos anos, os Estados Unidos manterão sua centralidade e aprofundarão sua relação com a China, do ponto de vista comercial e financeiro. Mas, esta relação econômica, complementar e virtuosa não impedirá a existência de conflitos frequentes e localizados, na medida em que for se transformando em ações concretas a ambição hegemônica da China, em toda

a Ásia. Neste novo contexto, a União Europeia terá um papel secundário, como coadjuvante dos Estados Unidos. E a Rússia será o grande questionador permanente da ordem eurásiana estabelecida depois de 1991. Por sua vez, Índia, Brasil, Turquia, Irã, África do Sul, e, talvez, Indonésia, deverão aumentar seu poder regional, em escalas diferentes, mas ainda não terão por muito tempo a capacidade de projeção do seu poder em uma escala muito além das suas próprias fronteiras regionais.

- Por fim, o Oriente Médio e a Ásia Central deverão se manter, durante a próxima década, na condição de “buraco negro” do sistema mundial. Uma região com imenso potencial explosivo que será também o espaço de experimentação de todo o tipo de armamento “assimétrico” e convencional, produzido pelas velhas e pelas novas grandes potências. Basta ter em conta a assimetria na distribuição do poder militar entre os Estados da região, para avaliar o seu potencial explosivo. São 15 países, com 260 milhões de habitantes, que só possuem armamento convencional, fornecido em geral pelos Estados Unidos, e um a mais, Israel, com apenas 7,5 milhões de habitantes e que detém cerca 250 cabeças atômicas, com um sistema balístico extremamente sofisticado e com o apoio permanente da capacidade atômica e de ataque dos Estados Unidos, no próprio Oriente Médio. O que coloca, de fato, a possibilidade real de uma escalada aos extremos na competição militar regional, incluindo a possibilidade de uma corrida atômica entre os seus países. Os Estados Unidos seguirão tendo grande influência militar, no Oriente Médio, mas perderam nestes últimos anos sua posição arbitral, sendo obrigados a conviver com a presença cada vez mais ativa, da Rússia, da China e de vários outros países, além do desafio direto do Irã.

4 OS ESTADOS UNIDOS E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL E DA AMÉRICA DO SUL

As guerras e disputas políticas e territoriais durante a formação dos Estados sul-americanos no século XIX não produziram as mesmas consequências sistêmicas – políticas e econômicas – das guerras de centralização do poder e de formação dos Estados e das economias nacionais europeias. E mesmo no século XX não se consolidou no continente sul-americano um sistema integrado e competitivo, de Estados e economias nacionais, como ocorreu na Ásia após sua descolonização. Por isto, nunca existiu na América do Sul uma disputa hegemônica, entre os seus próprios Estados e economias nacionais e nenhum dos seus Estados jamais disputou a hegemonia continental com as grandes potências.

De fato, desde sua independência, o continente sul-americano viveu sob a tutela anglo-saxônica: primeiro, da Grã-Bretanha, até o fim do século XIX, e depois, dos Estados Unidos, até o início do século XXI. Como consequência,

os Estados latino-americanos nunca ocuparam posição importante nas grandes disputas geopolíticas do sistema mundial. Durante todo o século XIX eles se constituíram como zona de experimentação do “imperialismo de livre comércio” da Grã-Bretanha. No século XX, em particular depois da Segunda Guerra Mundial, quase todos Estados sul-americanos alinharam sua política externa com os Estados Unidos e aderiram, com graus diferentes de sucesso, às políticas econômicas desenvolvimentistas, com as quais os Estados Unidos concordaram até a década de 1970.

Nos anos 1960, depois da vitória da Revolução Cubana, os Estados Unidos apoiaram os golpes de Estado e a formação de governos militares, em quase todo o continente sul-americano. E após o golpe que derrubou o presidente do Chile, Salvador Allende, em 1973, incentivaram a mudança da política econômica dos governos sul-americanos que deixaram para trás – em sua maioria – o seu desenvolvimentismo do pós-guerra. No início da década de 1980, a política do “dólar forte” do governo americano provocou um grave desequilíbrio dos balanços de pagamento na América Latina e deu origem à “crise da dívida externa” que atingiu toda a região. A crise se prolongou por toda a década de 1980 e conviveu com o processo de redemocratização de quase todos os países do continente, que também contou com o apoio dos Estados Unidos.

Na década seguinte, quase todos os governos do continente se alinharam com os Estados Unidos no projeto de “globalização liberal” e das políticas do chamado Consenso de Washington que produziram sucessivas crises cambiais, como no caso do México em 1994, do Brasil em 1999 e da Argentina em 2001, levando ao esgotamento e abandono progressivo do Consenso. Mas depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 a política externa norte-americana mudou de rumo, relegando ao segundo plano as questões econômicas e priorizando o combate global ao terrorismo.

Mesmo sem grande entusiasmo, o governo Bush ainda seguiu patrocinando o projeto da Alca de integração econômica continental, proposto na década de 1990, pela administração Clinton. Mas a resistência sul-americana, e em particular, a oposição do Brasil e da Argentina após 2002, esvaziaram e logo engavetaram a proposta norte-americana em 2005. Então os Estados Unidos desistiram do seu projeto de mercado comum e passaram a negociar tratados comerciais bilaterais com alguns países do continente.

De tal forma que, depois do fracasso das políticas do Consenso de Washington, do abandono do projeto da Alca e da desastrosa intervenção norte-americana a favor do golpe militar da Venezuela, em 2003, os Estados Unidos mudaram sua posição no que se referia aos assuntos continentais. Eles mantiveram sua supremacia militar e sua importância econômica para toda a América do Sul, mas perderam

sua liderança ideológica no continente e adotaram, a partir daí, uma posição mais passiva e distante dos assuntos regionais, que se manteve até quase o fim da década. No mesmo período, a maioria dos governos sul-americanos fez um “giro à esquerda” e foi bafejada pela bonança da economia mundial, até a crise de 2008.

Ao término da primeira década do século XXI é possível identificar duas grandes transformações geopolíticas e econômicas, que evoluem por meio da década e que deverão se aprofundar nos próximos anos: *i*) a crescente projeção da liderança diplomática e econômica do Brasil na América do Sul; e *ii*) o aumento exponencial da importância da China para o funcionamento e o crescimento da economia regional.

4.1 A crescente projeção da liderança diplomática e econômica do Brasil

O Brasil controla atualmente metade da população e do produto sul-americano, é o *player* regional mais importante no tabuleiro geopolítico da América do Sul e vem tendo uma presença cada vez mais afirmativa, mesmo na América Central e no Caribe. O Brasil aceitou o comando da “missão de paz” das Nações Unidas, no Haiti, tomou uma posição decidida a favor da reintegração de Cuba na comunidade americana e tem defendido, em todos os foros internacionais, o fim do bloqueio econômico a Cuba. Ao mesmo tempo, tem exercido razoável influência ideológica sobre alguns governos de esquerda da América Central e tomou uma posição rápida e dura frente ao golpe de Estado militar de Honduras, em junho de 2009, e na tensão com os Estados Unidos, com respeito à coordenação da ajuda ao Haiti, no terremoto de Porto Príncipe, no início de 2010.

Mas apesar do seu maior ativismo diplomático, o Brasil ainda não tem possibilidade de competir ou questionar o poder americano, no seu “mar interior caribenho”. Na América do Sul, entretanto, o Brasil tem demonstrado vontade e decisão de defender seus interesses e o seu próprio projeto de segurança e de integração econômica do continente. Com a expansão do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e do Conselho Sul-Americano de Defesa, o Brasil contribuiu para o engavetamento do projeto da Alca e reduziu a importância do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e da Junta Interamericana de Defesa, que contam com o aval dos Estados Unidos. Além disto, o Brasil teve participação ativa e pacificadora nos conflitos entre Equador e Colômbia e entre Colômbia e Venezuela. E fez uma intervenção discreta e eficiente para impedir que o conflito interno da Bolívia se transformasse em uma guerra de secessão territorial na sua própria fronteira e bem no coração da América do Sul.

Em setembro de 2009, o Brasil assinou um acordo estratégico militar com a França, que deverá alterar sua relação com os Estados Unidos e transformar o país – em alguns anos mais – na maior potência naval da América do Sul,

com capacidade simultânea de construir submarinos convencionais e atômicos e de produzir seus próprios caças bombardeiros. Esta decisão ainda não caracteriza uma corrida armamentista entre o Brasil e seus vizinhos do continente, nem muito menos com os Estados Unidos, mas sinaliza, em primeiro lugar, uma mudança importante da posição internacional brasileira e, em segundo, uma decisão de aumentar sua capacidade político-militar de “veto”. Neste mesmo período, a Venezuela e a Argentina também assinaram acordos militares e financeiros com a Rússia, e o Chile e a Colômbia mantiveram seus gastos militares, que são relativamente os mais altos do continente – cerca de 3,4% e 4% do produto interno bruto (PIB) doméstico, respectivamente.

Mas, apesar das novas compras e dos novos armamentos, nenhum dos países sul-americanos tem ou adquiriu capacidade de projetar seu poder militar muito além de suas próprias fronteiras. O que todos estão sinalizando, de forma cada vez mais explícita, é sua decisão de impedir eventuais intervenções externas nos próprios territórios, o que é um sintoma inequívoco do aumento da “pressão competitiva” e do aumento da pressão militar dos Estados Unidos na América do Sul.

Pelo lado econômico, o diferencial entre o Brasil e o restante do continente também está crescendo e deve ficar ainda maior depois da crise econômica de 2008. Em 2001, o PIB brasileiro foi de US\$ 554,44 bilhões, a preços constantes, segundo o *World Economic Outlook* do FMI, e era inferior a soma do produto dos demais países sul-americanos, de cerca de US\$ 642 bilhões, segundo a mesma fonte. Oito anos depois, esta relação mudou radicalmente: o PIB brasileiro cresceu e alcançou a casa dos US\$ 1,729 trilhão, a preços constantes, mais que o dobro da soma do produto de todos os demais países sul-americanos, que chegou a cerca de US\$ 1,350 trilhão.

Neste mesmo período, a economia brasileira obteve superávits comerciais expressivos e crescentes com todos os países da região – com exceção da Bolívia – e houve aumento dos investimentos privados que vem progredindo de forma constante, em quase toda a região. Basta acompanhar a carteira do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de apoio aos investimentos privados brasileiros na América do Sul, que estava em US\$ 15,6 bilhões em 2009, sendo que tinha uma média bianual de US\$ 550 milhões até 2004, para US\$ 855 milhões em 2005 e 2006, e para US\$ 4,17 bilhões em 2007 e 2008.

Paralelamente, os governos – brasileiro e argentino – firmaram acordo para um crédito de *swap*, no valor de US\$ 3,5 bilhões, nos moldes do que foi oferecido pelo *Federal Reserve* (Fed), durante a crise de 2008. Pelo novo acordo, se a Argentina ou o Brasil utilizarem os recursos ou parte deles, pagará o equivalente à taxa de juros básica de cada um dos dois países. Esta iniciativa se inscreve em uma estratégia maior do governo brasileiro, que se propõe a oferecer nos próximos anos o mesmo mecanismo de apoio e compensação, para Paraguai, Uruguai e Bolívia.

Entretanto, por mais rápida que seja a reversão da crise de 2008, ela expandiu as assimetrias econômicas regionais e contribuiu para o surgimento de novas divergências e conflitos entre os governos regionais e o brasileiro, o que coloca no horizonte problemas e desafios, muitos deles ainda desconhecidos, porque resultam da própria importância e do peso real que o Brasil adquiriu na última década na América do Sul.

4.2. O aumento da participação econômica da China

No caso da China, a evolução das variáveis econômicas é ainda mais impressionante, porque incluem os dados referentes à penetração chinesa nos próprios mercados brasileiros. Neste início do século XXI, tanto na América do Sul como na África, a entrada da China tem sido um fator decisivo na “desestabilização” da “antiga ordem” econômica destas regiões e um componente essencial da intensificação da competição econômica imperialista nestas duas regiões. Entre 2003 e 2008, a China mais que dobrou sua participação nas importações realizadas pelos países sul-americanos, aumentando de 5,38% para 12,07%, e o valor bruto subiu mais de 700%, passando de US\$ 6,5 bilhões para US\$ 54,6 bilhões. Para que se tenha uma ideia comparativa, neste mesmo período, as exportações brasileiras para a América do Sul cresceram 282,8%, e a participação destes mercados nas exportações brasileiras passou de 13,8% para 19,6%, e em valores absolutos, de US\$ 10,14 bilhões para US\$ 38,82 bilhões no mesmo período.

No caso dos mercados argentinos, a participação brasileira recuou de 42% para 31,5%, enquanto que a participação chinesa subiu de 21,5% para 30,5%, durante a crise econômica recente. O mesmo aconteceu na Venezuela, onde a participação chinesa subiu de 4,4% em 2008, para 11,5% nos quatro primeiros meses de 2009.

A parcela chinesa também aumentou pelo lado dos investimentos. A América Latina, como um todo, recebe 18% dos recursos do país asiático, perdendo apenas para a Ásia, para onde vão 63% do investimento externo chinês. Entre janeiro e abril de 2009, o Banco Central do Brasil (Bacen) registrou uma entrada de capitais chineses no valor de US\$ 66,1 milhões, 72% a mais de tudo o que a China investiu no Brasil, durante o ano anterior.⁶ Em 2009, o fundo soberano do governo chinês (China Investment Corporation – CIC) realizou um investimento em papéis da Vale, uma das maiores aplicações realizadas por Pequim em bolsas de valores, nos Estados Unidos. E já no ano seguinte, em 2010, a China ultrapassou os Estados Unidos e se tornou o maior parceiro comercial do Brasil. No mesmo ano de 2010, o Banco do Desenvolvimento da China anunciou um financiamento de US\$ 10

6. Informações retiradas do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, do Departamento de Comércio dos Estados Unidos em ONU (2009); e dos jornais *O Valor Econômico* e *Financial Times*.

bilhões para a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), e os bancos centrais dos dois países negociaram um primeiro *swap* cambial similar ao que a China já havia criado com a Argentina, no valor de US\$ 10,2 bilhões, para serem utilizados em caso de falta de liquidez ou perda de reservas internacionais. A China assinou também um acordo de US\$ 7,5 bilhões com a Venezuela para a criação de uma *joint venture*, visando a construção de uma ferrovia conectando regiões agrárias e petroleiras na Venezuela.

Dessa maneira, no fim da primeira década, o mapa dos investimentos chineses na América Latina, *grosso modo*, é: no Uruguai, produzem automóveis; no Peru e Venezuela, financiam obras de infraestrutura; no Chile, fomentam a pesca; na Colômbia, pretendem se associar na construção de um oleoduto de grandes proporções. O principal interesse dos chineses na América do Sul segue sendo os recursos naturais e minerais, mas sua participação nas licitações dos governos locais vem crescendo de forma agressiva e o cenário para os próximos anos promete uma sobreoferta de produtos e capitais chineses, que deve derrubar barreiras e constituir-se em um imenso desafio competitivo para os capitais norte-americanos e brasileiros. Mas é importante destacar que neste período não houve nenhum sinal, nem há a menor perspectiva, de que a China queira se envolver no jogo geopolítico sul-americano, na próxima década.

Por outro lado, é possível identificar, no período mais recente, duas mudanças que ainda não se consolidaram plenamente, mas deverão pesar decisivamente nas escolhas e decisões que o Brasil e a América do Sul façam, neste início da segunda década do século: *i*) a volta do ativismo diplomático e militar dos Estados Unidos na região; e *ii*) a desaceleração do projeto de integração regional, depois da crise de 2008.

4.3 o aumento do ativismo militar e diplomático dos Estados Unidos

Já no fim do governo Bush, os Estados Unidos mudaram sua posição mais passiva e distante dos assuntos sul-americanos e adotaram uma nova postura, mais ativa e realista, sobretudo no campo militar. Foi quando decidiram reativar sua IV Frota Naval, responsável pelo controle marítimo do Atlântico Sul. E, logo em seguida, na administração democrata do presidente Obama, os Estados Unidos assinaram o acordo militar com a Colômbia que lhe deu acesso a sete bases aéreas e navais no território colombiano, atingindo, em cheio, os planos de defesa conjunta e autônoma do continente, liderados pelo Brasil.

Em todos os casos a posição dos Estados Unidos tem sido pragmática e sem grandes novidades ideológicas ou estratégicas.⁷ Assim, com relação à América Central e ao Caribe, em última instância, sua posição segue sendo a mesma das últimas décadas, tal como foi definida por Spykman (1942) – o geopolítico norte-

7. Mais recentemente – conforme sugerido anteriormente –, os Estados Unidos tiveram uma participação ativa na crise política de Honduras e na catástrofe natural que destruiu o Haiti, demonstrando vontade política e decisão diplomática de retomar ou reafirmar sua hegemonia no “hemisfério ocidental”.

americano – na década de 1940, antes mesmo que terminasse a Segunda Guerra Mundial e começasse a bipolaridade da Guerra Fria. Segundo Spykman:

(...) a América Mediterrânea é uma zona em que a supremacia dos Estados Unidos não pode ser questionada. Para todos os efeitos se trata de um mar fechado cujas chaves pertencem aos Estados Unidos. O que significa que o México, a Colômbia e a Venezuela ficarão sempre numa posição de dependência absoluta dos Estados Unidos (1942, p. 60).

Esta visão geopolítica dos Estados Unidos, explica a permanência das suas treze bases militares localizadas em Cuba, Porto Rico, Aruba, Curaçao, El Salvador, Honduras, Costa Rica e Panamá, e agora de suas novas bases localizadas no território colombiano. A reafirmação desta posição norte-americana, com relação à América Central e ao Caribe, explica a extensão militar da intervenção norte-americana no caso do terremoto de Porto Príncipe, no Haiti, e não autoriza grandes ilusões com relação às negociações em curso entre Estados Unidos e Cuba, sobre o bloqueio econômico da ilha. Do ponto de vista americano, Cuba pertence à sua “zona de segurança”, porém o país acabou se transformando em um símbolo de resistência que é intolerável para os seus vizinhos do norte. Por sua vez, Cuba não tem como abrir mão do poder que acumulou a partir de sua posição defensiva e de sua resistência vitoriosa. A hipótese de uma “saída chinesa” para Cuba é impossível, porque se trata de um país pequeno, com baixa densidade demográfica e com uma economia que não dispõe da massa crítica indispensável para uma relação complementar e competitiva com os norte-americanos. Por isto, o mais provável é que os Estados Unidos mantenham seu objetivo de “enquadrar” Cuba e fragilizar o seu núcleo duro de poder e que Cuba se mantenha na defensiva, prolongando indefinidamente as negociações e mantendo o problema como uma pedra no meio do caminho entre os Estados Unidos e toda a América Latina.

Mais ao sul, a reativação da IV Frota Naval dos Estados Unidos, em julho de 2008, inscreve-se na mesma linha realista de definição militar das “zonas de influência” de interesse norte-americano, mesmo na ausência de liderança ou hegemonia político-ideológica, por parte dos Estados Unidos. Em um primeiro momento, as autoridades americanas justificaram a reativação da sua IV Frota Naval – criada em 1943 e desmantelada em 1950 – como uma simples decisão “administrativa”, tomada com objetivos “pacíficos, humanitários e ecológicos”. Mas, em um segundo momento, essa justificativa foi alterada, como destacado por Fiori (2008):

o discurso inaugural do almirante Gary Roughead, chefe de Operações Navais da Marinha Americana, quem redefiniu o objetivo principal da nova Frota. [Nas suas palavras, essa nova Frota estava] destinada a “proteger os mares da região, daqueles

que ameaçam o fluxo livre do comércio internacional”, ao mesmo tempo em que advertia, aos desavisados, que “ninguém deve se enganar: porque esta frota estará pronta para qualquer operação, a qualquer hora e em qualquer lugar, num máximo de 24 a 48 horas”.

E o mesmo aconteceu com a justificativa para as novas bases militares em território colombiano. Também neste caso, os argumentos foram humanitários ou ligados aos conflitos internos locais. Mas de fato, o novo poder aéreo instalado na Colômbia tem capacidade real de se projetar sobre a Amazônia e sobre quase todo o território sul-americano, completando o cerco de proteção naval e aérea do continente, por parte do poder militar norte-americano.

Por fim, no fim do primeiro ano do governo Obama, o Departamento de Estado voltou a subir o tom de suas críticas ao “populismo autoritário” de alguns países sul-americanos, em particular aos que pertencem ao chamado “eixo bolivariano”. E voltaram a demonstrar desembaraço diplomático no apoio implícito ao golpismo hondurenho, difundindo-se a ideia de um novo modelo de intervenção ou golpe preventivo, apoiado pelos Estados Unidos, para salvar antecipadamente a democracia da região, sempre que considerem que ela possa estar ameaçada. Posições que vêm sendo defendidas de forma cada vez mais unificada, pelas forças conservadoras da América do Sul, revigoradas pela sua vitória na eleição presidencial do Chile, no início de 2010.

4.4 A desaceleração do projeto de integração sul-americana

Conforme visto, a vitória das forças de esquerda e o crescimento generalizado das economias regionais – entre 2001 e 2008 – estimularam e fortaleceram os projetos de integração da América do Sul, em particular o Mercosul, liderado pelo Brasil e pela Argentina, e a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), liderada pela Venezuela. Com a crise de 2008, este cenário mudou, e quase todos os governos da região voltaram a se enfrentar com limitações fiscais, com restrições nos seus balanços de pagamento e dificuldade de financiar os projetos econômicos e sociais, nacionais e continentais, que haviam sido concebidos na fase anterior.

Nestas horas de crise ficam mais visíveis e agudas as dificuldades objetivas do projeto sul-americano, ou seja: *i*) o fato das economias sul-americanas serem quase todas primário-exportadoras e pouco integradas entre si; *ii*) a existência de grandes assimetrias e desigualdades nacionais e sociais, em cada país e na região como um todo; *iii*) a falta de uma infraestrutura continental eficiente; e *iv*) a falta de objetivos regionais permanentes, capazes de unificar a visão estratégica do continente.

5 POSSIBILIDADE E ESCOLHAS DA AMÉRICA DO SUL E DO BRASIL

O projeto de integração sul-americana nunca foi uma política de Estado, mantendo-se como um sonho sazonal, que se fortalece ou enfraquece dependendo das flutuações da economia mundial e das mudanças de governo na própria América do Sul. Novamente, o projeto de integração sul-americano está enfrentando um ciclo de baixa, aumentando a polarização ideológica e política entre as forças internas que defendem ideias e políticas cada vez mais desenvolvimentistas e nacionalistas e as forças conservadoras e neoliberais. Estas se encontram cada vez mais alinhadas com os Estados Unidos e com suas políticas e projetos liberais. Deverá ser esta a linha de clivagem e o foco central da disputa entre as forças políticas regionais nas eleições presidenciais e parlamentares marcadas para 2010, na Colômbia e no Brasil, e para 2011, no Peru e na Argentina. Como sugerido anteriormente, o futuro da América do Sul será traçado pelos resultados destas eleições. Assim mesmo, é possível identificar as alternativas fundamentais que deverão ser enfrentadas pelos novos governantes responsáveis pelos destinos do continente, na segunda década do século XXI.

Em primeiro lugar, do ponto de vista econômico, existe a possibilidade de que a América do Sul volte à sua condição histórica de periferia econômica exportadora, mesmo quando se ampliem e se diversifiquem seus mercados, na direção da Ásia e da China. Mas existe também a possibilidade de que os governos regionais sustentem sua decisão de construir uma nova infraestrutura de comunicações e uma nova estrutura produtiva integrada, no espaço econômico sul-americano. Isto supõe uma decisão de Estado e uma capacidade de manter em pé o projeto integracionista, independente dos conflitos e divergências locais e das próprias mudanças futuras de governo.

Como requisito, é preciso levar a frente à integração da infraestrutura física e energética do continente e desenvolver, cada vez mais, seu mercado interno, com a redução da sua dependência macroeconômica às flutuações dos mercados compradores e dos preços internacionais. Neste ponto, não existe meio termo: os países dependentes da exportação de produtos primários, mesmo no caso do petróleo, serão sempre países periféricos, incapazes de comandar sua própria política econômica e incapazes de comandar sua participação soberana na economia mundial.

Em segundo lugar, do ponto de vista político, da segurança e da defesa continental, existe a possibilidade de que a América do Sul se mantenha sob a sua tradicional proteção norte-americana. Mas existe também a possibilidade da construção sul-americana de um caminho autônomo. Neste segundo caminho, por sua vez, pode ser que a região endogenize seu próprio “dilema de segurança”, provocando uma corrida armamentista entre os países da região, ou então, de que construa e promova um sistema de segurança e defesa coletiva regional, em que todos os países sul-americanos participem na condição de aliados estratégicos.

Entre 1783 e 1991, os Estados Unidos participaram de cerca de 80 guerras, dentro e fora da América, ou seja, em média, uma a cada três anos (COLDFELTER, 2002). E neste início do século XXI, os Estados Unidos têm acordos militares com aproximadamente 130 países, ao redor do mundo, mantendo ao mesmo tempo, mais de 700 bases militares, fora do seu território. Ou seja, a história ensina que o processo expansivo dos Estados Unidos – como de todas as grandes potências anteriores – não tem limites e neste processo não existe lugar para a “neutralidade”. Os que se consideram “neutros” são sempre países irrelevantes ou que acabam sucumbindo, o que resta é uma disjuntiva implacável: de um lado, a possibilidade do alinhamento ou submissão às potências expansivas, e do outro, a necessidade de fortalecer-se como país ou como grupo de países aliados, capazes de dizer “não”, quando for necessário, e capazes de defender-se, quando for inevitável.

De qualquer maneira, o futuro da América do Sul será cada vez mais dependente das escolhas e decisões tomadas pelo Brasil. Em primeiro lugar, este país terá de decidir sobre sua própria estratégia econômica nacional porque se for pelos “caminhos do mercado” o Brasil se transformará, inevitavelmente, em uma economia exportadora de alta intensidade, de petróleo, alimentos e *commodities*, uma espécie de “periferia de luxo” das grandes potências compradoras do mundo, como foram, no seu devido tempo, a Austrália e a Argentina, ou o Canadá, mesmo depois de industrializado. E se isto acontecer, o Brasil estará condenando o restante da América do Sul à sua condição histórica secular, de periferia “primário-exportadora” da economia mundial.

Mas o Brasil tem hoje capacidade e possibilidade de construir um caminho totalmente novo na América do Sul, similar ao da própria economia norte-americana, combinando indústrias de alto valor agregado, com a produção de alimentos e *commodities* de alta produtividade, sendo ao mesmo tempo, autosuficiente do ponto de vista energético. Entretanto, esta não é uma escolha puramente técnica ou econômica, ela supõe uma decisão preliminar, de natureza política e estratégica, sobre os objetivos do Estado e da inserção internacional do Brasil. E, neste caso, existem duas alternativas para o Brasil: manter-se como sócio preferencial dos Estados Unidos, na administração da sua hegemonia continental, como é o caso do Canadá, ou lutar para aumentar sua capacidade de decisão estratégica autônoma, no campo da economia e da sua própria segurança, por meio de uma política hábil e determinada de complementaridade e competitividade crescente com os Estados Unidos, envolvendo também as demais potências do sistema mundial, no fortalecimento da sua relação de liderança e solidariedade com os países da América do Sul. Para isto, o Brasil terá de desenvolver instrumentos e competências para poder atuar simultaneamente no tabuleiro regional e em outros espaços transversais de articulação de interesses e alianças, como é o caso,

por exemplo, do grupo das “potências continentais”, que se analisa na próxima seção. O que é absolutamente certo é que as escolhas brasileiras serão decisivas para o futuro da América do Sul.

6 O BRASIL E AS DEMAIS “POTÊNCIAS CONTINENTAIS”: RÚSSIA, ÍNDIA E CHINA

Por imposição geográfica, histórica e constitucional, a prioridade número um da política externa brasileira sempre foi a América do Sul, durante o Império, e desde o início da República. Entretanto, as dimensões naturais do país, somadas à projeção global do seu crescimento econômico e à eficácia da sua política externa, na primeira década do século XXI, projetaram a presença e a importância brasileira para fora das fronteiras continentais. E hoje, já é impossível discutir a inserção internacional do Brasil sem inserir seus objetivos e compromissos sul-americanos, em uma perspectiva de expansão global dos seus interesses. O país está se aproximando e estabelecendo alianças com alguns outros países para propor mudanças das instituições e das regras de gestão da ordem mundial, que se consolidou depois do fim da Guerra Fria.

Deste ponto de vista, se destacam alguns países pelo seu dinamismo econômico e pelo ativismo de suas políticas externas, e o próprio governo brasileiro tem trabalhado com uma estratégia que privilegia, em várias questões da agenda internacional, as relações e alianças possíveis, cruzadas e transitórias, com as outras “potências continentais”, além dos Estados Unidos – como é o caso da Rússia, da China e da Índia.

Alguns analistas falam de “potências emergentes” e a empresa Goldman Sachs cunhou, em 2001, o acrônimo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), para referir-se às quatro economias continentais que crescem rapidamente. Os BRIC devem ultrapassar as economias dos Estados Unidos, Japão, Alemanha, Grã-Bretanha, França e Itália, até 2040, segundo as projeções da Goldman Sachs, devendo produzir uma mudança no balanço de poder e na “governança mundial”. O acrônimo foi criticado de vários pontos de vista, inclusive por não incluir nos seus prognósticos, o papel futuro da Indonésia, da Coreia do Sul, do México, da Turquia, do Irã e da África do Sul. Seja como for, a palavra BRIC se consolidou na imprensa, nas reuniões internacionais e na academia, como uma referência sintética para projeções e análises comparativas.

A verdade é que nos últimos dez anos, a China passou do sétimo para o terceiro lugar, entre as maiores economias do mundo, e deve ultrapassar o Japão já em 2010; o Brasil passou do décimo para o oitavo, e deve estar entre as cinco maiores economias do mundo, até o fim da próxima década; e a Rússia e a Índia passaram para o grupo das doze maiores do *ranking*, e deverão estar entre as dez primeiras, até 2020. Com exceção da Rússia, os BRIC enfrentaram a crise de

2008 melhor que todos os demais países desenvolvidos. No período da crise, o crescimento dos BRIC – menos a Rússia – contribuiu com 45% do crescimento total da economia mundial, e já em 2010, a previsão de crescimento da China é de cerca de 10%; da Índia 7%; do Brasil 6%; e da Rússia 4%.⁸

De um ponto de vista de longo prazo, nesta mesma década, a China foi o país em que mais cresceu o investimento em ciência e desenvolvimento (C&D) e a previsão dos analistas é de que a China venha a ser a maior potência científica do mundo, nos próximos dez anos. O Brasil também teve um crescimento expressivo, tanto em investimento como em publicações científicas, mas a Índia perdeu posições, e a Rússia teve um declínio absoluto no seu investimento e na sua produção, apesar de que a expectativa é que os dois países retomem as trajetórias passadas de alto investimento em ciência, tecnologia e formação de recursos humanos qualificados.

Por outro lado, do ponto de vista de suas relações econômicas “internas”, nestes últimos dez anos, a China ultrapassou os Estados Unidos como maior parceiro comercial do Brasil e triplicou o seu comércio com a Índia e a Rússia.

E, finalmente, do ponto de vista diplomático, os quatro países estiveram juntos em várias iniciativas importantes ligadas à reorganização da ordem econômica internacional, durante a primeira década do século XXI: como foi o caso da criação do G-20, na Reunião de Cancun, nas negociações comerciais da Rodada de Doha, e depois, na formação e reunião do G-20, criado como resposta à crise financeira de 2008.

E a China e a Rússia estabeleceram uma parceria estratégica e militar extremamente importante do ponto de vista defensivo, com a formação da Organização de Cooperação de Xangai, em 2001, envolvendo os países da Ásia Central, Cazaquistão, Quirgístão, Tadjiquistão e Uzbequistão, além da Índia, Mongólia, Irã e do Paquistão, na qualidade de observadores. Estas alianças diplomáticas setoriais e transitórias juntamente com a formação de um espaço econômico com grandes fluxos comerciais e financeiros, entre a China, a Índia, o Brasil e a Rússia é um fato novo e uma realidade econômica e diplomática que deve se manter e expandir na próxima década.

Do ponto de vista territorial e demográfico, os quatro países em conjunto possuem quase um quarto do território e quase um terço da população mundial. Todos ocupam ou disputam hegemonias regionais, e em alguma medida, projetam seu poder econômico ou diplomático para fora de suas próprias regiões. E, neste sentido, são Estados que questionam de uma forma ou outra – a ordem

8. Segundo o Vienna Institute for International Economic Studies. Os dados de comércio vieram da UNComtrade (ONU, 2009) e do FMI (2009) e as informações econômicas dos jornais *O Valor Econômico* e *Financial Times*.

mundial estabelecida depois do fim da Guerra Fria. Mas estas semelhanças escondem grandes diferenças, entre os contextos e desafios geopolíticos individuais ou regionais, da Rússia, da China, da Índia e do Brasil.

Com relação a Rússia, depois do fim da Guerra Fria, não houve um acordo de paz que definisse claramente suas perdas e reparações. De fato, o território soviético não foi atacado, seu exército não foi destruído e seus governantes não foram punidos. Mas durante toda a década de 1990, os Estados Unidos e a União Europeia (UE), juntamente com a Otan, incentivaram a autonomia dos países da antiga zona de influência soviética e promoveram ativamente o desmembramento do próprio território russo – começando pela Letônia, Estônia e Lituânia, e seguindo pela Ucrânia, Bielorrússia, Balcãs, Cáucaso e pelos países da Ásia Central. Em 1890, o Império Russo, construído por Pedro, o Grande, e por Catarina II, no século XVIII, tinha 22.400.000 Km² e 130 milhões de habitantes, era o segundo maior império territorial contínuo da história da humanidade e uma das cinco maiores potências da Europa. No século XX, durante o período soviético, o território russo se manteve do mesmo tamanho, a sua população chegou aos 300 milhões de habitantes e a URSS se transformou na segunda maior potência militar e econômica do mundo. Hoje, a Rússia tem 17.075.200 Km² e apenas 152 milhões de habitantes, ou seja, na década de 1990 a Rússia perdeu cerca de 5.000.000 de Km² e aproximadamente 140 milhões de habitantes. Mas apesar disto, a Rússia ainda mantém seu arsenal atômico e o seu potencial militar e econômico, juntamente com uma decisão cada vez mais explícita de retomar sua posição e sua importância no continente Eurasiático.

Do outro lado do tabuleiro, desde 1991, os Estados Unidos e a União Europeia tutelaram a desmontagem do “território soviético” e lideraram a expansão da Otan, na Europa Central. Esta ofensiva estratégica da Otan e da União Europeia e a sua intervenção conjunta nos Balcãs foram uma humilhação para os russos. Ela provocou uma reação imediata e defensiva que começou com o governo Putin, em 2000, e seguiu nos anos seguintes com a recentralização do poder do Estado e da economia russa, com a retomada do seu complexo militar-industrial, com a nacionalização seus recursos energéticos e com a definição de uma nova doutrina estratégica do Estado russo que autoriza o uso de armamento nuclear, em caso de um ataque – ainda que convencional – à Rússia.

Por sua vez, a China e a Índia são países que possuem uma história e uma civilização milenar e detêm, em conjunto, um terço da população mundial. Mas, além disto, compartilham uma fronteira de 3.200 km e tiveram uma guerra por disputa territorial, em 1962. Ambos têm fronteiras com o Paquistão, o Nepal, o Butão e com o Mianmar. No tabuleiro geopolítico asiático, os indianos consideram que as relações amistosas da China com o Paquistão, com

Bangladesh e com o Sri Lanka, fazem parte de uma estratégia chinesa de “cerco” da Índia e de expansão chinesa no Sul da Ásia, a “zona de influência” imediata dos indianos. Por sua vez, os chineses consideram que a aproximação recente entre os Estados Unidos e a Índia, e sua nova parceira estratégica e atômica, fazem parte de uma estratégia de “cerco” da China. O que indica a existência de uma competição territorial e bélica latente entre as duas potências asiáticas, em torno da supremacia no Sul e no Sudeste da Ásia, envolvendo também os Estados Unidos. Fora da região imediata desta disputa, China e Índia também competem, na Ásia Central, no Oriente Médio e na África, para assegurar sua “segurança energética” (FIORI, 2008, p.61).

A China e os Estados Unidos se assumem como concorrentes geopolíticos e potenciais adversários militares na disputa da soberania de Taiwan e no controle da península coreana. E não se pode esquecer que a China teve um papel decisivo nas Guerras da Coreia e do Vietnã e que tem todas as características das grandes potências que nasceram e se expandiram no sistema mundial, desde o século XVI. Por outro lado, a Índia vem assumindo cada vez mais a posição de aliado estratégico dos Estados Unidos no sul da Ásia. Pode se transformar em “cabeça de ponte” das forças militares norte-americanas, em caso de um conflito generalizado na região, como aconteceu também com a Índia no caso das lutas do poder britânico com a Rússia e a China, durante o século XIX. Depois da sua independência e mesmo depois de abandonar sua política internacional pacifista, durante a década de 1970, a Índia nunca mostrou sinais de uma potência expansiva e se comporta como um Estado que foi obrigado a se armar para proteger e garantir sua segurança em uma região de alta instabilidade, em que sustenta uma disputa territorial e uma competição atômica com o Paquistão, além da China.

Por fim, o Brasil como a Índia, nunca teve características de um Estado expansivo, do ponto de vista militar, pelo menos desde a Guerra do Paraguai, na década de 1860. Depois de 1850, o Brasil não enfrentou mais guerras civis ou ameaças de divisão interna, e depois da Guerra do Paraguai, o Brasil teve apenas uma participação pontual, na Itália, durante a Segunda Guerra Mundial, e em algumas intervenções posteriores nas “forças de paz” da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Sua relação com seus vizinhos da América do Sul, depois de 1870, foi pacífica e de pouca competitividade ou integração política e econômica, e, durante todo o século XX, sua posição no continente foi a de sócio auxiliar da hegemonia continental dos Estados Unidos.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o Brasil não teve maior participação na Guerra Fria, mas apesar do seu alinhamento com os Estados Unidos, começou a praticar uma política externa mais autônoma, em particular na década de 1970, quando rompeu seu acordo militar com os Estados Unidos, ampliou suas relações

afro-asiáticas e assinou um acordo atômico com a Alemanha, apesar da oposição norte-americana. Mas sua crise econômica dos anos 1980 e o fim do regime militar desativaram este projeto, que foi completamente engavetando nos anos 1990, quando o Brasil voltou a alinhar-se com os Estados Unidos e sua ideologia da “globalização liberal” e com seu projeto de criação da Alca.

Na primeira década do século XXI, entretanto, o Estado e os capitais brasileiros mudaram sua estratégia de inserção internacional, aumentando sua presença e seu ativismo fora do continente sul-americano. E foi exatamente no campo diplomático e econômico que o Brasil transcendeu as fronteiras sul-americanas e aproximou-se das demais “potências continentais”, fazendo-se presente em vários tabuleiros e conflitos geopolíticos que nunca estiveram horizonte das preocupações da política externa brasileira.

Do ponto de vista diplomático, o Brasil manteve sua reivindicação a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU e teve um papel decisivo na formação do G-20, nas negociações da Rodada Doha, da Organização Mundial do Comércio (OMC), e na formação do outro G-20, que surgiu como resposta à crise financeira de 2008; tomou uma posição de liderança mundial, nas negociações da Conferência do Clima de Copenhague; assumiu o comando da Força de Paz da ONU, no Haiti, e ampliou sua presença econômica e sua colaboração internacional com a África Negra. Ao mesmo tempo, estreitou seus laços diplomáticos com os países árabes e se ofereceu para ajudar na mediação do conflito em torno ao programa atômico do Irã. O Brasil também interveio contra o golpe militar de Honduras e manteve sua posição contrária a qualquer tipo de ruptura democrática no continente latino-americano, mesmo depois que os Estados Unidos mudaram sua posição e apoiaram as eleições promovidas pelo governo golpista.

Por outro lado, do ponto de vista econômico, o Brasil detém hoje a sexta reserva mundial de urânio, controla a sua tecnologia de enriquecimento e pode se tornar, em breve, um importante exportador de urânio enriquecido. Possui a maior concentração de biodiversidade do planeta e também possui a sua melhor matriz energética, e detém imensas reservas de água, de terras aráveis, além de ter desenvolvido uma excelente tecnologia e indústria de produção de biocombustível renovável. O Brasil é o segundo maior produtor, e o maior exportador de etanol do mundo, e muitos observadores consideram que o país terá em breve a primeira economia mundial sustentável de biocombustíveis. Além disto, o país atingiu a autosuficiência em petróleo em 2006 e, com a confirmação das novas descobertas da camada do pré-sal, da Bacia de Santos, o Brasil passará a ter uma das cinco maiores reservas de petróleo do mundo, transformando-se em um dos seus maiores exportadores.

Do ponto de vista empresarial, as multinacionais brasileiras têm ampliado sua presença internacional e hoje o Brasil possui três dos dez maiores bancos do mundo (outros quatro são chineses). A Vale é a segunda maior mineradora e a primeira em mineração de ferro; a Petrobras é a quarta empresa petrolífera do mundo e a quinta empresa global por seu valor de mercado; a Embraer é a terceira empresa aeronáutica, atrás apenas da Boeing e da Airbus; o JBS Friboi é o primeiro frigorífico de carne de gado bovino do mundo e a Braskem, já é agora, a oitava petroquímica do planeta.

Por fim, do ponto de vista da sua segurança, o Brasil deve diminuir sua fragilidade militar a partir do acordo estratégico assinado com a França, em 2009, que lhe permitirá fabricar, como já sugerido, aviões de caça de última geração, helicópteros de combate e submarinos atômicos, capacitando-se como principal potência militar da América do Sul.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: BRASIL, A "VOCAÇÃO NATURAL" E O "PROJETO DE POTÊNCIA"

É comum falar que existe uma "vocalção natural" dos países e dos povos, no sistema mundial, que seria determinada pela sua geografia e pelo seu passado histórico. E ao mesmo tempo, sempre existiram países ou povos que atribuíram a si um "destino manifesto", que lhes deu o direito de ignorar seus limites geográficos e projetar seu poder além das suas fronteiras, com o objetivo de conquistar, civilizar e supervisionar a história dos povos que não foram "escolhidos".

Mas quando se estuda a história do sistema mundial, o que se descobre é que nunca existiu uma coisa nem a outra, ou seja, nunca existiram "vocações naturais" nem destinos manifestos. E se descobre também, que todos os países que se expandiram para fora de si e se transformaram em "grandes potências", eram periféricos e insignificantes no sistema mundial, antes de tomar a decisão política de transcender sua própria geografia e mudar o rumo da sua história, em um processo secular, que combinou alianças e rupturas, parcerias estratégicas e guerras e em que cada um partiu de uma situação geopolítica desfavorável e começou a se expandir com seus próprios meios e ideias.

E, por fim, se conclui que neste sistema mundial "inventado" pelos europeus, "todos os países estão sempre insatisfeitos e propondo-se a aumentar o seu poder e a sua riqueza. Por isto, todos são potencialmente expansivos, mesmo quando não se proponham a conquistar novos territórios" (FIORI, 2007, p. 37). Onde se possa deduzir que existe uma "vontade" ou projeto de potência que é universal, independente das características específicas de cada Estado em particular.

Mas a própria natureza competitiva e hierárquica do sistema impede que todos tenham o mesmo sucesso, criando a impressão equivocada de que só alguns possuem o "destino manifesto" de organizar o resto do mundo. Assim mesmo,

não há dúvida de que pode existir uma distância objetiva muito grande entre os recursos e a capacidade que um país dispõe em um determinado momento e a sua vontade ou decisão política de expandir seu poder e sua riqueza, mudando sua posição na hierarquia internacional. É uma distância real, objetiva, material, mas é também uma distância que pode e deve ser superada.

2do Brasil, dentro e fora da América do Sul, contou até aqui com uma dupla vantagem com relação aos demais, além de ter tido, na primeira década do século XXI, uma liderança política pessoal única e irrepetível, de enorme impacto internacional.

Em primeiro lugar, ainda que pareça paradoxal, o Brasil usufruiu da condição de potência desarmada, porque de fato está situado na zona de proteção atômica incondicional dos Estados Unidos. Em segundo lugar, queira ou não, o Brasil usufruiu da condição de “candidato-herdeiro” à condição de potência, formado a partir da mesma matriz cultural e civilizatória dos Estados Unidos, ou seja, da árvore genealógica europeia. Até por isto, a expansão da influência brasileira vai seguindo pelos caminhos já percorridos pelos Estados Unidos, e seus antepassados europeus. Em terceiro lugar, durante quase toda a primeira década do século XXI, o Brasil contou com a liderança política de um presidente que transcendeu seu país, e projetou sua imagem e sua influência carismática em todo o mundo. Como passou em outro momento, e em outra chave, com a liderança mundial de Mandela, que foi muito além do poder e da influência internacional da África do Sul.

Neste sentido, o fim do mandato do presidente Lula, representará, inevitavelmente, uma perda de posição no cenário internacional, como aconteceu também com a saída de Mandela. Mas, por outro lado, o Brasil poderá testar melhor o seu peso objetivo, e a verdadeira disposição da sua sociedade e das suas elites de seguirem a trajetória expansiva, desenhada pela política externa brasileira, entre 2003 e 2010. Porém, o Brasil terá de tomar algumas decisões fundamentais, com relação aos outros dois pontos que favoreceram a expansão recente da sua influência internacional.

Em primeiro lugar, terá de definir seu próprio projeto mundial e sua especificidade com relação aos valores, diagnósticos e posições dos europeus e norteamericanos, com relação aos grandes temas e conflitos da agenda internacional. Em segundo lugar, o Brasil terá de decidir se aceita ou não a condição militar de “aliado estratégico” dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e da França, com direito de acesso à tecnologia de ponta – como no caso da Turquia ou de Israel, por exemplo – mas mantendo-se na zona de influência, proteção e decisão estratégica e militar dos Estados Unidos, e de seus principais aliados europeus. Ou seja, o Brasil terá de decidir o seu lugar no mundo, a partir do seu pertencimento

originário à tradição europeia e cristã, que o distingue e distancia inevitavelmente, das outras tradições e potências continentais que deverão estar competindo com os Estados Unidos e entre si, pela liderança mundial, nas próximas décadas. E terá de decidir se quer ou não, ter algum dia, a capacidade de sustentar suas posições fora da América do Sul, com seu próprio poder militar. De qualquer maneira, se este for o caminho escolhido, o grande desafio brasileiro será uma expansão sem “destino manifesto”, sem a violência bélica dos europeus e sem o objetivo de conquistar para civilizar e comandar a história e o destino dos países mais fracos.

REFERÊNCIAS

COLDFELTER, M. **Warfare and armed conflicts**. Londres: MacFarland, 2002.

DEPARTAMENTO DO TESOUREIRO DOS ESTADOS UNIDOS. **Planilha dados capitais**. Disponível em: <<http://www.treas.gov/tic/>>.

DEPARTAMENTO DE COMÉRCIO DOS EUA. **Bureau of Economic analysis**. Planilha Foreign Direct Investment (FDI). Disponível em: <<http://www.bea.gov/international/di1fdibal.htm>>.

DUTT, R. P. **Britain's crisis of empire**. London: Lawrence & Wishart, 1949.

FINANCIAL Times. Diversas edições. Disponível em: <<http://www.ft.com/home/uk>>.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 87-147.

_____. Estados, moedas e desenvolvimento. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 67-110.

_____. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. O Sistema interestatal capitalista no início do século XXI. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (Org.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008, p. 11-70.

_____. **Escopeta não é cocalho**. Debate Aberto, Carta Maior, 20 de julho de 2008.

_____. Um Universo em expansão. **Jornal de Resenhas da USP**, São Paulo, n. 5, 2009.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Global Financial Stability Report**. Washington, DC., Oct. 2009. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2009/02/pdf/text.pdf>>.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GILPIN, R. The theory of hegemonic war. **Journal of Interdisciplinary History**, The Origin and Prevention of Sources, v. 18, n. 4, p. 591-613, Spring 1988.

JOHNSON, C. **The Sorrows of Empire**. New York: Metropolitan Books, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). United Nations Commodity Trade Statistics (UNComtrade). **Database**. out. 2009. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2009/02/pdf/text.pdf>>.

SERRANO, F. Relações de poder e política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar-flexível. *In*: FIORI, J.L. (Org). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

SPYKMAN, N. **America's strategy in world politics**. New York; Harcourt: Brace and Company, 1942.

VALOR Econômico. Diversas edições. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/>>.

RELAÇÕES BRASIL – ESTADOS UNIDOS

1 INTRODUÇÃO

Este texto discute as questões políticas nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos, incluindo com ênfase aspectos econômicos. A seção 2 assinala a importância dessas relações e, ao mesmo tempo, o fato de que o papel dos Estados Unidos no mundo encontra-se em uma fase que o crescimento de outros polos de poder, particularmente no campo econômico, ganha grande significado. Na seção 3, analisam-se mais de perto essas mudanças, concentrando o foco nos aspectos comerciais e econômicos do ponto de vista brasileiro. Nesse sentido, são apresentados dados que fornecem a base material que fundamenta a interpretação central do texto: os Estados Unidos são muito importantes para o mundo e para o Brasil, mas há uma tendência lenta, de longo prazo, para a recomposição de certo equilíbrio. Nas considerações finais, que surgem da discussão apresentada, mostra-se que o Brasil, seus governos, seus atores econômicos e sociais, o Estado atuam considerando esse cenário de mudanças, insistindo em que as relações entre os dois países são boas, com adequado reconhecimento de diferenças de interesses.

2 QUESTÕES GERAIS NA RELAÇÃO BILATERAL

O presente item procura identificar os elementos de continuidade e de mudança no comportamento brasileiro e, em parte, no dos Estados Unidos nas relações entre os dois países, com base na hipótese de que as transformações do cenário mundial influenciaram as posturas. Parte-se do pressuposto de que a política do Estado combinou-se com as mudanças objetivas ocorridas no cenário econômico e político mundial desde o início dos anos 1990 até o início de 2010. Referindo-se ao período, refletindo as posições do governo brasileiro, Patriota (2008, p. 97) afirma que:

Embora os Estados Unidos permaneçam a única superpotência do sistema internacional, já não se pode dizer, hoje, que a ordem mundial se enquadre em um modelo rigorosamente ‘unipolar’. Os recursos políticos e militares de que dispõem o governo e a sociedade norte-americanos, ainda que virtualmente incontrastáveis, não lhes asseguram a capacidade de definir resultados em escala global. O aparecimento de novos atores e o funcionamento, ainda que imperfeito, de mecanismos multilaterais impedem que Washington possa ser equiparada ao que foi Roma, como bem ilustra o jornalista Cullen Murphy em seu recente livro *Are we Rome?*

A percepção de que o poder dos Estados Unidos passa por um processo de relativização tem progredido e torna-se significativamente consensual na sociedade. Essa evolução da percepção no Brasil resulta também da crítica do mau uso desse poder. Esse julgamento tem sido constante e tem raízes fortes. A oposição política ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, alguns setores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e dos Democratas (DEM), ao criticar a política externa, insistem em sublinhar a importância dos Estados Unidos e de outros países ricos, mas reconhecem haver uma fragilização relativa daquele país. No Brasil, a crítica do mau uso do poder tem raízes longínquas, que remontam ao período do Império e aos primeiros anos da República. Por isso mesmo, os Estados Unidos realizam ciclicamente movimentos buscando a melhoria das relações com a América Latina. Como lembra Hirst (2009), depois da política do esplêndido isolamento, que coincidiu com ações intervencionistas na região, o secretário de Estado Cordell Hull, em 1933, anuncia a política de Boa Vizinhança, exemplificada pela retirada do Haiti. Essas formas de ação alternativas reproduziram-se em outros contextos ao longo do tempo. O que é certo é que a centralidade norte-americana foi importante e, de todos os modos, permanece na contemporaneidade, ainda que atenuada.

Nos Estados Unidos, a discussão sobre o poder americano é de grande importância e se dá nos campos da política, da economia e do poder estratégico. Os realistas, como Waltz (2000), percebem as dificuldades da unipolaridade. Ao mesmo tempo, há forças importantes, particularmente na linha dos neo-conservadores (STELZER, 2004), que mantêm sua crença na excepcionalidade norte-americana com a consequente suposição da permanência da supremacia dos Estados Unidos como polo único no sistema internacional. Nos meios acadêmicos, no campo dos estudos sobre relações internacionais, a percepção existente no Brasil do debilitamento relativo encontra contrapartida, e insere-se no debate relativo à América Latina por meio da crítica ao unilateralismo. Hakim (2006) sinaliza os problemas que foram criados pela lógica unilateral do período George W. Bush, com consequentes dificuldades para a cooperação entre países, ainda que nas relações bilaterais e no quadro dos órgãos internacionais tenham-se mantido francamente amistosas. Lowenthal (2008, p. 40), antes das eleições norte-americanas de novembro de 2008, afirmava que

A maior contribuição que poderá ser feita pelo próximo governo para a melhoria das relações interamericanas seria uma restauração do papel mundial desempenhado pelos Estados Unidos, que respeitasse o direito internacional, e a opinião pública mundial, que cooperasse sem dominar, que fosse comprometido com o multilateralismo e as instituições internacionais (inclusive a Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas), sensível às aspirações latino-americanas de um maior reconhecimento internacional (...).

Os temas da década de 2000 têm origens longínquas. As relações assimétricas foram fonte permanente de contenciosos e de debate na segunda metade do século XIX e em todo o século XX. A questão de Cuba origina-se em 1961 e chega aos dias de hoje. Porém, as assimetrias existentes entre os países encontram um quadro modificado que viabilizou, em contexto ainda desigual, relações mais equilibradas. Em estudo para o Congresso dos Estados Unidos, Seelke e Meyer (2009, p. 1-2) caracterizam esse relativo equilíbrio:

Atualmente, as relações entre os Estados Unidos e o Brasil podem ser caracterizadas como amigáveis. Os Estados Unidos olham crescentemente o Brasil como uma significativa potência regional, especialmente em seu papel de força estabilizadora na América Latina. Apesar de desacordos periódicos em relação ao comércio e a temas políticos, Brasil e Estados Unidos têm trabalhado de forma próxima num largo espectro de temas bilaterais e regionais. Funcionários norte-americanos responderam positivamente aos esforços brasileiros para afirmar sua liderança regional, que tem sido desafiada pelo crescimento de Hugo Chávez na Venezuela, baseado na riqueza petrolífera (Monte Reel, Washington Post, 8 Fevereiro 2007). Logo no começo de 2007, dois encontros de alto nível entre os Presidentes Bush e Lula fortaleceram as relações Estados Unidos – Brasil. O último encontro culminou, em março 2007, com a assinatura do Memorandum Estados Unidos – Brasil relativo ao Acordo (MOU) para promover o desenvolvimento dos bio-combustíveis no Hemisfério Ocidental (CRS Report RL 34191, Seelke and Yacobucci). A iniciativa foi ampliada em Novembro 2008 de forma a incluir mais Estados da África, da América Central, e do Caribe (U.S. Department of State, Office of the Spokesman, November 20, 2008).¹

A ideia de relações equilibradas deve ser considerada de forma bastante relativa. Alcançá-las não é questão que se restrinja aos dois países, nem pode ser atingida, na atual fase histórica, no quadro das relações bilaterais. Quando se afirma haver relações mais equilibradas, faz-se considerando o quadro das relações internacionais contemporâneas e como se desenham para o século XXI.

Como apontou Buzan (2008), as próximas décadas serão caracterizadas ou pela permanência da configuração atual do sistema internacional “uma

1. “Currently, relations between the United States and Brazil may be characterized as friendly. The United States has increasingly regarded Brazil as a significant regional power, especially in its role as a stabilizing force in Latin America. Despite periodic disagreements on trade and political issues, Brazil and the United States have worked closely on a wide range of bilateral and regional issues. U.S. officials have responded positively to Brazil’s recent efforts to reassert its regional leadership, which has been challenged by the rise of the oil-rich Hugo Chávez in Venezuela (Monte Reel, Washington Post, February 8, 2007). Early in 2007, two high-level meetings between Presidents Bush and Lula strengthened U.S. – Brazilian relations. The latter meeting culminated in the March 2007 signing of a U.S. – Brazil Memorandum of Understanding (MOU) to promote bio-fuels development in the Western Hemisphere (CRS Report RL 34191, Seelke and Yacobucci). The initiative was expanded in November 2008 to include additional countries in Africa, Central America, and the Caribbean (U.S. Department of State, Office of the Spokesman, November 20, 2008)”.

Superpotência e várias Grandes Potências”, ou por um destes cenários alternativos: “duas ou três Superpotências, e algumas poucas Grandes Potências” ou “Nenhuma Superpotência, e várias Grandes Potências”. O surgimento de cenários alternativos à configuração atual depende em parte da forma como os Estados Unidos exercem sua liderança e do tipo de reação que esta hegemonia desperta nos demais países. Se houver condições para a postura unilateral se consolidar como possibilidade dominante – se ela afirmar-se no sistema multilateral de comércio – impedirá que regimes sejam respeitados no quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ou melhor, esses regimes, como a teoria dos regimes internacionais sugere, subsistiriam na medida em que servem para sustentar os interesses gerais daqueles que os formularam. Isso bloquearia a perspectiva da aceitação consensual de suas regras por todos. Do ponto de vista brasileiro, o debate sobre a execução das decisões da OMC relativas às deliberações do *panel* sobre os subsídios à produção de algodão nos Estados Unidos é importante. Caso haja contrarretaliações, ainda que a partir de benefícios unilaterais, como seria a retirada das vantagens do Sistema Geral de Preferências, sugerida pela presidente e pelo vice-presidente da Comissão de Agricultura do Senado, Blanche Lincoln, Democrata, e Saxby Chambliss, Republicano (LANDIM, 2010), o resultado seria exatamente o debilitamento do regime.

Raciocínio semelhante vale para os temas de segurança. Se eles forem tratados sem o devido respeito pelas decisões dos órgãos internacionais, inclusive das Nações Unidas, pode-se afirmar a tendência à crescente busca de contraposição às ações norte-americanas por meio da formação de coalizões contrárias à agenda daquele país. Veiga, Iglesias e Rios (2009) acreditam que os movimentos brasileiros em diferentes cenários internacionais – meio ambiente, G-20 financeiro, por exemplo – sinalizam um interesse afirmativo, pró-ativo, que encontra sustentação interna e só poderia ser paralisado se houvesse retrocessos protecionistas e nacionalistas originados nos países centrais ou mesmo na China. Essa análise tem a ver diretamente com as relações entre Estados Unidos e Brasil: seu nível amigável caminha paralelamente ao fortalecimento do multilateralismo. A regulamentação, em fevereiro de 2010, pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA²), do uso de combustíveis renováveis em misturas na gasolina e no diesel de forma que poderia futuramente favorecer o etanol produzido no Brasil, pode ser considerada um sinal positivo para a perspectiva amigável. Contudo, há outros sinais cujos possíveis desdobramentos não asseguram uma evolução na mesma direção. São os casos em que não se percorre até o fim o caminho das soluções negociadas. Um exemplo é o que sucede ou sucedeu em algumas regiões, como no Oriente Médio, onde não prevaleceu o multilate-

2. Sigla em inglês de US Environmental Protection Agency.

ralismo para a solução dos complexos e perigosos temas relativos à paz, à segurança e à não proliferação nuclear. Nesses casos, divergências e contraposições se fazem sentir. Na viagem da secretária de Estado norte-americana Hillary Clinton ao Brasil, em março de 2010, as questões estratégicas, no caso as relações com o Irã, passam a ter peso maior – mesmo que em clima amigável.

Em outras palavras, se na configuração internacional se consolida a situação de existência de uma única superpotência, na percepção do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a consequência seria insegurança para os demais Estados. Trata-se de sentimento difuso na sociedade brasileira. No caso de situação de prevalência de uma única superpotência, como ensina a experiência histórica, poderia acentuar-se a tendência à adoção, isoladamente ou em coalizões, de políticas para contrabalançá-la. Isso explica aspectos importantes da política brasileira, cujos movimentos visam ao fortalecimento dos organismos multilaterais. Foi assim no momento da participação ativa na constituição da United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) em 2004, após a aprovação da Resolução nº 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Após o terremoto de janeiro de 2010, essa perspectiva se consolidou. No caso da criação e da continuidade da MINUSTAH, evidenciou-se identidade com a posição norte-americana. Em outras questões as diferenças vieram à tona, mesmo nos temas latino-americanos. Foi assim no tocante à crise de Honduras de 2009 e também na avaliação de alguns governos críticos dos Estados Unidos, como é o caso da Venezuela.

A presença ativa do Brasil na criação do G-20 comercial em 2003, antes da reunião da OMC para dar continuidade à Rodada Doha em Cancun, resultou de uma decisão do governo que visava evitar e debilitar a capacidade impositiva dos países centrais. Buscava-se nesse caso contrastar os interesses comerciais dos países ricos e os riscos de uma aliança União Europeia – Estados Unidos que consolidasse um regime internacional de comércio que não favorecesse a busca de equilíbrio e os interesses dos países produtores de bens agrícolas, como o Brasil. Tratou-se de

(...) criar condições factíveis, efetivas e equilibradas para as negociações agrícolas, que se acham comprometidas pela incapacidade demonstrada pela União Europeia de liberalizar o seu mercado, pela falta de conteúdo real e efetivo das propostas norte-americanas e pelas reticências com que países como a Índia e a China abordam a agenda agrícola. Seria necessário que o Brasil aumentasse o nível de pressão sobre a União Europeia e os Estados Unidos para um maior engajamento em agricultura (...) (BRASIL, 2003).

O interesse do Brasil pelo G-20 financeiro, cuja origem remonta a 1999, passando a ter um papel mais efetivo depois da crise de 2008, explica-se pela diretriz discutida. Nas relações com os Estados Unidos, pretende-se o fortalecimento da cooperação no quadro multilateral e bilateral. Ao mesmo tempo, há

uma constante busca de instrumentos que visam proteger e fortalecer a posição brasileira no caso de dificuldades ou de confrontação. Nos conflitos não resolvidos por meio de negociações, o Brasil procura soluções preferencialmente pelos caminhos assegurados pelas organizações internacionais, utilizando os argumentos, que considera a seu favor, permitidos pelo direito internacional. Se isso é verdadeiro no tocante a impasses e contenciosos específicos, no campo mais geral das relações externas, são visíveis os esforços visando criar ou preservar formas que permitam maior equilíbrio. É isso que explica o universalismo, a busca do estreitamento de relações com todas as partes, garantindo, segundo argumentam sucessivos governos, a possibilidade de agir em favor da paz e da cooperação.

Isso não significa acreditar em influência acima de sua própria capacidade, mas uma diretriz que visa definir espaço na resolução dos problemas internacionais. Os Estados Unidos negociam acordos de caráter universal – é o caso de seu ativismo nas sucessivas rodadas da OMC ou mesmo nas Nações Unidas – sem deixar de buscar acordos bilaterais com países ou grupos de países. Como é próprio a um país que surgiu como única superpotência, utiliza seu poder em todas as circunstâncias: seja para estimular ações multilaterais de acordo com os próprios interesses, seja de modo unilateral. No Brasil, há uma posição crítica em relação ao unilateralismo e ao uso do excesso de poder. No caso norte-americano, há uma atitude crítica em relação às ações brasileiras. Para o governo dos Estados Unidos, setores do Congresso e grupos empresariais, o Brasil enfrenta, em alguns casos, os interesses daquele país desnecessariamente. Isso no campo comercial, de serviços, de direitos autorais, assim como em questões propriamente políticas e atinentes à segurança. Consequência do fracasso da reunião ministerial da OMC de Genebra de julho de 2008, momento no qual as posições brasileiras mais se aproximaram das norte-americanas, há, a partir daí, recuo de ambos os países no tocante às negociações multilaterais. Fortalece-se o tipo de negociação conhecida como *sparghetti bowl* (BHAGWATI, 1995). Na relação com a América Latina, os Estados Unidos negociam áreas de livre comércio com inúmeros países, inclusive alguns que integram uniões alfandegárias, como Peru e Colômbia. No caso do Brasil, a retomada das negociações União Europeia – Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 2010 tem a ver com o reconhecimento de dificuldades importantes para o avanço multilateral, especificamente no caso das relações econômicas e comerciais.

O contencioso do algodão iniciado em 2001, com a busca do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para dirimir o conflito de interesses – com importantes repercussões em 2010 em vista da resistência norte-americana a ajustar-se ao veredicto –, consolida a ideia de contrastes significativos, mas no quadro de relações razoavelmente estáveis. Em 2001, os agricultores brasileiros produtores de algodão, por intermédio do ministro da Agricultura Pratini de Moraes, pedem que o Ministério das Relações Exteriores dê início a consultas informais ao

governo dos Estados Unidos “(...) até mesmo para que possamos recolher elementos adicionais de informação que nos permitiriam delimitar claramente o pleito do Brasil, antes de dar início aos procedimentos de solução de controvérsias da OMC” (LAFER, 2001). Da parte brasileira, buscam-se acordos negociados, preservando os próprios interesses. Isto é, como se verifica em outros temas, visa-se solução pela via bilateral e, ao mesmo tempo, recorre-se aos órgãos internacionais e aos instrumentos estipulados pelo direito internacional público, se necessário.

No caso do algodão, ainda em setembro de 2009, depois de julgados pelo Órgão de Solução de Controvérsias o pedido brasileiro e o recurso norte-americano – este último negado no primeiro semestre de 2009 –, o ministro Celso Amorim mantém a política de busca de acordos. Segundo o ministro, o governo se preparou para tomar as medidas necessárias no caso de não haver mudança na política americana, todavia, esperava-se que ocorresse essa mudança permitindo que essa política se tornasse compatível com as regras da OMC. A assimetria de poder e as ameaças relativas à não renovação do Sistema Geral de Preferências, sugerido por Ron Kirk chefe do United States Trade Representative (USTR) – sistema este que interessa de modo particular aos industriais brasileiros –, explicam o cuidado com que o tema é tratado. No primeiro semestre de 2010, quando o governo brasileiro elabora a lista de retaliações, a preocupação é constante, visando demonstrar que o espaço da negociação está aberto e que o objetivo é retirar os subsídios ao algodão.

Nos primeiros meses de 2010, quando o governo do Brasil, no quadro da Câmara de Comércio Exterior (Camex), discute a aplicação das retaliações de acordo com as regras da OMC, surge o argumento de contrarretaliações formulado por representantes norte-americanos, posição não compartilhada por importantes atores nos Estados Unidos, como é o caso da US Chamber. Da parte brasileira, há conhecimento das dificuldades enfrentadas pelo governo americano e da capacidade de *lobby* que alguns setores conseguem exercer sobre o Congresso dos Estados Unidos. Em pesquisa desenvolvida no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (Ineu) a respeito da política de comércio agrícola, fica evidenciado que “(...) em questões de alta sensibilidade, que normalmente envolvem políticas de domínio do Congresso, a adequação tende a ser mais problemática” (LIMA, 2009). Isso sugere que a tendência a conflitos comerciais persista, já que mudanças são difíceis quando têm de necessariamente passar pelo voto dos representantes ou dos senadores norte-americanos.

As posições do Estado brasileiro em relação aos Estados Unidos visam ao fortalecimento de vínculos positivos e ao aumento das relações em suas diferentes vertentes: comerciais, financeiras, transferência de tecnologia, políticas, culturais etc. Esse interesse está vinculado, e busca ser funcional, ao objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais.

As dificuldades para a compreensão da posição brasileira em relação aos Estados Unidos relacionam-se com os dilemas e contradições do mundo pós-Guerra Fria, marcado por tensões entre tentativas de hegemonia e movimentos de descompressão sistêmica. Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar lhes garantem influência internacional, ainda que com riscos potenciais de *over extension*, isto é, de ir além do que se pretendia inicialmente, a projeção externa do Brasil é perseguida mediante intensa participação, ainda que com diferentes estratégias, nos foros políticos e econômicos regionais e multilaterais. Essa participação prende-se, por um lado, à procura de preservação do país frente aos riscos de vulnerabilidade e, por outro, à tentativa de aumentar o próprio poder, o que Pinheiro (2004) chama de *institucionalismo pragmático*. Sendo a busca de preservação frente aos riscos um objetivo comum para qualquer Estado, no caso brasileiro ela implica posicionar-se em diferentes tabuleiros, globais e/ou regionais, com diferentes posturas.

As transformações ocorridas, mas que não se apresentavam como cenários previsíveis antes dos anos 1990, influenciaram decisivamente a percepção que o Brasil desenvolveu no que se refere ao cenário internacional e, especificamente, em relação aos Estados Unidos. Entre essas transformações, cabe destacar: *i*) o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano na primeira década do século XXI; *ii*) o impacto da ascensão da China; *iii*) a valorização das *commodities* agrícolas a partir de 2003, tendência que não parece alterada pela crise financeira e econômica iniciada no segundo semestre de 2008; *iv*) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; *v*) o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; *vi*) o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, inclusive na fase imediatamente posterior à crise de 2008, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro; e *vii*) a consolidação de um cenário regional, no Mercosul, na América do Sul e Latina, em que não há liderança, mas se criam condições favoráveis para um diálogo mais forte com os Estados Unidos.

No mundo pós-Guerra Fria, a atuação do Brasil não se estrutura, como até então, no contexto de uma articulação polarizada do sistema internacional. Ela ocorre, como a de todos os Estados, no quadro de incertezas no cenário internacional contemporâneo, e visa atenuar as vulnerabilidades e fortalecer as oportunidades do país. Uma dimensão forte e estruturante, da ação do governo Lula, busca evitar a adesão a arranjos que possam limitar as futuras opções do país. Nesse quadro, explica-se a posição brasileira em Mar del Plata, em 2005, quando a IV Cúpula de Chefes de Estado e de Governo das Américas decidiu postergar indefinidamente, *sine die*, a discussão sobre a constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca). A posição do governo brasileiro contribuiu decisivamente, juntamente com a da Argentina e a da Venezuela,

para essa decisão. Com essa mesma perspectiva, tem-se evitado a adesão a acordos que possam limitar a ação brasileira, e buscado caminhos paralelos: multilateralismo, acordos bilaterais, adiamento de decisões. Nesse sentido, o fracasso, ainda não definitivo, da Rodada Doha e a crise financeira iniciada no segundo semestre de 2008 – inicialmente com foco nos Estados Unidos – sugerem a permanência do interesse na autonomia de decisões.

Tanto nas negociações da Alca como nas da Rodada Doha, evidenciou-se uma situação de dificuldade, que persiste hoje, para uma ampliação do comércio que resguardasse os interesses brasileiros. A documentação brasileira a respeito é clara. Referindo-se a discussões bilaterais, o embaixador Corrêa (2004) afirmava:

Os EUA assinalaram em ambas as ocasiões (reuniões de representantes dos dois países) que apenas com acesso a mercado ampliado poderiam ir além dos termos de sua proposta conjunta com a União Europeia. De acordo com Al Johnson, esta seria a única forma de [o governo americano] vender internamente um eventual ‘pacote agrícola’ na OMC.

A preocupação em evitar a adesão a arranjos que possam comprometer o raio de manobra do país tem sido fortemente sublinhada no governo Lula. Mesmo com concessões, como as havidas na reunião da Rodada Doha da OMC em julho de 2008, demonstrando interesse concreto na busca de resultados na negociação, tenta-se evitar que a barganha possa condicionar o futuro do desenvolvimento industrial, científico e tecnológico, e possa condicionar a afirmação de uma área de serviços no Brasil em troca de benefícios de curto prazo. Rouquié (2006, p. 376) radicaliza esse raciocínio, quando pergunta se “Um país ambicioso como o Brasil aceitaria sacrificar seu parque industrial ao dinamismo e à prosperidade de sua agricultura”.³ Na resposta que oferece à própria pergunta, afirma que essa preocupação de longo prazo, essa busca de evitar o condicionamento do futuro, explica os elementos condicionadores dos movimentos externos. Não se trata de volta ao terceiro-mundismo, mas de relações cordiais e conflitivas ao mesmo tempo, no caso da relação com os Estados Unidos, uma *confrontation douce* (confrontação compreensiva).

Há mudanças significativas no cenário externo, que o governo brasileiro parece levar em consideração. Uma delas foi o crescimento da economia mundial, a partir de 2001 até 2008, com destaque para o papel da China, que levou setores empresariais e grupos importantes no governo a reorientar o foco de seus interesses. O aumento do preço das *commodities*, inclusive do petróleo e do gás, bem como a liquidez observada no sistema financeiro internacional, nos primeiros anos do século XXI, colaboraram para o aumento das exportações do Brasil,

3. “Un pays ambitieux comme le Brésil envisagerait-il de sacrifier son appareil industriel au dynamisme et à la prospérité de son agriculture?”

assim como dos outros países da região. A recessão iniciada em 2008, com a contração dos mercados principalmente nos países centrais, não alterou, mas ao contrário, acentuou – como se viu em inúmeras reuniões internacionais, inclusive na do G-20 financeiro em Pittsburgh, em setembro de 2009 – a concentração de energias nas negociações multilaterais ou plurilaterais, visando à reorganização do sistema financeiro e econômico internacional. Busca-se o fortalecimento do papel dos grandes países emergentes, na perspectiva de um reconhecimento institucional formal. Isso explica a reiteração do esforço pela mudança da estrutura do Conselho de Segurança das Nações Unidas pela alteração da distribuição das cotas de capital no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial, assim como o crescimento do perfil da intervenção política. A posição norte-americana nesses casos não tem sido uniforme. Aceitou o aumento do *share* das cotas no FMI e no Banco Mundial, que encontrava resistência em alguns países europeus, mas não age ativamente no debate sobre as mudanças no Conselho de Segurança e na Organização das Nações Unidas (ONU). O posicionamento ativo em temas em que o Brasil tradicionalmente não se manifestava, quando não coincidente com a posição norte-americana, é visto criticamente. Mesmo assim, não provocaram nas administrações de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, e de Bill Clinton, George Bush e Barack Obama, confrontos importantes.

A intensificação do unilateralismo norte-americano na administração de George W. Bush (2001-2008) fortaleceu nos governos de Fernando Henrique Cardoso e particularmente de Luiz Inácio Lula da Silva o interesse por políticas ativas de articulação internacional voltadas aos grandes países emergentes. No caso da China, como se examina, foi de grande significado a potencialidade comercial existente entre os dois países. Relativamente à Rússia, à Índia e à África do Sul, além da busca de cooperação econômica e comercial, foram relevantes os aspectos propriamente políticos. Na percepção brasileira, a capacidade nacional é considerada suficiente para contribuir ao objetivo de produzir resultados debilitadores do unilateralismo. É importante para a compreensão das relações com os Estados Unidos entender que no período de hegemonia do pensamento liberal, particularmente nos anos 1990, no Brasil ainda permaneceu razoável capacidade de pensar e implementar projetos, sem desconhecer as relações de poder existentes e o aprofundamento do fenômeno chamado de globalização. Em outros termos, no Estado, por motivações diversas, permaneceram sendo instrumentos importantes de políticas públicas instituições, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) etc.

No século XXI, a inserção externa do Brasil ocorre num contexto em que não são claros os parâmetros. Não há, em razão das profundas mudanças em curso, definições claras. Não há certezas definitivas. Esse movimento geral interessa a todos

os Estados, mas a reação frente a ele tem especificidades. A centralidade norte-americana está em questão e essa situação tem implicações para a política externa brasileira. Basta ver o papel do dólar, moeda reserva por excelência em todo o século XX, posição hoje questionada por alguns, embora ainda sem uma substituta ou alternativa consolidada (VIGEVANI; RANZINI, 2009). O euro, o iuane e o iene poderiam jogar o papel de moedas reservas globais, mas ainda não alcançaram este patamar, como mostram os desdobramentos mais recentes da crise internacional na Europa. Durante boa parte do período das chamadas “polaridades definidas”, ou seja, da Guerra Fria (1946-1989), as posições internacionais do Brasil foram em geral resistentes à consolidação de instituições e de regimes internacionais, por considerar que congelariam a hierarquia de poder existente (CASTRO, 1982).

A partir da década de 1980, no bojo da crise da dívida externa, da alta inflação e da estagnação econômica, acentuou-se o debate entre parte das elites brasileiras no sentido de repensar o modelo de desenvolvimento econômico do país. No final da década de 1980 e no início dos anos 1990, ganhou força a percepção de que o Brasil deveria ter uma postura mais participativa em relação às grandes questões internacionais. O caminho encontrado pelos formuladores da política externa brasileira para garantir maior inserção internacional no mundo pós-Guerra Fria foi a busca de maior participação em organizações e regimes internacionais e a adoção de iniciativas visando à integração regional. Alguns governos, sob diferentes vieses, buscaram aproximação maior com os Estados Unidos, o que não trouxe os resultados esperados. Isso aconteceu no governo Collor de Mello (1990-1992), quando as relações econômicas, particularmente no tocante à negociação da dívida externa, deterioraram-se. No governo Fernando Henrique Cardoso, sob a égide do conceito da “autonomia pela participação” (FONSECA JR., 1998), a procura de melhores relações com os Estados Unidos tampouco surtiu os resultados esperados. Contenciosos comerciais mantiveram-se, não encontrando o apoio esperado de parte dos Estados Unidos a busca de maior inserção brasileira em questões internacionais consideradas importantes, como a inclusão no Conselho de Segurança da ONU.

Entre 1990 e 2002 vigorou o conceito de autonomia pela participação, em contraposição à noção de autonomia pela distância, operada pela diplomacia brasileira durante grande parte do período da bipolaridade. Com o fim da Guerra Fria, a América do Sul passou a ser vista – na verdade, ainda é – como tendo menor importância estratégica para as grandes potências, em particular para os Estados Unidos (AYERBE, 2002). Na perspectiva brasileira, plenamente desenvolvida no governo Luiz Inácio Lula da Silva, há uma mudança significativa que se pode chamar de autonomia pela diversificação. Segundo Hermann (1990), as mudanças da política exterior de um Estado podem ser classificadas em quatro níveis, do menor ao maior: *i*) ajustamento nas metas a serem alcançadas; *ii*) mudanças nos métodos ou nos

meios/instrumentos empregados; *iii*) mudanças de metas, e *iv*) mudanças na orientação da política externa.⁴ Parte-se de mudanças no nível de ajustes, para mudanças em termos programáticos, alcançando no nível *iii* a própria mudança de objetivos e, finalmente, a mudança de orientação, de paradigma. Não existe uma ruptura brusca entre um nível e outro, mas há mudanças significativas quando se ultrapassam dois níveis ou quando o acúmulo de mudanças determina uma qualidade diferente na ação externa. No Brasil, entre outras motivações, aproveita-se da situação de menor importância estratégica atribuída pelo governo dos Estados Unidos à região para dar início a um movimento, que se considera de forte interesse, visando a inserção definitiva como país intermediário com interesses universais. Sem, todavia, desconhecer os próprios limites. A classificação de Hermann ajuda a compreender porque, mesmo sem rupturas, podem acontecer mudanças importantes. A passagem de um nível ao seguinte pode dar-se gradativamente. O mesmo vale para as mudanças que se operam nas sucessões governamentais ou no mesmo governo.

As questões centrais com que o governo Obama terá de lidar não permitem prognosticar incentivos para uma ação latino-americana intensa. Portanto, também em relação ao Brasil não se deve esperar uma parceria significativa, mas continuidade de relações pragmáticas, não prioritárias. A agenda norte-americana na segunda década do século XXI continuará focada na crise econômica, nos temas da assistência médica e previdenciária, nos conflitos externos com implicações militares, como são os de Iraque, Afeganistão e do Oriente Médio em geral. Em relação à região, haverá alguma inflexão em direção a temas sociais, mas sem formulações importantes de questões maiores, como seria a retomada do debate sobre as relações econômicas em perspectiva bilateral, regional e multilateral. No discurso programático pronunciado em Miami em maio de 2008, o futuro presidente sinalizou as diretrizes:

É tempo para uma nova aliança das Américas. Depois de oito anos de políticas falidas do passado, nós precisamos de uma nova liderança para o futuro. Depois de décadas pressionando por reformas a partir do alto, nós precisamos de uma agenda que coloque no topo democracia, segurança, e oportunidades partindo da base para cima. Assim minha política para as Américas será guiada pelo simples princípio de que o que é bom para o povo das Américas é bom para os Estados Unidos. Isto significa medir o sucesso não apenas pelos acordos entre governos, mas também por meio das expectativas das crianças das favelas do Rio, da segurança dos policiais da Cidade do México, e dos gritos respondidos dos prisioneiros políticos que se fazem sentir das prisões de Havana.⁵

4. No original: 1. *adjustment changes*, 2. *program changes*, 3. *problem/goal changes*, 4. *international orientation changes*.

5. "It's time for a new alliance of the Americas. After eight years of the failed policies of the past, we need new leadership for the future. After decades pressing for top-down reform, we need an agenda that advances democracy, security, and opportunity from the bottom up. So my policy towards the Americas will be guided by the simple principle that what's good for the people of the Americas is good for the United States. That means measuring success not just through agreements among governments, but also through the hopes of the child in the favelas of Rio, the security for the policeman in Mexico City, and the answered cries of political prisoners heard from jails in Havana" (OBAMA, 2008).

Não há referências a questões substantivas, como seria a abertura de um debate relativo a um tratamento de novo tipo para os temas da segurança regional, inclusive a questão do combate ao tráfico de entorpecentes. Também não existem referências de novo tipo no tocante a Cuba, aos temas da migração, às relações econômicas que poderiam fortalecer a competitividade dos produtos da região, inclusive em setores específicos de alta tecnologia. A presença na equipe de Barack Obama de figuras, como Arturo Valenzuela e Thomas Shannon pode sinalizar a existência de canais sensíveis para o Brasil, mas não assegura que as posições desses atores possam ter um peso decisivo. Os acontecimentos relativos à crise em Honduras servem como comprovação.

Na análise dos fundamentos da política externa brasileira, têm relevância dois conceitos: autonomia, que alguns identificam com soberania, e universalismo, que serve também para explicar parte dos rumos e das estratégias de diálogo do Brasil com os Estados Unidos. A tradição e a retórica visam buscar a reafirmação desses conceitos social e historicamente construídos e inserem-se no conjunto de percepções subjetivas que informam, em alguma medida, as ações dos atores políticos. Estão nos quadros cognitivos que influenciam a diplomacia brasileira e corroboram a sua retórica de tradição e continuidade. Na formulação de Bandeira (2009, p. 23), “(...) a soberania é a muralha da pátria”. Trata-se, portanto, de afirmá-la. Para isso, esse autor, refletindo corrente de pensamento importante no Brasil, lembra que “(...) conforme o próprio Rui Barbosa observou, não se toma a sério a lei das nações, senão entre as potências cujas forças se equilibram”. Segundo ele, isso seria especificamente importante quando a política iniciada nos Estados Unidos no governo W. Bush mostra-se com significativa força de inércia e leva à ampliação de bases militares na Colômbia, o que induz a uma parcial revitalização da IV Frota e, ao mesmo tempo, no Brasil passa-se à fase preexploratória no tocante às reservas de hidrocarbonos descobertos na costa. Isto é, coloca-se a necessidade, sem fantasiosa imaginação de ameaças, de concretizar instrumentos de proteção. Instrumentos que devem ter como pressuposto a capacitação nacional e a cooperação internacional.

Na percepção de alguns dos formuladores de política exterior, a ideia de universalismo está associada às próprias características geográficas, étnicas e culturais do país. Ela representaria, segundo Lafer (2004), a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas, e simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país e em pluralizar, ampliar e dilatar os canais de diálogo com o mundo. Na ótica comercial, a ideia de universalismo é sintetizada pelo termo *global trader*, já que o país tem intercâmbio com uma pluralidade considerável de países, não restringindo sua pauta mercantil a regiões específicas e limitadas (BARBOSA; CÉSAR, 1994). Como sugerido, na formulação de Bandeira (2009), em perspectiva identificada com o

realismo e distinta da crença na possibilidade elástica da cooperação, o conceito de soberania refere-se à tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional (MARIANO, 2007).

As aspirações protagônicas e universalistas das elites brasileiras, que variam de acordo com a dinâmica do sistema internacional em determinado momento e com a perspectiva ideológica dos atores relevantes, em geral, implicam a necessidade de estar livre para agir com desenvoltura no cenário externo, sem acordos restritivos ou condicionamentos. Na componente nacionalista e desenvolvimentista das elites brasileiras, inclusive no governo, isso significa relações relativamente distanciadas. Se isso vale para a política de integração regional, vale sobremaneira para as relações com os países centrais, particularmente com os Estados Unidos.

Do começo dos anos 1990 até o início de 2010, há um fortalecimento crescente do paradigma universalista da política externa brasileira, que se relaciona com o entendimento das permissibilidades do sistema internacional para a projeção do país. No contexto do conceito de autonomia pela participação, que evoluiu e modificou-se no governo Luiz Inácio Lula da Silva para a ideia de autonomia pela diversificação, intensifica-se a busca de inserção brasileira em novas áreas ou ampliando espaços já ocupados. Como indicado anteriormente, isso acontece mediante a intensa participação nas diversas organizações internacionais, nas Missões de Paz organizadas pelas Nações Unidas, na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na articulação de coalizões multilaterais, como o G-20 comercial, no grupo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) e no grupo Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC).

3 MUDANÇAS INTERNACIONAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A RELAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS NA PERSPECTIVA BRASILEIRA

Desde o começo dos anos 1990, consolida-se, entre os formuladores e operadores de política externa brasileira, o entendimento de que a manutenção das margens de atuação do Brasil no sistema internacional depende, sobretudo, da capacidade do país projetar-se e, ao mesmo tempo, ser reconhecido como ator influente no direcionamento dos principais temas da agenda internacional. Essa concepção abrange tanto setores liberais como nacional-desenvolvimentistas (BARBOSA, 1996; CERVO, 2006). Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar já garantem influência internacional, a projeção externa do Brasil e a capacidade de exercer suas preferências nos foros de decisão internacional devem ser garantidas pelas próprias capacidades e instrumentos de poder, mas também mediante a participação em diversos foros políticos e econômicos, regionais e multilaterais (NARLIKAR, 2003). Essa capacidade, segundo o governo brasileiro, é atributo de alguns países, intermediários. Nesse contexto, busca-se o estabelecimento de coalizões que permitam o aumento da capacidade

de influência do país no sistema internacional e que fortaleçam o caráter universalista da política externa brasileira. É importante salientar essa característica, porque constitui fator explicativo da atenuação da centralidade da relação com os Estados Unidos. O ministro Celso Amorim, ao fazer um balanço da atuação internacional do primeiro governo Lula (2003-2006), avalia que a projeção e a capacidade de exercício de preferências foram efetivas. “Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado – e diria que quase cortejado – por Estados Unidos, União Europeia e Japão, entre outros países” (BRASIL..., 2006).

O peso atribuído às negociações multilaterais em diferentes esferas e na da OMC, antes na Rodada Uruguai, depois na Rodada Doha, e a busca pela manutenção de capacidade decisória autônoma explicam o posicionamento frente à movimentação dos Estados Unidos que, desde o governo Bush pai, em 1990, deu início à tentativa de iniciar discussões sobre a integração hemisférica, ou de efetivar acordos bilaterais com países da região. Um dos motivos do interesse pelo Mercosul, fator que pautou as posições brasileiras em relação ao bloco, foi justamente fortalecer e equilibrar a capacidade negociadora com os Estados Unidos. Como argumenta Mello (2000), na década de 1990, o objetivo norte-americano de avançar para a integração hemisférica resultou no fortalecimento do compromisso brasileiro com o Mercosul, ainda que não tenha sido suficiente para sustentar o aprofundamento da integração. Percebe-se que parte importante das posições brasileiras tem como foco a preocupação de contrabalançar eventual excesso de poder da parte de país hegemônico. Hurrell (2009, p. 220) capta exatamente essa intenção e ressalta “a falta de proximidade e a relativa desimportância de Washington no quadro geral da política externa do governo Lula”. Para ele, o Brasil poderia ser um empecilho para conservadores e liberais norte-americanos que quisessem operar com o conceito de uma liga ou concerto de países liberais, de forma declarada ou não. Também aceita a ideia de que determinadas posições brasileiras foram compartilhadas por diferentes governos, tais como a defesa às

(...) instituições multilaterais universais; [a resistência] ao liberalismo intervencionista coercitivo; [a sustentação à] importância da soberania nacional; e [o ataque] consistentemente [ao] que tem sido visto como seletividade em relação à aplicação de normas de direitos humanos e intervenções humanitárias (HURRELL, 2009, p. 228).

É isso que explicaria, segundo o autor, determinadas aproximações e o uso do poder brando de sua diplomacia para buscar a atuação como interlocutor de vários regimes e sistema políticos.

Entender as relações com os Estados Unidos significa compreender a evolução da posição brasileira frente às mudanças internacionais que impactam os Estados. Por um lado, como foi evidenciado pela crise financeira de 2008, houve uma

redução da capacidade econômica norte-americana; por outro, cresceu o peso e o significado de outros países e regiões. Fator de grande impacto, cujas dimensões não eram previsíveis no início dos anos 1990, foi o extraordinário crescimento da Ásia, particularmente da China. A geografia política e econômica internacional modificou-se profundamente a partir dos anos 1980, fato que se aprofundou nos anos 1990. Waltz (2000, p. 30-32) afirma que “a teoria nos permite [afirmar] que uma nova balança de poder será constituída, mas não nos diz quanto tempo esse processo levará para concretizar-se”. Para ele, há um inevitável movimento da unipolaridade para multipolaridade que não está acontecendo na Europa, mas na Ásia.

A reestruturação do poder mundial (CRUZ, 2007) nos anos 2000, com o desenvolvimento focado em países não centrais, como demonstra o papel da Índia, da Rússia e da África do Sul, além da China, bem como as relativas mudanças na distribuição do comércio exterior brasileiro, foram acontecimentos que contribuíram para que a relação com os Estados Unidos, mantendo-se central e a mais importante para a política externa do Brasil, tivesse relativamente reduzido o seu peso. Segundo Guimarães (2006, p. 275),

(...) é indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político.

Reitera-se que a América Latina não é um vetor importante das ocupações norte-americanas no início do século XXI e provavelmente não o será também no governo Obama. Apenas as relações com México e Cuba incidem no núcleo da formulação da estratégia dos Estados Unidos para a região. Isso acontece por razões específicas, ligadas à política interna no caso de Cuba, e ligadas aos temas de segurança, migrações, criminalidade, no caso do México. Ainda que não haja comparação possível, pode-se afirmar que no caso do Brasil também vem se acentuando historicamente, com dimensões lentamente crescentes na última década, uma parcial atenuação da centralidade dos Estados Unidos. Isto é, esse país não é visto como referência única, diferentemente do que foi ao longo do século XX, como nação em torno da qual girava a política nacional brasileira, ainda que para oferecer-lhe resistência. Essa resistência teve certa continuidade, mas foi mais visível, ainda que parcialmente, no governo de Getúlio Vargas, no início da Segunda Guerra Mundial (1938-1941). Assim também foi na época da Política Externa Independente (1961-1964), bem como na fase do Pragmatismo Responsável (1974-1978). Se isso vale nos aspectos políticos, da mesma maneira pode ser dimensionado de forma precisa no campo econômico. Trata-se das mudanças havidas no comércio exterior e nas relações

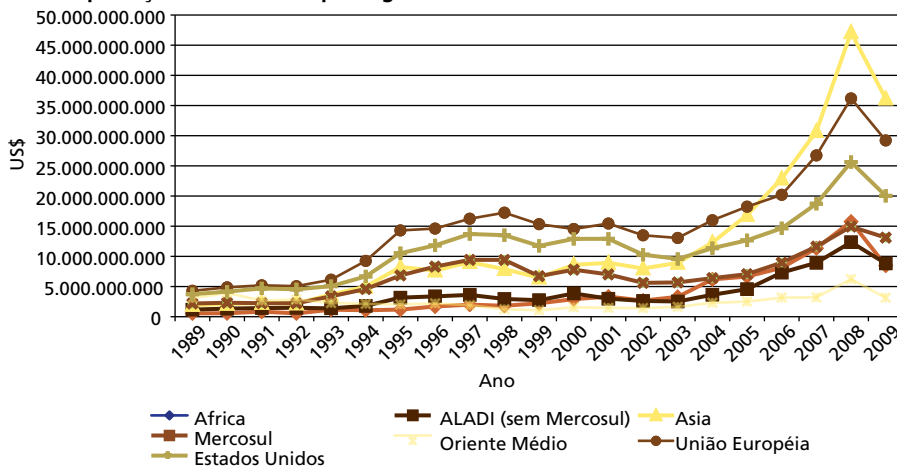
econômicas internacionais em geral. A atitude norte-americana em relação a outros grandes países é diferente. No caso da China, as razões têm alta visibilidade porque incidem diretamente no núcleo das relações internacionais contemporâneas, econômicas, políticas, estratégicas, ambientais, de valores. Na Índia, além das questões nucleares e tecnológicas, há outros elementos: a necessidade de manter os equilíbrios asiáticos, sustentando capacidade de diálogo com todos os interlocutores relevantes e, acrescentando-se, a influência e a qualificação da migração indiana nos Estados Unidos.

Com o objetivo de contribuir à fundamentação dos argumentos apresentados, far-se-á uso de dados estatísticos relevantes que, para os aspectos econômicos, mostram claramente a tendência caracterizada: a atenuação, para o Brasil, da centralidade dos Estados Unidos. O uso dos dados econômicos, particularmente as formas diferentes de inserção no comércio internacional que vão se delineando, não significa sugerir a prevalência das razões econômicas para explicar as relações do Brasil com os Estados Unidos. Os dados permitem quantificar objetivamente parte dos motivos que explicam a atenuação. Para ela concorrem diferentes questões políticas, econômicas, culturais, de valores.

O unilateralismo da primeira década do século XXI enfraqueceu a capacidade norte-americana de uso de um de seus instrumentos mais importantes no século XX, o *soft power*. Esse enfraquecimento, visto em temas como direitos humanos e meio-ambiente, é uma característica que parece consolidar-se no século XXI. Diferente do que aconteceu no século XX, quando os Estados Unidos foram uma referência constante, seja pela busca de relações privilegiadas – como parecia ser a política de Joaquim Nabuco (BUENO, 1995) e de outros – pela tendência à oposição, particularmente no período da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável, por um distanciamento discreto, seja ainda pela política de barganha. Para Ferreira (2001), trata-se da busca de interesses autocentrados. Hirst (2009) fala em movimento circular de expectativas e frustrações recíprocas, ainda que assimétricas. A evolução recente, no século XXI, sugere um novo direcionamento de fenômenos com raízes anteriores. O que se chama de autonomia pela diversificação. É possível que essa diversificação seja o fato mais importante para explicar porque as relações fluem pelo leito de uma razoável tranquilidade.

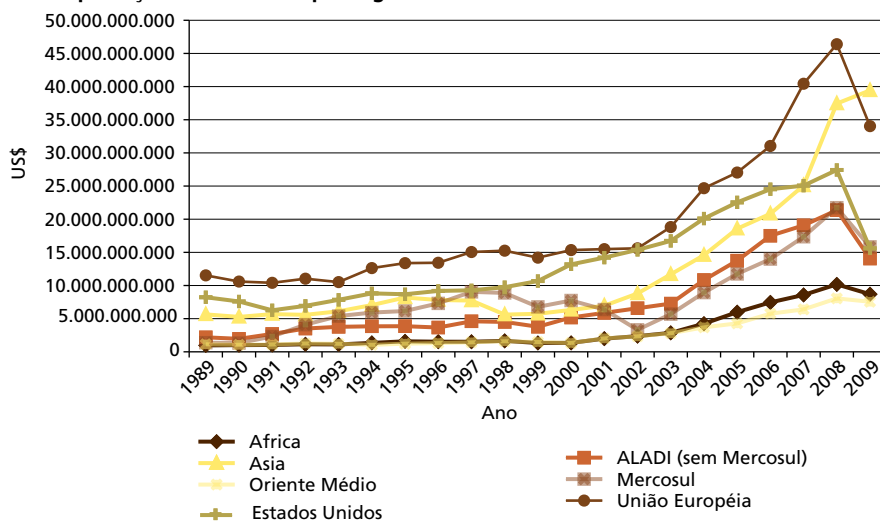
Os gráficos 1, 2 e 3 mostram as mudanças ocorridas na estrutura do comércio exterior do Brasil, a partir de 1989 a 2009. Neles, apresenta-se a evolução das importações e exportações e os saldos alcançados no mesmo período.

GRÁFICO 1
Importações brasileiras – por região

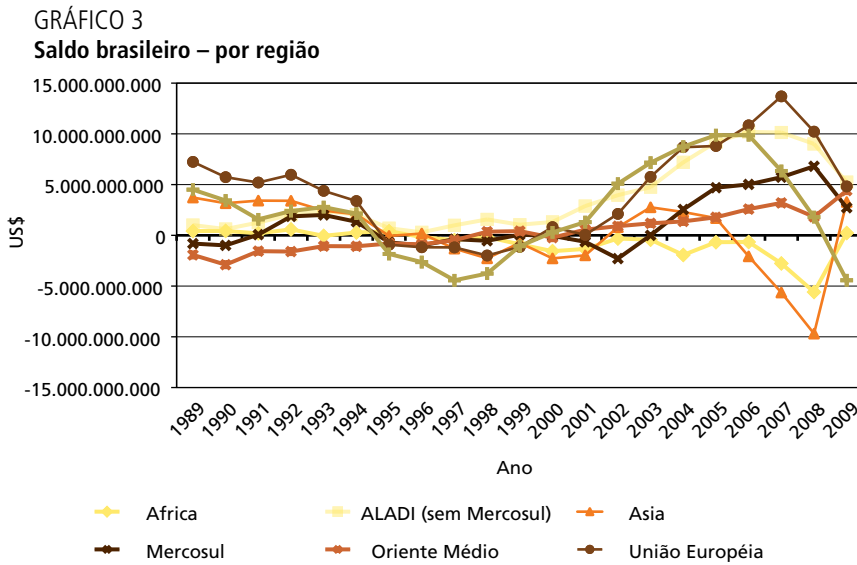


Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex)/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

GRÁFICO 2
Exportações brasileiras – por região



Fonte: Secex/MDIC.



Fonte: Secex/MDIC.

Nos gráficos 1, 2 e 3, identifica-se a evolução em termos de crescimento e de direcionamento do comércio internacional do Brasil. As taxas de crescimento maiores deram-se em direção à União Europeia e à Ásia, com grande destaque para a China. Enfatiza-se também o impacto comercial da crise financeira iniciada no segundo semestre de 2008 sobre o comércio internacional de todos os países, inclusive do Brasil. Ressalte-se que diferentemente da tendência geral, as exportações para a Ásia aumentaram também em 2009, viabilizando a melhora do saldo comercial do Brasil com essa região. As relações com o Japão em parte estagnaram. O detalhamento dos dados mostra que as exportações para os Estados Unidos, ainda que crescendo relativamente menos, continuaram de grande importância. É relevante destacar, visto que isso tem consequências políticas, que os bens brasileiros exportados aos Estados Unidos têm maior valor agregado, há maior incidência de produtos manufaturados, ainda que de baixa intensidade tecnológica. Isso sugere de forma clara que a importância do mercado norte-americano se mantém. Para fortalecer essa qualidade de comércio, é importante enfatizar o papel das empresas norte-americanas instaladas no Brasil e o conseqüente comércio intrafirmas por elas realizado. O interesse dos empresários brasileiros pelos Estados Unidos é fortemente indicativo. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) abriram em 2005 escritório em Washington, o Brazil Industries Coalition (BIC),⁶ que tem o

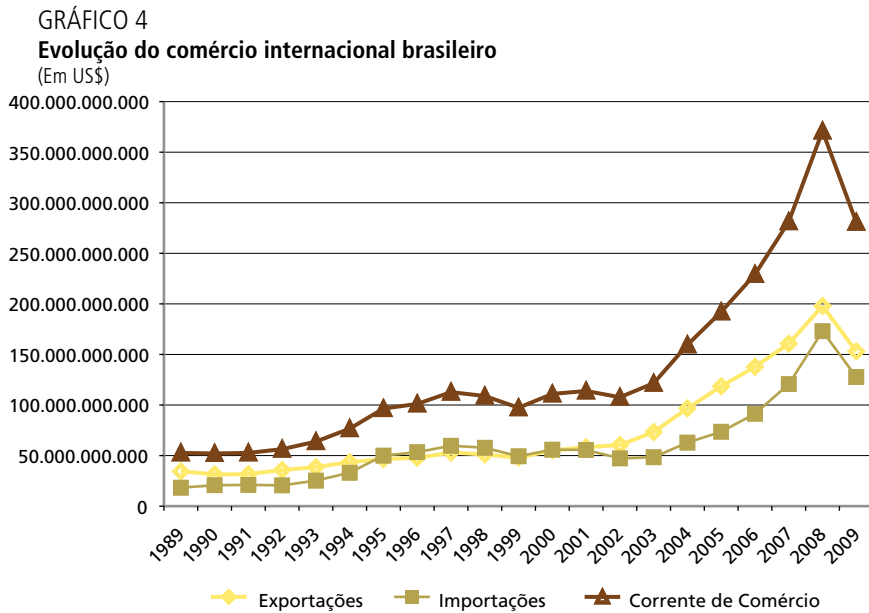
6. Disponível em: <www.bic-us.org>.

papel de acompanhar de perto as negociações comerciais de que participam os Estados Unidos, seus mecanismos de formulação, particularmente o USTR, e agir como *lobby* dos interesses empresariais, particularmente dos industriais. Em São Paulo, é muito ativa a American Chamber of Commerce for Brazil (AMCHAM). Nesse caso, trata-se de uma estrutura para articular os interesses empresariais norte-americanos existentes há muitos anos. Percebe-se, portanto, que o interesse de atores sociais, a capacidade de pressão sobre o governo visando fortalecer os laços com os Estados Unidos é importante, tendo raízes sociais relevantes, mesmo considerado o quadro de atenuação da centralidade.

O significado dos Estados Unidos para o superávit comercial brasileiro deve também ser destacado, tendo sido o mais importante de todos entre 2000 e 2006. O superávit com a União Europeia superou aquele com os norte-americanos em 2007, mas se deve considerar que com este bloco o valor agregado das exportações é menor, predominando o peso de *commodities*. Nos anos de 2008 e 2009, melhorou o saldo com a África, mas sobretudo com a Ásia, como se disse. Para esta região destacam-se as exportações de produtos primários.

O gráfico 4 mostram o crescimento do comércio internacional brasileiro na década de 1990 e nos anos 2000. A corrente de comércio evolui de US\$ 52 bilhões em 1989 para US\$ 371 bilhões em 2008, expansão de mais de 700%, diminuindo fortemente em 2009 como consequência da crise⁷. O crescimento na corrente de comércio deu-se com todas as regiões consideradas nos gráficos 1, 2 e 3 – Estados Unidos, Mercosul, União Europeia, África, Ásia, Oriente Médio –, mas o desenvolvimento maior foi com a União Europeia e a Ásia. Esse desempenho reflete o crescimento da economia mundial durante a primeira década dos anos 2000, até 2008. Entre 1989 e 2002, a corrente de comércio exterior brasileira dobrou; em seis anos, de 2003 a 2008, triplicou. Deve-se considerar essa evolução comparativamente aos dados do comércio internacional. A aferição qualitativa deve levar em consideração o tipo de mercadoria, ou de serviço, importado e exportado. O que se deve aqui destacar é que o Brasil em termos quantitativos acompanhou o aumento do comércio, com isso garantindo seu peso nas negociações internacionais.

7. Os dados que deram origem aos gráficos 4, 5, 6 e 7 são respectivamente as tabelas A.1, A.2, A.3 e A.4 e estão disponíveis no Anexo.



Fonte: Secex/MDIC.

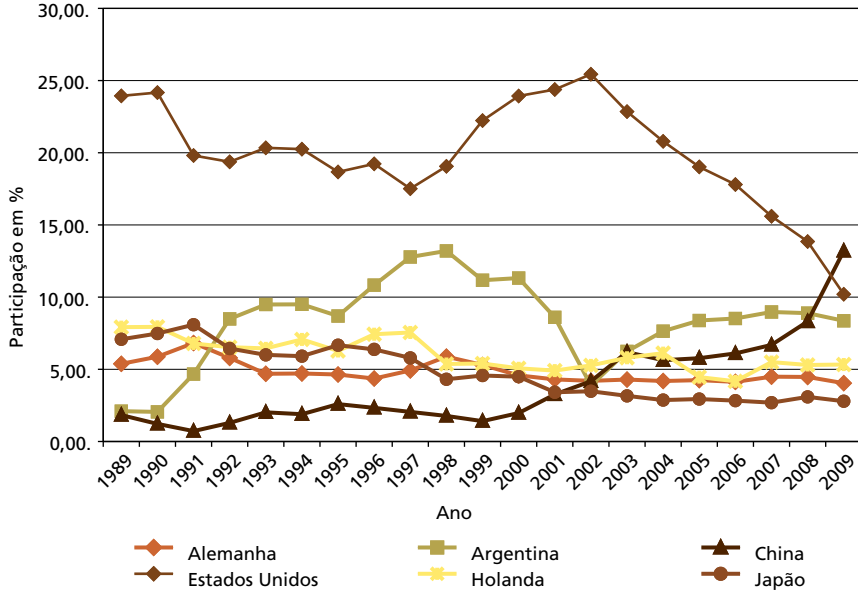
Nesta parte do artigo, em que se discute de que modo as alterações no perfil da inserção econômica brasileira no mundo influenciam as relações com os Estados Unidos, observa-se a evolução das relações comerciais de modo comparativo, considerando os outros principais parceiros. Verifica-se que nessas relações há novidades de grande relevância, que em parte explicam a reiteração por parte das elites e do governo brasileiro da própria identidade de *global trader* e de *global player*. Ressalta-se que parte das opções e das inclinações em política exterior e na relação com os Estados Unidos encontra explicações na economia. Não deriva necessariamente de escolhas políticas e ideológicas a opção pelo relativo rebaixamento do interesse pelos Estados Unidos. Há um reconhecimento de que esse país continua mantendo seu papel central na economia e na política mundial, bem como são uma referência fundamental para o Brasil. Contudo, são menos centrais do que antes. Para Hurrell (2009), nos Estados Unidos considera-se que haveria influência do realismo político, da teoria da dependência e do marxismo na formulação da política brasileira. Inversamente, para os brasileiros e para muitos latino-americanos haveria a imagem de que a política dos Estados Unidos seria guiada por lógicas ideológicas, como foi o anticomunismo, a segurança e o liberalismo como princípio. No tocante ao Brasil, lembra ainda Hurrell (2009), este país foi considerado atrasado nos anos 1990 por demorar no caminho das reformas liberais. Na explicação das relações entre países no século XXI, deve-se considerar o enfraquecimento de pressupostos ideológicos, enfraquecimento que

deriva dos fatos, particularmente dos econômicos, vividos nos últimos anos: crise financeira, dificuldades no processo de globalização, nas negociações comerciais etc. Isso leva a explicar o que se chama no senso comum de pragmatismo, uma atenuação de expectativas, de parte a parte, que acabará por recolocar em termos contemporâneos essas relações. No senso comum, “em termos maduros”.

Os gráficos 5 e 6 mostram claramente a evolução das relações comerciais do Brasil com um grupo de países selecionados, os principais parceiros. Com o objetivo de identificar os fundamentos das relações com os Estados Unidos, evidencia-se a comparação com esse país. Os Estados Unidos representavam, em 1989, 23,94% do total das exportações do Brasil e 20,42% das importações. Em 2009, esses números eram 10,20% e 15,68%, respectivamente. Esses dados são por si só extremamente significativos. Mais importância alcançarão se forem levadas em conta as relações econômicas do Brasil com esse país ao longo de todo o século XX. Desde o início do século até os anos 1960, a corrente de comércio com o país norte-americano representava aproximadamente 60% do comércio internacional do Brasil, concentrado nas exportações de café ao primeiro. Os Estados Unidos são ainda hoje o primeiro parceiro em termos de corrente de comércio, mas já não o é em termos das exportações. Não é possível definir, como mostram os dados dos gráficos 5 e 6, se o intercâmbio com a China ultrapassará de forma definitiva aquele que o Brasil manteve com os Estados Unidos com relação a essa variável. Observa-se que em 2009 as exportações para a China superaram aquelas para os Estados Unidos, mas as importações do país norte-americano continuam sendo maiores.

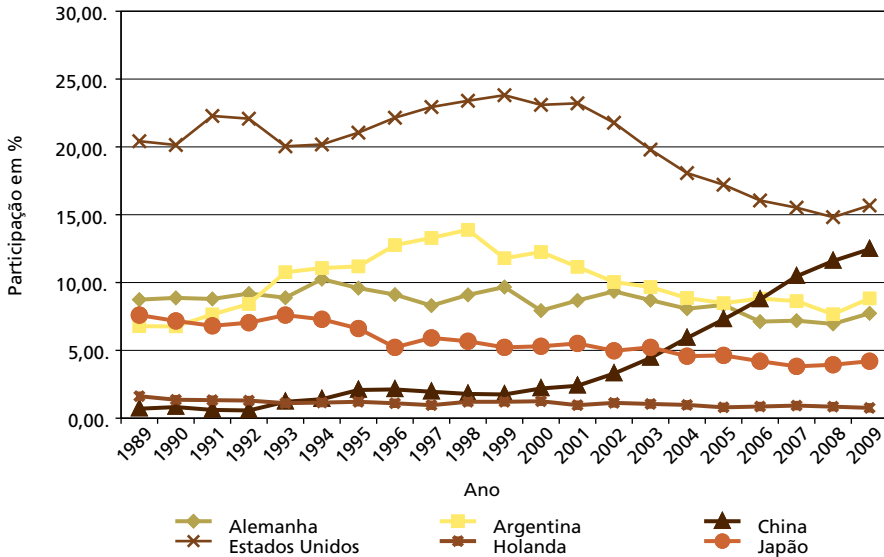
Retomando a análise dos gráficos 5 e 6, observa-se que as exportações para a China evoluíram de 1,83% para 13,20% e as importações de 0,70% para 12,46% entre os anos de 1989 a 2009. Entre o grupo de países selecionados, houve pequena diminuição percentual da corrente de comércio com a Alemanha, forte diminuição percentual com o Japão e alternâncias com a Argentina. O que importa sinalizar é que o direcionamento da inserção externa da economia brasileira – setor da economia em que os efeitos da globalização se fazem sentir (aumentando o grau de internacionalização) – modificou-se profundamente nas décadas de 1990 e de 2000.

GRÁFICO 5
Participação do total de exportações do Brasil – por país



Fonte: Secex/MDIC.

GRÁFICO 6
Participação do total de importações do Brasil – por país



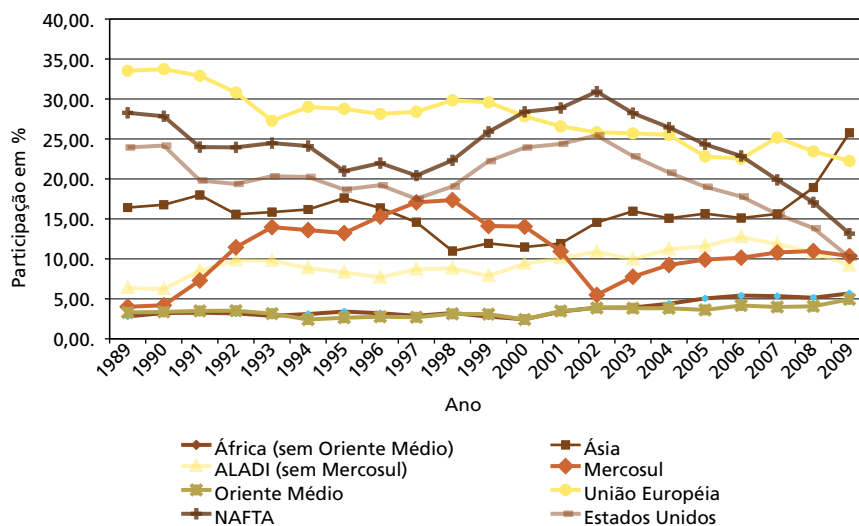
Fonte: Secex/MDIC.

Ao examinar os dados do comércio internacional por regiões (gráficos 7 e 8), apreende-se um aumento percentual modesto, mas contínuo em relação a áreas como a África e, no tocante às exportações, também o Oriente Médio. Em relação a esta última região, houve uma radical diminuição das importações, consequência do redirecionamento da matriz energética brasileira, tendo a dependência do petróleo dos Países Árabes do Golfo diminuído verticalmente.

Uma característica importante, que se nota no gráfico 7, é a acentuação da diversificação das exportações brasileiras que estão menos concentradas em determinados países ou regiões. No gráfico 8, relativo às importações, verifica-se que houve também um aumento na diversificação de fornecedores. Se esta tendência se confirmar nos próximos anos e décadas, haverá uma distribuição de relações comerciais e econômicas que terá impacto para a posição internacional do país e poderá contribuir para acelerar certas tendências. Impacto que ampliará fenômenos em curso, criando bases para a diversificação e o diálogo maduro como um número cada vez maior de países. Esse cenário tem consequências não apenas para as relações com os Estados Unidos, mas também para a integração regional, levando à necessidade de ações políticas que reflitam essas mudanças. Trata-se de mudar prioridades e de aumentar a capacidade no relacionamento com um número crescente de Estados. Da mesma forma que a importância histórica das relações do Brasil com os Estados Unidos explicam também as dificuldades e crises, certamente uma mudança de tendência significará o aumento de dificuldades em outras regiões.

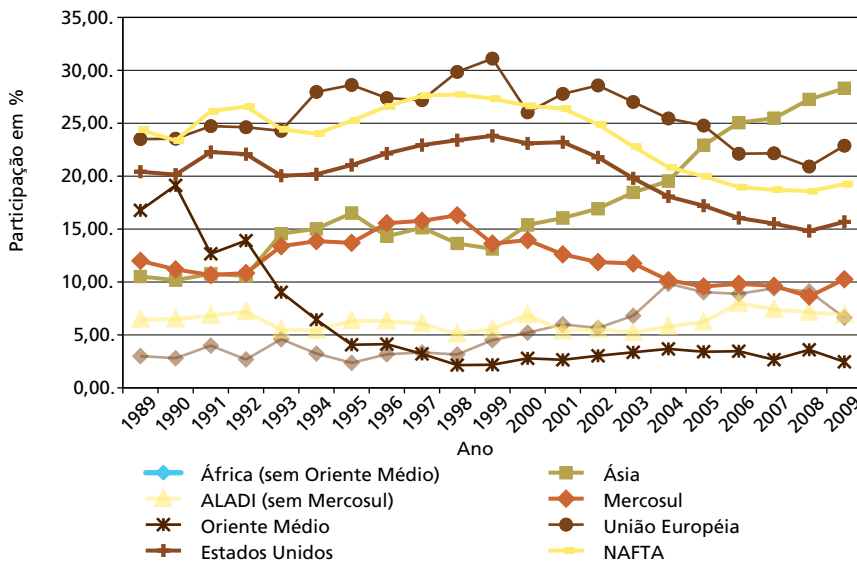
GRÁFICO 7

Participação do total de exportações do Brasil – por região



Reconhecida a importância do comércio internacional, com significativo peso para o fenômeno chamado globalização, deve-se registrar que não é o comércio o único fator que deve ser avaliado ao considerar as relações econômicas entre os Estados. No campo do comércio, os governos devem considerar fatores prospectivos, isto é, a potencialidade de um país e de um mercado, a qualidade do comércio e o impacto sobre a balança comercial e de pagamentos.

GRÁFICO 8
Participação do total de importações do Brasil – por região



Fonte: Secex/MDIC.

Na tabela 1, verifica-se que nos últimos 11 anos, de 1999 a 2009, os Estados Unidos, ainda que com oscilações, foram o país que mais contribuiu para o superávit da balança comercial brasileira, situação alterada em 2009, refletindo a crise por que passa sua economia. O papel da China foi alterno, não apresentando uma tendência definida, sendo positivo o saldo para o Brasil em 2009. Pensando em cenários futuros, deve-se ter em conta que a crise financeira, com epicentro nos Estados Unidos, terá consequências comerciais e econômicas gerais. Se a tendência que prevaleceu nos anos 2000, de desvalorização do dólar, persistir, as exportações norte-americanas, e também as chinesas, serão beneficiadas. Até aqui, apesar de pressões de diferentes origens, o iuane alinha-se com o dólar. A questão monetária é importante para as relações do Brasil com os Estados Unidos, da mesma forma que o é para as relações que todos os Estados têm com eles, e poderá ser um potencial fator de agravamento de tensões nas relações bilaterais.

A tentativa norte-americana de descarregar parte dos custos de sua crise sobre o resto do mundo leva, a partir de 2008, à possibilidade de uma tendência ao questionamento do papel que os Estados Unidos tiveram na qualidade de *lender of last resort* (KINDLEBERGER, 1989), desde 1945. O que não significa que não poderão mais exercer esse papel, pois eles têm recursos importantes dos quais lançam mão, como se demonstrou na própria crise financeira de 2008 a 2009. Esses recursos lhe permitiram agir individualmente ou em conjunto ao longo da crise, por meio de operações de *swaps*. Isto é, se estaria frente a um movimento qualitativo de novo tipo, pelo qual os Estados Unidos acentuariam o que fizeram em 1971, quando se findou a paridade ouro-dólar. Esta evolução, como se sabe, pode ter consequências diferentes: aumento do egoísmo dos Estados ou tentativas de fortalecimento de ações concertadas. Em outras palavras, em razão da crise, poderiam ser levados a abdicar parcialmente do papel de garante universal, de forma a manter-se na perspectiva apenas da preservação unilateral. As consequências seriam inúmeras: enfraquecimento do multilateralismo, dificuldades nas negociações para o fortalecimento do comércio internacional, em primeiro lugar a Rodada Doha, problemas na determinação da moeda ou das moedas de reserva internacional, busca de resolução nacional dos problemas financeiros. Do ponto de vista das relações econômicas do Brasil com os Estados Unidos, fortalecer-se-ia no Brasil a busca pela diversificação, estimular-se-ia a procura de outros mercados e parcerias e acentuar-se-ia o debate sobre o significado de manter o dólar como moeda de reserva hegemônica. Se se concretiza a diminuição do papel internacional norte-americano, seriam atingidas as relações externas nos campos político, financeiro, tecnológico. No campo do comércio, deve-se prever uma tendência crescente ao aumento das exportações norte-americanas para o Brasil e maiores dificuldades para a venda dos produtos brasileiros naquele país, com probabilidade de romper-se a sequência de superávits favoráveis ao Brasil. Os resultados de 2009 nesse sentido devem ao menos chamar atenção, mesmo se não sejam sinais definitivos de uma evolução. Sendo esse um dos cenários possíveis, vista a importância do mercado e da economia norte-americana, explica-se a atenção que os empresários brasileiros dirigem a esse país. Buscam aumentar o *share* dos produtos brasileiros e, ao mesmo tempo, sinalizam medidas de preservação dos ganhos já alcançados. Não se pode diagnosticar um decréscimo da centralidade norte-americana, mas há sinais de dificuldades importantes não apenas no campo da economia.

TABELA 1
Saldo das exportações brasileiras – por país
 (Em US\$ mil FOB)

	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Holanda	Japão
1989	253.985.085	-516.565.919	500.338.743	4.502.233.676	2.426.160.597	1.047.817.735
1990	11.927.631	-754.579.633	213.011.518	3.433.579.132	2.213.151.299	866.211.659
1991	309.539.103	-133.124.762	97.365.285	1.576.866.562	1.866.967.960	1.123.198.336
1992	183.129.525	1.308.358.316	343.256.585	2.394.090.565	2.071.029.073	859.497.158
1993	-434.138.676	941.512.820	474.538.436	2.781.084.351	2.207.292.514	394.210.850
1994	-1.342.407.572	473.898.347	358.920.223	2.141.850.688	2.697.686.377	162.153.998
1995	-2.636.114.969	-1.550.256.865	162.022.480	-1.836.686.258	2.314.627.425	-199.265.941
1996	-2.778.673.722	-1.635.434.998	-19.054.666	-2.635.837.599	2.961.774.055	263.358.150
1997	-2.350.235.013	-1.171.874.068	-78.207.294	-4.431.107.444	3.421.561.571	-466.312.861
1998	-2.245.243.533	-1.275.264.172	-128.926.455	-3.767.425.942	2.048.166.255	-1.069.399.470
1999	-2.222.875.587	-448.070.812	-189.076.989	-1.065.923.718	1.998.529.177	-383.121.436
2000	-1.901.003.599	-605.547.246	-136.796.720	290.350.846	2.098.597.232	-486.824.738
2001	-2.321.025.977	-1.196.727.239	573.732.892	1.303.080.941	2.330.512.792	-1.073.856.255
2002	-1.879.016.990	-2.397.276.842	966.985.031	5.090.370.273	2.648.110.912	-244.988.689
2003	-1.063.681.983	-102.842.869	2.385.562.162	7.158.624.345	3.738.921.408	-204.910.434
2004	-1.025.223.746	1.821.155.442	1.730.928.559	8.742.173.763	5.301.713.242	-94.430.147
2005	-1.112.127.801	3.689.042.907	1.480.477.619	9.873.223.699	4.698.864.312	77.595.170
2006	-812.254.284	3.686.329.292	411.920.393	9.867.268.845	4.962.647.222	54.888.023
2007	-1.457.666.224	4.012.699.656	-1.872.459.555	6.341.767.787	7.724.780.079	-287.843.920
2008	-3.175.863.561	4.347.179.409	-3.602.675.276	1.795.086.949	9.005.432.880	-692.494.479
2009	-3.690.770.979	1.503.630.156	4.279.555.559	-4.426.825.533	7.177.709.679	-1.098.021.418

Fonte: Secex/MDIC.

Outros fatores têm grande importância para as relações econômicas internacionais. Destaca-se o investimento estrangeiro direto (IED). Os Estados Unidos, como se verifica na tabela 2, têm sido importantes como fornecedores de capital para o Brasil. Trata-se de uma tendência histórica, que remonta ao início do século XX, quando ultrapassaram a Grã-Bretanha. Continuaram com grande peso, ainda que relativamente atenuado nas últimas décadas, a partir dos anos 1960, quando outros países desenvolvidos começaram a participar em larga escala com IED no Brasil, diminuindo o *share* norte-americano. Nos anos de 1996 a 2008, os Estados Unidos continuaram investindo no Brasil, com oscilações, sem se consolidar uma tendência estável de crescimento ou de decréscimo, tanto em termos absolutos como comparados aos investimentos estrangeiros totais. A China manteve, até o momento, níveis baixos de investimentos no Brasil, continuando a ter significativa importância os europeus e os japoneses.

As diferenças entre a evolução dos fluxos de comércio e de IED em termos relativos é importante indicador das razões pelas quais as relações do Brasil com os Estados Unidos continuam tendo grande significado. No comércio internacional em geral, e no comércio entre os dois países em particular, ganhou crescente significado o comércio intrafirma. Este tem influência, por sua vez, no comércio do Brasil com terceiros países, particularmente com a Argentina e o México, como é visível na análise de cadeias produtivas particulares. Seria o caso do setor automotivo e de autopeças. Verificam-se, portanto, tendências alternas, que ajudam a explicar a continuidade da centralidade norte-americana para a política exterior do Brasil, em um contexto de crescentes dúvidas e perplexidades, e no qual o país surge melhor posicionado pela atenuação da importância relativa desses vínculos.

TABELA 2
Investimento estrangeiro direto no Brasil
(Em US\$ milhões)

	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Japão	Holanda
1996	212,02	30,06	–	1.975,38	192,19	526,77
1997	195,93	186,89	–	4.382,33	342,11	1.487,87
1998	412,79	113,32	–	4.692,47	277,77	3.364,99
1999	480,83	87,79	–	8.087,61	274,27	2.042,47
2000	374,56	112,71	–	5.398,71	384,74	2.228,04
2001	1.047,46	56,77	28,08	4.464,93	826,60	1.891,85
2002	628,29	88,47	9,74	2.614,58	504,48	3.372,46
2003	507,61	76,16	15,51	2.382,75	1.368,35	1.444,88
2004	794,73	80,50	4,35	3.977,83	243,17	7.704,85
2005	1.269,32	112,23	7,56	4.644,16	779,08	3.207,92
2006	848,27	124,96	6,65	4.433,68	647,52	3.494,94
2007	1.756,78	71,07	24,30	6.039,19	464,63	8.116,13
2008	1.036,57	125,62	38,42	6.917,95	4.098,78	4.623,68

Fonte: Banco Central.

Como se argumenta, os fatores que compõem os estímulos de determinadas formas de inserção internacional são muitos: fluxos de capitais, tecnologia, valores, cultura e relações de poder. O comércio é um dos fatores de grande importância. O destino e a origem razoavelmente diversificados do comércio exterior brasileiro é um dos fatores que oferece base concreta aos argumentos universalistas de sua política externa.

Reitera-se que os temas da soberania, da autonomia e do universalismo estão no centro da ação dos governos brasileiros, ainda que com alternâncias, há décadas. Estiveram presentes de algum modo no Império e no início da República, a partir de 1889. Foram importantes a partir da década de 1930 e

nos governos militares essas questões não desapareceram. Esses temas, assim como o regionalismo e a integração regional, foram importantes na elaboração da Constituição de 1988. Apresentaram-se sob marcas específicas no governo Fernando Henrique Cardoso e surgem com vigor no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. São essas as diretrizes que pautam a relação com os Estados Unidos, seja no plano bilateral, como se procura demonstrar, seja no plano continental e universal. Comumente se afirma que essas relações ganharam maturidade. Os diplomatas falam em agenda positiva.

Como se acredita ter demonstrado, as relações caminham sobre trilhos tranquilos, de normalidade. Há uma agenda positiva, mas há aspectos em que as diferenças se fazem sentir. Pode-se afirmar que no campo dos interesses econômicos, investimentos e comércio, há contenciosos. Prevalece, porém, o respeito das regras, das normas estabelecidas. No campo que implica os modos de compreender o mundo, em vista das diversas formas de vê-lo, manifestam-se diferenças. Parece que no campo das percepções o tom das relações parece pior do que a estrutura objetiva de interesses levaria a pensar, segundo Hurrell (2009). Na visita de Hillary Clinton ao Brasil em março de 2010, as diferenças de posições no tocante à questão do enriquecimento de urânio pelo Irã foram explícitas, mantendo-se no patamar das que existem entre países soberanos e com pesos, ainda que muito diferentes, no concerto internacional. Há um razoável conhecimento de parte dos Estados Unidos, do governo e de parte importante de suas elites, com exceção de neoconservadores, do papel do Brasil na América Latina, na busca do equilíbrio (SWEIG, 2010). Como foi dito, a perspectiva conservadora, confiante na excepcionalidade norte-americana, confia na possibilidade de continuidade do unilateralismo, apoiado sobre a própria força econômica e estratégica.

O crescimento da economia mundial a partir de 2001 – interrompido em 2008 – com destaque para o papel da Ásia, especialmente o da China, a ênfase atribuída pelo Brasil às negociações na OMC e à utilização da organização para fortalecer suas posições, e à alta do preço das *commodities* desde 2003 (PRATES, 2006), todos esses fatores contribuíram para que setores empresariais e grupos importantes do governo buscassem reorientar o foco de seus interesses. O comportamento brasileiro frente à crise financeira e econômica de 2008 sugere que a ênfase na busca de um sistema mundial multipolar e do fim do unilateralismo se apoia na percepção de que a maximização de capacidades ocorre pela participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais. O dinamismo da atuação brasileira no G-20 financeiro evidencia isso. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao fim da Cúpula do G-20 financeiro sobre Economia Mundial e Mercados Financeiros em 2008, concluía: “o dado concreto é que, pela força política, pela representação dos países que foram inseridos no G-20, eu penso que não tem mais nenhuma lógica tomar decisões sobre economia, sobre política, sem

levar em conta esse fórum de hoje” (BRASIL..., 2008). Fica clara a expectativa do governo brasileiro frente às negociações globais. Isso fortalece o interesse pela busca de relações construtivas com os Estados Unidos, pois em qualquer circunstância seu papel é da máxima importância.

Mesmo privilegiando a agenda multilateral, depois da reunião ministerial da OMC em Genebra em julho de 2008, a formulação da política comercial, como discutido, passa a agir tendo em vista a possibilidade de cenários alternativos, inclusive o de um *downgrade* do mandato de Doha (VEIGA; IGLESIAS; RIOS, 2009). Por isso mesmo, o esforço do governo e de diferentes atores empresariais no sentido de assegurar e fortalecer as próprias posições *vis-à-vis* os Estados Unidos. Não apenas pelo seu peso global, mas também para assegurar os interesses no plano bilateral, caso se atenuem o ímpeto globalista.

Em outras circunstâncias – é essa a novidade que se deve ressaltar – a política brasileira poderia provocar tensões com os Estados Unidos. O objetivo da autonomia, as decisões econômicas que buscam preservar a soberania, inclusive sobre recursos econômicos, a preservação de razoável capacidade de planejamento e de investimento, seriam considerados de forma hostil pela administração norte-americana e pelos grupos de interesse sediados naquele país. Tal circunstância é totalmente diferente dos anos 1990, momento que se criticava a lentidão das reformas no Brasil. Nesta fase, as decisões brasileiras não encontravam resistências significativas, ainda que em alguns casos não fossem recebidas com entusiasmo. Duas razões principais fundamentavam esse argumento: *i*) a posição brasileira não contribuía diretamente para o fortalecimento de inimigos dos Estados Unidos e para o prejuízo de seus diversificados interesses, ainda que em aspectos específicos os contraste; e *ii*) as crises internas norte-americanas, financeira, de valores, a dificuldade para resolver crises internacionais, abriam o campo para mudanças de equilíbrios, tema de primordial interesse para o Brasil. Se isso vale no plano das relações econômicas, o mesmo podia ser dito no plano das relações políticas, nos temas de interesse estratégico e outros. Por esta análise, isso permanece válido no século XXI. Diferenças no tocante a questões estratégicas poderiam levar a um aumento das dificuldades, mas dificilmente reverteriam o quadro que se está delineando.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Russel e Tokatlian (2008, p. 22), ao discutirem as possíveis estratégias da América Latina frente aos Estados Unidos, consideram que para os países da região é útil:

O multilateralismo vinculante (que) implica a utilização das instituições internacionais para se opor a propostas ou ações dos Estados Unidos que violem a legalidade internacional, e para induzi-los, com outros países, a aderir a acordos e regimes internacionais que necessitem a sua participação para ser eficientes, assim como concertar com outros países a fim de ampliar a capacidade de ação coletiva frente a Washington.

Se essa análise cabia antes do governo Obama, quando prevaleceram formas de ação unilateral, como afirmam os autores, pode-se afirmar que se defronta o novo cenário, visto que o desastre provocado pelo governo Bush (2001-2009) e a crise iniciada em 2008 obrigam a uma maior aceitação do multilateralismo, mesmo que ainda não consolidado. É certo, há áreas muito importantes, em alguns momentos decisivos, particularmente as de segurança, em que o risco de unilateralismo pode sobreviver. A preocupação do Brasil pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como se persiste em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, a busca da manutenção do diálogo visando ao respeito às decisões dos órgãos internacionais, são todos pontos que permitem visualizar dificuldades nas relações bilaterais. A perspectiva do governo brasileiro em relação ao multilateralismo, pode-se afirmar, é normativa, sinaliza que é a concepção de mundo que defende. Não se trata de uma perspectiva realista, isto é, da consideração de que o meio internacional é prevalentemente multilateral. Parece ser a sinalização oferecida, mesmo reconhecendo que a realidade é diferente e exige agir também por outros meios.

A debilidade econômica norte-americana não esconde que o desequilíbrio estratégico continua muito grande em seu favor, não apenas com o Brasil, mas com todos os Estados. Para a política externa brasileira, os desenvolvimentos recentes do sistema político-econômico internacional, do início dos anos 1990 até os dias de hoje, fortaleceram os valores da autonomia, da soberania e do universalismo enquanto matrizes de inserção. Além de projetar um lugar de destaque para o país nas discussões dos principais temas da agenda internacional, o ativismo externo brasileiro busca fortalecer o multipolarismo e as organizações internacionais como instâncias privilegiadas de ordenamento da estabilidade internacional. Da mesma forma, o país tem buscado intensificar suas relações com os novos polos de poder, que tendem a se tornar crescentemente relevantes na configuração do sistema internacional.

Em relação aos Estados Unidos, apesar de manifestações jornalísticas que apresentam o *Brazil: a new counterweight to the United States* (BRAZIL..., 2009), não se trata de competir nem de criar blocos antagônicos, como sugerem as declarações dos representantes da perspectiva chamada bolivariana, mas de dialogar,

negociar, contrapor-se partindo do pressuposto dos interesses nacionais, que incluem o combate à miséria, à diminuição das gravíssimas desigualdades que persistem no Brasil, à defesa de políticas adequadas de proteção ambiental preservando as políticas de desenvolvimento etc. A posição brasileira, segundo repetidamente declaram os representantes do governo, não parte de qualquer *partie-pris* mas das realidades existentes. Algumas vozes norte-americanas parecem reconhecer isso.

É tempo de trabalhar de forma mais próxima com o Brasil na busca dos interesses em comum relativos ao fortalecimento da governança global, da promoção da estabilidade regional, da proteção ao meio ambiente e à saúde pública, da liberalização e expansão do comércio internacional na agricultura e nos serviços e na segurança energética (LOWENTHAL, 2008, p. 37-38).

Para Patriota (2008), os fundamentos de uma relação objetiva com os Estados Unidos existem, ganham *status* de relações de Estado, o que seria explicitamente confirmado por uma resolução de outubro de 2007 da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Representantes, em que se afirma que os dois países têm diálogo estratégico. Esse *status* tem origens anteriores, em 2002, tendo como formulador Nicholas Burns, quando subsecretário de Estado para Assuntos Políticos. Foi utilizado para outros países: China, Índia, Japão, Rússia.

Os temas de convergência na administração Bush nos anos 2000 com o governo Lula foram inúmeros, alguns alcançando destaque, como o que resultou no Memorando de Entendimento para o Avanço da Cooperação em Biocombustíveis, assinado pelos dois presidentes em Brasília, em março de 2007. O diálogo teve continuidade, incluindo temas políticos, econômicos e outros. Em relação a questões como a ampliação do Conselho de Segurança há avanços, mas não substantivos até aqui. Do mesmo modo, conflitos, inclusive divergências substantivas sobre como enfrentar o nó agrícola nas negociações da OMC, continuam, mas o contexto das relações comerciais e financeiras encontra-se em estágio de razoável equilíbrio.

O Brasil avançou em alguns objetivos no contexto multilateral, como a ampliação das cotas dos países em desenvolvimento no FMI, para o que a aprovação norte-americana era fundamental. A agenda bilateral possui temas de não fácil solução: tráfico de drogas, questões ligadas ao terrorismo, segurança regional e democracia, segurança energética e questões correlatas, petróleo, etanol e biocombustíveis, energia nuclear, tratamento da propriedade intelectual e patentes, direitos humanos, migrações, meio ambiente, proliferação nuclear, todos temas que se acrescentam à grande temática da economia e do comércio (HORNBECK, 2006; SEELKE; MEYER, 2009).

O estudo das relações entre Brasil e Estados Unidos deve ter como foco duas questões: o papel dos Estados Unidos no mundo e o papel que o Brasil desempenha, assim como o desenho dos cenários futuros. Neste artigo, acredita-se ter demonstrado como os dois temas estão vinculados. Possivelmente as relações Brasil – Estados Unidos tenham melhorado a partir de 1994, de modo aparentemente inesperado depois de 2003, pela explicitação objetiva de um patamar mais alto na inserção internacional do Brasil e como consequência das dificuldades que foram acumulando as administrações Clinton e Bush no sentido de manterem a hegemonia incontestada. Apesar das fortes manifestações de unilateralismo, foi-se demonstrando necessária a negociação. A relação dos Estados Unidos com o Brasil, nesse sentido, não é um fato particular no mundo contemporâneo. Por outros caminhos, com outros problemas, algo semelhante verifica-se nos casos da Índia, com quem foi assinado acordo nuclear, e da China, rival absolutamente imprescindível. Se isso preanuncia um mundo multilateral, com a predominância do universalismo, um mundo em que a ideia da excepcionalidade, cara aos neoconservadores, seja abandonada, seja limitada aos aspectos históricos, ainda não se sabe. A autonomia e a soberania como objetivos do Brasil parecem encontrar terreno melhor para se afirmar.

REFERÊNCIAS

AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina**: a construção da hegemonia. São Paulo: UNESP, 2002.

BANDEIRA, L. A. V. M. **Discurso no recebimento do título *Honoris Causa* na Universidade Federal da Bahia**. Salvador, 16 set. 2009.

BARBOSA, R. A. O lugar do Brasil no mundo. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 5, n. 2, 1996.

BARBOSA, R. A.; CÉSAR, L. F. P. O Brasil como “global trader”. *In*: FONSECA JR., G.; CASTRO, S. H. N. (Org.). **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra, 1994. v. 1.

BHAGWATI, J. U. S. trade policy: the infatuation with Free Trade Agreements. *In*: BHAGWATI, J.; KRUEGER, A. (Org.). **The dangerous drift to preferential trade agreements**. Washington, DC: AEI Press, 1995.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior. Departamento Econômico, Coordenação Geral de Organizações Econômicas. **Visita do Comissário Europeu para Comércio, Senhor Pascal Damy**. Maço de apoio. 31 jan. 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior (Secex) - **Dados Estatísticos** Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/internaphp?area=5&menu=2033&refr=576>>. Acesso em: 16 mar. 2010.

BRASIL não perdeu prestígio. Ele nunca foi tão alto. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 19 out. 2006.

BRASIL volta da reunião com trunfos nas mãos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 17 nov. 2008.

BRAZIL: a new counterweight to the United States. **Times**, Estados Unidos, 20 set. 2009.

BUENO, C. **A República e sua política exterior (1889 a 1902)**. São Paulo: EDUNESP, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

BUZAN, B. A leader without followers. The United States in world politics after Bush. **International Politics**, v. 45, n. 5, p. 554-570, 2008.

CASTRO, J. A. A. **Araújo Castro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

CERVO, A. L. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CORRÊA, L. F. S. **Delbrasgen para Exteriores**. 29 mar. 2004.

CRUZ, S. C. V. **Trajatórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: UNESP, 2007.

FERREIRA, O. S. **A crise da política externa: autonomia ou subordinação**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FONSECA JR., G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HAKIM, P. As relações Brasil – Estados Unidos: a parceria indefinida. *In*: ALMEIDA, P. R.; BARBOSA, R. A. **Relações Brasil – Estados Unidos: assimetrias e convergências**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 243-258.

HERMANN, C. F. Changing course: when government choose to redirect foreign policy. **International Studies Association**, n. 34, p. 3-21, 1990.

HIRST, M. (org.) **Brasil – Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

HORNBECK, J. F. **Brazilian Trade Policy and the United States**. Washington, 3 Feb. 2006, p. 1-27 (Congressional Research Service. RL 33258).

HURRELL, A. O Brasil e os Estados Unidos: reflexões comparativas. *In*: HIRST, M. (org.) **Brasil – Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

KINDLEBERGER, C. **Panics, manias and crashes – a history of financial crisis**. New York: Basic Books, 1989.

LANDIM, R. Congresso dos EUA ameaça retirar benefícios do Brasil. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 11 mar. 2010.

LAFER, C. Aviso n. 3 DPB-MRE/OMC. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 9 ago. 2001.

_____. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LIMA, T. Os desafios de ganhar e levar: um estudo sobre a reação dos EUA em contestações agrícolas na OMC. **Cadernos CEDEC/INEU**, São Paulo, n. 84, p. 1-38, 2009.

LOWENTHAL, A. Recomendações da política americana para a América Latina. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 16, n. 4, p. 33-40, mar./maio 2008.

MARIANO, M. P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Araraquara, 2007.

MELLO, F. C. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2000.

NARLIKAR, A. **International trade and developing countries: coalitions in the GATT and WTO**. Londres: Routledge, 2003.

OBAMA, B. **A new partnership with Latin Americas**. Maio 2008. Disponível em: <http://obama.3cdn.net.ef480f743f9286aea9_k0tmvyt7h.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2010.

PATRIOTA, A. A. O Brasil e a política externa dos EUA. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 17, n. 1, p. 97-109, jun./ago. 2008.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira, 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PRATES, D. M. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. **Política Econômica em Foco**, São Paulo, n. 7, abr. 2006.

ROUQUIÉ, A. **Le Brésil au XXI^e siècle**. Paris: Fayard, 2006.

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 16, n. 3, p. 7-27, fev. 2008.

SEELKE, C. R.; MEYER, P. J. Brazil – U.S. Relations. **Congressional Research Service**. 7-5700, RL 33456. Washington, 3 June 2009, p. 1-24.

STELZER, I. M. (Ed.). **Neocon reader**. New York: Grove/Atlantic, 2004.

SWEIG, J. E. Visita é reconhecimento tardio à liderança brasileira. *International Herald Tribune*. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 3 mar. 2010.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Office of the Spokesman**. Washington, DC, 20 Nov. 2008.

VEIGA, P. M.; IGLESIAS, R. M.; RIOS, S. P. O Brasil, a crise internacional e o G20. Breves CINDES 16, Centro de Integração de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), Rio de Janeiro, Março, 2009. Disponível em: http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=160&Itemid=41 .

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JR., H. Influências das Mudanças Internacionais para a Percepção Brasileira de Integração Regional. *Nueva Sociedad* n. 219, enero/feb., 2009. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/3584_1.pdf.

WALTZ, K. N. Structural realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n. 1, 2000.

ANEXO

TABELA A.1
Evolução do comércio internacional brasileiro
 (Em US\$)

	Exportações	Importações	Corrente de comércio
1989	34.382.619.710	18.263.432.738	52.646.052.448
1990	31.413.756.040	20.661.362.039	52.075.118.079
1991	31.620.439.443	21.040.470.792	52.660.910.235
1992	35.792.985.844	20.554.091.051	56.347.076.895
1993	38.554.769.047	25.256.000.927	63.810.769.974
1994	43.545.148.862	33.078.690.132	76.623.838.994
1995	46.506.282.414	49.971.896.207	96.478.178.621
1996	47.746.728.158	53.345.767.156	101.092.495.314
1997	52.982.725.829	59.747.227.088	112.729.952.917
1998	51.139.861.545	57.763.475.974	108.903.337.519
1999	48.012.789.947	49.301.557.692	97.314.347.639
2000	55.118.919.865	55.850.663.138	110.969.583.003
2001	58.286.593.021	55.601.758.416	113.888.351.437
2002	60.438.653.035	47.242.654.199	107.681.307.234
2003	73.203.222.075	48.325.566.630	121.528.788.705
2004	96.677.498.766	62.835.615.629	159.513.114.395
2005	118.529.184.899	73.600.375.672	192.129.560.571
2006	137.807.469.531	91.350.840.805	229.158.310.336
2007	160.649.072.830	120.617.446.250	281.266.519.080
2008	197.942.442.909	172.984.767.614	370.927.210.523
2009	152.994.742.805	127.700.013.562	280.694.756.367

Fonte: Secex/MDIC

TABELA A.2
Participação do total de exportações do Brasil – por país
 (Em %)

	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Holanda	Japão
1989	5,38	2,10	1,83	23,94	7,92	7,08
1990	5,87	2,05	1,22	24,17	7,94	7,48
1991	6,82	4,67	0,72	19,81	6,79	8,09
1992	5,79	8,49	1,29	19,37	6,53	6,44
1993	4,69	9,49	2,02	20,34	6,45	6,00
1994	4,71	9,50	1,89	20,25	7,07	5,91

(Continua)

(Continuação)

	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Holanda	Japão
1995	4,64	8,69	2,59	18,67	6,27	6,67
1996	4,36	10,83	2,33	19,23	7,43	6,38
1997	4,92	12,78	2,05	17,51	7,55	5,79
1998	5,88	13,20	1,77	19,06	5,37	4,31
1999	5,30	11,17	1,41	22,23	5,40	4,57
2000	4,58	11,32	1,97	23,93	5,07	4,49
2001	4,30	8,60	3,26	24,38	4,91	3,41
2002	4,20	3,88	4,17	25,44	5,27	3,48
2003	4,29	6,24	6,19	22,85	5,80	3,16
2004	4,19	7,64	5,63	20,79	6,12	2,87
2005	4,25	8,38	5,77	19,02	4,46	2,94
2006	4,13	8,52	6,10	17,80	4,17	2,83
2007	4,49	8,97	6,69	15,60	5,50	2,69
2008	4,47	8,89	8,31	13,85	5,30	3,09
2009	4,04	8,36	13,20	10,20	5,33	2,79

Fonte: Secex/MDIC

TABELA A.3

Participação do total de importações do Brasil – por país

(Em %)

	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Holanda	Japão
1989	8,74	6,78	0,70	20,42	1,62	7,60
1990	8,87	6,77	0,82	20,14	1,36	7,17
1991	8,79	7,65	0,61	22,28	1,33	6,81
1992	9,19	8,42	0,57	22,08	1,30	7,04
1993	8,88	10,76	1,21	20,04	1,11	7,60
1994	10,25	11,07	1,40	20,18	1,15	7,29
1995	9,59	11,19	2,08	21,05	1,21	6,61
1996	9,11	12,76	2,12	22,15	1,10	5,22
1997	8,30	13,29	1,95	22,94	0,96	5,92
1998	9,09	13,89	1,79	23,40	1,21	5,67
1999	9,67	11,79	1,75	23,81	1,21	5,22
2000	7,93	12,25	2,19	23,10	1,25	5,30
2001	8,68	11,16	2,39	23,21	0,96	5,51
2002	9,35	10,04	3,29	21,78	1,13	4,97
2003	8,70	9,67	4,44	19,80	1,05	5,22
2004	8,07	8,86	5,91	18,07	0,98	4,57
2005	8,35	8,48	7,28	17,21	0,80	4,63

(Continua)

(Continuação)

	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Holanda	Japão
2006	7,12	8,82	8,75	16,05	0,86	4,20
2007	7,19	8,63	10,46	15,52	0,93	3,82
2008	6,95	7,66	11,59	14,82	0,85	3,94
2009	7,73	8,83	12,46	15,68	0,76	4,20

Fonte: Secex/MDIC

TABELA A.4

Participação do total de exportações do Brasil – por região

(Em %)

	África (sem Oriente Médio)	Ásia	Aladi (sem Mercosul)	Mercosul	Oriente Médio	União Europeia	Nafta	Estados Unidos
1989	2,81	16,42	6,36	4,01	3,30	33,53	28,27	23,94
1990	3,22	16,77	6,23	4,20	3,37	33,73	27,84	24,17
1991	3,27	17,99	8,52	7,30	3,49	32,91	23,98	19,81
1992	3,18	15,58	9,82	11,45	3,52	30,82	23,95	19,37
1993	2,88	15,85	9,78	13,97	3,15	27,28	24,48	20,34
1994	3,10	16,18	8,84	13,60	2,41	29,00	24,12	20,25
1995	3,41	17,61	8,31	13,23	2,64	28,76	20,98	18,67
1996	3,20	16,37	7,68	15,30	2,76	28,13	21,98	19,23
1997	2,87	14,59	8,69	17,07	2,70	28,41	20,42	17,51
1998	3,23	10,98	8,82	17,36	3,13	29,83	22,33	19,06
1999	2,78	11,94	7,88	14,12	3,09	29,58	25,89	22,23
2000	2,44	11,48	9,39	14,04	2,42	27,84	28,40	23,93
2001	3,41	11,93	10,08	10,94	3,48	26,57	28,87	24,38
2002	3,91	14,56	10,87	5,49	3,86	25,83	30,92	25,44
2003	3,91	15,96	9,94	7,77	3,83	25,70	28,23	22,85
2004	4,39	15,08	11,20	9,24	3,82	25,52	26,44	20,79
2005	5,05	15,66	11,60	9,91	3,62	22,81	24,32	19,02
2006	5,41	15,11	12,71	10,15	4,17	22,53	22,87	17,80
2007	5,34	15,62	11,87	10,80	3,98	25,17	19,88	15,60
2008	5,14	18,92	10,79	10,98	4,07	23,44	17,07	13,85
2009	5,68	25,77	9,19	10,35	4,94	22,25	13,16	10,20

Fonte: Secex/MDIC

TABELA A.5
Participação do total de importações do Brasil – por região
 (Em %)

	África (sem Oriente Médio)	Ásia	Aladi (sem Mercosul)	Mercosul	Oriente Médio	União Europeia	Estados Unidos	Nafta
1989	3,00	10,52	6,45	12,00	16,77	23,50	20,42	24,39
1990	2,80	10,18	6,49	11,19	19,13	23,54	20,14	23,36
1991	3,99	10,77	6,82	10,66	12,67	24,73	22,28	26,14
1992	2,68	10,58	7,19	10,84	13,91	24,62	22,08	26,58
1993	4,60	14,57	5,48	13,38	9,03	24,28	20,04	24,44
1994	3,24	15,03	5,44	13,86	6,44	27,96	20,18	24,02
1995	2,36	16,51	6,33	13,70	4,07	28,62	21,05	25,24
1996	3,17	14,32	6,32	15,56	4,13	27,38	22,15	26,59
1997	3,34	15,13	6,05	15,78	3,21	27,18	22,94	27,60
1998	3,15	13,64	5,09	16,30	2,15	29,85	23,40	27,73
1999	4,51	13,13	5,55	13,63	2,18	31,11	23,81	27,33
2000	5,21	15,40	6,90	13,96	2,79	26,03	23,10	26,64
2001	5,99	16,05	5,38	12,61	2,65	27,78	23,21	26,39
2002	5,66	16,93	5,53	11,88	3,03	28,57	21,78	24,89
2003	6,81	18,46	5,22	11,76	3,36	27,01	19,80	22,79
2004	9,84	19,54	5,79	10,17	3,68	25,45	18,07	20,85
2005	9,04	22,92	6,20	9,58	3,41	24,78	17,21	19,99
2006	8,88	25,06	8,01	9,82	3,46	22,12	16,05	18,96
2007	9,41	25,47	7,41	9,64	2,66	22,16	15,52	18,72
2008	9,11	27,25	7,14	8,63	3,60	20,91	14,82	18,58
2009	6,63	28,30	6,91	10,26	2,46	22,88	15,68	19,25

Fonte: Secex/MDIC

O BRASIL E O MULTILATERALISMO CONTEMPORÂNEO

1 INTRODUÇÃO

Ao final de 2009, a constatação dos impasses instaurados nas negociações em duas grandes áreas da diplomacia internacional deu concretude às avaliações pessimistas dos últimos anos acerca das perspectivas do multilateralismo na atualidade. Com relação à Organização Mundial do Comércio (OMC), a ausência de avanços desde o fracasso da reunião ministerial de julho de 2008, após sete anos de negociações, suscitou avaliações de que o multilateralismo na sua forma atual não seria mais adequado aos desafios contemporâneos do sistema comercial internacional e estimulou debates quanto à necessidade de reforma institucional para uma nova governança nesse campo. No que se refere às negociações sobre o meio ambiente, a conferência de Copenhague sobre as mudanças climáticas, em dezembro de 2009, reuniu representantes de 193 países e foi encerrada sem que pudesse ser definido um marco negociador para a redução de emissões de gases de efeito estufa.

Paralelamente às incertezas quanto aos rumos do multilateralismo universalista, o ano de 2009 também cristalizou a centralidade adquirida nos debates políticos, na mídia e nas análises acadêmicas, por duas dimensões da realidade internacional contemporânea. Em primeiro lugar, a relevância conferida à categoria do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), “países intermediários” ou “potências emergentes” na hierarquia do sistema internacional. Em segundo lugar, o reconhecimento do G-20 financeiro¹ como foro privilegiado de interlocução das principais economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento nos marcos da crise financeira que eclodiu ao fim de 2008. Para muitos analistas, o G-20 constituiria um marco promissor para a governança econômica internacional, ampliando a representação da oligarquia vigente na cúpula do G-7 e posterior na do G-8 com o acréscimo da Rússia, e fornecendo a agilidade e a informalidade necessárias ao estabelecimento de novas formas de relacionamento entre os Estados para as discussões sobre a crise financeira.

1. O grupo inclui, além dos membros do G-7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá), os quatro membros da categoria do BRIC e mais a África do Sul, a Arábia Saudita, a Argentina, a Austrália, a Coreia do Sul, a Indonésia, o México, a Turquia e a União Europeia.

Este capítulo argumenta que a emergência do Brasil nas arenas econômicas e políticas globais, seu papel protagônico em negociações como as da Rodada Doha e sua inserção em foros restritos como o G-20 trazem desafios significativos à atuação multilateral da diplomacia brasileira. No contexto das transformações em curso na ordem internacional na atualidade, tanto no que diz respeito às estruturas de poder como aos processos e atores da política contemporânea, torna-se fundamental a reflexão prospectiva acerca dos possíveis posicionamentos do Brasil nas principais instâncias da governança mundial. Em diversas arenas internacionais, o multilateralismo de cunho universalista parece defrontar-se com dificuldades crescentes, expressas nas temáticas e nos foros variados, tanto nas negociações da OMC quanto nas negociações sobre as mudanças climáticas, ou ainda no tratamento, por exemplo, do tema dos direitos humanos na Organização das Nações Unidas (ONU). Ao mesmo tempo, no entanto, cabe problematizar os riscos da tendência ao multilateralismo seletivo expresso em arranjos como o G-20 e suas implicações para as estratégias de atuação internacional de países intermediários como o Brasil.

Nesse sentido, a seção 2 examina na história da política externa brasileira, a importância tradicionalmente conferida aos foros multilaterais bem como o papel da defesa do multilateralismo enquanto elemento de uma perspectiva alternativa de ordenamento do sistema internacional. A seção 3 discute a nova natureza e os significados do multilateralismo na atualidade, com base em mapeamento de posições recentes sobre o tema nos debates acadêmicos e políticos, com destaque para propostas de um multilateralismo “mais frouxo” ou “multilateralismo *light*”. Na seção 4, o tema da crise do multilateralismo clássico é examinado com foco específico nas análises sobre as negociações na OMC e as perspectivas para o sistema multilateral de comércio. Em seguida, as seções 5 e 6 tratam da inserção do Brasil em duas instâncias específicas, o G-20 comercial e o G-20 financeiro, de forma a contrastar, de um lado, uma coalizão de países em desenvolvimento nos marcos de uma arena institucional formal, sólida e universalista, e, de outro, um agrupamento informal, restrito e exclusivo, que congrega tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento e ganhou projeção nos marcos da crise financeira internacional. E, por fim, a seção 7 apresenta as considerações finais.

2 O MULTILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Desde o fim do século XIX, o envolvimento ativo em instituições e em foros multilaterais tem sido característica constante da política externa do Brasil. Já nas primeiras instituições intergovernamentais multilaterais, constituídas para tratar de questões eminentemente práticas como transportes e comunicações, o país demonstrou ampla adesão e foi membro fundador na maior parte dos principais organismos. Também esteve presente na II Conferência Internacional da Paz, realizada em Haia em 1907, e sua participação na Primeira Guerra Mundial lhe garantiu presença

na Conferência de Paz de Versalhes, em 1919, que instituiu a Liga das Nações, primeira grande instituição de alcance universal, na qual a diplomacia brasileira se empenharia em tentar obter um assento permanente (ALMEIDA, 1999).²

Já na Liga das Nações, o padrão de atuação da diplomacia brasileira instaurou o que se tornaria uma característica de longo prazo de sua inserção em foros multilaterais: o objetivo de apresentar-se como mediadora entre as grandes potências e os demais membros do sistema, assumindo posição de defesa dos direitos dos países menores, mas ao mesmo tempo pleiteando o reconhecimento equivalente ao das grandes potências. Como observou Lima (2005, p. 7), a literatura sobre política externa atribui a característica pendular da diplomacia multilateral brasileira a uma combinação heterodoxa entre posições de princípios na defesa de uma ordem internacional menos desigual e posições pragmáticas de aceitação da hierarquia do sistema internacional. Nesse contexto, atuar como mediador entre os fortes e os fracos significa lidar permanentemente com a dissonância entre objetivos particulares, voltados para sua inserção individual entre as potências e os objetivos coletivos dos demais países que o mediador supostamente representaria no sentido da promoção do universalismo no acesso aos espaços decisórios. Dessa forma, as dificuldades de uma atuação pautada tanto por princípios quanto por pragmatismo, voltada tanto para o questionamento do *status quo* quanto para sua aceitação, constituiriam de longa data um constrangimento central à diplomacia multilateral do Brasil.

Na instauração da ordem internacional multilateral que caracterizou o pós-Segunda Guerra Mundial, o Brasil também teve participação ativa. Esteve presente na Conferência de Bretton Woods, em 1944, que criou o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e daria origem à criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), e foi membro fundador da ONU.

Posteriormente, nos marcos da Guerra Fria, foi nos foros de natureza econômica e na atuação no eixo Norte-Sul que a diplomacia multilateral brasileira encontrou espaço privilegiado para o exercício de uma atuação protagônica, conferindo à política externa a missão de complementar as políticas nacionais de desenvolvimento industrial. Na década de 1960, a diplomacia brasileira teve participação destacada na preparação da I Conferência da Unctad (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) bem como na formação e na liderança do G-77,³ a grande coalizão de países em desenvolvimento que teve origem na Assembleia Geral da ONU. Em contraposição ao GATT, percebido como “clube de ricos”, a Unctad resultou das reivindicações do Terceiro Mundo

2. Ver também Fonseca Jr. (2008).

3. Este grupo foi estabelecido em 1964 por 77 países em desenvolvimento. Apesar de manter a mesma denominação, hoje ele conta com a participação de 130 membros.

de que suas demandas de revisão da ordem econômica internacional fossem incorporadas à agenda das Nações Unidas. No contexto da chamada “política externa independente” do Brasil nos primeiros anos da década de 1960, a solidariedade com os países do Sul constituía um dos princípios fundamentais. A orientação terceiro-mundista foi abruptamente revertida com o Golpe de 1964, quando a política externa brasileira foi pautada pelo alinhamento com os Estados Unidos, mas por pouco tempo, na medida em que alguns dos temas da agenda anterior foram gradativamente retomados ao fim da década de 1960, especialmente com relação à atuação da diplomacia econômica multilateral na Unctad. Contudo, antecipando uma das diretrizes básicas do que caracterizaria a política externa do “pragmatismo” de meados dos anos 1970, a defesa da plataforma terceiro-mundista seria desvinculada de conotações políticas ou ideológicas. Embora os resultados concretos das demandas de nova ordem econômica internacional tenham sido restritos basicamente à criação do sistema geral de preferências comerciais, a bandeira da defesa de um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento no comércio internacional garantiu à diplomacia brasileira a possibilidade de fazer coincidir uma posição de princípios questionadora da ordem econômica vigente e solidária com os países do Sul com a defesa de interesses particulares na obtenção de melhor acesso ao mercado dos países desenvolvidos para suas exportações.

A partir do início da década de 1980, a possibilidade de atuação em bloco do Terceiro Mundo nos foros comerciais encontraria limites. No GATT, já era evidente uma mudança na posição dos países desenvolvidos com relação à participação dos países em desenvolvimento no sistema comercial, decorrente de uma reação aos compromissos de concessão de tratamento diferenciado e mais favorável para estes países, negociados na Rodada Tóquio, e acentuada pelo agravamento do protecionismo. Desde o início da década de 1970, o surgimento dos “NIC”, “novos países industrializados” (termo da época para designar, no comércio, os países hoje denominados “emergentes”), constituiu um dos principais elementos do novo cenário internacional, e sua inserção no sistema comercial traria uma nova dimensão às negociações multilaterais. Por passarem a penetrar em mercados até então reservados aos grandes atores do comércio internacional, países como a República da Coreia, Hong Kong, os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean), Brasil, México e Índia tornaram-se os principais alvos do neoprotecionismo da década de 1970, caracterizado pelo uso de barreiras não tarifárias – dado que as sucessivas rodadas do GATT haviam logrado a redução das barreiras tarifárias – e por ser dirigido para setores específicos, nos quais se encontrava ameaçada a competitividade dos países industrializados. Ao mesmo tempo, nas negociações do GATT, seriam exigidas desses países maiores obrigações, na medida em que os países desenvolvidos consideravam que os NIC estavam se beneficiando passivamente dos efeitos da liberalização comercial sem a obrigação de contribuir com os custos do processo.

No período que antecedeu o lançamento da Rodada Urugui do GATT, essa nova tendência acarretou pressões crescentes pela imposição de critérios de “graduação”, relacionando a capacidade de oferecer concessões comerciais ao grau de desenvolvimento de cada país, e também para que os países mais desenvolvidos entre os países em desenvolvimento passassem a assumir maiores compromissos no sistema comercial multilateral. Até 1985, os países em desenvolvimento permaneceram unidos na oposição ao lançamento de uma nova rodada, por considerar que seria prematura até que fossem adequadamente tratadas as derrogações ao GATT. Para seus interesses, o lançamento de novas negociações sem a prévia solução dessas questões oferecia poucos incentivos, ao mesmo tempo em que apresentava riscos de perdas potenciais significativas com a inclusão dos chamados novos temas do comércio internacional – serviços, investimentos e propriedade intelectual. Contudo, conforme se intensificaram as pressões dos países desenvolvidos pelo lançamento de uma nova rodada, vários países em desenvolvimento abandonaram suas resistências ao processo, evidenciando a quebra da unidade do bloco do Terceiro Mundo. Os NIC asiáticos, em particular, por terem economias fundamentalmente centradas no comércio exterior, por sua vez altamente dependente dos mercados desenvolvidos e especialmente do norte-americano, não se julgavam em condições de oferecer resistência às pressões dos Estados Unidos. O grupo de oposição foi progressivamente reduzido a apenas 10 membros, liderados pelo Brasil e pela Índia (MELLO, 1996).

Ao longo da Rodada Urugui, os países em desenvolvimento ainda buscaram, enquanto foi possível, manter a estratégia de bloqueio dos procedimentos sobre os novos temas. No entanto, grandes diferenças de posições surgiram rapidamente entre os mais avançados deste grupo. Alguns países asiáticos assumiram, desde o início da rodada, uma posição similar à dos desenvolvidos. Outros, como a Argentina e a Indonésia, mostravam disposição a negociar os novos temas visando a obtenção de concessões em outros temas de seu interesse. Ao final, mantiveram a resistência por mais tempo, apenas o Brasil e a Índia, até também se flexibilizarem suas posições na virada da década de 1980 para a década de 1990. Superadas as divergências em linhas Norte-Sul, a fase final da Rodada Urugui assumiu centralmente sua dimensão Norte-Norte, centrada no contencioso agrícola entre os Estados Unidos e a Comunidade Europeia.

Para os países em desenvolvimento, os resultados da rodada foram bastante modestos em termos de seu acesso a mercados. De maneira geral, as avaliações destes países enfatizaram que a conclusão da rodada significou, primordialmente, um ganho do ponto de vista da preservação do sistema comercial multilateral. Na medida em que dispõem de poder de barganha limitado no comércio internacional, esses países têm interesse prioritário na própria preservação do multilateralismo, com vista ao fortalecimento de um sistema legal fundamentado em

regras que possam prevenir o unilateralismo das potências. Contudo, nos temas de negociação, a heterogeneidade de interesses tornaria cada vez menos provável a possibilidade de atuação nos moldes da grande coalizão terceiro-mundista do G-77, fundamentada em posições de princípios, ou mesmo da permanência minimamente duradoura de agrupamentos voltados para questões específicas. Como se verá a seguir, com o exame da atuação do Brasil na OMC, as coalizões nas negociações comerciais multilaterais têm sido formadas com base em alianças táticas, e dificilmente poderiam se manter enquanto alianças estratégicas de natureza mais duradoura.

Na década de 1990, a aspiração do Brasil a um papel protagônico nos foros multilaterais foi expressa especialmente na candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, no contexto do processo de reforma da instituição que se acreditava que ocorreria na primeira década do pós-Guerra Fria. Desde então, o argumento de que a inserção do Brasil entre os membros permanentes do conselho tornaria mais legítimo e efetivo o funcionamento da ONU tem constituído a principal dimensão de questionamento da ordem internacional contemporânea por parte da diplomacia brasileira. O tema assumiu prioridade na agenda da política externa do governo Lula e, em particular, tornou-se uma motivação central para o movimento de intensificação de contatos bilaterais do Brasil junto a outros países do Sul (LIMA; HIRST, 2006).

3 O CONCEITO DE MULTILATERALISMO NA ATUALIDADE

O termo “multilateralismo” teve seu uso difundido a partir da instauração da ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, surgindo no vocabulário do governo norte-americano para se referir especificamente à institucionalidade econômica criada pela conferência de Bretton Woods (NOVOSSELOFF, 2002). Nesse sentido, seu significado original remetia a condições históricas precisas, no contexto de certa configuração do sistema internacional e de certo padrão de interação entre os principais Estados. De maneira geral, o uso do termo no vocabulário das relações internacionais tendeu a adotar uma concepção abrangente, sendo definido como um sistema de interação estatal no qual cada membro busca estabelecer relações com o conjunto dos demais membros do sistema, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais. O conceito expressa, portanto, um projeto político a ser promovido por uma institucionalidade internacional ou, ao menos, a preferência por um padrão de ação coletiva em detrimento de soluções individuais. A essa definição cabe também acrescentar as dimensões normativas do objetivo da universalidade, de uma percepção de indivisibilidade do espaço e dos problemas comuns, e de perspectivas futuras, na busca de princípios ordenadores que garantam um mínimo de previsibilidade à interação entre os atores. O conceito de multilateralismo abarca assim uma extensa variedade de situações

internacionais, como método de negociação, de ação, de institucionalização de normas e de regulação do sistema internacional, ao mesmo tempo em que remete a certo conjunto de valores universais fundados nos princípios da Carta da ONU.

Desde o fim da Guerra Fria, o conceito de multilateralismo esteve sujeito a mudanças em seu significado. Em uma das vertentes dessa alteração, o multilateralismo tendeu a ser associado ao conceito mais recente de “governança internacional” (NOVOSSELOFF, 2002). A ideia de governança, de fato, teve origem no contexto extremamente liberal da virada da década de 1980 para a de 1990, vinculada não apenas aos discursos sobre o “fim da história” (FUKUYAMA, 1992) e o “fim das ideologias” (WILLIANSON 1990, 1994), mas também às reformas econômicas liberalizantes e suas dimensões internacionais então sintetizadas na chamada agenda do “Consenso de Washington” (WILLIANSON 1990, 1994). Nesse sentido, o significado e a prática da governança internacional foram marcados de maneira fundamental pelo momento do imediato pós-Guerra Fria, remetendo às possibilidades então vislumbradas de promoção e de aceitação de um modo inclusivo e consensual de ordenamento das relações internacionais. Posteriormente, a própria crítica analítica e prática ao conceito de governança internacional nas discussões acadêmicas e as políticas ao longo da década de 1990 constituiriam em si uma dimensão muito significativa dos processos de mudança normativa no pós-Guerra Fria (MELLO, 2009).

Para além das dimensões ideológicas, no que se refere ao conteúdo mais preciso, o termo governança ganhou projeção e relevância nos debates contemporâneos por se referir e abarcar simultaneamente a dinâmica do sistema de Estados e também das instituições internacionais, dos regimes e dos atores não estatais. Atualmente, o que tende prevalecer, desde perspectivas diversas, são avaliações que reconhecem que um conjunto complexo e denso de instituições e de normas internacionais molda a configuração do sistema internacional, mas que pouco têm a ver com as crenças idealistas quanto à interdependência crescente em um mundo liberal do imediato pós-Guerra Fria. Na literatura acadêmica, a governança foi redefinida como “governança em múltiplos níveis” ou “governança em múltiplas camadas”, dando assim destaque ao papel das diversas instâncias regionais bem como à constatação de que a institucionalidade internacional hoje existente pode ser caracterizada pela imagem de uma “colcha de retalhos”, radicalmente distinta das previsões otimistas de homogeneidade em escala global. Em linhas gerais, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) teve seus objetivos redefinidos no mundo pós-Guerra Fria, mas a ONU manteve sua arquitetura de 1945; no plano comercial, a criação da OMC deu pilares institucionais sólidos ao regime de comércio internacional, apesar das incertezas quanto ao futuro das negociações multilaterais; na área de meio ambiente, os regimes são diversos, altamente heterogêneos, e as negociações sobre as mudanças climáticas encontram

dificuldade em avançar; e na área de direitos humanos, apesar das inovações institucionais alcançadas, por exemplo, com a entrada em vigor do Tribunal Penal Internacional, os regimes jurídicos existentes permanecem extremamente frágeis ou simplesmente tiveram sua efetividade suspensa nos últimos anos.

Na avaliação dessas mudanças normativas, o multilateralismo também constitui uma dimensão central, na medida em que a evolução na própria natureza desse conceito talvez constitua uma das principais expressões dessa mudança normativa no plano global desde o imediato pós-Guerra Fria (FINNEMORE, 2005). O discurso liberal sobre o multilateralismo na ordem internacional já havia claramente fracassado ao longo da década de 1990, tendo sido cada vez mais questionado por diversos Estados e atores sociais, e deixando de constituir um projeto alternativo para a governança internacional. A defesa do multilateralismo e de instituições internacionais sólidas enquanto princípios organizadores das relações internacionais contemporâneas foi significativamente alterada nos últimos anos, não apenas pelas razões tradicionalmente apontadas pelas análises realistas quanto às assimetrias de poder e ganhos relativos, mas, também, conforme sugerido em diversas discussões críticas, porque haveria sérios riscos de que fossem aprofundadas as desigualdades e fortalecidas estruturas hierárquicas de ordenamento internacional (HURRELL; WOODS, 1999). Para os países intermediários, em particular, que estiveram historicamente entre os seus principais defensores, as perspectivas do multilateralismo no século XXI apontam para diversos dilemas em suas estratégias de atuação internacional. Se, por um lado, o fortalecimento do sistema multilateral no campo da segurança ou do comércio depende do envolvimento destes países, o que significa influência na configuração desses arranjos, ao mesmo tempo, suas posições nesses foros são também crescentemente constrangidas pela atuação dos Estados com maior poder no sistema internacional (LIMA; HIRST, 2006).

Conforme já observado, ao longo do século XX, a trajetória histórica da prática do multilateralismo fez que seu significado fosse intrinsecamente associado ao propósito de um alcance universal. Concretamente, o conceito de multilateralismo, tanto no uso político quanto nos debates teóricos da literatura institucionalista sobre regimes internacionais, foi cada vez mais usado como sinônimo de universalismo, na medida em que as organizações genuinamente multilaterais estariam abertas à participação de todos os Estados que cumprissem certos critérios. Contudo, nos debates mais recentes, desde a década de 1990, tanto o conceito de multilateralismo como o de governança assumiram significados estritamente institucionais, remetendo a modelos organizacionais e técnicas de negociação. Segundo Keohane (2006, p. 56), o multilateralismo pode ser definido como “ação coletiva institucionalizada empreendida por um conjunto de Estados independentes estabelecido de maneira inclusiva”, na qual o propósito da inclusividade é concebido em termos estritamente institucionais e não em termos

normativos. Nesse sentido, os debates sobre o multilateralismo foram, em grande medida, restritos às questões relacionadas ao desempenho e à efetividade das organizações internacionais, em um contexto no qual a reflexão sobre as dimensões normativas dos fundamentos e as possibilidades do multilateralismo contemporâneo enquanto princípio organizador da governança internacional permaneceu pouco explorada (MELLO, 2009).

Na dinâmica da reversão das expectativas otimistas sobre a governança internacional na década de 1990, a intervenção da Otan em Kosovo, em 1999, empreendida à margem da institucionalidade e do multilateralismo universalista da ONU, constituiu sem dúvida um dos principais pontos de inflexão. Quatro anos antes dos Estados Unidos iniciarem a guerra no Iraque sem a autorização explícita do Conselho de Segurança da ONU, as evidências da falta de compromisso das potências com o universalismo já sugeriam que essa dimensão da ordem em constituição poderia abrir caminho para uma mudança permanente, apontando para a formação de coalizões *ad hoc* e padrões de atuação com base em grupos reduzidos de Estados. Antes do fim da década de 1990, portanto, já se delineava uma mudança organizacional muito significativa nas possibilidades de governança internacional no pós-Guerra Fria. Desde então, nos marcos do excepcionalismo da atuação da principal potência, os retrocessos normativos se expressaram especialmente na significativa perda de credibilidade do papel do direito e das instituições internacionais de cunho político no início do século XXI.

Cabe destacar, no entanto, que o multilateralismo, como qualquer construção social, é função de dinâmicas e de demandas sujeitas a mudanças. Os valores e instituições associados ao multilateralismo não poderiam ser considerados fenômenos a-históricos: são criados e mantidos no contexto de demandas específicas, por meio de formas específicas de liderança, normas e configurações de poder (NEWMAN, THAKUR e TIRMAN, 2006). A relação existente entre a distribuição de poder, a natureza dos desafios e os arranjos internacionais constituídos para lidar com os problemas percebidos como coletivos está permanentemente sujeita a mudanças. Nesse sentido, a falência dos ideais de promoção de um universalismo abrangente, consensual, homogêneo e de alcance global, não necessariamente exclui toda e qualquer possibilidade de constituição de regimes multilaterais, eventualmente diversos, heterogêneos e fragmentados em arenas variadas, muito embora a tendência à seletividade dos atores – bem como dos temas incorporados à agenda internacional – coloque em questão a própria definição de seu princípio fundamental.

Nos debates teóricos recentes no campo das relações internacionais, a crítica às perspectivas tradicionais sobre regimes internacionais conferiu grande importância, na discussão sobre desenho institucional, à consideração da mudança e

das perspectivas futuras dos propósitos da construção de instituições internacionais (BARNETT; DUVALL, 2005). Enquanto as análises institucionalistas liberais se fundamentaram no conhecimento acerca do desempenho passado das instituições internacionais para discutir suas possibilidades de eficácia e efetividade, novas perspectivas têm buscado explorar a necessidade de levar em conta o futuro para desenhar as instituições capazes de lidar com os desafios dinâmicos. Nessa perspectiva, a questão dos valores que irão pautar o processo de construção institucional adquiriu centralidade, e abriu espaço significativo para a incorporação de considerações normativas nos debates sobre instituições internacionais (MELLO, 2009). Se a governança internacional envolve tanto a promoção de algum interesse comum quanto dos mecanismos de incorporação das assimetrias de poder entre os atores do sistema internacional, seu terceiro propósito reside no intento da mediação da diferença, hoje claramente reconhecido, na medida em que foram evidentemente superada as expectativas de convergência progressiva e homogeneidade em escala global. O conceito já não se refere unicamente à criação e à manutenção de arranjos institucionais supostamente fundamentados no consenso. Uma vez incorporados ao debate, os fundamentos normativos da governança internacional, também reconhece que suas práticas envolvem necessariamente políticas de mediação das diferenças (BARNETT; DUVALL, 2005). Dessa perspectiva, em lugar da homogeneidade e do consenso, a governança internacional no século XXI deverá encontrar condições de possibilidade na própria política de reconhecimento da diversidade.

No plano empírico, no entanto, constata-se que não existe qualquer avanço concreto no sentido da reforma do sistema de governança internacional na atualidade. De maneira geral, as dificuldades do multilateralismo contemporâneo são atribuídas, primordialmente, a uma crise de efetividade no funcionamento das instituições internacionais, para a qual as recomendações políticas se restringem, portanto, às reformas e aos redesenhos institucionais, com algum destaque para a questão da representação, mas com ênfase central no aprimoramento dos mecanismos institucionais vigentes (SAXER, 2009).

Desde o fracasso da reunião ministerial da OMC de julho de 2008, e especialmente desde a ausência de resultados da Conferência de Copenhague sobre as mudanças climáticas em dezembro de 2009, propostas mais contundentes de rompimento com o “multilateralismo clássico” têm sido mais frequentes. No início de 2010, Richard Haass, presidente do *Council on Foreign Relations*, um dos mais influentes *think tanks* norte-americanos e editor do periódico *Foreign Affairs*, publicou artigo no jornal *Financial Times* defendendo a adoção de um “multilateralismo frouxo”. O diagnóstico é que o “multilateralismo clássico” se tornou crescentemente inoperante. Tanto na OMC quanto em Copenhague ou na irrelevância da Assembleia Geral da ONU, o “multilateralismo democrático”,

fundamentado na transposição da base de representação da democracia do plano doméstico para o internacional e garantindo o mesmo direito a voto para todos, passa a constituir, segundo essa visão, fator de paralisia, não apenas pelo grande número de participantes, mas também porque confere o mesmo *status* aos pequenos países e às potências.

Segundo Richard Haass, alternativas para um novo padrão de multilateralismo podem estar atualmente em gestação a partir de quatro perspectivas: o elitismo, o regionalismo, o funcionalismo e o informalismo (HAASS, 2010). O multilateralismo elitista estaria expresso em arranjos exclusivos como o G-20 financeiro, que emergiu da crise internacional do fim de 2008, como foro destacado para a interlocução entre as principais economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou ainda como o Fórum das Maiores Economias sobre Energia e Clima (MEF – Major Economies Forum), criado sob a liderança dos Estados Unidos em 2009 e reunindo 17 dos principais países emissores de gases de efeito estufa – entre os quais o Brasil – com vista à fase de pré-negociação da conferência de Copenhague. Desde então, a diplomacia norte-americana tem apontado o MEF como possível foro para a retomada de um diálogo que permita superar o impasse das negociações na área. A segunda alternativa, o multilateralismo regionalista, decorreria da proliferação de arranjos comerciais bilaterais e regionais, entendida como reação ao fracasso da tentativa de se avançar no plano global. Da perspectiva da liberalização comercial, seria preferível a concretização de alguns avanços no processo, mesmo que em detrimento da universalização. A terceira alternativa seria o multilateralismo funcional, no qual os principais atores ou os mais comprometidos com a regulação em certa área assumiriam a condução do processo em negociações nas quais um acordo abrangente nos marcos das Nações Unidas parece pouco provável – como é o caso, novamente, do tema das mudanças climáticas. Por fim, o multilateralismo informal, como o do G-20 financeiro, poderia surgir em casos nos quais se torne impossível negociar acordos internacionais que venham ser ratificados pelos parlamentos nacionais, levando os governos a avançarem na regulação internacional por meio da implementação de medidas consistentes com normas internacionais acordadas, mas sem os compromissos formais de assinatura e ratificação.

Em outras avaliações, a defesa da informalidade e de um “multilateralismo *light*” recorre explicitamente à imagem do Concerto Europeu do século XIX como modelo de concertação entre potências (PENTILLÄ, 2009). Com base na perspectiva do equilíbrio de poder, é central a ideia de que um sistema de governança, para operar enquanto concerto, deve necessariamente incluir todas as potências que possam destruir o funcionamento do sistema existente por meio da mudança de suas políticas. Nesse sentido, o G-7 não constituiu um concerto na Guerra Fria pela simples razão de que não incluía a União Soviética. Da mesma forma,

o G-8 não mais constituiria hoje um concerto, na medida em que não inclui a China, que é uma potência e que tem poder, em diversas áreas, para afetar o funcionamento do sistema como um todo. Na atualidade, o G-20 financeiro constituiria, sim, um concerto global de potências envolvidas na tentativa de implementar uma administração conjunta do sistema internacional. Dessa perspectiva, o sistema de governança internacional do século XXI pode ser entendido como dual, mesclando elementos de um concerto informal de potências nos moldes do século XIX com a institucionalidade formal (e universalista) criada no século XX. O “multilateralismo *light*”, portanto, teria não apenas a vantagem de incorporar rapidamente potências emergentes no foro mais exclusivo daqueles que concentram poder. Poderia também fornecer uma complementaridade funcional entre os arranjos informais (os grupos exclusivos que tomariam decisões) e as organizações formais, às quais caberia legitimar e garantir os mecanismos de cumprimento dos resultados alcançados na informalidade (PENTILLÄ, 2009, p. 41).

4 UMA CRISE DO MULTILATERALISMO COMERCIAL?

Desde o fracasso da reunião da OMC de julho de 2008, que terminou em impasse após sete anos de negociações, as perspectivas de avanços do multilateralismo comercial encontram-se indefinidas e têm suscitado questionamentos quanto à necessidade de se reavaliar a governança do sistema multilateral de comércio. Para muitos analistas, a OMC encontra-se em crise institucional, cuja superação requer uma reforma abrangente de seus procedimentos e seus métodos, e especialmente do seu processo decisório, tradicionalmente fundamentado no consenso. Mesmo em avaliações anteriores à paralisia instaurada desde 2008, os principais esforços de reflexão sobre o funcionamento do regime comercial fundado com a criação da OMC destacaram a necessidade de adaptar a instituição às novas condições internacionais do século XXI (WARWICK COMMISSION, 2007).

No plano sistêmico, o lançamento da Rodada Doha, em 2001, coincidiu com dois movimentos importantes e não necessariamente convergentes com o reforço do multilateralismo (VEIGA; RIOS, 2009, p. 13). Com base na constatação de que o regime de comércio internacional anteriormente bipolar, sob a égide dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, foi substituído por uma configuração nitidamente multipolar dos principais atores do comércio internacional, especialmente a partir da emergência dos chamados BRIC, diversas análises apontaram o risco de que o eventual desengajamento das potências que tradicionalmente lideraram os processos de negociação venha instaurar impasses permanentes. Adicionalmente, a substituição da clivagem histórica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, em linhas Norte-Sul, por uma geometria variável de interesses altamente heterogêneos e multifacetados por parte dos países membros da OMC também acarretou maior complexidade do processo negociador.

Do ponto de vista do funcionamento do regime comercial multilateral, configurou-se, nas últimas décadas, um movimento paradoxal que passou a caracterizar o GATT em sua fase final e em seguida a OMC. Simultaneamente à progressiva ampliação de seu campo de competência e do número de áreas temáticas que a instituição passa a abarcar, observa-se o surgimento de impasses significativos em diversas áreas e a ausência de avanços consideráveis na substância das negociações. Desde a incorporação dos então chamados “novos temas” da década de 1980 às negociações da Rodada Uruguai (serviços, propriedade intelectual e investimentos), a tendência à ampliação do alcance da agenda comercial no sentido de abarcar temas não estritamente comerciais já era percebida como fator de intensificação de antagonismos, que tornaria mais difícil o lançamento de novas negociações e principalmente sua condução. O antagonismo que desde então prevalece entre as preferências dos atores envolvidos pode ser interpretado como inerente ao próprio *modus operandi* da OMC (ABBAS, 2006). Dessa perspectiva, a OMC constitui uma arena na qual se expressam as preferências e os compromissos nacionais com vista à promoção de políticas comerciais que reduzam a possibilidade do conflito ou, ainda, ao estabelecimento de mecanismos institucionais que permitam a solução dos conflitos. Dessa forma, é por meio da dinâmica do conflito que se efetua o ajustamento dos comportamentos individuais dos Estados às preferências reais ou antecipadas dos demais Estados. Os mecanismos institucionais – como a regra da reciprocidade, os procedimentos para a solução de controvérsias e as medidas de defesa comercial – funcionam no sentido da estabilização dessa dinâmica com vista a permitir as negociações, sob a égide da regra do consenso, que promove a busca de compromissos mínimos sobre os quais fundamentar as negociações. O antagonismo, nesse caso, ao invés de impedir a constituição do regime, seria a base do seu funcionamento e os processos que são geralmente percebidos como “política dos fracassos” podem então ser entendidos como pressão necessária à superação dos impasses ou como condição prévia à efetiva instauração das negociações.

Uma consequência desse padrão intensificado de antagonismos é que os Estados passam buscar ampliar suas margens de manobra nas negociações da OMC de maneira também mais intensa, por meio de estratégias diplomáticas variadas (ABBAS, 2006, p. 106). A primeira consiste na atuação por meio de coalizões, que proliferaram desde o período que precedeu o lançamento da Rodada Doha. A natureza multissetorial das negociações abre um leque diversificado de possibilidades de posicionamento para cada país e multiplica o surgimento de coalizões *ad hoc*, muitas vezes agrupamentos circunstanciais à própria evolução das negociações. Um segunda estratégia consistiria na defesa da ampliação da agenda como forma de também ampliar as possibilidades de barganha e *trade-off* entre áreas temáticas. É certo que a extensão da cobertura temática da OMC

refletiu transformações estruturais da economia internacional. Mas pode também ter permitido a certos Estados – especialmente entre os países desenvolvidos – a abertura de espaços adicionais de negociação, tanto com vista à distribuição dos ganhos relativos nas negociações em seu conjunto quanto na relação com demandas domésticas de resistência à liberalização comercial.

Para além das interpretações da crise da OMC como decorrência da adaptação a novas condições sistêmicas ou a novas dinâmicas institucionais, os obstáculos ao avanço das negociações podem ser entendidos, de maneira abrangente, como resultado de uma transformação da própria substância e da finalidade do regime comercial multilateral (ABBAS, 2006, p. 108). Dessa perspectiva, o multilateralismo da OMC marca uma ruptura profunda com relação ao multilateralismo no qual esteve anteriormente fundamentado o GATT. A transformação substantiva remete ao fato de que o alcance das negociações não se refere mais apenas à proteção nas fronteiras dos Estados nacionais, na medida em que as questões centrais na OMC dizem respeito à harmonização de políticas em áreas anteriormente de domínio exclusivo do âmbito político doméstico. No que se refere à finalidade do regime, o objetivo instaurado pela ordem internacional liberal do pós-Segunda Guerra Mundial de promoção do acesso a mercados por meio de concessões tarifárias recíprocas foi substituído pela meta da abertura de espaços econômicos por meio de modalidades de regulação elaboradas em âmbito internacional, fazendo da OMC o *locus* da regulação econômica nos marcos da integração da economia internacional. A intensificação da dinâmica conflitiva em todos os temas de negociação e a relevância dos antagonismos que se configuram remetem então a transformações estruturais do multilateralismo comercial e não apenas a dificuldades relativas à institucionalidade do contexto negociador.

5 A ATUAÇÃO DO BRASIL NA OMC – A COALIZÃO DO G-20 COMERCIAL

Com o lançamento da Rodada Doha da OMC em novembro de 2001, o Brasil assumiu rapidamente uma posição de destaque entre os principais atores das negociações, junto aos Estados Unidos, a União Europeia, a Índia e a China. Esse espaço de atuação decorreu, em parte, de um ambiente político favorável à integração dos grandes países emergentes nos processos decisórios e mecanismos de legitimação da rodada, nos marcos de um contexto global de incertezas quanto ao futuro da OMC após o fracasso da Conferência de Seattle em 1999 e a conformação de resistências crescentes ao aprofundamento da liberalização comercial (VEIGA; RIOS, 2009, p. 8). Ao mesmo tempo, a projeção específica do Brasil nas negociações resultou diretamente da liderança que a diplomacia brasileira exerceu na constituição do G-20, a coalizão de países em desenvolvimento formada no tema da agricultura por ocasião da preparação da V Reunião Ministerial da OMC, em 2003.

Sob a liderança do Brasil e da Índia, o G-20 reuniu países em desenvolvimento que tradicionalmente adotavam posições diferentes e até mesmo opostas nas negociações agrícolas da OMC: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela. Sua criação se organizou a partir da reação à proposta formulada em 2003 pelos Estados Unidos e pela União Europeia para as negociações agrícolas. Para o Brasil e para a Índia, tratava-se de articular uma plataforma com vista a possibilitar a construção de consenso e o deslanchar do processo negociador. Embora não tenha logrado avanços na reunião de 2003, o G-20 passou a ser reconhecido como resultado de um esforço legítimo dos países em desenvolvimento para promover seus interesses nas negociações da OMC, como foco de contraposição ao protecionismo agrícola dos países desenvolvidos, e como novo ator protagonista nas negociações agrícolas de Doha, cujos interesses deveriam ser levados em conta na condução das negociações nesse tema.

Na literatura sobre coalizões internacionais, o G-20 foi celebrado como novo padrão de articulação dos países do Sul, que se diferenciaria das antigas coalizões de obstrução em linhas Norte-Sul por contar também com uma agenda propositiva (NARLIKAR, 2005). Tendo seu foco na agricultura, o G-20 constituiria uma junção de países que, apesar da heterogeneidade de seus interesses econômicos nesse tema, estariam compartilhando um compromisso coletivo quanto à importância da negociação nessa área para a rodada e para as perspectivas do multilateralismo comercial. E por ter incorporado a demanda de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento nas negociações, o G-20 poderia garantir uma agenda coerente com os interesses do conjunto dos países em desenvolvimento nas negociações da Rodada Doha.

Apesar das expectativas, no entanto, as limitações à coesão do G-20 foram explicitadas no momento decisivo da rodada. Na reunião de julho de 2008, o diretor-geral da OMC, Pascal Lamy, apresentou proposta para concluir a barganha central da negociação, oferecendo o compromisso de desmantelamento de parte significativa do aparato protecionista agrícola dos países desenvolvidos em troca de maior abertura do mercado industrial dos países em desenvolvimento. A posição pragmática do Brasil em favor do “pacote Lamy” diferiu da inflexibilidade da posição indiana, à qual se alinharam os demais países em desenvolvimento, acarretando a decomposição do G-20, sob críticas contundentes da Argentina e da Índia ao que interpretaram como deserção do Brasil.

A experiência da coalizão do G-20 na OMC é ilustrativa dos constrangimentos que passam a incidir sobre as posições internacionais do Brasil à medida que o país conquista maior projeção nos foros globais, ao mesmo tempo em que

também crescem os interesses de setores da economia brasileira com relação à distribuição de ganhos e perdas nas negociações. O G-20, de acordo com avaliações críticas, só poderia ser entendido como uma aliança tática contra os subsídios dos países desenvolvidos, e de maneira alguma como uma parceria estratégica baseada na convergência de objetivos no sentido da liberalização agrícola (ABREU, 2008). O *trade-off* entre a solidariedade à articulação com os países do Sul e sua condição de demandante nas negociações agrícolas bem como seu interesse geral no avanço das negociações é expressão dos maiores constrangimentos à atuação diplomática brasileira nos foros multilaterais, que pode vir a ser crescentemente questionada tanto por setores econômicos domésticos afetados pelas negociações a exigir maior pragmatismo nas posições internacionais do país como também pelos demais países em desenvolvimento que possam contestar a renúncia do Brasil a posições de princípios nos marcos do sistema multilateral de comércio.

6 O BRASIL NO G-20 FINANCEIRO

A substituição do G-8 pelo G-20 como foro privilegiado de interlocução dos líderes mundiais após a eclosão da crise financeira do fim de 2008 marcou uma mudança significativa da configuração dos arranjos – mesmo que informais – da governança internacional. Poucos meses após a fragmentação do G-20 comercial no fracasso da reunião de julho de 2008 da OMC, a nova projeção conferida ao G-20 financeiro tornou inclusive dispensável o adjetivo referente à área temática de atuação do novo grupo de 20 membros com destaque na agenda internacional. O G-20 foi alçado ao topo da agenda internacional após quase uma década de funcionamento como instrumento de diálogo entre ministros das finanças de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Criado originalmente no contexto das crises financeiras da Ásia, da Rússia e do Brasil no fim da década de 1990, seu propósito central foi o de identificar preventivamente os riscos de novas crises em países e desenvolvimento (VEIGA, 2009).

Ao convocar uma reunião do G-20 em novembro de 2008, o objetivo do governo norte-americano foi claramente o de trazer para a mesa de concertação a China e o tema da subvalorização da moeda chinesa. O interesse no envolvimento dos países emergentes em iniciativas como essa reflete não apenas o reconhecimento da contribuição que esses países possam efetivamente assumir frente às tendências recessivas na economia mundial, mas também o objetivo de incorporá-los aos novos arranjos regulatórios que possam resultar do processo. Embora seja uma instância informal, o G-20 mobiliza e distribui mandatos específicos para diversas instituições formais, como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, constituindo-se assim como um tipo de “foro de última instância” do multilateralismo, embora não tenha alcance universal (VEIGA, 2009).

O governo brasileiro se mostrou altamente interessado na atuação nessa instância, percebida como oportunidade de participação nos processos de formulação da agenda da economia internacional. Para o Brasil, no entanto, a inserção em um foro restrito como o G-20 traz desafios significativos à atuação multilateral da diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, caberia buscar garantir que, para os países desenvolvidos, o G-20 assumirá características de instância permanente, ainda que informal, ao invés de um mero recurso invocado *a posteriori* em contexto de crise. Em segundo lugar, também caberia a um país que se percebe como mediador entre desenvolvidos e em desenvolvimento no sistema internacional garantir que os direitos desses últimos estejam adequadamente representados pela participação dos países em desenvolvimento que são membros desse foro. Especialmente no que se refere a grupos informais que não estão ligados a instituições formais, como é o caso do G-20, existe o risco, para o Brasil, de que sua participação acarrete o compromisso com os custos que serão compartilhados na coordenação de políticas sem por isso lograr a capacidade de efetivamente influenciar o processo decisório e sem contar com o amparo jurídico e as salvaguardas vigentes nas instituições formais (HURRELL, 2010).

7 CONSIDERAÇÃO FINAIS

7.1 Perspectivas para o Brasil

No imediato pós-Guerra Fria, a natureza da ambição multilateral acerca da governança internacional consistiu inicialmente na tentativa de ancorar os regimes emergentes, e especialmente a OMC, em fundamentos de natureza técnica e jurídica. Esse projeto liberal de governança, no entanto, já demonstrara ter fracassado antes do fim da década de 1990. De maneira geral, a retórica liberal sobre o multilateralismo já deixara de constituir um projeto alternativo de ordem internacional e passou a ser questionada por um número crescente de atores estatais e não estatais (BARNETT; DUVALL, 2005). Desde então, a ausência de qualquer consenso quanto aos princípios ou à prática do multilateralismo reflete a inexistência de entendimentos quanto às próprias perspectivas de ordenamento do sistema internacional contemporâneo, tanto no seu momento unipolar da primeira década do século XXI quanto nos debates mais recentes acerca de uma configuração tendendo à multipolaridade no contexto da importância crescente das potências emergentes.

Para o Brasil, sua inserção nas arenas econômicas globais, seu papel protagônico em negociações como as da Rodada Doha e sua inclusão em foros restritos como o G-20 trazem desafios significativos à sua atuação multilateral. De um lado, a heterogeneidade dos interesses e das diretrizes de inserção internacional entre os países em desenvolvimento torna pouco provável a sustentação de coalizões mais

abrangentes e duradouras em negociações internacionais, conforme demonstrou a experiência do G-20 comercial na OMC. Ao mesmo tempo, o objetivo de influir nos mecanismos decisórios centrais da governança internacional pressupõe, para um país como o Brasil, algum grau de representação ou ao menos de reconhecimento por parte dos demais países em desenvolvimento. Nos marcos da tendência à informalidade dos arranjos e ao reforço da hierarquia, a consideração exclusiva dos determinantes de natureza pragmática pode inviabilizar os fundamentos de uma estratégia abrangente de inserção internacional do país no cenário contemporâneo. A incorporação de posicionamentos de princípios com relação, em particular, à relevância da cooperação Sul-Sul, requer a formulação de um projeto alternativo de transformação do sistema internacional, que seja capaz de conciliar o pragmatismo da inserção em foros hierárquicos com o revisionismo necessário à sua universalização, com base na construção de uma agenda própria de demandas para a governança internacional do século XXI.

REFERÊNCIAS

- ABBAS, M. Une Économie Politique de l'Agenda Commercial Multilatéral. *In*: BERTHAUD, P.;KEBABDJIAN, G. (Orgs.). **La Question Politique en Économie Internationale**. Paris, La Découverte, 2006.
- ABREU, M. P. O Brasil e o GATT, 1947-1990. *In*: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). Sessenta anos de política externa 1930-1990, volume II. **Diplomacia para o desenvolvimento**, São Paulo, Cultura Editores Associados, 1996.
- . Atoleiro multilateral. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 15 dez. 2008.
- . The G-20 agenda, trade and the developing world. *In*: BIRKBECK, C. D.; MELENDEZ-ORTIZ, R. (Orgs.). **Rebuilding global trade: proposals for a fairer, more sustainable future**. Genebra, International Centre for Trade and Sustainable Development, e Londres, The Global Economic Governance Programme, 2009.
- ALMEIDA, P. R. **O Brasil e o multilateralismo econômico**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.
- BARNETT, M.; DUVALL, R. (Orgs.). **Power in global governance**. Cambridge, University Press, 2005.
- BELL, D. **The end of ideology: on the exhaustion of political ideas in the fifties**. New York, London: Free Press: Collier-MacMillan, 1965.
- BOBBIO, N. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: UNESP, 1995.
- CRUZ, S. C. V. Estado e mercado: a OMC e a constituição (incerta) de uma ordem econômica global. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, 2005.
- FINNEMORE, M. Fights about rules: the role of efficacy and power in changing multilateralism. **Review of International Studies**, v. 31, 2005.
- FONSECA JR., G. **O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- FUKUYAMA, F. **O Fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992
- GIDDENS, A. **Para Além da Direita e da Esquerda**. São Paulo: Unesp, 2005.

HAASS, R. N. The case for messy multilateralism. **Financial Times**, Londres, 5 jan. 2010.

HURRELL, A.; WOODS, N. (Orgs.). **Inequality, globalization, and world politics**. Oxford, Oxford University Press, 1999.

HURRELL, A. Brazil and the new global order. **Current History**, 109, fev. 2010.

IKENBERRY, G. J. Is American multilateralism in decline? **Perspectives on Politics**, v.1, n.3, Fall 2003.

IKENBERRY, G. J.; WRIGHT, G. John. **Rising powers and global institutions**. A Century Foundation Report. Washington, D.C., The Century Foundation, 2008.

JACKSON, J. H. The case of the World Trade Organization. **International Affairs**, v. 84, n.3, 2008.

KEOHANE, R. O. The contingent legitimacy of multilateralism. *In*: NEWMAN, E; R. THAKUR, R; THIRMAN, J. (Eds.). **Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change**. Tokyo, United Nations University Press, 2006.

LEO, S. O Brasil no futuro da crise mundial. **Valor Econômico**, São Paulo, 11 de janeiro de 2010.

LIMA, M. R. S. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 82, jan./mar. 2005.

———. Autonomia, Não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política externa do governo Lula. *In*: VEIGA, P. M. (Org.). **Comércio e política comercial no Brasil**. São Paulo, Singular, 2007.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006.

MELLO, F C. A nova agenda do comércio multilateral. **Contexto Internacional**, v. 18, n. 2, 1996.

———. Governança internacional no século XXI. *In*: NASSER, R. M. (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Unesp/ Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2009.

NARLIKAR, A. **International trade and developing countries**: coalitions in GATT and WTO. Londres, Routledge, 2005.

NEWMAN, E., THAKUR, R.; TIRMAN, J. (Ed.). **Multilateralism under challenge?** Power, international order, and structural change. Toquio, United Nations University Press, 2006.

NOVOSSELOFF, A. L'Essor du multilatéralisme: principes, institutions et actions communes. **Annuaire Français des Relations Internationales**, v. 3, 2002.

ONIS, Z.; MUTLU, K. WTO at the end of its first decade: the political economy of asymmetric interdependence. **The Journal of International Trade and Diplomacy**, v.1, n.1, 2007.

PENTTILÄ, R. Multilateralism light: the rise of informal international governance. Londres, **Centre for European Reform**, jul. 2009.

RUGGIE, J.G. Multilateralism: the anatomy of an institutional form. *In*: RUGGIE, J. G. **Multilateralism matters**: the theory and praxis of an institutional form. Nova York, Columbia University Press, 1993.

SAXER, M. The comeback of global governance. Ways out of the crisis of multilateral structures. **Briefing Paper 4**, Friedrich Ebert Stiftung, abr. 2009.

VEIGA, P. M. As negociações comerciais sob Lula: a estratégia nacional-desenvolvimentista repaginada. *In*: VEIGA, Pedro da Motta (Org.). **Comércio e política comercial no Brasil**. São Paulo: Singular, 2007.

———. **Um ano após a crise**: o que mudou na agenda econômica global do Brasil? CINDES, Documento, dez. 2009.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. **O Brasil na OMC e a governança do sistema multilateral**. CINDES, Breves Cindes, n. 12, jan. 2009.

WARWICK COMMISSION. The multilateral trade regime: which way forward? **The report of the first Warwick Commission**. Coventry, The University of Warwick, 2007.

WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.

———. **The political economy of policy reform**. Washington: Institute for International Economics, 1994.

O BRASIL NA GOVERNANÇA DAS GRANDES QUESTÕES AMBIENTAIS CONTEMPORÂNEAS

1 INTRODUÇÃO

A partir das negociações da Rio 92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – o tema ambiental vem ganhando importância na agenda brasileira, tanto na dimensão nacional como na internacional. O Brasil tem assumido papel cada vez mais relevante em determinados regimes internacionais, em função da sua posição *sui generis*, como o país mais rico em diversidade biológica do planeta. Entretanto, outros fatores cruciais no exercício desse papel são a expansão do mercado nacional; seu modelo agroexportador exitoso; seu relativo crescimento econômico que lhe permite integrar o seleto grupo de “emergentes” e o G-20; bem como sua reconhecida capacidade científica e tecnológica em alguns setores.¹

Além disso, o contexto internacional é favorável a uma participação mais ativa de países emergentes, detentores de “responsabilidade futura”² nas questões ambientais. Tal contexto decorre da fragmentação da governança global ambiental (BIERMANN *et al.*, 2009) e de um multilateralismo a ser construído no novo mundo multipolar com os países emergentes (PRANTL, 2009).³ Este aumento de poder do Brasil nos tabuleiros multilaterais resulta também de uma política externa que procura defender os interesses nacionais com base em três grandes princípios: direito ao desenvolvimento, soberania e responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

1. Para uma análise mais focada na política internacional, ver Muxagato (2010).

2. Este conceito é central ao texto. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, os países do Sul não eram tidos como importantes na regulação internacional. Eram mais pobres, endividados, populosos, corruptos, e frágeis do ponto de vista institucional; ou seja, eram os figurantes necessários para legitimar processos decisórios mundiais. Os regimes ambientais funcionavam na seguinte lógica: os países desenvolvidos tinham a obrigação de ajudar a promover o desenvolvimento do restante do planeta, tinham recursos e tecnologia, então eles criavam as “regras do jogo”, caracterizando o que Hurrell e Woods (1999) chamaram de *rule-makers* e o que Laidi (2008) chamou de “grande capacidade normativa”. Sob este selo foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, fruto de negociações de três grandes líderes políticos – um norte-americano, um russo e um britânico –, sendo essa depois “legitimada” por um suposto novo multilateralismo dos vencedores. Agora a situação é totalmente diferente. Os países que são grandes economias (G-8) têm enormes dificuldades econômicas e políticas, como o crescimento econômico lento e a alarmante taxa de desemprego. Portanto, suas respectivas capacidades e vontades de inserção internacional estão limitadas, ao passo que nos países emergentes, ao contrário, suas respectivas capacidades e vontades de inserção internacional estão aumentando. Por isso, se a responsabilidade sempre foi dos países ricos, agora a nova responsabilidade também é dos emergentes, com economias robustas e líderes políticos articulados internacionalmente, grandes poluidores e emissores de gases de efeito estufa (GEE), além de grandes mercados consumidores, haja vista que China, Índia, África do Sul e Brasil representam um terço da população mundial.

3. Seminário “Effective Multilateralisms, Cross-regional Perspectives”, *Center for International Studies*, 17-19 Dezembro de 2009, Universidade de Oxford.

Deve-se ressaltar, por outro lado, que as questões ambientais são cada vez mais recorrentes na agenda internacional e nas diversas agendas multilaterais, não apenas como questões de proteção ambiental, mas principalmente como questões complexas de desenvolvimento sustentável, segurança energética, humana e alimentar. Considera-se que as questões ambientais foram paulatinamente internacionalizadas a partir da década de 1970, sob a égide da ONU, com várias iniciativas mundiais, entre as quais as mais destacadas foram a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972); a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) e a Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002).⁴ Além disso, atores não estatais colaboraram de maneira significativa para a internacionalização de temas ambientais, tanto atores da sociedade civil organizada – organizações não governamentais (ONGs), associações, sindicatos, pastorais, comunidades científicas, entre outros – como também as empresas e os diversos atores do mercado.

Em consequência, as questões ambientais também estão mais presentes na política externa brasileira, em função da política internacional contemporânea e das relações burocráticas subnacionais, notadamente entre os diferentes ministérios, mas também na Casa Civil, nos governos estaduais, nas prefeituras, nos centros de pesquisa e no Congresso Nacional, para citar apenas alguns. Segundo Marina Silva, foi criado um “espaço de transversalidade de governo”⁵ que contribuiu para a articulação interministerial.

Neste sentido, surge a questão sobre o papel do Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas: esse seria efetivamente um país emergente? Este artigo tem por objetivo demonstrar que sim, e argumentar que tanto o contexto internacional como a política externa brasileira permitem que se perceba o país como um ator importante nas negociações multilaterais ambientais contemporâneas. Porém, ressalte-se que alguns temas são muito mais acessíveis para o Brasil do que outros. Assim, no regime internacional do clima, o Brasil tem um papel crescente, ao passo que no regime internacional sobre acesso a recursos genéticos e benefícios deles advindos (ABS em inglês) sua posição é mais frágil, como também nos regimes de águas.

Para se discutir a inserção do Brasil no cenário internacional, parta-se do perfil nacional e das questões ambientais estudadas a partir de regimes internacionais, por intermédio de quatro grandes linhas: diagnósticos; ações e políticas públicas no

4. Para leitura mais aprofundada, ver Le Prestre e Martimort-Assou (2000, 2005) e Lago (2006). Ressalte-se que o termo “desenvolvimento” entrou em 1992 e que “meio ambiente” saiu do título da cúpula em 2002. Isto permite inferir a crescente pressão do Sul pela ampliação da abordagem das questões ambientais como questões sociais também.

5. Marina Silva, ao apresentar sua demissão do cargo de ministra do Meio Ambiente, em *Carta ao Presidente Lula*, afirmou que o diálogo dos 13 ministérios coordenados pela Casa Civil para combater o desmatamento é essencial para a política ambiental nacional. Disponível em: <http://www.bibliotecadafloresta.ac.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=196&Itemid=149>. Acesso em: 25 jan. 2010.

Brasil; estratégias de inserção e experiências; e cenário prospectivo. Logo, o objetivo principal do trabalho é o de analisar o papel do Brasil nos principais regimes internacionais ambientais que estão na agenda internacional desde 1992 e demonstrar a grande mudança de postura nacional, de “Estado-veto”⁶ a “Estado promotor”⁷ de alguns regimes ambientais, saindo do discurso do “desenvolvimentismo” vagarosamente para políticas mais consistentes de “desenvolvimento sustentável”.

Para a análise da inserção do Brasil no cenário internacional, propõe-se a discussão preliminar do perfil do Brasil como ator internacional e dos regimes internacionais nas relações internacionais. Em seguida, discute-se o tratamento específico de temas conexos, mas negociados separadamente, a saber: mudanças climáticas; diversidade biológica; a construção do regime sobre ABS; biossegurança; e o “quase-regime” de florestas.

2 O PERFIL DO BRASIL

De fato, o Brasil tem um perfil *sui generis* como grande detentor de riquezas naturais e país de grande potencial tecnológico e econômico. Do ponto de vista legal, o país é signatário de quase todos os acordos ambientais multilaterais,⁸ mas seus compromissos internacionais são internalizados lentamente. Portanto, muitas das obrigações internacionais do Brasil não são conhecidas pelos atores públicos do Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal paradoxo é tanto mais interessante que o Brasil tem um arcabouço legal ambiental bem consolidado, comparável com qualquer país desenvolvido. Aliás, é um dos poucos a ter um direito penal ambiental, instituído em 1998, que serve de modelo a outros países interessados em seguir o mesmo caminho.⁹

No que concerne às instituições nacionais, as questões ambientais estão fragmentadas entre diversos órgãos, principalmente o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Os três são pontos focais de diferentes regimes internacionais, sendo o MRE ponto focal político e os outros, técnicos. O MRE é o principal responsável pelas políticas externas ambientais, com crescente participação do MMA nos últimos anos. O MCT tem papel central no regime do clima e naqueles que trazem questões técnicas/tecnológicas, como a biotecnologia. As relações inter-

6. *Veto state* foi um conceito usado por Porter e Brown (1991, 2006), entre outros autores, que tentaram definir quais Estados tinham peso para bloquear as negociações ambientais multilaterais.

7. Promotor de regimes internacionais significa que o país entende participar ativamente das negociações, e até liderar, quando possível, algumas delas. Corresponde muito mais a uma pretensão nacional do que a uma realidade contemporânea. Vários exemplos serão citados ao longo do texto, mas o mais emblemático talvez seja a luta pela criação de um regime internacional para o acesso a recursos genéticos.

8. Lista disponível tanto na página eletrônica do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – assessoria internacional – quanto do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

9. A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, trouxe várias inovações interessantes, com vasta literatura no Brasil.

ministeriais são complexas, muitas vezes conflituosas, mas também necessárias. Naturalmente, a posição dos ministérios diverge em função dos temas abordados, tendo o Itamaraty assumido uma posição mais neutra na maioria dos casos. Por exemplo, no tema relativo à biossegurança, o MMA e o Ministério da Saúde (MS) adotaram posição mais favorável a um regime internacional forte para controle do uso comercial de produtos oriundos da biotecnologia, enquanto o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e o MCT assumiram postura oposta.

No cenário internacional, o país pode ser visto como uma potência emergente e um articulador de quatro grupos, do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e de outros fóruns de debate – que são estruturas multilaterais efêmeras de concerto político. Os grupos são: Grupo de Países da América Latina e Caribe (GRULAC), G-77/China – o mais tradicional e consolidado –, Megadiversos Afins¹⁰ e o G-20. Os outros são: Brasil, Rússia, Índia, e China (BRIC), Índia, Brasil e África do Sul (Ibsa), Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC), América do Sul e Países Árabes (Aspa), Comunidade Andina (CAN), América do Sul e África (ASA) e outros. Em comparação com os outros países-membros da ONU, a diplomacia brasileira é vista como muito empenhada e bem preparada. Em outros termos, o Brasil tem uma política externa ambiental que se consolidou nas duas últimas décadas.

O Brasil é um país megadiverso, o que significa que tem provavelmente a maior riqueza natural do planeta, ou seja, de 15% a 20% do total mundial. Além disso, a megadiversidade tem um aspecto humano e cultural, sendo constituída por mais de 200 povos indígenas no território nacional e por um grande número de comunidades locais/tradicionais, como quilombolas, caiçaras, entre outros. Haja vista que 2010 é o ano da diversidade biológica, o papel protagonista do Brasil nos debates multilaterais está assegurado. Quanto aos recursos hídricos, estima-se que entre 12% e 16% do total de água doce diretamente utilizável no mundo esteja no Brasil. Ressalte-se, entretanto, a gestão complexa deste recurso, com relação a sérios problemas de estresse hídrico e de desertificação em território nacional.¹¹

Todavia, a análise da infraestrutura e do desenvolvimento nacionais revela vários problemas antigos. Alguns deles se relacionam ao modelo arcaico de exploração predatória, em atividades agropecuárias e siderúrgicas, por exemplo, convivendo com as melhores tecnologias no mesmo setor. O impacto desta análise é extremamente negativo porque o Brasil não é mais um país pobre, e sim um país muito injusto, no qual a distribuição de tecnologia para a produção ainda está por

10. Em inglês, *Like-Minded Megadiverse Countries* (LMMC).

11. Apesar da importância dos recursos hídricos, o tema não será abordado no texto, pelo fato da participação ainda limitada do Brasil nas negociações multilaterais e pelas limitações de espaço neste capítulo.

ser feita. A infraestrutura nacional ainda deve ser desenvolvida, principalmente a de transportes, a qual é, incompreensivelmente, péssima se comparada a países similares. O controle de poluição, a eficiência energética e a consolidação do estado de direito ambiental são outros grandes desafios contemporâneos.

Por outro lado, o Brasil tem grandes vantagens comparativas. É o primeiro produtor mundial de várias *commodities*, garantindo sua segurança alimentar,¹² e tem grande potencial tecnológico para prospecção de petróleo e produção de biocombustíveis, o que é positivo para sua segurança energética e econômica. Ademais, o país tem uma matriz de oferta energética limpa, sendo 77,3% hidrelétrica.¹³ Portanto, em comparação com o restante do mundo, o Brasil está em posição muito confortável quanto à geração de energia. Além disso, o país possui instituições de pesquisa de padrão internacional, tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), entre muitas outras.

3 REGIMES INTERNACIONAIS

Regimes internacionais são construções políticas e intelectuais, com vista a facilitar o estudo das negociações multilaterais sobre temas específicos. Efetivamente, notou-se na teoria das relações internacionais a necessidade de se explicar como os acordos internacionais eram elaborados, a partir de uma perspectiva de política internacional. Isto porque após a Segunda Guerra Mundial, a cooperação internacional foi acelerada e diversos acordos ambientais multilaterais entraram em vigor. Os especialistas em direito internacional, como Alexandre Kiss, explicavam as obrigações internacionais criadas, mas não iluminavam a questão de como e por que foram negociados. Também não se interessavam em saber quem eram os principais atores do acordo e nem as condições de efetividade dos desses.

Em outros termos, havia uma lacuna entre o “vazio jurídico”, isto é, a falta de normas internacionais sobre um tema e, em seguida, a entrada em vigor de um acordo multilateral, em contexto internacional de crescente interdependência ecológica.¹⁴ Por esta razão, diversos professores, como Stephen Krasner e Oran Young, dedicaram-se ao que se convencionou chamar a “teoria de regimes”.¹⁵

Existem definições diferentes a seu respeito. No entanto, há uma base comum a todas elas, qual seja: são instituições (criações sociais) que reúnem diversos atores

12. Tanto do ponto de vista da quantidade e do acesso a produtos agrícolas como do ponto de vista da qualidade e da segurança para a saúde humana.

13. Dados de 2007 (BRASIL, 2008a, p. 31).

14. Este conceito significa que os problemas ambientais são comuns e/ou globais, isto é, a cooperação internacional seria uma alternativa de ação coletiva necessária para a troca de experiências ou concessões com vista a solucionar problemas identificados pelos atores envolvidos no regime.

15. Ver uma reflexão detalhada sobre a história da teoria de regimes feita por Young em Varella e Barros-Platiau, (2009).

(públicos e privados), com expectativas convergentes (interesse de encontrar uma solução a um problema específico) e, portanto, que procuram negociar em encontros multilaterais. Logo, os regimes podem ser negociados ou impostos por uma potência mundial ou um grupo. No que concerne à sua existência, alguns autores consideram que só aqueles que têm um acordo formal (um tratado em vigor) são regimes internacionais. Outros, ao contrário, reconhecem que os regimes são criados a partir das primeiras negociações, sendo o tratado internacional apenas uma consequência desejável para fortalecer o regime internacional. Note-se que o reconhecimento de regimes existentes depende, portanto, do observador, e que não há consenso teórico sobre quais os principais critérios para o reconhecimento de um regime.¹⁶

Neste sentido, pode-se afirmar que existe um regime internacional do clima, em função da convenção do Rio de 1992 e do Protocolo de Quioto de 1997. Também existe um regime internacional da diversidade biológica (ou biodiversidade). No que concerne à biossegurança, o Protocolo de Cartagena de 2000 também é considerado um marco inicial do regime internacional. Porém, há quem questione a existência ou utilidade do regime de biossegurança, haja vista a sua baixíssima efetividade. Outro tema relacionado à diversidade biológica é o acesso a recursos genéticos e, neste caso, o consenso dominante é que ainda não existe regime internacional, apesar da convenção do Rio de 1992 sobre diversidade biológica tratar do tema. O malogro na criação de um protocolo específico e a forte clivagem Norte – Sul são duas grandes razões para tanto. Por fim, no tema de florestas, as longas e numerosas negociações não conduziram a uma convenção em 1992, mas apenas a uma declaração, a qual não tem o mesmo estatuto jurídico. Em consequência, alguns autores consideram que existe um “quase-regime”, para demonstrar a dificuldade de avanços nas negociações (CARVALHO, 2008).

Finalmente, a teoria de regimes permite estudar dinâmicas próprias a cada tema, separando cada tema um do outro. Mas este trabalho não é consensual, ou seja, os pesquisadores discordam acerca de quantos e quais regimes internacionais existem. Alguns, por exemplo, tratam o regime da diversidade biológica como um grande regime¹⁷ e não aceitam que seja desmembrado. Outros tratam o regime da camada de ozônio e o do clima juntos,¹⁸ como “regimes atmosféricos”. Contudo, este debate não é central para o presente artigo. Mais importante é tentar destacar algumas características recorrentes nos regimes ambientais, que os distinguem de regimes comerciais ou de segurança, por exemplo.

16. Inoue (2007) faz uma excelente análise da teoria de regimes.

17. O MMA tem uma Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) com competência “para propor e definir políticas e estratégias para os diversos biomas brasileiros nos temas relacionados com a promoção do conhecimento, a conservação, a valoração e a utilização sustentável da biodiversidade, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado”. A SBF é o ponto focal técnico da Convenção sobre Diversidade Biológica no país, e foi dividida em: áreas protegidas, florestas, biodiversidade aquática e recursos pesqueiros, conservação da biodiversidade e patrimônio genético. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=146&idConteudo=6854&idMenu=6430>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

18. Ver, o MMA, por exemplo, com a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental.

Em geral, os regimes ambientais contemporâneos foram e são negociados por um grande número de países, sob condução da ONU, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) ou do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD), na maioria das vezes. Os temas não são mais tratados como meramente ambientais, mas envolvem questões comerciais, tecnológicas, estratégicas, de segurança, entre outras – acesso a recursos genéticos, direitos de propriedade intelectual, biotecnologia, desenvolvimento, energia, comunidades tradicionais, segurança alimentar, para citar apenas algumas. Normalmente há a liderança de países desenvolvidos, principalmente os da União Europeia. A agenda é definida em função dos interesses dos países desenvolvidos, o que engendra a reação do restante do mundo a esta proposta inicial. Os regimes são negociados por anos e alguns tratados levam décadas para serem ratificados pelos Estados signatários antes de entrarem em vigor. Além disso, as obrigações estabelecidas são cada vez mais flexíveis (*soft norms*), ou seja, detêm caráter moral e ético, porém são fracas do ponto de vista jurídico. São, na verdade, obrigações políticas, e caso não sejam respeitadas, nenhuma sanção será aplicada. Tais obrigações carecem igualmente de clareza, delegação e precisão.¹⁹

Isto significa que os regimes são construídos, geralmente, a pequenos passos, e sem uma liderança incontestável por parte de algum país desenvolvido. Como o debate sobre os “bens comuns globais” ainda é extremamente polêmico, os regimes internacionais são raramente impostos, mas sim negociados com ampla participação de Estados com capacidades absolutamente assimétricas, o que coloca em questão a sua legitimidade. Uma última característica interessante, e muito contestada, é o uso crescente de instrumentos econômicos e comerciais para a proteção ambiental. Certo é que não se trata da substituição do mecanismo jurídico de comando e controle, mas de alternativas paralelas que envolvem diretamente atores do setor privado, como o mercado de carbono, as bolsas de valores, as empresas de biotecnologia etc.

Finalmente, surge a pergunta: por que os Estados soberanos cooperam nas questões ambientais, que são extremamente complexas e sensíveis? De forma simplificada, existem duas grandes linhas de resposta na teoria das relações internacionais. A primeira é funcionalista, explicando que cooperam porque são atores racionais e calculam as vantagens do diálogo, da negociação com concessões e compromissos recíprocos, e de troca de informações sobre as políticas de cada Estado. Esta corrente da teoria serviu de ponto de partida para justificar a teoria de regimes pelo interesse crescente na cooperação internacional. A segunda é cognitivista ou construtivista,²⁰ mantendo o foco da análise no fato de que Estados

19. Abbott e Snidal (2000).

20. Ver, por exemplo, Michael Byers, Philippe Le Prestre, Ana Flávia Barros-Platiau e Cristina Inoue.

compartilham valores, ideias, identidades e conhecimento. Ou seja, a cooperação seria algo desejável na percepção deles. Em geral, os ambientalistas, acadêmicos e juristas ficam mais próximos dos construtivistas, apregoando que o conhecimento científico e a consciência comum seriam a base da ação política e da regulação jurídica, as quais aumentariam com as pesquisas e o conhecimento. Além disso, ressaltam o fato de que os problemas ambientais não são só nacionais, mas são transnacionais, regionais e até globais, ou seja, não respeitam fronteiras políticas.

Entretanto, não se deve perder de vista que se trata de “cooperação assimétrica”, ou seja, os Estados, como também os outros atores, não são apenas diversos, mas também têm capacidades e competências extremamente díspares. Logo, em negociação ambiental qualquer, haverá o maior poluidor do mundo, o mais rico, Estados falidos, Estados que nunca acompanharam o debate, enfim, participam toda a gama de Estados, mesmo que por razões diferentes. Aliás, tal assimetria já é forte no seio do G-77/China desde sua criação. Em consequência, o conceito tradicional de soberania é questionável, porque os Estados votam sob uma miríade de influências internacionais e subnacionais que devem acomodar; ou seja, votam como soberanos, pois normalmente um país tem um voto, mas todos são pressionados e constrangidos por outros atores internacionais e/ou nacionais. Além disso, as decisões sobre temas ambientais estão, não raramente, relacionadas a outros temas internacionais. Um exemplo emblemático: a Rússia negociou a sua ratificação do Protocolo de Quioto com o apoio europeu à sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Neste sentido, a governança ambiental global pode ser definida a partir de uma série de regimes internacionais contemporâneos, com ampla participação de agências do sistema ONU.²¹ Importa destacar que os países considerados “emergentes” como: África do Sul, Argentina, Brasil, Chile, China, Egito, Hungria, Índia, Indonésia, Malásia, México, Rússia e Tailândia têm se aproximado cada vez mais nas negociações multilaterais, com vista a utilizar seu poder de barganha para reformar a governança global ambiental já estabelecida. Para fins deste texto, o conceito de “emergentes” se referirá principalmente a: África do Sul, Brasil, China, Índia, Indonésia, México e Rússia.

No que concerne a questões ambientais, China, Brasil, Índia e África do Sul estão debatendo seus interesses comuns, e a presença desse grupo parece cada vez mais se afirmar, mesmo que ainda como um “diálogo sem compromissos”. Segundo Prantl (2006), é preciso analisar a “governança informal” em paralelo aos mecanismos formais de tomada de decisão porque se assiste a um contexto de multipolaridade com a retração dos Estados Unidos e da União Europeia – ao

21. Young (2009), Le Prestre e Martimort-Asso (2009) (2009), Varella (2008), Viola e Leis (2007), Inoue e Schleicher (2006).

mesmo tempo que a ascensão chinesa se impõe. Por sua vez, os países emergentes exigem mais margem de manobra nas negociações. Portanto, observa-se o surgimento de um novo multilateralismo, com instituições que precisam ser reformadas, a começar pela ONU. Neste sentido, a União Europeia lançou o conceito de “multilateralismo efetivo” (PRANTL, 2009, p. 9), que conduz à grande pergunta: qual a nova fonte de autoridade na governança ambiental?

Se no que se refere à cooperação Sul – Sul, o BASIC e o BRIC criam expectativas interessantes, o mesmo não pode ser afirmado com relação à cooperação regional (VIOLA; BARROS-PLATIAU; LEIS, 2007; BARROS-PLATIAU, 2009), apesar do Mercosul e de diversas iniciativas sul-americanas recentes, como a CAN,²² Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)²³ e a Estratégia Regional para a Diversidade Biológica (MARTINEZ, 2006). Pode-se afirmar que não há governança regional (VIOLA; BARROS-PLATIAU; LEIS, 2008), haja vista que os países sul-americanos nem sempre apresentam uma posição conjunta, como no caso do clima, no qual Venezuela e Bolívia se afastaram; ou então participam pouco das negociações. Assim, os maiores parceiros do Brasil nas questões ambientais não são nem os países amazônicos, nem os membros do Mercosul. De fato, as coalizões são normalmente efêmeras e não são as mesmas nos diferentes regimes, sendo determinadas por interesses comuns, por exemplo, o G-77/China, o Grupo dos Megadiversos Afins e o GRULAC, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB); o G-77/China e o BASIC no clima; sem olvidar a “parceria estratégica entre Brasil e França”, cujos contornos ainda não estão plenamente claros.

Para fechar a análise do contexto internacional com a teoria de regimes, cabe também ressaltar a “internacionalização do direito ambiental”²⁴ como mecanismo de fortalecimento desses. Por “internacionalização do direito”, segundo Mireille Delmas-Marty,²⁵ entende-se o duplo mecanismo de construção do direito internacional e de desenvolvimento dos ordenamentos jurídicos nacionais, isto é, como os atores envolvidos no processo legislativo e judiciário se comunicam; como os eventos têm impacto sobre a evolução das ordens jurídicas; quais processos podem ser identificados na elaboração de normas – unificação, harmonização ou cooperação; como as normas são aplicadas – regulamentação ou *hard law*, regulação, autorregulação ou *soft law*; e qual a natureza das instituições criadas – supranacionais, transnacionais ou nacionais.

22. Criada em 1969 como Pacto Andino. Composta pela Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. O Chile a deixou no final da década de 1970, e retornou como membro associado em 2006. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai também se associaram. A Venezuela saiu em 2006.

23. Foi criada em 1995, a partir do Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978. Seus países-membros são: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Como ficou praticamente dois anos sem diretor efetivo, estima-se que a capacidade institucional da OTCA é baixíssima.

24. Projeto do Collège de France sob coordenação da professora Mireille Delmas-Marty, 2006-2010.

25. Para mais detalhes do projeto e da obra da professora Delmas-Marty, ver <http://www.college-de-france.fr/default/EN/all/int_dro/laboratoire.htm>. Acesso em: 23 jul. 2010.

Vale ressaltar que este último ponto é central para o entendimento do sucesso da participação brasileira na construção do direito internacional ambiental e da governança global ambiental. Ou seja, como a efetiva participação política do Brasil nos tabuleiros ambientais conduz a resultados formais nos textos assinados.

3.1 As mudanças climáticas

3.1.1 Diagnósticos correntes

O tema foi escolhido como o primeiro regime internacional a ser tratado em função da sua predominância na agenda internacional contemporânea. Para se definir brevemente a questão, mudanças climáticas correspondem a um problema extremamente complexo acerca da evolução da temperatura do planeta e dos impactos da ação antrópica sobre esta evolução, monitorada há mais de um século. Alguns observadores trabalham com o conceito de “aquecimento global”, o qual na verdade gera controvérsias entre cientistas e não reflete a complexidade das questões climáticas, principalmente dos eventos climáticos extremos, como furacões, secas e tempestades, para citar apenas alguns. Pode-se afirmar que há um consenso científico global sobre grande parte das questões, graças, principalmente, aos relatórios do Painel Intergovernamental sobre as Mudanças do Clima (IPCC). O seu papel é o de atualizar o “estado da arte” sobre o conhecimento científico no mundo, com vista a orientar as medidas políticas necessárias para a mitigação dos gases de efeito estufa (GEE), bem como as políticas de adaptação dos países às mudanças climáticas. Todavia, é preciso ter em mente que um contexto de certeza científica é apenas um ideal no caso da mudança global do clima, que não pode ser atingido com o estado da arte atual, como reconhecem os próprios cientistas.²⁶

Pode-se argumentar que as mudanças climáticas são a principal questão na agenda internacional desde a negociação do Protocolo de Quioto, assinado em 1997. Isto porque houve uma grande movimentação política e científica para o desenvolvimento das negociações, as quais em 1992 haviam sido secundárias com relação ao tema da diversidade biológica, quando a questão do clima ficou limitada a um seleto grupo de especialistas. Assim, já foram realizadas 15 conferências das partes (COP), com o objetivo de estabelecer as regras de funcionamento do regime internacional. No entanto, há entendimento generalizado de que as negociações avançam lentamente, e a COP 15, em Copenhague no fim de 2009, foi um malogro político,²⁷ o que é um paradoxo, haja vista a urgência colocada para essa questão.²⁸

26. Olivier Godard tem excelentes reflexões sobre o “contexto de incerteza científica” no qual os tomadores de decisão e os legisladores precisam trabalhar.

27. A participação dos principais chefes de Estado foi decepcionante porque houve a expectativa de que um verdadeiro acordo fosse celebrado. Mas o que foi celebrado foi apenas um *accord* com fraco valor jurídico e não um *agreement* entre as partes. Ao contrário, o trabalho técnico continua avançando em função do Plano de Ação de Bali, 2007.

28. Entre vários relatórios consagrados, o de Nicholas Stern apresentou um cálculo do custo das soluções e trouxe como principal conclusão que a demora em adotar as medidas necessárias acarretaria o aumento significativo dos custos dessas.

Para finalizar esse diagnóstico, cabe ressaltar que a questão do clima está sendo tratada nas agendas internacionais principalmente nas suas dimensões ambiental, energética, econômica e comercial. No entanto, começou a ser analisada como uma questão com forte viés ambiental, conduziu ao estudo da produção e do consumo, inclusive de energia, e à conclusão de que a transição para uma “economia de baixo carbono” é imperiosa para a humanidade. Porém, no caso do Brasil não foi exatamente assim, e por isso o ponto focal das negociações é o MCT. Finalmente, o problema já é tratado também como um tema de segurança, geopolítica²⁹ e segurança humana e alimentar.³⁰ Prova disso é que o conceito de “segurança climática” já foi forjado e reconhecido.³¹ Faltam, no entanto, mais debates multilaterais sobre as dimensões social e humana, reivindicados principalmente pelos países em desenvolvimento e atores da sociedade civil organizada. Em consequência, o Brasil está atrasado no debate sobre o necessário equilíbrio entre mitigação e adaptação,³² para o estabelecimento de prioridades políticas. Alguns defendem que a mitigação é prioritária porque os efeitos dos GEE causarão mais impactos a longo prazo, aumentando a necessidade de políticas de adaptação. Outros, ao contrário, sustentam que os impactos socioambientais estão ligados a problemas econômicos e, portanto, são preexistentes à questão do clima. Logo, as políticas de adaptação devem ser prioritárias.

3.1.2 Ações e políticas públicas no Brasil

No que concerne aos custos da mitigação, o Brasil é um dos países mais bem colocados no regime do clima, em função da sua matriz energética, pesquisa científica, robustez econômica, capacidade produtiva, de seus recursos naturais, entre outros fatores. Por outro lado, está entre os dez maiores emissores de GEE e terá altos custos para desenvolver políticas nacionais de adaptação. Como mencionado, o país tomou decisões convergentes com a agenda ambiental nas décadas passadas ao optar por energia hidrelétrica e biocombustíveis. A pesquisa brasileira é reconhecida mundialmente não só no que tange a biocombustíveis, mas também à agropecuária e à biotecnologia em geral. Além disso, o parque industrial brasileiro é recente e tem grande potencial de desenvolvimento, com aumento de eficiência energética. E quanto aos recursos naturais, interessa principalmente o petróleo, que permite ao país adotar políticas mais ambiciosas a curto prazo, enquanto diversos países estão preocupados com a sua segurança energética por dependerem fortemente de outros produtores, como é o caso dos Estados Unidos.

29. A existência de Estados insulares pode ser colocada em questão com o aumento do nível dos oceanos, enquanto conflitos por recursos, como água e terras férteis, podem ser agravados.

30. Estima-se que as maiores perdas humanas serão nos países menos avançados, em função das suas respectivas capacidades políticas de responder a eventos climáticos extremos.

31. Ver a Declaração das Maiores Economias de 2008 e os trabalhos de Viola e Leis (2007) e Viola (2009, 2010).

32. Mitigação significa atenuação da intensidade das mudanças globais do clima por meio da redução de emissões de GEE. Adaptação remete a políticas públicas que visam proteger as pessoas e o meio ambiente dos impactos das mudanças globais do clima, reduzindo a vulnerabilidade desses.

Entretanto, o fato que talvez seja o mais importante é que os custos de mitigação no Brasil são muito baixos (VIOLA, 2009), porque cerca de 75% das emissões de GEE brasileiras provém do uso da terra e do desmatamento, segundo dados do Primeiro Relatório Brasileiro referentes a 1994. Atualmente, estima-se que este percentual seja próximo a 60%, em função dos novos cálculos e da redução do desmatamento. Consequentemente, uma redução significativa do desmatamento custaria muito pouco ao Brasil, em comparação com países como a China. Seria talvez 3% do PIB,³³ e teria efeitos importantíssimos sobre a contabilidade nacional de emissões de gases. Por isso mesmo, o elo entre o regime do clima e o de florestas é de importância capital para o Brasil. Da mesma forma, se se considerar o grupo de países que juntos são responsáveis por 70% das emissões de GEE resultantes do uso da terra, o custo de oportunidade da proteção das florestas seria de aproximadamente US\$ 5 bilhões ao ano (IPAM, 2010).

Além disso, sua vasta extensão territorial, seu imenso potencial hídrico e seu perfil de agroexportador garantem ao país uma proteção que vários outros países nunca tiveram. Isto não significa, entretanto, que o Brasil está imune aos danos trazidos por eventos climáticos, como as enchentes e a desertificação, mostrando que o país tem seus pontos de vulnerabilidade, e que necessita criar políticas de adaptação com a maior brevidade possível.

Com relação às políticas ambientais, o combate ao desmatamento e à poluição está diretamente relacionado com o tema. Ou melhor, todas as políticas públicas estão relacionadas ao clima, da gestão da água até a gestão urbana, mas o Brasil ainda tem poucas políticas específicas para o clima. Porém, 2008 e 2009 foram anos de grandes avanços, com o anúncio do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (2008) e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009); além das metas de combate ao desmatamento assumidas pouco antes da COP 15 em 2009, como um tipo de “compromisso voluntário”.

Ressalte-se que em poucos anos o Brasil mudou sua postura política de forma extraordinária, passando de um país que se recusava a assumir metas obrigatórias de mitigação, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, interpretado como “responsabilidade histórica dos países desenvolvidos”,³⁴ para um país que apresenta seus dados e relatórios, participa ativamente da construção do regime, e que dá exemplos da

33. Considerando-se os investimentos necessários para a criação de alternativas econômicas nos locais que perderiam com o combate do desmatamento.

34. No sentido de que aqueles países de industrialização mais antiga, datando da Revolução Industrial (1770-1830), são os maiores emissores históricos de GEE, e os países em desenvolvimento, ao contrário, emitiram menores quantidades de GEE a partir da mesma época.

conduta que deveria ser adotada por outros. Além disso, o Brasil é o único país em desenvolvimento que tem um excelente sistema de monitoramento do desflorestamento por satélite.³⁵

No que tange à política externa, o Brasil tem o MCT como ponto focal³⁶ das discussões e consultas, o qual trabalha com o MRE e outros ministérios para preparar a posição nacional. O Itamaraty nomeou um embaixador especificamente para o tema, com o objetivo de informar sobre a política nacional e externa. Note-se a crescente participação do MMA desde 2000, criando a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental em 2007.

Entre as políticas específicas para o clima,³⁷ foi ressaltada em publicação oficial a energia renovável. Programas como Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), instituído pela Lei nº 10.438/2002, e “Luz para Todos”; políticas e programas relacionados com a mitigação da mudança do clima (conservação de energia e reciclagem; Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Procel, criado em 1985 pelo Ministério de Minas e Energia – MME e pelo da Indústria e Comércio Exterior – MDIC; e Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural – CONPET, vinculado ao MME); redução das emissões por desmatamento na Amazônia brasileira e o mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) (BRASIL, 2008b). O país tem o terceiro lugar na participação no MDL, o que demonstra sua boa capacidade de participação³⁸ em mecanismos inovadores e complexos. Segundo dados oficiais da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), o Brasil tem 8% do total de mais de cinco mil projetos de MDL no mundo, sendo precedido pela China, que lidera com 37% e a Índia com 27%.³⁹

Também cabe destacar a criação da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM), coordenada pela Casa Civil; o Fórum de Liderança em Sequestro de Carbono (CSLF); e o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas.

35. Desenvolvido pelo Inpe e considerado referência mundial. Assim, o Brasil é o único país com imenso recurso florestal que pode negociar imediatamente a inclusão do tema de desmatamento evitado com dados confiáveis no regime do clima.

36. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/77650.html>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

37. Importante destacar que a maior parte destas políticas tinha outros objetivos que não eram o combate às mudanças climáticas, mas o desenvolvimento regional, o combate à poluição etc. E alguns já existiam em outros programas do governo. Embora seus efeitos possam ser benéficos para o regime do clima, tais políticas não representam um verdadeiro esforço do governo brasileiro para o clima, como as ONGs bem criticaram.

38. É “boa” em relação ao demais, mas muito longe dos dois primeiros colocados, China e Índia.

39. Situação atual das atividades de projeto no âmbito do MDL no Brasil e no mundo. Última compilação na página eletrônica da CQNUMC foi feita em 1ª de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0208/208544.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2010.

3.1.3 Estratégias de inserção

As estratégias de inserção do Brasil são pautadas pelos princípios tradicionais da diplomacia, a saber: responsabilidades comuns, porém diferenciadas; cooperação internacional; direito ao desenvolvimento; soberania; equidade; e solução pacífica de conflitos.

Além deles, o desenvolvimento sustentável é o grande princípio norteador das negociações ambientais e consta do Art. 3 da CQNUMC. No mesmo artigo, são estabelecidos ainda o princípio da precaução e o da equidade entre gerações. Finalmente, destaca-se o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Art. 3 e 4 da CQNUMC).

Em geral, as prioridades dos países em desenvolvimento, representados pelo G-77/China nas negociações da ONU, é a seguinte: exigir ações concretas dos países desenvolvidos, como recursos novos e adicionais, bem como a transferência de tecnologia para a solução dos problemas tratados no âmbito do regime. No caso do clima concordam, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que o ônus do regime internacional deveria recair sobre as economias mais desenvolvidas, ou seja, aquelas que foram as protagonistas da Revolução Industrial e que são as maiores responsáveis pela emissão de gases de efeito estufa nos últimos 150 anos. Daí o conceito de responsabilidade histórica usado pelo Brasil.

Esta posição política fazia sentido na década de 1990, quando os países desenvolvidos aceitaram assumir metas obrigatórias com o estabelecimento do Anexo I do Protocolo de Quioto. Atualmente, tal anexo não corresponde mais à lista de maiores emissores, porque não inclui cinco dos maiores emissores: Estados Unidos, China, Índia, Brasil e Indonésia. Daí decorre o grande impasse para 2010 e para o futuro, isto é: quem assume qual responsabilidade no regime do clima?

A posição do Brasil pode ser pautada pelo Art. 4.7 da CQNUMC, segundo a qual os países em desenvolvimento implementarão as obrigações da convenção em função da efetiva implementação das obrigações pelos países desenvolvidos, com relação a financiamento e transferência de tecnologia. Ou seja, os países do Anexo I⁴⁰ deveriam cumprir com suas obrigações internacionais para dar o exemplo e criar as condições de continuidade do regime internacional.

40. [Os países que fazem parte do Anexo I são: Alemanha, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Europeia, Croácia, Dinamarca, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia (LUEDEMANN; HARGRAVE, 2010). (N. do Org.)]

Essa posição foi reforçada pelo discurso do embaixador Everton Vargas, então subsecretário-geral para Assuntos Políticos, no Encontro das Maiores Economias sobre Segurança Energética e Mudança do Clima,⁴¹ em Washington, 2007. Ele indagou:

Seria justo que um país desenvolvido, que já contribuiu muito para o aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera e onde as emissões decorrem de padrões altamente insustentáveis de consumo e produção, não se compromettesse a controlar e reduzir suas emissões? Seria justo que um país ainda lutando para eliminar a pobreza, onde as emissões devem aumentar para que possa fornecer energia e tirar milhões de pessoas da pobreza, seria justo que um país com o dever de lutar contra a carência e a fome tivesse de arcar com outras condicionalidades?⁴²

Do discurso mencionado decorre que outro ponto importante da posição brasileira e convergente com os demais países em desenvolvimento é a prioridade ao combate à pobreza por meio do desenvolvimento sustentável como condição *sine qua non* para um regime internacional justo e eficiente, como foi o marcado em Bonn (Alemanha) em junho de 2009.⁴³

Outra grande prioridade dos países em desenvolvimento tem sido as políticas para a adaptação, cuja clivagem com os países desenvolvidos ficou clara nos últimos anos. O regime do clima foi orientado basicamente para a mitigação dos GEE, mas com o passar dos anos entendeu-se a necessidade de políticas de adaptação, ou seja, que os países ricos cumpram seus compromissos internacionais de cooperação para o desenvolvimento, com o fito de ajudar os países mais pobres a protegerem suas respectivas populações e meio ambiente dos eventuais danos ambientais causados por eventos climáticos mais severos.

Finalmente, a estratégia de inserção do Brasil foi mudando ao longo dos últimos anos, quando as economias emergentes tornaram-se também responsáveis pelas maiores taxas de emissão de GEE. Neste sentido, estão sendo pressionadas a assumir algo que se poderia denominar de “responsabilidade futura”, haja vista que em 2050 fortalecem-se as expectativas de que os maiores emissores serão os países emergentes. Contudo, o Brasil condiciona ainda a adoção de metas obrigatórias ao cumprimento das mesmas pelos países do Anexo I, e dos Estados Unidos. Porém, publicou metas de combate ao desmatamento e o plano nacional, que demonstram uma grande mudança na política de Estado-veto, pela qual

41. Assinaram a Declaração de Hokkaido em 2008: África do Sul, Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, República da Coreia, Rússia e União Europeia.

42. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0018/18932.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2010.

43. Ver a proposta de texto apresentada por 36 países em desenvolvimento na sessão plenária da Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA), na 30ª sessão dos órgãos subsidiários da CQNUMC. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (FCCC/KP/CMP) de 15 de junho de 2009.

recusava qualquer tipo de responsabilização, para uma postura de promotor do regime. A China caminha no mesmo rumo, demonstrando grande esforço de transição para uma economia de baixo carbono, com foco na eficiência energética. A Índia ainda não se movimentou neste sentido, enquanto a Indonésia espera obter recursos financeiros para executar um programa nacional extremamente ambicioso (VIOLA, 2010).

3.1.4 A dinâmica do regime

O regime do clima é um dos mais complexos, mas também um que trouxe decisões inovadoras, como a criação de uma lista de países desenvolvidos como partes do Anexo I, comprometidos com uma redução média de 5,2% das emissões de GEE, em relação a 1990, durante o período de 2008 a 2012 (Art. 3º da CQNUMC). A ideia era que eles assumissem a liderança da construção de soluções, o que claramente não aconteceu. Os Estados Unidos, por exemplo, condicionaram sua participação à entrada dos países emergentes na lista de países que assumiriam metas obrigatórias. Como isso não aconteceu, ao assumir a Presidência norte-americana, George W. Bush tratou de afastar seu país do regime, e depois sua participação foi muito mais como Estado-veto, inclusive sob a Presidência de Barack Obama. Outra inovação central foram os *flex mechs*,⁴⁴ ou seja, mecanismos que ajudam os países a mitigarem suas emissões de GEE.

É forte a probabilidade de que apenas alguns consigam cumprir seus compromissos até 2012, haja vista que a taxa de emissões cresceu cerca de 3% ao ano nos últimos anos. Desde 2000, as emissões aumentaram 20%, segundo o 4º Relatório do IPCC, de 2007. Um grande erro dos negociadores foi confiar o sucesso do regime aos responsáveis pela criação do problema, sabendo-se que eles não serão as maiores vítimas dos danos ambientais causados principalmente por eles mesmos. Todavia, o erro principal talvez tenha sido deixar de fora do Anexo I os grandes emissores do século XXI, o que enfraqueceu o regime nascente com a oposição inflexível dos Estados Unidos. Naturalmente, se os países emergentes assumirem responsabilidades no regime do clima, isto não significará automaticamente o sucesso desse. Existem outras questões importantíssimas que ainda não foram tratadas, como o papel das florestas, dos sumidouros e do mercado de carbono. A falta de consenso sobre estas questões pode implodir o regime com ou sem os Estados Unidos.

44. Os três foram criados no âmbito do Protocolo de Quioto: a implementação conjunta (IC), que permite a países do Anexo I, com atores do setor privado, participarem de projetos para mitigação que geram direitos de emissão comercializáveis; o comércio internacional de emissões (CIE), também apenas para os países do Anexo I, o qual permite que aquele que sozinho não consegue alcançar suas metas compre direitos de um país que conseguiu; e o último, para o restante dos países, é o mecanismo de desenvolvimento limpo. É interessante mencionar também o Sistema Europeu de Comércio de Emissões (EU-ETS). Ver Sabbag (2008).

A pauta das negociações é ampla, mas alguns pontos centrais são a continuidade das negociações por meio do *road map*, um plano de ação, adotado na 13ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 13) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) de Bali e na 3ª Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (MOP 3), em dezembro de 2007. Além disso, as metas para a mitigação de GEE no novo período de compromissos (pós-2012),⁴⁵ ações de adaptação, transferência de tecnologia, mobilização de investimentos para a execução das políticas aventadas e inserção das florestas na agenda de negociação são temas relevantes para 2010.

Logo, o sucesso do regime está nas mãos dos maiores emissores: Estados Unidos, China, União Europeia, Índia, Japão, Brasil e Indonésia. Surge então a questão se estamos passando do multilateralismo ao minilateralismo, isto é, um limite à participação de todos os Estados em benefício da liderança de um seletivo grupo. Provavelmente sim. Se for analisado o que houve na COP 15, podem-se encontrar fortes indícios do abandono do multilateralismo em benefício de um G-8 ampliado. Ademais, o peso dos Estados Unidos e da China é central, porque estão negociando bilateralmente e reverteram suas posições na última semana de novembro de 2009 ao definirem metas antes da COP 15, após haverem afirmado exatamente o oposto. O Brasil de Luiz Inácio Lula da Silva se aproxima da França de Nicolas Sarkozy, mas o que esperar desta parceria? Cabe ressaltar que a COP 15 também deixou pressagiar a ruptura do G-77/China, em benefício do BASIC,⁴⁶ ou de outra estrutura de concerto análogo, e talvez mesmo o G-8 ampliado. Contudo, o G-77/China está sendo reestruturado em 2010 para participar unido no regime. Finalmente, 2010 será provavelmente um ano decisivo na configuração das dinâmicas de negociação.

3.1.5 Cenário prospectivo

Entre os principais desafios do regime estão: desenvolver o mercado de carbono para orientar a economia para uma “descarbonização”; aumentar a eficiência energética de setores produtivos; integrar desenvolvimento sustentável, energia e uso da terra; criar equilíbrio entre adaptação e mitigação; evitar a “corrida pelo segundo lugar”, como afirmou Benito Muller;⁴⁷ e assegurar equidade intra e interblocos. Garantir o respeito aos compromissos firmados e estabelecer novos compromissos para o período pós-2012 também são grandes desafios políticos ainda não vencidos.

45. “Que restam indefinidas e são o ponto mais contencioso das negociações no âmbito do mandato de Bali”, segundo Carvalho (2008).

46. Ainda não é um fórum consolidado como o Ibas, mas pode vir a sê-lo no futuro próximo. Por enquanto é só um diálogo entre os quatro, geralmente a convite da Índia.

47. Evitar que um Estado espere que o outro dê o primeiro passo para se sentir constrangido a agir também.

Neste sentido, ao menos três cenários prospectivos podem ser evocados: “em primeiro lugar o cenário hobbesiano, de caráter pessimista, em segundo lugar o cenário Quioto 2, de caráter intermediário; e em terceiro lugar o cenário de Grande Cooperação, de caráter otimista” (VIOLA; BARROS-PLATIAU; LEIS, 2008, p. 27). Entretanto, 2010 abriu novas perspectivas, no sentido de que um pacto entre as maiores economias, incluindo portanto China, Índia e Brasil, possa permitir o sucesso das negociações rumo ao cenário de Quioto 2. Contudo, seria um “Quioto 2 diferenciado”, segundo Viola, com muito mais peso político do que legal, pelas dificuldades já discutidas. Seria também um *bottom-up* já que os compromissos são voluntários, ou seja, não seriam impostos por meio de obrigações internacionais legais (VIOLA, 2010). Isto reforça o grande questionamento ainda em aberto sobre o papel do mercado de carbono, das bolsas de valores e dos atores de mercado em geral.

3.2 A diversidade biológica

3.2.1 Diagnósticos correntes

O regime da diversidade biológica pode ser considerado um grande regime, formado a partir da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, de 1992. Ele herdou os benefícios de várias iniciativas setoriais, geográficas e até comerciais, datadas desde o início do século XX principalmente. Em outras palavras, a referida convenção teve por missão agregar diversas políticas de proteção da fauna e da flora, dos recursos hídricos, das comunidades tradicionais, para citar apenas alguns elementos centrais ao debate.⁴⁸ Na verdade, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, já havia a tentativa de criação de mecanismos globais de proteção ambiental, que foram desenvolvidos com o progresso científico, como o conceito de ecossistema, a dimensão planetária, os princípios de direito internacional ambiental, os sistemas de observação via satélite, entre outros. Por isso, os princípios da declaração do Rio de 1992 são basicamente os mesmos de Estocolmo (1972) e de Joanesburgo (2002).

Por ser um tema muito extenso, a CDB é uma convenção-quadro, que constituiu o primeiro grande passo rumo ao ideal político de desenvolvimento sustentável, com a previsão de protocolos adicionais que tratariam de temas mais específicos. Logo, foi negociado o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000), e está em negociação o futuro regime sobre acesso a recursos genéticos, os quais serão tratados separadamente. O regime de florestas, em vias de formação, também será tratado à parte, pelo fato de ser anterior ao regime de diversidade biológica, e de ter dinâmica própria.

48. Para uma descrição mais detalhada sobre o tema, ver *A Proteção Internacional da Diversidade Biológica* em Varella e Barros-Platiau (2009).

A CBD foi assinada por 193 países, dos quais apenas uma minoria ainda não a ratificou, como é o caso dos Estados Unidos, Canadá, Rússia, Argentina, Chile e Uruguai.⁴⁹ O Brasil foi o primeiro a assinar a CDB e a ratificou em 1994. Essa foi promulgada em março de 1998, o que é relativamente pouco tempo, comparando-se com outros tratados ambientais.

Os três principais objetivos da convenção são a conservação da biodiversidade, seu uso sustentável e a repartição justa e equitativa dos benefícios resultantes do acesso a recursos genéticos. Vale enfatizar que apesar do fato de a proteção da fauna e da flora estar no cerne da convenção, ela foi o resultado de pelo menos quatro discursos contemporâneos: o econômico, o agrícola, o ambiental e o cultural (BRAHY; LOUAFI, 2004). Ou seja, ela só foi possível graças a um contexto internacional favorável à cooperação ambiental, o qual se degradou nos anos seguintes, com crises de segurança, como o atentado de 11 de setembro de 2001, as guerras intranacionais nos continentes africano e europeu e a guerra do Iraque de 2002, bem como as crises econômicas, como a mais recente, de 2008. Aliás, se tal crise permitiu a alguns países planejar seu futuro econômico com mais preocupação relativa ao problema da “descarbonização” da economia, como a Grã-Bretanha e a Coreia do Sul, ela não teve impactos positivos para o regime da biodiversidade em geral.

Para este regime, o Brasil é também um país *sui generis*, mas, contrariamente ao regime do clima, sempre foi um ator-chave. Por seus recursos naturais abundantes, o Brasil sempre esteve presente nas negociações ambientais multilaterais, seja como alvo de críticas internacionais – tanto no passado quanto no presente –, seja como ator dinâmico, ainda que com sérias críticas sobre a sua política ambiental. Em outros termos, o país conseguiu transformar seus recursos em instrumentos de barganha política. Se no passado o Brasil era tido muito mais como um “Estado-veto” do que como um agente facilitador, atualmente detém uma postura respeitada por ser um dos grandes promotores da cooperação internacional, principalmente a cooperação Sul – Sul e a triangular (Norte – Sul – Sul). A principal explicação para esta grande mudança é o fato de o país ter passado de alvo internacional de críticas, temeroso da suposta crescente “ingerência internacional”, a Estado democrático, com economia e crescimento e menos vulnerabilidade externa, respeitador de seus compromissos internacionais e, muitas vezes, promotor de experiências de desenvolvimento sustentável exitosas, inclusive com a cooperação Sul – Sul e triangular.

49. Disponível em: <<http://www.cbd.int/convention/parties/list/>>. Acesso em: 16 fev. 2010.

3.2.2 Ações e políticas públicas no Brasil

O Brasil apresenta uma vasta lista de ações e políticas, as quais são anteriores ao Art. 6 da CDB, mas a ele correspondem. Do ponto de vista institucional, merece destaque a criação dos institutos ligados ao MMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989, e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em 2007. Além disso, a Estratégia Nacional da Política Nacional da Biodiversidade; o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio); o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa); o Fundo Amazônia; o Programa de Pequenos Projetos (PPP); entre outros, serão brevemente mencionados.

De fato, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), o Brasil vem consolidando sua política ambiental e chegou a uma etapa sofisticada, em comparação com seus vizinhos sul-americanos e outros países de renda média. No entanto, ainda é preciso avançar no fortalecimento institucional do MMA, tornando suas políticas mais efetivas e menos dependentes da capacidade articuladora do(a) ministro(a) que esteja no cargo. Contudo, o MMA tem uma das menores participações na União, sendo excessivamente dependente de financiamento internacional.

Ressalte-se que a Política Nacional sobre Meio Ambiente (1981) é bem mais antiga do que a CDB, permitindo a instituição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). O Art. 2º da lei de 1981 define:

a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...).

Seus instrumentos são diversos: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia voltada para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; bem como o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias de não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Ibama; a garantia da prestação de informações

relativas ao meio ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las, quando inexistentes. Este último, por exemplo, raramente é respeitado.

O Brasil tem também um direito ambiental sofisticado, apesar de ser ainda pouco respeitado e pouco efetivo. Uma iniciativa importante foi a sua constitucionalização em 1988, no capítulo VI do Título VIII, como parte da “Ordem Social”, portanto como direito social do Homem (SILVA, 1997). No Art. 225 consta:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Lei nº 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), como uma sofisticada resposta à questão das áreas protegidas com diferentes características. Criou dois tipos de unidades de conservação, aquelas de proteção integral – estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, refúgio de vida silvestre e monumento natural; e aquelas de unidades de uso sustentável – área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural. A primeira restringe o uso dos recursos, enquanto a segunda apresenta possibilidades mais amplas de desenvolvimento sustentável. O Brasil é o maior exemplo mundial de criação de áreas protegidas, sendo que só no período de 2003 a 2008 foram criados 24 milhões de hectares de novas áreas de conservação, segundo o MMA.⁵⁰

Em 1994, foi criado o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio), sob a égide do MMA, com principal meta de garantir a consecução dos objetivos da CDB por meio de parcerias do setor público e privado. Ele tem sete componentes biogeográficos, em função dos biomas brasileiros: Amazônia; Caatinga; Zona Costeira e Marinha; Mata Atlântica e Campos Sulinos; Cerrado e Pantanal. Em 2003, foi transformado em Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio), para contribuir principalmente com a Política Nacional de Biodiversidade (PNB). Em parceria com o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), o Pronabio criou dois mecanismos de financiamento. O primeiro é o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio), com financiamento governamental, cujo objetivo é o de definir ações prioritárias e estimular parcerias entre o setor público e privado. Com mais de dez anos de existência, o Probio apoiou mais de 144 subprojetos.⁵¹ O segundo é um fundo privado, o maior do planeta, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio). Dando continuidade à iniciativa, anos mais tarde foi instituído o Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas

50. Disponível em: <www.mma.gov.br>.

51. Informações adicionais estão na publicação de Brasil (2006).

para Biodiversidade (Probio II), envolvendo os setores da agricultura, ciência, pesca, das florestas e da saúde. Seu financiamento é assegurado pelo GEF (US\$ 22 milhões) e por fontes governamentais e privadas (US\$ 75 milhões), de acordo com o MMA.

Cabe destacar o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) iniciado em 1994, que foi um dos maiores programas ambientais jamais instituídos no mundo, com o financiamento dos membros do G-7 na sua execução. Seu principal objetivo foi de “maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio da implantação de uma metodologia de desenvolvimento sustentável que contribuirá com a redução contínua do índice de desmatamento”.⁵² Mesmo que os resultados tenham sido mitigados, o programa mantém-se por ser uma iniciativa referencial na cooperação ambiental. Ainda cabe menção ao Programa Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos de Seca (PAN), lançado em 2008 em parceria com a cooperação alemã e com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Finalmente, a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, a Lei da Mata Atlântica e o Plano Nacional de Recursos Hídricos também foram lançados sob a chefia da então ministra Marina Silva.

Na verdade, existem inúmeros programas e projetos, bilaterais e plurilaterais que poderiam ser mencionados. Países como Alemanha, Reino Unido, Japão, Estados Unidos e França têm mantido agências de cooperação no Brasil há décadas, principalmente com foco no desenvolvimento sustentável e na região amazônica. Tais iniciativas vão desde o desenvolvimento local com acordos de pesca apoiados pela agência de cooperação alemã (GTZ) à criação de um centro franco-brasileiro da biodiversidade amazônica (Universidade da Biodiversidade).⁵³

A Política Nacional de Biodiversidade foi instituída em 2002, após diversos estudos e consultas públicas com setores público e privado. Segundo o MMA:

os principais objetivos da PNB são: promover a integração de políticas nacionais do governo e da sociedade; estimular a cooperação interinstitucional e internacional para a melhoria da implementação das ações de gestão da biodiversidade; conhecer, conservar e valorizar a diversidade biológica brasileira; proteger áreas naturais relevantes; promover o uso sustentável da biodiversidade; respeitar, preservar e incentivar o uso do conhecimento, das inovações e das práticas das comunidades tradicionais.⁵⁴

52. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/ppg7/>>. Segundo a mesma página eletrônica: “O Programa é financiado por doações dos países integrantes do ex-Grupo dos Sete, da União Europeia e dos Países Baixos, complementadas com contrapartida crescente do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil”. Acesso em: 22 dez. 2009.

53. Ver declaração conjunta assinada pelos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Nicolas Sarkozy, na Guiana Francesa, em 12 de fevereiro de 2008.

54. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=72&idMenu=3477>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

O Projeto Estratégia Nacional da Diversidade Biológica e Relatório Nacional foram criados no âmbito do MMA, e constam como resposta do Brasil às suas obrigações no âmbito da CDB. Seu principal objetivo é “a implementação dos compromissos firmados na CDB por meio da definição de estratégias, planos e programas”. O projeto, financiado também pelo GEF, teve início em 1998 e seus principais objetivos são:

realização e publicação de estudos estratégicos; elaboração da Política Nacional de Biodiversidade; criação e implementação da Rede de Informações em Biodiversidade; elaboração do Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica; proposta de implementação da Política Nacional de Biodiversidade; fortalecimento da cooperação regional em Biodiversidade.⁵⁵

Vale destacar também o Programa Antártico Brasileiro (Proantar), por meio do qual o país desenvolve pesquisa no Pólo Sul desde 1982. O Brasil ratificou o Tratado da Antártica junto a um restrito grupo de países, os quais têm compromissos internacionais de pesquisa e de conservação relativas ao Pólo Sul. Além disso, o Ano Polar Internacional é outra iniciativa política de presença brasileira no tabuleiro internacional. Trata-se de projeto de cooperação científica internacional do qual o país participou (2008-2009) e pretende participar na próxima edição, com mais de 60 países. Por fim, a atual posição brasileira firmemente favorável à moratória da caça às baleias também demonstra o interesse por outros temas, que não foram tratados neste texto.

Outros dois pontos centrais são a progressiva inserção internacional do MMA e a especialização do MRE nesses assuntos. O primeiro começou a participar de forma crescente nas reuniões multilaterais e criou uma Assessoria de Assuntos Internacionais em 2006, como também fizeram outros ministérios brasileiros na mesma época. O segundo ampliou a estrutura interna para tratar de temas ambientais, até chegar a uma importante arquitetura institucional, incluindo cursos para diplomatas.⁵⁶ Outrossim, o MRE tem procurado fomentar o debate interministerial e convidado membros da academia e da sociedade civil organizada para a construção da posição brasileira antes de grandes reuniões multilaterais. Por último, os contatos oficiais da CDB no Brasil são dois embaixadores, dois funcionários do MMA, um do Jardim Botânico do Rio de Janeiro e uma do MCT.⁵⁷

55. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=37>.

56. O Instituto Rio Branco já ofereceu, inclusive, curso sobre a Política Ambiental Global. Como o tema ambiental tem sido ensinado nos cursos de Relações Internacionais, Economia e Direito, vários jovens diplomatas já têm interesse específico e boa formação sobre os temas principais.

57. Disponível em: <http://www.cbd.int/countries/contacts.shtml?country=br>. Ressalte-se que as informações contidas na página eletrônica do MMA são discordantes. Acesso em: 12 fev. 2010.

3.2.3 Estratégias de inserção e experiências

Pode-se destacar uma grande mudança de estratégia de inserção do Brasil no período que antecedeu a Rio 92, pois o país deixou de usar o discurso da soberania como um “escudo” no fim da década de 1980 para adotar o discurso do diálogo entre soberanos como principal instrumento de trabalho, com vista ao fortalecimento do multilateralismo. O presidente Fernando Collor de Mello já havia sinalizado esta mudança quando o Brasil sediou a Rio 92. Os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva continuaram nessa mesma direção.

Neste sentido, nota-se uma nova estratégia de inserção desde os anos 1990, pela qual o país se esforça para participar de todas as iniciativas multilaterais e ter voz nos debates, às vezes como representante dos países em desenvolvimento, às vezes em causa própria. Isto significa que o Brasil rejeita tanto o rótulo de “Estado-veto” quanto o de *disenfranchised*,⁵⁸ por ter a convicção de que a participação ativa no cenário internacional é a melhor estratégia para defender seus interesses. Em consequência, não somente o Brasil tem feito propostas interessantes e engendrado mecanismos inovadores – como a criação de fundos multilaterais –, mas também tem almejado exercer o papel de porta-voz de um grupo do Sul, de intermediário entre o Norte e o Sul, ou até mesmo de coordenador/líder dos mais de 50 temas diferentes em negociação no âmbito de G-77/China.

3.2.4 Cenário prospectivo

O Brasil continuará exigindo que os países desenvolvidos cumpram seus compromissos internacionais relativos à transferência de tecnologia e de recursos novos e adicionais no regime da diversidade biológica. As negociações avançam lentamente e a proposta franco-alemã da criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Onuma) – no lugar do Pnuma – continua na pauta. O Brasil era contrário a tal proposta, mas está revendo sua posição porque agora tem poder suficiente para influenciar na construção da nova instituição. Defende-se aqui que o Pnuma⁵⁹ foi enfraquecido por falta de vontade política dos seus membros, e nada indica que a Onuma teria mais força no atual contexto internacional. Além disso, o Brasil não aceita manter o foco nas questões ambientais isoladamente, haja vista que o essencial para o país é a dimensão socioambiental das questões ambientais. Logo, para que as políticas ambientais sejam viáveis, é preciso manter a prioridade no combate à pobreza e no desenvolvimento sustentável. Finalmente, rejeita-se a postura preservacionista de certos países europeus.

Em guisa de conclusão, o Brasil tem um papel central no regime da diversidade biológica e deverá continuar no futuro próximo. Haja vista que 2010 é o

58. Significa os “excluídos” de fato, os quais apesar de terem direito de participar, não conseguem, ou nem tentam (FISHER; GREEN, 2004).

59. Para uma análise detalhada sobre o malogro do Pnuma, ver Le Prestre e Martimort-Asso (2009).

Ano da Diversidade Biológica, espera-se que sejam criadas novas políticas para garantir a implementação das orientações previstas na CDB.

3.3 A construção do regime sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios deles advindos

3.3.1 Diagnósticos correntes

Em função das diferentes negociações multilaterais, o caso do futuro regime de acesso⁶⁰ será tratado separadamente, como já mencionado na parte sobre regimes internacionais. De fato, trata-se de negociações extremamente difíceis, no qual o consenso entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento é superficial. Após a Rio 92, houve grande expectativa da instituição de um protocolo adicional à CDB específico ao tema, mas a lentidão das negociações e o contexto atual não permitem otimismo com relação ao tratado. A principal clivagem separa a maior parte dos países detentores de grande riqueza biológica, unidos no grupo dos Megadiversos Afins,⁶¹ daqueles interessados em bioprospecção e que são, ao mesmo tempo, os que mais solicitam patentes internacionais.

Outra grande dificuldade nas negociações multilaterais é o fato de o tema ser complexo e tratado, simultaneamente, em diversos fóruns, dentro e fora do Sistema ONU, principalmente na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); no Pnuma; na Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Ompi); e no Tratado sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) da OMC.

Entre os principais problemas a serem resolvidos estão: falta de um arcabouço nacional na maior parte dos países em desenvolvimento e fraca capacidade política desses de implementar algo desta natureza. A falta de interesse na cooperação dos países desenvolvidos e das empresas no sentido de respeitar a letra da CDB também tem agravado as dificuldades de negociação. Deve-se notar que não são apenas os países que perdem com isso, mas principalmente populações tradicionais, que deviam ser amparadas por seus respectivos governos e geralmente não o são. Não se deve olvidar que muitas vezes os crimes de biopirataria, definidos pelo MMA como apropriação ilegal de recursos e/ou conhecimento tradicional a eles associado, são cometidos por atores nacionais contra populações tradicionais do mesmo país. No Brasil, por exemplo, abundam os casos em que

60. O MMA menciona um regime já existente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=150&idConteudo=8284>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

61. Durante a Presidência indiana, foi criada a página eletrônica <<http://lmmc.nic.in/>>. Acesso em: 18 fev. 2010. Os membros são: África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Quênia, Madagascar, Malásia, México, Peru, República Democrática do Congo e Venezuela. Austrália, Papua Nova Guiné e Estados Unidos também são considerados megadiversos pelo Pnuma, mas não integram o grupo político, formado em 2002 no México.

empresas de fármacos e cosméticos usaram conhecimento tradicional sem repartir benefícios com populações tradicionais detentoras de conhecimento que deram origem às pesquisas e/ou ao processo produtivo.

Portanto, a situação atual é muito complexa, haja vista que as estimativas de biopirataria apenas diminuem quando as empresas de biotecnologia conseguem encontrar um produto sintético substituível ao natural, ou quando os produtos tirados ilegalmente de um país são conservados *ex situ*, e então o país receptor torna-se independente dos países fornecedores. Em suma, no futuro a biopirataria será reduzida, mas não por políticas eficazes de comando e controle, e sim por falta de interesse dos biopiratas. Mas o dano irreversível às populações locais e tradicionais terá sido também sério, não apenas pela ausência de reconhecimento institucionalizado pela detenção de conhecimento, mas também pela falta de transferência de tecnologia e de pagamentos de *royalties*.

No que concerne às negociações multilaterais, dois momentos centrais ocorreram em novembro de 2001, quando a FAO aprovou o Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos para Alimentação e Agricultura como um instrumento legal obrigatório e, durante a COP 6 da CDB, em abril de 2002, que resultou na adoção de uma regra voluntária, o Guia de Boas Condutas de Bonn sobre o Acesso aos Recursos Genéticos e a Justa e Equitativa Repartição de Benefícios Decorrentes de sua Utilização. Depois disso, poucos avanços foram celebrados.

3.3.2 Ações e políticas públicas no Brasil

O país não tem trabalhado de forma adequada para garantir o respeito às orientações da CDB, que são no sentido de garantir o direito das populações locais e tradicionais à repartição de benefícios por meio de mecanismo de direito de propriedade intelectual coletivo. Um dos grandes entraves, já conhecido, é a falta de registro das espécies no Brasil. Segundo o Departamento de Patrimônio Genético do MMA, foram registradas mais de 200 mil, mas estima-se que o total possa chegar a 1,8 milhão de espécies. Em outros termos, mesmo sendo um país megadiverso, com grande capacidade científica e jurídica, o país ainda carece de um arcabouço legal completo e coerente para permitir a bioprospecção legalizada nos moldes da CDB.

O primeiro projeto neste sentido foi enviado ao Congresso Nacional pela senadora Marina Silva, há 14 anos. Existem outros projetos, inclusive “o novo” do Executivo, preparado pela Casa Civil em 2007, mas que também não avançou. Uma explicação seria a divergência entre interesses nacionais que impediriam a construção de regras claras para a bioprospecção. Outra seria a falta de interesse nacional pelo tema, o que parece pouco plausível. Há outras hipóteses para esta lacuna no Brasil, que, aliás, existe também na maioria dos outros países, haja vista

a estimativa de que apenas 18 países possuam legislação adequada para os moldes da CDB.⁶² Uma alternativa à lentidão institucional seria o recurso a contratos sob a supervisão federal ou estadual, mas o Brasil não adotou tal opção.⁶³

Até hoje, o tema, apesar da sua reconhecida importância estratégica, é regulado pela Medida Provisória nº 2.186-16/2001, a qual estabeleceu o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), como a autoridade nacional, com funções normativas e deliberativas. O CGEN instituiu o Sistema Nacional de Acesso ao Patrimônio Genético e aos Conhecimentos Tradicionais, no âmbito do MMA. Para obter direito de acesso ao patrimônio genético e/ou aos conhecimentos tradicionais associados, foi criado um formulário eletrônico, sob a responsabilidade do CGEN. Ele aplica-se para solicitação relativa a pesquisa científica, bioprospecção ou desenvolvimento tecnológico.

3.3.3 Estratégias de inserção e experiências

A grande dificuldade doméstica de estabelecer mecanismos de regulação do acesso a recursos genéticos implica, indubitavelmente, o enfraquecimento do país no cenário internacional. Ressalte-se que o mesmo problema ocorre nos demais regimes ambientais descritos neste texto. O país defende a construção de um regime internacional que regule o acesso a recursos genéticos sem ter conseguido, no plano doméstico, criar algo semelhante. Por isso, acredita-se que o Brasil continua sendo uma das maiores vítimas mundiais de biopirataria, nacional e internacional.

Se o principal objetivo da política externa brasileira neste tema é a criação do regime internacional ABS, ainda há um longo caminho para o sucesso. Neste suposto regime, os países e as empresas prospectores teriam de revelar a origem do material genético coletado e comprovar o consentimento prévio informado, para depois compartilharem eventuais benefícios com os detentores de conhecimento tradicional associado ao material genético, e além disso, respeitar limites à demanda por patentes. Por enquanto, nenhuma etapa deste processo é devidamente observada na maior parte dos processos de bioprospecção.

Como enfatizado, o país tem a maior diversidade biológica do planeta, mas só isso não é suficiente para que tenha peso decisivo nas negociações multilaterais. Foi preciso que o Brasil amadurecesse uma posição política mais consistente e informada, com uma diplomacia mais preparada e orientada para defender os interesses nacionais. Ou melhor, que os países em desenvolvimento se preparassem para demandar a construção do regime à comunidade internacional. Atualmente,

62. Segundo Juliana Santilli, o primeiro país a adotar legislação para a proteção de direitos coletivos relativos a recursos biológicos foi o Peru. Ver seu capítulo na obra organizada por Lima e Bensusan (2003).

63. Costa Rica, por exemplo, é um grande precursor latino nos contratos de bioprospecção. Iniciativas como a Bioamazônia, no Brasil, engendraram mais conflitos do que soluções. Ver Ferreira (2009).

pode-se afirmar que o Brasil é uma “baleia” das negociações multilaterais ambientais, como defendeu Ignacy Sachs, por seu grande poder de articulação, tanto dentro da ONU como em grupos políticos, como no caso do Grupo Megadiversos Afins, do qual o Brasil foi recentemente presidente. Contudo, os países em desenvolvimento não têm conseguido fazer avançar as negociações no sentido da CDB.

Para tentar pesar nas negociações, os países em desenvolvimento criaram o Grupo dos Megadiversos Afins, como antes mencionado. Essas nações reúnem mais de 70% de toda a biodiversidade do planeta e cerca de 45% da população mundial. É um grupo pluriregional, o que caracteriza uma boa cooperação Sul – Sul para enfrentar o Norte (Estados Unidos, União Europeia e Japão, em particular). Ressalte-se que os países do BASIC estão juntos no grupo, e um dos maiores parceiros do Brasil nas últimas negociações tem sido o Egito.

Logo, a estratégia de inserção consiste em construir uma posição conjunta com países que têm grande peso no que concerne a recursos genéticos, para exigir dos países desenvolvidos o consenso necessário para a criação de um regime internacional, nos moldes da CDB. O Brasil defende que seria a melhor forma de garantir a gestão justa e adequada dos recursos genéticos no mundo, os quais não são e nunca serão patrimônio comum da humanidade.

Além das dificuldades analisadas, não se deve olvidar a lacuna do direito internacional no que concerne ao instituto de propriedade intelectual coletiva. Em outras palavras, raros países apresentam mecanismos de proteção dos direitos intelectuais adequados para as populações tradicionais e locais, o que não é o caso do Brasil. Ademais, o Brasil é um dos maiores piratas de músicas, *softwares* e jogos eletrônicos do mundo, sem contar com fármacos e outros. Portanto, se o país é demandante no futuro regime de acesso e repartição de benefícios, torna-se demandado para respeitar patentes no regime de propriedade intelectual de outros setores.

3.3.4 Cenário prospectivo

Como mencionado, a falta de regulação nacional e de políticas públicas coerentes constitui o maior problema do Brasil nesse tema e, portanto, o seu maior desafio. Outro grande desafio é o controle das atividades econômicas e comerciais, tais como a biopirataria, o tráfico de plantas e animais. É forte a probabilidade de que, se o Brasil conseguir implementar um sistema político-legal coerente que permita a bioprospecção, os crimes de biopirataria serão reduzidos. Em outros termos, há uma grande quantidade de crimes porque não há outra alternativa que seja rápida e transparente. No entanto, também urge pensar no restante dos países altamente explorados, como Madagascar e Indonésia, que precisam de um regime internacional ainda mais do que o Brasil, em função das suas respectivas fragilidades institucionais.

Poderão o Grupo dos Megadiversos Afins conduzir a comunidade internacional à criação de um regime internacional? As negociações estão avançando lentamente, logo, parece muito remota a chance de que as negociações estejam concluídas até 2010 para a adoção de um Protocolo sobre Acesso e Repartição de Benefícios na COP 10, no Japão, como ficou decidido durante a COP 9, em 2008.

3.4 Biossegurança

3.4.1 Diagnósticos correntes

O regime de biossegurança também poderia estar contido no grande regime da diversidade biológica, visto que seu cerne é a regulação internacional de procedimentos sobre movimentação e manuseio de organismos vivos modificados (OVMs) por biotecnologias modernas, visando à proteção humana e ambiental. Defende-se que há um regime internacional, baseado no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, assinado em janeiro de 2000, mas a sua efetividade é muito baixa.

Todavia, a proposta inicial de regime foi bastante deformada, com o enfraquecimento do princípio da precaução e com as diversas limitações impostas ao texto inicial, excluindo produtos que já estavam regulados por outros regimes. Por isso, o protocolo se aplica unicamente a organismos vivos e não a organismos geneticamente modificados (OGM ou transgênicos), que são denominações comuns para produtos fabricados a partir de OVMs, mas que não podem se reproduzir na natureza. Em consequência, a criação do regime não engendrou grandes impactos, isto é, não alterou significativamente o comportamento dos atores envolvidos – essencialmente Estados e empresas –, daí a questão se o regime existe mesmo, posto que sua eficácia é questionável. Além disso, os contenciosos envolvendo comercialização de OVM foram levados unicamente ao regime comercial da OMC.

Outrossim, a negociação do regime foi muito polêmica e conduziu a uma divisão dos partícipes que não faz mais sentido: Grupo de Miami⁶⁴ – contra um regime robusto – e os outros. O Brasil hesitou entre os dois lados durante as negociações, em função, entre outras coisas, da dificuldade de definição da política nacional. Os representantes do MMA e do MS eram a favor de um regime robusto, enquanto os do MCT e do Mapa tinham posições diametralmente opostas. Aliás, ainda há uma grande discordância entre os esses, que ficou clara com o debate sobre a construção da posição brasileira para a discussão sobre a responsabilidade internacional nos anos subsequentes à ratificação do protocolo pelo Brasil.

64. Liderado pelos Estados Unidos, que nem sequer ratificaram a CDB.

Neste sentido, o Brasil está em posição muito delicada no regime, posto que é o único signatário do protocolo que produz OVMs em escala comercial e precisa exportá-los. Ou seja, se o país defendesse a responsabilidade internacional do Estado, caso um OVM causasse dano no território de outro, o Estado brasileiro seria responsabilizado, e depois deveria processar os responsáveis pela exportação, ou seja, empresas e agricultores. Para a preservação do meio ambiente e para o regime, a responsabilidade internacional é essencial. Para o Brasil, a responsabilidade internacional representaria um ônus enorme que o país teria de assumir. Neste regime, como no de biodiversidade em geral, a execução das normas e sua observância (*enforcement and compliance*) é tarefa hercúlea, posto que o controle público sobre atividades econômicas e comerciais é muito limitado.

O Brasil é um dos maiores produtores de soja transgênica do mundo, e estima-se que a produção na região Centro-Oeste seja essencialmente transgênica. Mas os dados oficiais não correspondem aos dados lançados pelas empresas e nem pelas organizações da sociedade civil especializadas no tema. Os produtores usaram transgênicos durante anos, sem terem um arcabouço legal claro, apostando no futuro, por serem vítimas das maiores especulações e propagandas. Portanto, neste regime específico, se os Estados Unidos lideraram o esvaziamento do regime durante as negociações, o Brasil foi o grande problema que contribuiu para o fracasso das tentativas de fortalecimento das poucas orientações estabelecidas depois da entrada em vigor do protocolo.

3.4.2 Ações e políticas públicas no Brasil

O país ainda sofre do mesmo problema de falta de uma posição clara, que está visivelmente refletida na Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), que trata de produção e comercialização de OVM e a pesquisa com células-tronco. Primeiro, considera-se um grande problema tratar de transgenia e células-tronco no mesmo texto, o que foi resultado da dificuldade de se realizar uma articulação política em escala nacional. Segundo, produção e comercialização têm objetivos muito diferentes da pesquisa. Se as três – produção, comercialização e pesquisa – devem ser reguladas, a pesquisa também deve ser amparada e promovida, o que a lei não fez. Terceiro, a lei abre brechas para a situação da ilegalidade da produção no país, que foi exatamente o seu principal efeito nestes últimos quatro anos. Quarto, a lei foi tão politizada que diversos juristas alegam sua inconstitucionalidade. Finalmente, a maior parte dos atores sociais ficou decepcionada com a incapacidade do Brasil de organizar a inserção de uma atividade tecnológica tão polêmica, mas ao mesmo tempo tão importante no território nacional.

Aliás, antes da lei, as medidas provisórias editadas sobre o tema também foram controversas. A Medida Provisória (MP) nº 113 – convertida na Lei nº 10.688/2003 – e a MP nº 131/2003 possibilitaram o replantio de OVMs

clandestinos, normalmente trazidos da Argentina, e a comercialização da safra ilegal. A justificativa oficial foi que inúmeras famílias de agricultores⁶⁵ seriam prejudicadas caso fossem respeitadas a legislação brasileira, ainda lacunária,⁶⁶ e as decisões judiciais proibitivas. Note-se a complexidade dos fatos, pois a matéria teve de ser regulada por MP, e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não teve um papel central nesta questão desde o seu início.

O que aconteceu, no Brasil, foi o que Varella chama de *fait accompli*. Os OVMs foram introduzidos em larga escala no país por empresas e agricultores interessados em evitar a regulação do seu plantio, e o governo deparou-se como uma situação irremediável, na qual seria impossível uma proibição no curto prazo. Além disso, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) liberou a plantação da soja Round Up Ready da empresa Monsanto, que foi desautorizada por via judicial, em função da ausência de estudo de impacto ambiental. Também foi o Judiciário brasileiro que proibiu a comercialização do arroz Liberty Link e do milho transgênico argentino. Atualmente, as liberações são difíceis, porque é exigido um parecer da Anvisa e do Ibama, e até as pesquisas relativas à segurança dos OVMs estão travadas por falta de definições legais, além de que as ONG⁶⁷ têm atuado ativamente no sentido de questioná-las e a CTNBio ainda não funciona adequadamente, seguindo o devido processo legal (VARELLA, 2009-2010).

Com relação a este regime, o Brasil adotou uma política institucional que à primeira vista parece boa. Foi criada a CTNBio no MCT, que define 11 dos 18 membros da comissão. Entre os ministérios representados estão: da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária; da Ciência e Tecnologia; da Saúde; do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; da Educação e do Desporto; das Relações Exteriores. A CTNBio é competente para elaborar as normas relativas à biossegurança, por meio de instruções normativas.

Além da Constituição Federal de 1988, as instruções da CTNBio e normas internas dos Comitês Institucionais de Biossegurança (CIBios) compõem o corpo de normas nacional. O legislador brasileiro também foi além do direito internacional com a intenção de tratar de praticamente todos os atos relativos à biotecnologia e também aos organismos manipulados. Os principais atos regulatórios da matéria são a Lei nº 8.974/1995 e a MP nº 2.137/2000.

65. O que já é discutível a partir do entendimento de que o Brasil tem, ao menos, três tipos diferentes de sistemas produtivos agrícolas: o familiar, o latifundiário (arcaico) e o do *agribusiness* (um dos mais modernos e competitivos do mundo).

66. Na época, havia um entendimento forte entre juristas ambientalistas que o cultivo de OVM deveria obter licença ambiental, em função do potencial de danos ambientais e sanitários.

67. O Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), por exemplo, que foi um dos grandes precursores das batalhas judiciais no Brasil. O Ibama também se envolveu no início, mas foi forçado a se retirar.

3.4.3 Estratégias de inserção e experiências

Neste regime, o Brasil não teve estratégia de inserção e sofre as consequências. Isso porque o país é o único signatário do Protocolo de Cartagena que tem grande capacidade de exportação de OVM. O país assumiu uma posição favorável ao regime de Cartagena sem ter consenso interno e sem ter mecanismos de rastreamento e separação das colheitas. Mais grave ainda, a indecisão política tornou impossível o controle por parte das autoridades competentes e a atuação de Estados que tentaram se autodeclarar “livres de transgênicos”. Em consequência, como era de se esperar, não é possível definir com certeza qual a porcentagem de grãos transgênicos produzidos no país.

Muitos países que tentaram impedir a entrada de OVM nos seus respectivos territórios acabaram perdendo longas batalhas jurídicas e políticas. Os Estados Unidos e as empresas de biotecnologia têm grande poder político e conseguiram conquistar a confiança dos consumidores, ou ao menos orientá-los a outros problemas, como o da segurança alimentar mundial – a falta de alimentos no mundo.⁶⁸ Ou seja, a biotecnologia foi apresentada como a grande solução garantidora da segurança alimentar e a questão da rápida comercialização de produtos transgênicos mudou de natureza. Atualmente, consumidores do mundo inteiro compram produtos derivados de OVM e raros procuram saber o que realmente estão comprando. Portanto, fracassou a tentativa de rotulagem na maior parte dos países, inclusive no Brasil, a qual foi estabelecida pelo Decreto nº 4.680/2003 – definindo que produtos com mais 1% de OGM na sua composição deveriam ser discriminados. Ressalte-se que no entendimento mundial esta porcentagem é de 4%, como ficou estabelecido em 1992. Mesmo que no futuro os rótulos sejam usados, os consumidores já estão acostumados com os transgênicos, portanto, o impacto dos rótulos será provavelmente limitado.

Finalmente, é difícil afirmar que já houve uma estratégia de inserção brasileira neste regime, haja vista a discordância entre os ministérios e a incapacidade de uma ação coletiva para o longo prazo. Ademais, o papel importante das empresas de biotecnologia, notadamente as multinacionais, e do Judiciário brasileiro são fatores agravantes desta dificuldade nacional. Os contatos nacionais para o protocolo são dois diplomatas,⁶⁹ mas a questão também é tratada entre outros ministérios, como um tema ambiental, sanitário, comercial, de pesquisa e agrícola, como antes mencionado.

68. Além de declararem a equivalência entre OVM e demais produtos, os Estados Unidos chegaram a doar toneladas de transgênicos para países que sofriam de crise alimentar. Inclusive, alguns deles rejeitaram tal oferta, na década de 1990.

69. Disponível em: <<http://www.cbd.int/countries/contacts.shtml?country=br>>.

3.4.4 Cenário prospectivo

Há uma forte tendência de que o regime seja enfraquecido até tornar-se totalmente inútil, o que já está acontecendo. Nesse sentido, o regime seria um mero “epifenômeno”,⁷⁰ ou seja, desnecessário para a governança global. De fato, ele nunca foi muito utilizado por seus signatários e a grande rejeição dos transgênicos tende a arrefecer-se uma vez que o consumo em larga escala não engendrou ainda nenhum efeito catastrófico para a saúde humana. Em outros termos, apesar dos riscos relacionados à produção transgênica em escala comercial global, sem o devido controle e monitoramento, a opinião pública internacional foi desmobilizada na guerra ao consumo de transgênicos. Também não há consenso científico sobre quais são os riscos reais do consumo de transgênicos, o que dificulta a orientação política.

Neste sentido, tal conclusão é reforçada pelo fato de o conceito de “segurança alimentar” estar deixando de significar preocupação com a qualidade e passar a significar prioritariamente preocupação com a quantidade, pela provável falta de alimentos para uma população mundial de quase sete bilhões de pessoas. Tal tendência ficou marcada na recente conferência da FAO, a qual, aliás, defendeu o mesmo ponto de vista na conferência do México, em março de 2010. Em outras palavras, é como se os consumidores fossem obrigados a aceitar as novas tecnologias aplicadas à produção alimentar de forma cada vez mais incontestável. Logo, em nome do direito das gerações futuras de terem alimentos suficientes também, a nova revolução genética⁷¹ foi imposta ao mundo.

Em consequência, o papel do Brasil também tende a mudar. Deixará de ser a “baleia” que perturbou o regime para ser uma das soluções às futuras crises de produção de alimentos no mundo? Com as perspectivas dos biocombustíveis e o fato de a soja ser altamente rentável neste momento, parece lógico afirmar que a produção de OVM no Brasil, e em outros países, tenderá a aumentar significativamente, salvo se algum problema técnico impor limites ao interesse pelas novas tecnologias. Ressalte-se que existem variedades modificadas para todos os cultivos mais rentáveis do mundo, logo, se houver eventos climáticos extremos em larga escala, a natureza provavelmente não terá tempo de reagir, e as variedades da biotecnologia, resistentes a estresse hídrico e térmico, serão a única solução para alimentar pessoas e animais no curto prazo.

Finalmente, ainda não é possível afirmar se e em que medida OVMs são realmente uma ameaça para a saúde humana e para o meio ambiente. A maior parte dos pesquisadores elabora suas conclusões com cautela e ainda solicita mais estudos e mais tempo para que as novas biotecnologias possam ser avaliadas.

70. Pergunta colocada por Young (2009) acerca de regimes internacionais para o meio ambiente.

71. Em comparação com a revolução verde (*green*), vários autores a chamam de revolução genética (*gene*).

Tamanhas são as incertezas, que experiências em escala comercial e/ou técnica estão sendo realizadas em todos os países que têm condições de fazê-lo. Portanto, a construção do conhecimento científico constitui o maior desafio para o futuro. Em seguida, o controle das atividades de produção e comercialização constitui outro desafio ainda a enfrentar.

Outro grande desafio, mas que escapa ao escopo deste texto, é o de regulação da atuação das empresas da biotecnologia, denominadas *gene giants*, com relação às condições de venda das sementes transgênicas. Ou seja, há uma grande mudança do sistema produtivo que precisa ser acompanhada e regulada por autoridades públicas, para proteger a agricultura familiar, por exemplo. Isto porque tradicionalmente os agricultores separavam suas sementes e as plantavam nas safras seguintes, mas com a biotecnologia, as empresas podem proibir os agricultores de fazerem isso por meio de contrato, e podem decidir vender apenas sementes que não são utilizáveis para replantio. Além disso, algumas empresas impõem condições de pagamento, vendas casadas e uso de pesticidas aos pequenos agricultores. Por último, mas não menos importante, há uma concentração de empresas gigantes no ramo da biotecnologia, como também uma concentração perigosa de empresas de distribuição, que dominam as maiores cadeias de supermercados no mundo. Logo, há urgência na presença firme do governo, nos países em desenvolvimento, em geral, e no Brasil, em particular, para garantir a segurança alimentar mundial, tanto em termos de qualidade como em termos de quantidade.

3.5 Florestas

3.5.1 Diagnósticos correntes

Acredita-se que as florestas tropicais sejam os ecossistemas terrestres mais ricos em termos de diversidade de espécies: 50% dos animais vertebrados, 60% das variedades vegetais e estimativa de 90% das espécies terrestres (UNEP, 2001; FAO, 2005). Entretanto, o tema não se resume só à fauna e flora, mas também ao desenvolvimento local/nacional e às mudanças climáticas, entre tantos outros. Portanto, a primeira grande questão levantada é se realmente o Brasil conseguirá integrar as questões ambientais à lógica de desenvolvimento, para entrar nos trilhos do desenvolvimento sustentável.

Os problemas relacionados à gestão de florestas no Brasil são antigos e há vasta bibliografia sobre temas pertinentes.⁷² Para alguns, datam da nossa história de colônia, mas para outros, dependem da vontade política de realmente mudá-la. Resumem-se em estratégias de crescimento insustentável e falta de “estado de direito ambiental” (CANOTILHO; LEITE, 2007). Muitos observadores

72. Ver por exemplo os trabalhos de Bertha Becker.

defendem que as questões fundiárias seriam o primeiro problema a resolver, uma vez que bens sem dono não são cuidados por ninguém (a “tragédia dos bens comuns”), e a lógica predatória se espalha por vastas regiões, principalmente nas regiões Norte e Centro-Oeste, com a expansão da fronteira agrícola e pecuária.

Os números do desmatamento são alarmantes. Cerca de 18% da Amazônia já desapareceu,⁷³ enquanto no Cerrado estima-se que entre 40% e 55% da vegetação já foi perdida. A Mata Atlântica também já foi bastante reduzida. Entre os principais atores e fatores estão as madeireiras ilegais e a pecuária, em especial entre os anos 1970-2000 (EMBRAPA, 2008). Ademais, tratar de florestas significa também tratar de clima, pois representam 18% das emissões globais de CO₂ (IPCC, 2007). São, portanto, o terceiro lugar das fontes mundiais de emissões após setores da energia e indústria, sendo mais importantes do que o setor dos transportes.

Apesar de ser dada tanta importância para as florestas, em geral, e para o Brasil, em particular, paradoxalmente, ainda não há um regime internacional de florestas. Cada país tem sua legislação própria e suas iniciativas não dizem respeito a florestas compartilhadas, salvo raros exemplos. No caso da Amazônia, nem a OTCA, nem a CAN cumprem este papel. Em outros termos, inexistente governança regional sobre o tema, pelo fato de as grandes divergências políticas não terem sido vencidas pelas instituições regionais criadas.

Entre as razões para a difícil internacionalização do tema está certamente a pressão internacional que os países detentores de grandes florestas, principalmente as tropicais, têm sofrido nos últimos anos, aliada a políticas nacionalistas e imediatistas de uso predatório dos recursos florestais para satisfazer necessidades prementes, como no caso de altas dívidas internacionais, hiperinflação e guerras intranacionais.

Dáí explica-se uma miríade de instrumentos internacionais sobre florestas, dois específicos e importantes, que são o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (2000) e o Acordo Internacional sobre Madeira Tropical (1996). Outros relacionados com florestas são: Convenção sobre a Diversidade Biológica (1993); Convenção sobre as Mudanças Climáticas (1994); Convenção de Luta contra a Desertificação (1996); Convenção de Ramsar sobre as Zonas Húmidas (1975); Cites (Comércio de Espécies Ameaçadas, 1975); Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais (1991); Acordos da Organização Mundial do Comércio (1995); Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias Selvagens (1983); Convenção sobre o Patrimônio Mundial (Unesco, 1975).⁷⁴ Ressalte-se que esta lista não é exaustiva.

73. Segundo dados do Inpe, o desmatamento da Amazônia Legal teve seu pico em 2004, com 27.423 km² desmatados. Para comparação, em 2000 o valor foi de 18.226 km² e a partir de 2005 começou a se reduzir, voltando o praticamente o mesmo valor de 2000, e chegando a 11.532 km² em 2007. Ver Inpe (2007).

74. Lista elaborada por Carvalho (2007).

Durante a Rio 92, houve a tentativa, por parte dos países desenvolvidos, de elaboração de uma convenção, que foi bloqueada por países como Brasil, que não aceitaram tratar apenas de florestas tropicais mas sim de todos os tipos de florestas. Além disso, o consenso quanto à necessidade de um regime internacional não existe, portanto há diversas iniciativas multilaterais, lançadas pelos mais diversos atores, mas nenhuma logrou um grande sucesso mundial. Finalmente, existe o que alguns autores chamam de “quase-regime”, em função das longas negociações e dos pequenos progressos (CARVALHO, 2008).

3.5.2 Ações e políticas públicas no Brasil

Como o tema de florestas é antigo, existe uma série de medidas e políticas para a solução de alguns problemas. Visto que não é possível descrever todos neste artigo, serão citados apenas os mais importantes, a partir da Rio 92 em especial. Os temas variam de regularização fundiária à criação de alternativas econômicas para comunidades locais, passando por corredores ecológicos, como já foi ressaltado.

A questão sobre a necessidade de combater o desmatamento e o uso insustentável da terra não tem mais seu lugar no Brasil, pois há consenso de que o país só tem a perder com a situação de desmatamento descontrolado, como ocorreu em 2004. Apesar da continuação das queimadas para o cultivo e a pecuária, existem normas e políticas nacionais que proíbem as técnicas mais arcaicas e danosas de uso da terra, as quais nem sempre são conhecidas e/ou respeitadas. Logo, houve uma redução brutal da taxa de desmatamento nos últimos anos. Entre 2008 e 2009, foi anunciada a redução de 45% na área desmatada na Amazônia, o que, segundo o MMA, é o menor desmatamento em 21 anos.⁷⁵

Do ponto de vista fundiário, o Brasil avançou lentamente, até que nos últimos anos deu um salto qualitativo, mas ainda resta muito a ser feito. Nas questões de combate à madeira ilegal e ao “boi pirata”, o MMA conseguiu impor políticas corajosas que estão mudando a realidade brasileira, algumas das quais eram antigas, mas sem o mesmo sucesso. Se tais iniciativas poderão se sustentar nos próximos anos é uma pergunta ainda sem resposta, porém pelo nível de institucionalização das políticas adotadas, é possível que sim. Outras medidas importantes, capitaneadas geralmente pelo MMA, estão relacionadas com o desenvolvimento local e com a criação de alternativas econômicas sustentáveis para as populações de baixa renda.

Entre os grandes passos do Brasil, deve-se mencionar em o anúncio do MMA pouco antes da COP 15 sobre o clima, em Copenhague, de metas ambiciosas de redução do desmatamento em 80% até 2020. Isto significou assumir o “compromisso voluntário” de mitigação das emissões de GEE de 36,1% a 38,9% até 2020.

75. Rodrigues (2009)

O Fundo Amazônia⁷⁶ é outra conquista importante que poderia servir de modelo a outros países no futuro, caso tenha os resultados esperados. Por enquanto, como o Brasil é o único país que tem dados confiáveis sobre desmatamento, esta iniciativa não seria replicável nem na Indonésia, nem na República Democrática do Congo, por não terem as instituições necessárias para o sucesso de uma iniciativa similar. Seus principais objetivos são o combate ao desmatamento do bioma amazônico e o uso sustentável dos recursos da região.

O Programa Áreas Protegidas da Amazônia é um programa federal com objetivo de reforçar as unidades de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, por meio da conservação de mais de 50 milhões de hectares. Já foi criado um Fundo de Áreas Protegidas (FAP) para a captação de recursos, com a expectativa de doações de US\$ 400 milhões em dez anos. Neste sentido, várias parcerias já foram estabelecidas com: Banco Mundial, governos estaduais e municipais, Ibama, KfW (banco alemão de fomento), a GTZ alemã, o Funbio e organizações da sociedade civil.⁷⁷

3.5.3 Estratégias de inserção e experiências

O papel do Brasil no tema sempre foi central. Na Rio 92, por exemplo, o país exigiu a inclusão do termo “todos os tipos de florestas” na Declaração de Princípios, por não aceitar a ênfase apenas nas florestas tropicais. Portanto, teve papel central na “internacionalização do direito” de florestas. Ademais, pode-se afirmar que a cooperação internacional cresceu muito com relação ao tema, o que pode ser comprovado por meio das importantes doações asseguradas por parceiros internacionais, o que o Brasil sempre exigiu. O PPG-7 é o exemplo emblemático desta forte cooperação internacional, mas existem outras iniciativas que merecem destaque no *site* do MMA.

Entretanto, a melhoria da qualidade da cooperação não significa que as divergências nas negociações multilaterais desde os anos 1980 tenham sido dirimidas. Alguns países desenvolvidos continuam defendendo que as florestas são “bem público mundial” e outros criaram estratégias de boicote da madeira tropical não certificada. Os países em desenvolvimento, por seu turno, rejeitam o primeiro conceito por acharem que o acesso livre significa pilhagem dos recursos florestais e, possivelmente, dos conhecimentos tradicionais sobre a biodiversidade. Além disso, exigem do Norte que contribuam para a conservação das florestas do Sul, haja vista que estas prestam serviços ambientais para toda a humanidade, como o sequestro de carbono, a possibilidade de manutenção da diversidade biológica etc.

76. Criado pelo Decreto nº 6.527, de 1ª de agosto de 2008. Em 2009, o fundo recebeu a doação de 700 milhões de coroas norueguesas, o que equivale hoje a R\$ 212 milhões. Ver mais detalhes no *site*: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt>. Acesso em: 25 fev. 2010.

77. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sca/arpa/>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

Finalmente, o cenário prospectivo conduzirá necessariamente à questão de saber como o debate sobre florestas será vinculado ao regime de mudanças do clima. Além das questões políticas esboçadas anteriormente, existem questões técnicas relativas à compensação para desmatamento evitado (redução de emissões para o desmatamento e degradação – REDD), por exemplo, que já estão sendo negociadas, tais como a definição do cenário de base e a adicionalidade. É importante esclarecer que o tema de florestas, a partir de 2008, ganhou extraordinária importância no regime do clima, o que conduz à expectativa de que seja tratado como tema prioritário no futuro próximo.

3.5.4 Cenário futuro

Um dos grandes desafios para o Brasil é conseguir mais peso nas negociações específicas e gerais sobre temas relativos às florestas, ou seja, usar todos os seus recursos naturais e humanos para fortalecer o seu poder de barganha. O Brasil tem grande potencial para lograr sucesso na defesa de seus interesses nacionais neste regime internacional em vias de formação.

Alguns dos grandes desafios são o de criar modelos de desenvolvimento sustentável para locais com baixa governabilidade e estado de direito fragilizado, como nas regiões Norte e Centro-Oeste. O desafio é tão grande que passa pelo fortalecimento da cidadania de populações inteiras, quer sejam urbanas, rurais, ou tradicionais. Outra grande barreira a ser quebrada é a sua inserção no mercado internacional de madeira com produtos certificados, para evitar barreiras comerciais de outros países, e garantir a sustentabilidade ambiental e comercial brasileira. Outro desafio gigantesco são as negociações sobre clima e como a questão do pagamento de serviços ambientais deve ser negociada. Sabe-se que as florestas são sumidouros de GEE e, portanto, florestas em pé têm grande valor para o regime do clima. Resta ao Brasil promover e publicar mais estudos e análises para orientar a política externa sobre o tema a partir de uma política nacional mais consolidada e do êxito das diversas iniciativas recentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto procurou mostrar que as questões ambientais são transversais, englobando temas de competitividade global: segurança alimentar, segurança energética, integração regional, competitividade, entre outros. Logo, a agenda ambiental brasileira tende a crescer à medida que o país se torna um ator internacional cada vez mais incontornável, como nos casos dos regimes internacionais da diversidade biológica e da mudança global do clima. No que concerne a ações e políticas públicas, o Brasil tem um dos modelos de desenvolvimento mais interessantes do mundo, relativo a questões socioambientais, energéticas e agrícolas. Neste sentido, pode-se afirmar que o Brasil tem uma estratégia geral de inserção internacional bem definida, cujo objetivo atual é o de modificar a governança global ambiental

com sua forte presença no tabuleiro internacional. Contudo, a análise de regimes internacionais específicos não permite definir uma estratégia nacional mais clara, haja vista a grande discrepância da participação brasileira em diferentes regimes.

O cenário prospectivo conduz à conclusão de que o Brasil está em contexto muito favorável para se tornar, definitivamente, um ator-chave na política ambiental mundial, notadamente nos regimes analisados por esta pesquisa. Tal contexto é resultado de três grandes dinâmicas, das quais duas internacionais: a “multipolaridade sem multilateralismo” descrita por Prantl (2006) e “a fragmentação da arquitetura de governança global ambiental”, analisada por Biermann *et al.* (2009). A terceira é a grande dinâmica nacional, ou seja, a vontade política do Brasil de ser mais do que um ator emergente na governança global ambiental.

Logo, o Brasil pretende usar seu potencial de país emergente para continuar a exercer o papel de ator importante em certos regimes internacionais, a começar pelo clima, o regime mais complexo jamais negociado dentro e fora da ONU. Ressalte-se também a sua participação ativa na construção do regime sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios deles advindos e a do quase-regime de florestas. Neste sentido, pode-se afirmar que o país passou de “estado-veto” a “estado-promotor” dos regimes que lhe interessa fortalecer, apesar das fragilidades institucionais e incoerências políticas que ainda enfrenta a nível nacional.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, K.; SNIDAL, D. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, n.54,v. 3, p. 421-456, Summer 2000.

ALBAGLI, S. **Geopolítica da biodiversidade**. Brasília: Ibama, 1998.

ALDY, J.; STAVINS, R. (Ed.). **Architectures for Agreement: Addressing Global Climate Change in a Post-Kyoto World**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

ARTS, B. **The Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions**. Utrecht: International Books, 1998.

BARROS-PLATIAU, A. F. A Política Externa Ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. *In*: ALTEMANI, H. O.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil, temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *In*: SEMINÁRIO EFFECTIVE MULTILATERALISMS, CROSS-REGIONAL PERSPECTIVES. Universidade de Oxford: Center for International Studies, 17-19 Dec. 2009.

BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. (Org.). **Diversidade biológica e conhecimentos tradicionais**. Belo Horizonte, 2004.

BIERMANN, F. *et al.* The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 4, p. 14-40, Nov. 2009.

BIRNIE, P.; BOYLE, A. **International Law and the Environment**. Oxford University Press, 2002.

BRAHY, N.; LOUAFI, S. La Convention sur la diversité biologique à la croisée de quatre discours. **Les rapports de l'Iddri**, Iddri, n. 3, 32 p., 2004. Disponível em:

<http://74.125.47.132/search?q=cache:YEPyCIPFWBcJ:www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id_0414_brady%26louafy.pdf+%22sur+la+diversit%C3%A9+biologique+%C3%A0+la+crois%C3%A9e+de+quatre+discours%22&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 14 fev. 2010.

BRANT, L. (Coord.). **I Anuário Brasileiro de Direito Internacional**. Belo Horizonte: Cedin/FUNAG, 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **PROBIO**: dez Anos de Atuação. Brasília, 2006. 156 p. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=publicacao.publicacoesPorSecretaria&idEstrutura=146>>. Acesso em: 22 dez. 2009.

_____. Comissão Interministerial sobre Mudança do Clima. Decreto nº 6.263 de 21 de novembro de 2007. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. Brasília, set. 2008a. Versão para consulta pública. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/169/_arquivos/169_29092008073244.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2009.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Ministério da Ciência e Tecnologia. Ministério do Meio Ambiente. Ministério de Minas e Energia. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Contribuição do Brasil para evitar a mudança do clima**. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0203/203365.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2010.

CANOTILHO, J.; LEITE, J. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, F. V. Brasília, 10 dez. 2007. Entrevista concedida à Ana Flávia Barros-Platiau.

_____. Brasília, 2 jul. 2008. Entrevista concedida à Ana Flávia Barros-Platiau.

CHRISTOFF, P. Post-Kyoto? Post-Bush? Towards an effective climate coalition of willing. **International Affairs**, v. 82, n. 5, p. 831-860, 2006.

ELIASCH REVIEW. **Climate Change**: Financing Global Forests, 2008.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Aquecimento global e a nova geografia da produção agrícola no Brasil**, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/publicacoes/tecnico/aquecimentoglobal.pdf>>.

FERREIRA, F. R. **Os contratos de bioprospecção**: uma alternativa para a conjugação dos objetivos do TRIPS e da CDB. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2009.

FISHER, D.; GREEN, J. Understanding Disenfranchisement: Civil Society and Developing Countries' Influence and Participation in Global Governance for Sustainable Development. **Global Environmental Politics**, v.4, n.3, p. 65-84, Aug. 2004.

HURRELL, A.; KINGSBURY, B. (Ed.). **The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

HURRELL, A.; WOODS, N. **Inequality and World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

INOUE, C. **Regime global de biodiversidade: o caso Mamirauá**. Brasília: Editora UnB, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **Clima e desmatamento**. Disponível em: <<http://www.climaedesmatamento.org.br>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia**. Brasília: Prodes/Inpe, 2007.

INVESTMENT PLANNING COUNSEL (IPCC). **Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2007**. Fourth Assessment Report. Disponível em: <<http://www.ipcc.org>>.

KEOHANE, R. The demand for International Regimes. *In*: KRASNER, S. (Org.). **International Regimes**. Cornell University Press, 1982.

KEOHANE, R.; RAUSTIALA, K. **Towards a Post-Kyoto Climate Change Architecture: A Political Anasysis**. Harvard Project on International Climate Agreements, 2008 (Discussion Paper, n. 2008-1).

KISS, A. Émergence des principes généraux de droit international et d'une politique internationale de l'environnement. *In*: RENS, I. (Dir.). **Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement**. Genève: Stratégies énergétiques biosphère et société (SEBES), 1996, p. 19-36.

KLARE, M. **Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy**. New York: Metropolitan Books, 2008.

LAĪDI, Z. **Norms over Force: The Enigma of European Power**. Palgrave Macmillan, 2008. 179 p.

LAGO, A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais**. Brasília: FUNAG, 2006. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/lancamentos2/?searchterm=andré>>.

LE PRESTRE, P.; MARTIMORT-ASSO, B. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: SENAC, 2000.

_____. **Protection de l'environnement et relations internationales**: Les défis de l'écopolitique mondiale. Paris: Armad Collin, 2005.

_____. A reforma da governança internacional do meio ambiente: os elementos do debate. In: VARELLA, M.; BARROS-PLATIAU, A. F. (Org.). **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB, UnB, 2009. Disponível em: <<http://marcelodva.dominiotemporario.com/arquivos/protecao%20internacional%20do%20meio%20ambiente.pdf>>.

LIMA, A.; BENSUSAN, N. (Org.). **Quem cala consente?** subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

LUEDEMANN, G.; HARGRAVE, J. O debate sobre o financiamento dos custos de combate aos efeitos das mudanças climáticas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, n. 1, p. 49-54, 2010.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARTINEZ, E. **A estratégia regional de biodiversidade para os países do Trópico Andino**: um estudo da cooperação para a biossegurança. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

MUELLER, B. **Copenhagen 2009**: Failure or final wake-up call for our leaders? Oxford Institute for Energy Studies, EV 49, Feb. 2010. 35 p. Disponível em: <<http://www.oxfordenergy.org/pdfs/EV49.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2010.

MUXAGATO, B. La montée en puissance du Brésil de Lula. **L'Occident en débat**: Revista *Questions Internationales*, Paris, La Documentation Française, n. 41, p. 103-109, janv./févr. 2010

NÚCLEO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (NAE). Mudanças do clima. **Cadernos NAE**, v. 1, n. 3, out. 2005. Disponível em: <<http://www.nae.gov.br/03mudancasclimaticasimpactos/mudancasclimaticasimpactos.pdf>>.

OKEREKE, C.; BULKELEY, H. **Conceptualizing Climate Change Governance Beyond the International Regime**. 2007 Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Amsterdam,

24-26 maio 2007. Disponível em: http://www.2007amsterdamconference.org/Downloads/AC2007_OkerekeBulkeley.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Global Forest Resources Assessment 2005**: progress towards sustainable forest management. Roma, 2005. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/008/a0400e/a0400e00.htm>>.

PORTER, G.; BROWN, J. **Global Environmental Politics**. Boulder: CD Westview Press, 1991.

PRANTL, J. **The UN Security Council and Informal Groups of States**: Complementing or Competing for Governance? Oxford University Press, Incorporated, 2006.

_____. A Secure Europe in a Better World. *In*: SEMINÁRIO EFFECTIVE MULTILATERALISMS, CROSS-REGIONAL PERSPECTIVES. Universidade de Oxford: Center for International Studies, 17-19 Dec. 2009.

PRIEUR, M. (Ed.). **Les hommes et l'environnement**: Quels droits pour le vingt-et-unième siècle? En hommage à Alexandre Kiss. Editions Frison-Roche, 1998. 691 p.

RODRIGUES, L. Desmatamento na Amazônia é o menor em 21 anos, diz governo. *Folha Online*, 12 nov. 2009. Acesso em 15 dez.2009.

SABBAG, B. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono**: manual jurídico brasileiro de mecanismo de desenvolvimento limpo. São Paulo: LTr, 2008.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, S. T. **O direito ambiental internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SOARES, G. **Direito internacional do meio ambiente, emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2003. 900 p.

STERN, N. **The Economics of Climate Change**: The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

_____. **Key elements of a global deal on climate change**, 2008. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/collections/granthamInstitute/publications/KeyElementsOfAGlobalDeal_30Apr08.pdf>.

SWANSON, T. **Global Action for Biodiversity**: An International Framework for Implementing the Convention on Biological Diversity. London: Earthscan Publications Ltda; Gland: IUCN, 1997.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). Convention on biological diversity: subsidiary body on scientific, technical and technological advice. *In*: SIXTH MEETING, Montreal, 12-16 Mar. 2001. VARELLA, M. Disciplina “OGM e Governo dos Riscos”. **Curso de Direito Internacional Ambiental**. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável/ Universidade de Brasília, 2009-2010.

_____. **Direito internacional público**. 2. ed. Belo Horizonte: Saraiva, 2010.

VARELLA, M.; BARROS-PLATIAU, A. (Org.). **O Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004 (Coleção de Direito e Política Ambiental).

_____. **Organismos geneticamente modificados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

_____. **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB, UnB, 2009. Disponível em: <<http://marcelodva.dominiotemporario.com/arquivos/protecao%20internacional%20do%20meio%20ambiente.pdf>>.

VIOLA, E. O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, jan. 2009. Caderno 44. Disponível em: <<http://www.cindesbrasil.org>>.

_____. **Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, 2010. No prelo. Caderno 31. Disponível em: <<http://www.cindesbrasil.org>>.

VIOLA, E.; BARROS-PLATIAU, A. F.; LEIS, H. Governança e segurança climática na América do Sul. *In*: SCHWARTZMAN, S.; WALKER, I. (Org.). **Uma nova agenda econômica e social para América Latina**. São Paulo: IFHC; Santiago: Cieplan, 2007. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/PublicacoesPlataforma.aspx>>.

VIOLA, E.; LEIS, H. **O sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado**: desafios de Brasil e Argentina. Editora Insular, San Tiago Dantas, 2007.

YOUNG, O. (Ed.). **Global Governance**: Drawing Insights from the Environmental Experience. Cambridge: MIT Press, 1997.

_____. Teoria de regimes e a busca de governança global. *In*: VARELLA, M.; BARROS-PLATIAU, A. (Org.). **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB, UnB, 2009, p. 220-236. Disponível em: <<http://marcelodva.dominiotemporario.com/arquivos/protecao%20internacional%20do%20meio%20ambiente.pdf>>.

O ACORDO SOBRE OS ASPECTOS DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELLECTUAL RELACIONADOS AO COMÉRCIO (TRIPS): IMPLICAÇÕES E POSSIBILIDADES PARA A SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

Até o final do século XX, os regimes internacionais de propriedade intelectual (PI) eram baseados em grande medida em regimes nacionais preexistentes nos países desenvolvidos e em acordos bilaterais entre esses países. Fundamentalmente, os primeiros desses regimes em âmbito multilateral, as Convenções de Paris (1883) e Berna (1886), preservavam a base territorial dos direitos de PI. Tais convenções não criaram novas leis substantivas, nem obrigaram que os membros adotassem novas leis, permitindo assim considerável variação no escopo e duração da proteção de PI em âmbito nacional. Cada país-membro podia, portanto, adotar as leis e políticas de PI consideradas mais adequadas dadas suas vantagens comparativas e seus níveis de desenvolvimento tecnológico. Muitos países em desenvolvimento, como a Índia e o Brasil, se recusavam a reconhecer patentes para produtos farmacêuticos, com o objetivo de limitar os custos dos medicamentos essenciais. Similarmente, embora fosse um membro fundador da Convenção de Paris, a Suíça não possuía um sistema de patentes até 1888. A única restrição imposta à autonomia dos membros de adotar suas próprias políticas e leis de PI é de que as essas não podiam discriminar estrangeiros de outros países membros (ODDI, 1987, p. 861/869; SELL, 2003, p. 11; SELL; MAY, 2001, p. 485).

Mudanças significativas nas instituições de governança global da PI foram introduzidas juntamente à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao contrário das rodadas de negociação anteriores do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT em inglês), a Rodada Uruguai tratou de temas que não se encontram diretamente relacionados ao comércio de bens, como os investimentos estrangeiros diretos, o comércio de serviços, as compras governamentais e os direitos de propriedade intelectual. Em janeiro de 1995 entrou em vigor o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS em inglês), o qual passou a ser o principal acordo multilateral sobre os direitos de PI e a promover efetivamente sua globalização. Ao contrário das Convenções de Paris e Berna, TRIPS estabeleceu padrões mínimos para proteção dos direitos de PI, estendendo e especificando obrigações

relativas ao escopo, objeto e à duração dessa proteção. Ademais, ao ser estabelecido no âmbito da recém-criada OMC, TRIPS assegurou que seus mecanismos de resolução de controvérsias e sanções seriam também usados para os fins de proteger a PI (OMC, 1994). Assim, TRIPS não pode ser considerado meramente um complemento das Convenções prévias de Paris e Berna, mas representa uma ruptura radical na maneira em que os direitos de PI são tratados globalmente.

O acordo TRIPS restringe consideravelmente a autonomia dos países membros da OMC de adotarem leis e políticas de PI, e encarece o acesso às inovações tecnológicas. Isso significa que, pelo menos no curto prazo, haverá transferência significativa de recursos dos países em desenvolvimento, que geralmente se limitam a consumir novas tecnologias, para os países desenvolvidos, que produzem tais tecnologias além de consumi-las. Ademais, TRIPS reduz o acesso a medicamentos essenciais, ameaçando políticas de saúde pública, estimula a biopirataria e não protege a propriedade de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais, ativos geralmente encontrados nos países em desenvolvimento com grande biodiversidade como o Brasil.

Por essas razões, é surpreendente que TRIPS tenha sido aceito pelos países em desenvolvimento, em maior número na Rodada Uruguai do GATT; e durante o início das negociações poucos acreditavam que tal acordo pudesse ser alcançado. O acordo resultou da atuação política de uma coalizão intersetorial e transnacional de empresas, que pressionou e assessorou os governos europeus, japonês e, sobretudo, norte-americano nas negociações multilaterais e utilizou o poder econômico dos Estados Unidos para coagir os países em desenvolvimento – e principalmente Brasil e Índia – a aceitarem suas propostas.

Esse capítulo discute as principais implicações de TRIPS para a saúde pública no Brasil. Em particular, examinam-se as implicações do acordo para o Programa Nacional de DST e AIDS (Doenças Sexualmente Transmissíveis e Síndrome da Imunodeficiência Adquirida). Apresentam-se também os esforços do Brasil para flexibilizar os direitos de patente no âmbito da OMC. Por fim, fazem-se considerações sobre como o país pode melhor explorar as opções oferecidas por TRIPS para atender as suas necessidades de saúde pública e para promover maior cooperação Sul – Sul na área de saúde.

2 AS IMPLICAÇÕES DE TRIPS PARA SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA NACIONAL DE AIDS

A globalização dos direitos da propriedade intelectual tem apresentado repercussões importantes em áreas tão diversas quanto o comércio internacional, os investimentos estrangeiros diretos, a produção e disseminação de tecnologia, o acesso à informação e às tecnologias digitais, a produção agrícola e a segurança alimentar, o acesso aos medicamentos essenciais e à saúde pública, e a preservação do meio ambiente, particularmente em relação à biodiversidade. Contudo,

as principais implicações do acordo TRIPS concernem à saúde pública, dado o contexto de expansão da epidemia de AIDS e o patenteamento de medicamentos anti-retrovirais usados no tratamento dessa epidemia.

O programa nacional de AIDS do Brasil tem sido reconhecido como o melhor do mundo em desenvolvimento pela Organização das Nações Unidas e servido como modelo para pelo menos 31 outros países em desenvolvimento, assim como para a política global de HIV/AIDS adotada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) desde 2003 (CHADE, 2003; D'ADESKY, 2003). A oferta universal e gratuita das terapias anti-retrovirais pelo governo desde 1996 ocupa um papel central nesse programa e é em grande medida responsável por seu sucesso.

No entanto, a política de tratamento para AIDS adotada no Brasil tem enfrentado consideráveis obstáculos relacionados aos custos dos medicamentos anti-retrovirais patenteados. Em 1997, a importação desses medicamentos representava quase metade dos gastos do programa brasileiro de AIDS (MELLO E SOUZA, 2007, p. 41).

A estratégia do Brasil para garantir a sustentabilidade do seu programa de AIDS tem se baseado em grande medida na produção doméstica de versões genéricas e baratas dos medicamentos anti-retrovirais. A partir de 1996, o governo brasileiro começou a capacitar laboratórios farmacêuticos públicos para fabricação e fornecimento de versões genéricas mais baratas desses medicamentos (MELLO E SOUZA, 2007, p. 41). O principal desses laboratórios é o Instituto de Tecnologia em Fármacos (Far-Manguinhos), unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz, localizado no Rio de Janeiro. Contudo, a produção local de anti-retrovirais estaria condicionada pelas leis domésticas e internacionais de propriedade intelectual.

Desde o governo de José Sarney, os Estados Unidos exigiam a mudança na legislação brasileira de propriedade intelectual, que não reconhecia patentes farmacêuticas. Com o objetivo declarado de forçar o Brasil a reconhecer essas patentes, em 1988 o governo norte-americano impôs uma tarifa retaliatória de 100% nas importações brasileiras de produtos farmacêuticos e eletrônicos e de celulose (SELL, 1995, p. 327). Segundo o Art. 65.4 de TRIPS, o Brasil, enquanto país em desenvolvimento que não reconhecia patentes farmacêuticas quando o acordo entrou em vigor, teria até 2005 para reconhecer tais patentes (OMC, 1994). Contudo, em resposta às pressões do governo dos Estados Unidos, o Brasil aprovou a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, de propriedade industrial, reconhecendo patentes farmacêuticas nove anos antes do exigido por TRIPS (BRASIL, 1996). Ainda assim, todos os produtos que tinham sido comercializados em qualquer lugar do mundo antes de 14 de maio de 1997, quando essa nova lei entrou em vigor, se tornaram para sempre inelegíveis para o patenteamento no Brasil. Como resultado, dez medicamentos anti-retrovirais permaneceram sem a proteção de patentes no país e puderam ser legalmente reproduzidos (ORSI *et al.*, 2003, p. 116).

Por meio do emprego de técnicas de engenharia reversa, Far-Manguinhos descobriu a fórmula da maior parte desses anti-retrovirais não patenteados e começou a fabricá-los, usando princípios ativos importados principalmente da Índia e da China (CASSIER; CORREA, 2003, p. 91; ORSI *et al.*, 2003, p. 132). Até 2010, oito dos 15 anti-retrovirais usados no programa nacional de AIDS são produzidos localmente.¹

Desde que o Ministério da Saúde (MS) começou a substituir as importações de anti-retrovirais caros por equivalentes genéricos produzidos no Brasil, os preços desses medicamentos caíram em média quase 81% até 2001. Far-Manguinhos e outros laboratórios brasileiros foram capazes de baratear esses medicamentos ao estabelecer margens de lucro muito inferiores às das multinacionais farmacêuticas e ao quebrar seus monopólios, aumentando a concorrência. Além disso, compras em grandes quantidades pelo governo brasileiro têm estimulado a concorrência entre fornecedores dos princípios ativos dos anti-retrovirais e consequentemente causado uma redução significativa nos preços desses princípios ativos no mercado mundial. O barateamento dos princípios ativos é particularmente relevante porque eles representam, na média, 66% do custo total dos anti-retrovirais (MELLO E SOUZA, 2007, p. 41), e tem igualmente beneficiado compradores em outros países.

Não obstante, o custo de importação de anti-retrovirais patenteados ainda representava um fardo considerável no orçamento de saúde do Brasil em 1999. Em 6 de outubro, o presidente Fernando Henrique Cardoso emitiu o Decreto nº 3.201/1999, que regulamenta a Lei de Propriedade Industrial e permite aos ministérios emitir licenças compulsórias² em casos de emergências nacionais (BRASIL, 1999, Art. 3). O Art. 31 de TRIPS permite o licenciamento compulsório sob determinadas condições (OMC, 1994). Em fevereiro de 2001, o MS ameaçou emitir uma licença compulsória para dois anti-retrovirais patenteados, o efavirenz e o nelfinavir.

Na ausência de fornecedores de princípios ativos dos anti-retrovirais, da regulamentação legal e da prática de engenharia reversa, a ameaça de licenciamento compulsório do MS permanecia pouco plausível. Contudo, assim que Far-Manguinhos provou sua capacidade de importar princípios ativos da Ásia, de usar os instrumentos legais fornecidos pelo novo decreto presidencial e, ultimamente, de produzir e vender os anti-retrovirais a preços consideravelmente inferiores aos cobrados pelas multinacionais, a ameaça de licenciamento compulsório se tornou crível.

1. São eles: o efavirenz, a estavadina, o indinavir, a lamivudina, a nevirapina, o saquinavir, a zidovudina e o composto zidovudina/lamivudina.

2. A licença compulsória quebra o monopólio do direito de propriedade intelectual, permitindo que seu objeto seja utilizado, produzido ou comercializado por quaisquer agentes no país, mediante o pagamento de *royalties* ao detentor do direito de propriedade intelectual.

Como essas multinacionais se recusavam a conceder licenças voluntárias para seus medicamentos, elas precisavam oferecer preços ainda inferiores que os de Far-Manguinhos para preservar suas parcelas do mercado brasileiro de anti-retrovirais, que é o maior do mundo em desenvolvimento (MELLO E SOUZA, 2007, p. 41).

Assim, a produção genérica local se tornou um elemento crucial na estratégia do governo brasileiro para negociar com as multinacionais farmacêuticas. Por um lado, Far-Manguinhos representava uma fonte alternativa e barata de suprimento dos medicamentos anti-retrovirais utilizados no programa nacional de AIDS. Por outro lado, o laboratório público também oferecia informações cruciais relativas aos custos de produção desses medicamentos, que permitiam ao governo negociar com as multinacionais farmacêuticas descontos de forma mais eficaz e com mais poder de barganha.

Negociações relativas aos preços de anti-retrovirais patenteados começaram em 2003. Em 4 de setembro, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva promulgou o Decreto nº 4.830/2003 sobre licenciamento compulsório, que introduziu mudanças importantes no decreto anterior, permitindo a importação de versões genéricas de produtos licenciados compulsoriamente sempre que a produção doméstica se mostrar inviável e obrigando o detentor da patente a revelar toda a informação necessária para tal produção (BRASIL, 2003). Esse decreto aumentou ainda mais o poder de barganha do governo brasileiro *vis-à-vis* as multinacionais farmacêuticas. As empresas multinacionais que negociaram com o MS e concederam descontos significativos para seus anti-retrovirais patenteados incluem as norte-americanas Merck (efavirenz), Abbott (combinação entre lopinavir e ritonavir), Bristol-Myers Squibb (atazanavir), Gilead (tenofovir) e a suíça Roche (nelnavigir) (BRASIL, 2004).

Como resultado dos descontos concedidos pelas empresas multinacionais farmacêuticas, os gastos do MS com terapias anti-retrovirais declinou até 2003, apesar do aumento considerável do número de pacientes tratados. O aumento da concorrência entre fornecedores de anti-retrovirais gerado pelos laboratórios públicos brasileiros permitiu consideráveis economias para esse ministério³ (FAR-MANGUINHOS, 2002, p. 78; MELLO E SOUZA, 2007, p. 46).

Apesar do êxito inicial nas negociações com as empresas detentoras de patentes de anti-retrovirais, dos significativos descontos obtidos nos preços desses medicamentos e da economia gerada por esses descontos para o MS, a sustentabilidade financeira da política brasileira de tratamento para AIDS tem sido ameaçada nos últimos anos. Negociações mais recentes entre esse ministério e multinacionais farmacêuticas produziram resultados menos satisfatórios, revelando que o poder de barganha do governo brasileiro tem sido minado à medida que suas ameaças de licenciamento compulsório têm se tornado menos críveis.

3. As economias não foram geradas somente pela redução nos custos dos anti-retrovirais, mas também pela queda significativa no número de hospitalizações relacionadas à AIDS.

Notadamente, o resultado das negociações com a Abbott referentes ao preço do composto lopinavir/ritonavir gerou um desconto de US\$ 1,17 a US\$ 0,63 no preço unitário desse medicamento, assim como doações de diversos outros medicamentos produzidos pela empresa para o MS. Não obstante, como se estimava que o preço desse composto deveria cair até cerca de US\$ 0,50 por unidade em três anos em razão da concorrência de novos medicamentos, esse ministério provavelmente estará pagando mais do que seu valor de mercado em 2010 e 2011. Ademais, o lopinavir/ritonavir já era um medicamento relativamente obsoleto, e sua patente expirará em 2012 (REBRIP, 2005; MINISTÉRIO..., 2006).

Em parte, o esgotamento da estratégia de negociação com as multinacionais foi decorrência da falta de investimentos na indústria farmacêutica brasileira (GRANGEIRO *et al.*, 2006). Em particular, a falta de capacidade para produzir princípios ativos dos medicamentos anti-retrovirais reduz as possibilidades de licenciamento compulsório, uma vez que a importação de versões genéricas desses insumos não é mais possível desde que os fornecedores estrangeiros e, principalmente, a Índia passaram a cumprir o acordo TRIPS em 2005.

Como resultado, os custos de tratamento da AIDS no Brasil aumentaram significativamente desde 2003, superando a expansão no número de pacientes tratados. Em 2006, o gasto com anti-retrovirais representava 80% dos gastos do MS com medicamentos. Estima-se que o Brasil terá de crescer a uma taxa anual de 6% do produto interno bruto (PIB) para sustentar a política de tratamento da AIDS sem reduzir gastos em outras áreas (GRANGEIRO *et al.*, 2006, p. 60-69; MELLO E SOUZA, 2007, p. 46).

Em parte como decorrência da incapacidade do governo brasileiro de continuar obtendo descontos satisfatórios nos preços dos anti-retrovirais patenteados, no dia 4 de maio de 2007 o Brasil emitiu licença compulsória para o anti-retroviral efavirenz, da Merck. Tal licença tem validade de cinco anos, podendo ser renovada por mais cinco. Foi o primeiro caso de licenciamento compulsório de um anti-retroviral nas Américas; porém a Tailândia já havia estabelecido precedente ao emitir licenças compulsórias para o mesmo anti-retroviral, efavirenz, em novembro de 2006 e para o composto da Abbott, lopinavir/ritonavir, em janeiro de 2007 (ICTSD, 2007). Essa licença compulsória irá garantir uma remuneração à Merck de 1,5% sobre o gasto com a importação do similar indiano a título de *royalties*. Muitas organizações não governamentais (ONGs) e grupos de ativismo domésticos, estrangeiros e transnacionais, que já vinham pedindo o licenciamento compulsório de anti-retrovirais no Brasil há cerca de dez anos, aplaudiram a decisão. Em contraste, as multinacionais farmacêuticas e os governos de diversos países, sobretudo o dos Estados Unidos, a consideraram desnecessária e ameaçaram reduzir os investimentos no Brasil (GOVERNO..., 2007).

3 O CONTENCIOSO COM OS ESTADOS UNIDOS NA OMC

No que foi interpretado como uma reação à interferência do governo brasileiro na produção e precificação de medicamentos anti-retrovirais altamente lucrativos patenteados por ou licenciados exclusivamente a empresas norte-americanas, o governo dos Estados Unidos solicitou a abertura de um painel na OMC contra o Brasil no dia 1º de fevereiro de 2001. A razão alegada foi o § 1º do Art. 68 da 1ª Lei de Propriedade Industrial brasileira, que tem gerado muita controvérsia. O artigo determina que

(...) ensejam, igualmente, licença compulsória a não exploração do objeto da patente no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto, ou, ainda, a falta de uso integral do processo patentado, ressalvados os casos de inviabilidade econômica, quando será admitida a importação (BRASIL, 1996).

Representantes dos Estados Unidos argumentaram que ele viola o Art. 27.1 de TRIPS, segundo o qual “os direitos patentários serão usufruíveis sem discriminação (...) quanto ao fato de os bens serem importados ou produzidos localmente” (OMC, 1994). Tentando enquadrar as negociações em termos do comércio internacional, o representante de comércio norte-americano argumentou ademais que

o artigo 68 não tem relação com a saúde ou o acesso aos medicamentos, mas discrimina contra todos os produtos importados e favorece os produtos brasileiros. Em resumo, o artigo 68 representa uma medida protecionista que visa criar empregos para os brasileiros (USTR, 2001, p. 10).⁴

Já o Brasil contra-argumentou que sua lei segue o determinado na Convenção de Paris, chamando atenção para o Art. 2.1 de TRIPS, que afirma que “com relação às Partes II, III e IV deste Acordo, os Membros cumprirão o disposto nos Artigos 1 a 12, e 19, da Convenção de Paris” (OMC, 1994). Outrossim, representantes brasileiros insistiram que a Lei de Propriedade Industrial não fazia da produção doméstica uma condição suficiente para o licenciamento compulsório (BAILEY, 2001, p. 14; NOGUEIRA VIANA, 2002, p. 311-12). O governo brasileiro respondeu ainda que, em vez de ser motivado por interesses comerciais, o Art. 68 dessa lei é necessário para fortalecer o poder de barganha do Ministério da Saúde com relação às multinacionais farmacêuticas e assim contribuir para sustentabilidade do programa de tratamento de AIDS. Ao fazê-lo, o Brasil tentava enquadrar as negociações em termos da saúde pública e dos direitos humanos.

Naquele mesmo dia, 1º de fevereiro de 2001, as autoridades brasileiras deram início aos procedimentos de consulta que poderiam levar à abertura de um painel contra os Estados Unidos na OMC, alegando que os Art. 204 e 209

4. “Article 68 is unrelated to health or access to drugs, but instead is discriminating against all imported products in favor of locally produced products. In short, Article 68 is a protectionist measure intended to create jobs for Brazilian nationals.”

(b) da *US Patent Act* são similares ao Art. 68 da Lei de Propriedade Industrial brasileira no que diz respeito às exigências de produção doméstica (EUA..., 2001a; NOGUEIRA VIANA, 2002, p. 312). Esses artigos determinam que os recebedores de assistência financeira do governo federal dos Estados Unidos só poderão conceder direitos exclusivos às suas invenções quando as essas forem produzidas substancialmente no país; e que todas as licenças exclusivas concedidas por agências públicas federais dos Estados Unidos exigem igualmente a produção do bem licenciado no país. Evidentemente, se os Estados Unidos obtivessem uma decisão favorável em um painel, muito provavelmente se confrontariam com uma decisão desfavorável no outro. Ademais, se o painel decidisse em favor do Brasil essa decisão criaria jurisprudência e estabeleceria um precedente importante para muitos países em desenvolvimento que ainda teriam de adotar leis de patente em conformidade com TRIPS (ABBOTT, 2001).

Na disputa com os Estados Unidos na OMC o Brasil contou com o apoio da mídia, de ONG e da opinião pública internacional. Inúmeras cartas foram escritas para autoridades norte-americanas, para imprensa e para OMC; e manifestações ocorreram em frente de consulados e embaixadas dos Estados Unidos no Brasil e em outros países (EUA..., 2001a; ONGs..., 2001; NOGUEIRA VIANA, 2002, p. 313). Em junho de 2001, o MS brasileiro começou a publicar anúncios pagos nos principais jornais dos Estados Unidos afirmando que “a AIDS não é um negócio” e explicando que a produção local de anti-retrovirais não era um “ato de guerra” à indústria farmacêutica, mas sim “um ato de vida” (BRASIL, 2001).

Após consultar a associação industrial farmacêutica norte-americana, o governo dos Estados Unidos finalmente anunciou que retiraria sua reclamação contra o Brasil em 25 de junho de 2001 – não coincidentalmente, o primeiro dia da sessão especial sobre HIV/AIDS da Assembleia Geral das Nações Unidas – em troca de garantias de que seria notificado antes de quaisquer produtos patenteados por ou licenciados para empresas norte-americanas serem licenciados compulsoriamente no Brasil (PILLING; WILLIAMS; DYER, 2001; EUA..., 2001b).

4 A ATUAÇÃO DO BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS DA OMC

Inicialmente, as relações entre PI e comércio, isto é, os “aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio” que aparecem no nome do acordo TRIPS, se referiam quase que exclusivamente à questão exportação e importação de bens falsificados. Durante a Rodada Uruguai, o Brasil esteve entre os países que veementemente se opuseram às propostas apresentadas pelos Estados Unidos e pelo Japão de incluir direitos de PI nas negociações, e sequer reconheciam a competência do GATT para lidar com a questão da falsificação de bens.

De fato, o Brasil foi um dos dez países, com a Índia, que ainda resistiam à associação dos direitos de PI e comércio internacional no âmbito do GATT em setembro de 1986, mas já tinha concordado a negociar a questão dos bens falsificados (WATAL, 2001, p. 19). Tais países preferiam basear um novo regime internacional de PI na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (Ompi), a agência multilateral das Nações Unidas que tradicionalmente administrava convenções de PI como as de Berna e Paris, em que acreditavam poder negociar em condições mais favoráveis (WEISSMAN, 1996, p. 1083; D'AMATO; LONG, 1997, p. 242-243; GERVAIS, 1998, p. 9-10; DURÁN; MICHALOPOULOS, 1999, p. 853; PRETORIUS, 2002, p. 184).⁵ Essa oposição não obstante, os Estados Unidos e outros países do chamado *QUAD*, quais sejam, Comunidade Europeia, Canadá e Japão, lograram introduzir as negociações de um novo acordo de PI no âmbito do GATT.

Durante as negociações da Rodada Uruguai, o Brasil sofreu retaliações comerciais dos Estados Unidos. Tais retaliações foram impostas no mesmo mês que o Brasil tinha feito submissão de proposta ao grupo negociador do TRIPS contrariando a proposta norte-americana (WATAL, 2001, p. 25). Durante a rodada, diversas contrapropostas a TRIPS foram formuladas pelo Brasil e pela Índia, mas foram rapidamente criticadas e rejeitadas pelos membros do QUAD sem jamais receber maior consideração (DRAHOS, 1995, p. 15; WATAL, 2001, p. 32).

Após TRIPS ter entrado em vigor, o Brasil tem consistentemente defendido a flexibilização dos direitos de patente na OMC, sobretudo com o objetivo de garantir o direito de acesso dos países em desenvolvimento a medicamentos essenciais baratos. Notadamente, na reunião do Conselho TRIPS de junho de 2001, a delegação do Brasil destacou a importância dos genéricos para o êxito do programa de AIDS do país (SELL, 2002, p. 513). Na reunião subsequente do conselho, realizada em setembro, o principal objetivo das negociações era a conciliação de TRIPS com os imperativos de saúde pública dos países membros da OMC. Nessa ocasião, o Brasil e o Grupo Africano apresentaram uma versão preliminar de um texto para uma declaração ministerial sobre TRIPS e saúde pública, enfatizando que nada no acordo impede os países membros de responder às suas necessidades de saúde pública (T HOEN, 2002, p. 41; DUTFIELD, 2003, p. 15). O Brasil e outros países em desenvolvimento visavam usar essa declaração como garantia do seu direito de disponibilizar medicamentos essenciais genéricos para seus pacientes sem sofrer ameaças de retaliações comerciais ou acusações de descumprimento de TRIPS na OMC por parte dos Estados Unidos e de outros países desenvolvidos.

5. De fato, enquanto agência da ONU, a Ompi seguia um procedimento decisório de um voto por país, permitindo aos países em desenvolvimento se sobrepor aos Estados Unidos e seus aliados (DRAHOS, 1995, p. 9; WEISSMAN, 1996, p. 1083; JACKSON, 1997, p. 64; RYAN, 1998, p. 91).

Como resposta às pressões dos países em desenvolvimento e de número considerável de ONGs e redes de ativismo transnacional, a questão de PI e saúde pública dominou as negociações da Conferência Ministerial da OMC em Doha, realizada em novembro de 2001 (WILLIAMS, 2002). O Brasil liderou os países em desenvolvimento em negociações para assegurar a aprovação da Declaração sobre o Acordo de TRIPS e Saúde Pública (RICH, 2001; NASSIF, 2001; FINAL..., 2001; O SUCESSO..., 2001). No seu discurso na sessão de abertura da conferência, o ministro da saúde brasileiro José Serra expôs a suposta hipocrisia do governo norte-americano ao considerar emitir licença compulsória para o antibiótico ciproflaxin, utilizado no tratamento da infecção por antraz, que tinha até então matado cerca de seis pessoas nos Estados Unidos, e negar essa mesma prerrogativa aos países em desenvolvimento que enfrentavam milhares de mortes diárias decorrentes da epidemia da AIDS (SELL, 2002, p. 515-516).

Apesar dos esforços dos Estados Unidos para cooptar o Grupo Africano e isolar Brasil e Índia, os países em desenvolvimento mantiveram um bloco coeso e lograram aprovar a declaração em formato muito similar ao originalmente proposto. Notadamente, o § 4º da declaração reproduziu quase que palavra por palavra a principal mensagem contida na versão preliminar submetida pelo Brasil e outros países em desenvolvimento, afirmando que

Concordamos que o Acordo TRIPS não impede e não deve impedir que os Membros adotem medidas de proteção à saúde pública. Deste modo, ao mesmo tempo em que reiteramos nosso compromisso com o Acordo TRIPS, afirmamos que o Acordo pode e deve ser interpretado e implementado de modo a implicar apoio ao direito dos Membros da OMC de proteger a saúde pública e, em particular, de promover o acesso de todos aos medicamentos (OMC, 2001).

No contexto da Conferência de Doha foi discutido ainda um obstáculo adicional imposto por TRIPS ao acesso global aos medicamentos essenciais. Países relativamente menos desenvolvidos que não possuíam laboratórios farmacêuticos capazes de produzir medicamentos licenciados compulsoriamente teriam de depender da importação dos mesmos. Contudo, o Art. 31f de TRIPS afirma que o licenciamento compulsório em um país-membro só pode ocorrer com o objetivo de fornecer primordialmente o mercado doméstico desse país (OMC, 1994). Isso significa que países como o Brasil e a Tailândia, que emitiram licenças compulsórias para anti-retrovirais, não poderiam exportar tais anti-retrovirais para países incapazes de produzi-los em quantidade maior que a vendida domesticamente.

A declaração de Doha deixou esse problema sem resolução, porém em seu § 6º reconheceu “que os membros da OMC com pouca ou nenhuma capacidade de produção no setor farmacêutico podem enfrentar dificuldades para a efetiva utilização do licenciamento compulsório previsto no Acordo TRIPS” e determinou que o Conselho do TRIPS “defina uma imediata solução para esse problema” (OMC, 2001).

No dia 30 de agosto de 2003, pouco antes da Reunião Ministerial da OMC em Cancun, no México, o Brasil foi um dos quatro países em desenvolvimento que construíram um acordo sobre mudanças legais que permitiriam aos países mais pobres que não possuem capacidade de produzir medicamentos essenciais importar versões genéricas e baratas desses medicamentos, produzidas a partir do licenciamento compulsório (OLIVEIRA, 2003). Segundo o acordo, tal importação tem de ser aprovada pela OMC, e o medicamento em questão tem de ser licenciado compulsoriamente em ambos os países, o exportador e o importador, e suas embalagens devem ser claramente identificáveis de forma a evitar o contrabando para outros países. Até 2010, no entanto, houve somente um caso de utilização do procedimento previsto nesse acordo para permitir o comércio internacional de medicamento licenciado compulsoriamente: entre Canadá e Ruanda.

Em 6 de dezembro de 2005, os países membros da OMC acordaram tornar essas mudanças legais permanentes por meio de uma emenda de TRIPS, a primeira acordada para qualquer dos acordos do GATT (MATTHEWS, 2006, p. 91-130). Porém, para a emenda entrar em vigor, dois terços dos membros da OMC têm de ratificá-la, sendo que o prazo para fazê-lo, já estendido, era 31 de dezembro de 2009. Até 2009, 25 países e a União Europeia – que representa mais 27 países – já aceitaram a emenda (NEW, 2009). O Brasil ratificou essa emenda em 13 de novembro de 2008.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o Brasil tenha considerado o acordo TRIPS como altamente desfavorável aos seus interesses desde a Rodada Uruguai, o país não foi capaz de bloquear as negociações, de mantê-las no âmbito da Ompi ou de mudar as principais cláusulas do acordo. Ademais, as implicações desse acordo para a saúde pública só foram amplamente reconhecidas e discutidas em fóruns internacionais após TRIPS entrar em vigor em 1995.

Contudo, após a entrada em vigor do acordo TRIPS, o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, se tornou mais assertivo nas negociações multilaterais da OMC e passou a defender emendas no acordo para melhor adaptá-lo às suas necessidades e interesses. A principal vitória desses países foi a aprovação de uma emenda em TRIPS no fim de 2005, que permite o comércio internacional de medicamentos licenciados compulsoriamente. A retirada do pedido de painel dos Estados Unidos contra o Brasil também representou uma conquista importante da política externa brasileira no que tange a PI e saúde pública.

O apoio de ONGs e redes de ativismo transnacionais ao Brasil e aos outros países em desenvolvimento nas negociações da OMC e nos contenciosos com os Estados Unidos foi decisivo para os resultados favoráveis. Como a saúde –

e o acesso a medicamentos essenciais, em particular – é uma questão de sobrevivência e, portanto, envolve o direito humano à vida, sua defesa conta com ampla participação dessas organizações e visibilidade na mídia. O governo brasileiro tem explorado com habilidade o apoio dos ativistas, mantendo contato e trocando informações com as principais ONGs e divulgando sua posição para a opinião pública global e especialmente a norte-americana. Apesar da dificuldade de se manter a mobilização dos ativistas transnacionais, essa estratégia deve continuar a ser empregada na defesa da continuidade da política brasileira de combate à AIDS.

Não obstante, TRIPS tem apresentado sérias ameaças à sustentabilidade do programa nacional de tratamento de AIDS, sobretudo ao encarecer os preços dos anti-retrovirais usados nesse programa. Claramente, a estratégia de negociação com as empresas farmacêuticas multinacionais tem se esgotado, deixando de produzir resultados satisfatórios. A falta de investimentos na capacidade produtiva do setor farmacêutico nacional e de competência para produção de princípios ativos, somado à impossibilidade de importação desses princípios ativos da Índia, mina as possibilidades de licenciamento compulsório e torna sua ameaça menos crível frente às empresas multinacionais. Como consequência, as concessões obtidas pelo Ministério da Saúde nas últimas negociações com essas empresas, notadamente com a Abbott, não geraram economias significativas nem transferência de tecnologia.

As possibilidades de utilização pelo Brasil do mecanismo acordado na OMC em 30 de agosto de 2003 para importar anti-retrovirais licenciados compulsoriamente em outro país não são muito promissoras. As exigências da OMC e a complexidade desse mecanismo são tamanhas – conforme admitiram os próprios exportadores canadenses que foram os únicos até o momento a utilizá-lo (NEW, 2009) – que ele se torna custoso e inviável, a não ser como medida emergencial.

Felizmente, a importação dos princípios ativos de novos anti-retrovirais licenciados compulsoriamente na Índia não deveria encontrar entraves legais no Art. 31 f de TRIPS, uma vez que, dado o considerável tamanho do mercado doméstico indiano, seria possível para o país suprir a demanda do Brasil e ainda assim fornecer os anti-retrovirais primordialmente para esse mercado doméstico. Contudo, o Brasil dependeria da disposição e capacidade dos produtores indianos para emitirem a licença compulsória.

Uma alternativa a ser considerada é a obtenção de licenças voluntárias por parte das empresas multinacionais detentoras das patentes de anti-retrovirais. Essa estratégia tem sido adotada com êxito pela África do Sul, onde laboratórios nacionais, como a Aspen Pharmacare, têm conseguido tais licenças e produzido localmente a maior parte dos anti-retrovirais usados no programa de tratamento de AIDS do país. Embora as multinacionais não tenham se mostrado anteriormente dispostas a ceder licenças voluntárias para Far-Manguinhos, a projeção

internacional do programa de tratamento de AIDS brasileiro e o poder de mercado exercido pelo Ministério da Saúde podem fortalecer a posição negociadora do governo do Brasil. É claro, no entanto, que a possibilidade do licenciamento depende das condições de pagamento de *royalties*, da transferência de tecnologia e compra de insumos estabelecida em contrato.⁶

No que concerne à cooperação Sul – Sul, a assistência técnica do Brasil para produção de medicamentos anti-retrovirais na África subsaariana pode representar uma contribuição significativa para combater a AIDS em alguns dos países com maior incidência da epidemia. A experiência brasileira com o tratamento da AIDS é pioneira e única entre os países em desenvolvimento. A construção de uma fábrica de medicamentos pelo Brasil em Moçambique constitui o exemplo mais notável dessas iniciativas de cooperação. Similarmente à Índia, o Brasil possui um grande mercado doméstico para anti-retrovirais, podendo portanto evitar o mecanismo complicado e custoso acordado na OMC no acordo de 30 de agosto de 2003 e simplesmente exportar medicamentos genéricos por meio da licença compulsória.

Por fim, é importante lembrar que a pesquisa, o desenvolvimento e a produção nacional de medicamentos não estão totalmente impedidos pela Lei de Propriedade Industrial brasileira. De fato, o desenvolvimento e o registro de genéricos, segundo tanto a legislação brasileira como o acordo TRIPS, podem ocorrer durante a vigência da patente, somente estando proibida a sua exploração comercial. Tais atividades são cruciais para tornar o licenciamento compulsório viável e crível, assim como para acelerar a introdução de versões genéricas dos medicamentos no mercado após a expiração das patentes desses medicamentos.

6. Muitas das condições exigidas pelas multinacionais foram aceitas pelos laboratórios sul-africanos, mas não pelos brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, M. L. Brasil e EUA travam “guerra das patentes”. **Valor Econômico**, 2 fev. 2001.

BAILEY, M. **Companhias farmacêuticas x Brasil**: uma ameaça à saúde pública. Brasília: Oxfam, 21 maio 2001.

BRASIL. **Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996**. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília, 1996.

_____. **Decreto nº 3.201, de 6 de outubro de 1999**. Dispõe sobre a concessão, de ofício, de licença compulsória nos casos de emergência nacional e de interesse público de que trata o art. 71 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Brasília, 1999.

_____. **Decreto nº 4.830, de 4 de setembro de 2003**. Dá nova redação aos arts. 1o, 2o, 5o, 9o e 10 do Decreto nº 3.201, de 6 de outubro de 1999, que dispõe sobre a concessão, de ofício, de licença compulsória nos casos de emergência nacional e de interesse público de que trata o art. 71 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Brasília, 2003.

_____. Coordenação Nacional de DST/AIDS. Saúde fecha acordo com laboratórios de anti-retrovirais. **Comunicado à Imprensa**, 15 jan. 2004.

BRASIL defende política anti-AIDS nos EUA. **O Globo**, 25 jun. 2001.

CASSIER, M.; CORREA, M. Patents, innovation and public health: Brazilian public-sector laboratories' experience in copying AIDS drugs. *In*: CORIAT, B. *et al.* (Ed.). **Economics of AIDS and access to HIV/AIDS care in developing countries, issues and challenges**. Paris: ANRS Editions, 2003.

CHADE, J. OMS vai copiar política contra a Aids do Brasil. **O Estado de S.Paulo**, 20 maio 2003.

D'ADESKY, A.-C. Brazil's AIDS model: a global blueprint? **American Foundation for AIDS Research**. New York, Washington, DC: Amfar, jul. 2003.

D'AMATO, A.; LONG, D. E. **International intellectual property law**. Londres: Kluwer Law International, 1997.

DRAHOS, P. Global property rights in information: the story of TRIPS at the GATT. **Prometheus**, v. 13, n. 1, p. 6-19, jun. 1995.

DURÁN, E.; MICHALOPOULOS, C. Intellectual property rights and developing countries in the WTO millennium round. **The Journal of World Intellectual Property**, v. 2, n. 6, 1999.

DUTFIELD, G. Introduction. *In*: BELLMANN, C.; DUTFIELD, G.; MELÉNDEZ-ORTIZ, R. (Ed.). **Trading in knowledge: development perspectives on TRIPS, trade and sustainability**. London: Earthscan, 2003.

EUA reagem no conflito das patentes. **Gazeta Mercantil**, 2 fev. 2001a.

EUA recuam na guerra das patentes. **Jornal do Brasil**, 26 jun. 2001b.

FAR-MANGUINHOS. **Far-Manguinhos: remédio para o Brasil**. Rio de Janeiro: MS, Fiocruz, Far-Manguinhos, 2002.

FINAL feliz na Conferência da OMC. **O Estado de S.Paulo**, 16 nov. 2001.

GERVAIS, D. **The TRIPS Agreement: drafting history and analysis**. Londres: Sweet & Maxwell, 1998.

GOVERNO quebra patente de droga anti-Aids; laboratório critica decisão. **Folha de S.Paulo**, 4 maio 2007.

GRANGEIRO, A. *et al.* Sustentabilidade da política de acesso a medicamentos anti-retrovirais no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, n. 40, p. 60-69, 2006. Suplemento.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. A primeira licença compulsória de medicamento na América Latina. **Pontes**, v. 3, n. 3, jun. 2007. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/12456/>>.

JACKSON, J. Comments and discussion on Chapters 1-4. *In*: ABBOTT, F. M.; GERBER, D. J. (Ed.). **Public policy and global technological integration**. London: Kluwer Law International, 1997.

MATTHEWS, D. From the August 30, 2003 WTO decision to the December 6, 2005 agreement on an amendment to TRIPS: improving access to medicines in developing countries? **Intellectual Property Quarterly**, n. 2, p. 91-130, 2006.

MELLO E SOUZA, A. Defying globalization: effective self-reliance in Brazil. *In*: HARRIS, P. G.; SIPLON, P. D. (Ed.). **The global politics of AIDS**. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2007.

MINISTÉRIO da Saúde x Abbott. **Veja**, 7 jan. 2006.

NASSIF, L. Um feito diplomático histórico. **Folha de S.Paulo**, 16 nov. 2001.

NEW, W. TRIPS Council Annual Report: extension of health amendment deadline looms again. **Intellectual Property Watch**, 18 Nov. 2009. Disponível em: <<http://www.ip-watch.org/weblog/2009/11/18/trips-council-annual-report-extension-of-health-amendment-deadline-looms-again/>>.

NOGUEIRA VIANA, J. M. Intellectual property rights, the World Trade Organization and public health: the Brazilian perspective. **Connecticut Journal of International Law**, n. 311, 2002.

ODDI, A. S. The international patent system and third world development: reality or myth? **Duke Law Journal**, n. 5, Nov. 1987.

OLIVEIRA, E. OMC aprova importação de remédios genéricos. **O Globo**, 31 ago. 2003.

ONGs apóiam iniciativa do Brasil sobre medicamentos. **Valor Econômico**, 5 fev. 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio**, 1994. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/02/ac_trips.pdf>.

_____. **Declaração sobre o Acordo de TRIPS e Saúde Pública**, 2001. Disponível em: <<http://www.ppl.nl/bibliographies/wto/files/5679.pdf>>.

ORSI, F. *et al.* Intellectual property rights, anti-AIDS policy and generic drugs: lessons from the Brazilian public health program. In: CORIAT, B. *et al.* (Ed.). **Economics of AIDS and access to HIV/AIDS care in developing countries, issues and challenges**. Paris: ANRS Editions, 2003.

O SUCESSO do Brasil em Doha. **Correio Braziliense**, 16 nov. 2001.

PILLING, D.; WILLIAMS, F.; DYER, G. U.S. patent retreat deals fresh setback to drugs groups. **Financial Times**, 25 jun. 2001.

PRETORIUS, W. TRIPS and developing countries: How level is the playing field? In: DRAHOS, P.; MAYNE, R. (Ed.). **Global intellectual property rights: knowledge, access and development**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

REDE BRASILEIRA PELA INTEGRAÇÃO DOS POVOS. Agreement of the Brazilian government with Abbott frustrates Brazilians. **Comunicado à Imprensa**, 13 jul. 2005.

RICH, J. L. Brazil welcomes global move on drug patents. **The New York Times**, 16 Nov. 2001.

RYAN, M. P. **Knowledge diplomacy**: global competition and the politics of intellectual property. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998.

SELL, S. K. Intellectual property protection and antitrust in the developing world: crisis, coercion, and choice. **International Organization**, Cambridge, Mass., v. 49, n. 2, p. 315-349, 1995.

_____. TRIPS and the Access to Medicines Campaign. **Wisconsin International Law Journal**, v. 20, n. 3, Summer 2002.

_____. **Private power, public law**: the globalization of intellectual property rights. New York: Cambridge University Press, 2003.

SELL, S. K.; MAY, C. Moments in law: contestation and settlement in the history of intellectual property. *Review of International Political Economy*, n. 8, p. 467-500, 2001.

T' HOEN, E. TRIPS, pharmaceutical patents, and access to essential medicines: a long way from Seattle to Doha. **Chicago Journal of International Law**, v. 3, n. 1, 2002.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **2001 Special 301 Report**. Washington, DC, 2001.

WATAL, J. **Intellectual property rights in the WTO and developing countries**. London: Kluwer Law International, 2001.

WEISSMAN, R. A long, strange TRIPS: the pharmaceutical industry drive to harmonize global intellectual property rules, and the remaining WTO legal alternatives available to third world countries. **University of Pennsylvania Journal of International Economic Law**, Filadélfia, v. 17, n. 4, p. 1069-1125, 1996.

WILLIAMS, F. Patents hurdle tops agenda at Doha talks. **Financial Times**, 14 Nov. 2002.

ACORDO DE INVESTIMENTO RELACIONADO AO COMÉRCIO (TRIMS): ENTRAVES ÀS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

1 INTRODUÇÃO

Desde a aprovação do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) 1947, o escopo do direito internacional do comércio tem-se ampliado sistematicamente. Não apenas um número maior de países se submeteram à legislação do comércio multilateral, mas também novos temas relacionados a este têm sido regulamentados no plano internacional. A constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, representou o paroxismo desse processo, uma vez que o estabelecimento da instituição forjou mecanismos que conferem maior eficácia ao cumprimento das normas comerciais multilaterais, no âmbito internacional.

O avanço dessa normas constitui, ao mesmo tempo, uma oportunidade e um risco. De um lado, o estabelecimento dessas regras contribui para aumentar a estabilidade e a previsibilidade das relações econômicas entre os atores internacionais. De outro, essas normas podem limitar a autonomia¹ dos Estados para formular políticas públicas² direcionadas ao desenvolvimento econômico; particularmente, as políticas industriais.³

1. Optou-se por utilizar neste artigo o conceito de autonomia em vez de soberania. Embora ambos os conceitos possam ser relacionados à perda da capacidade de os Estados formularem políticas públicas sem interferência externa, existem diferenças entre eles. O conceito de soberania envolve duas características: supremacia interna e igualdade externa. Não existe poder superior aos entes soberanos e estes têm, em tese, poder discricionário para tomar decisões. No caso de entidades autônomas, existem determinados princípios e normas que limitam sua capacidade decisória. A autonomia se dá em parâmetros preestabelecidos. Em relação ao Acordo de Investimentos Relacionados ao Comércio (TRIMS), analisado neste artigo, o mais correto é falar que sua assinatura pelo Brasil gerou perda de autonomia, visto que o país, apesar de signatário deste, tem autonomia para se retirar do tratado quando desejar.

2. O conceito de autonomia para formular políticas públicas pode ser entendido, segundo Gonçalves (2008, p. 8), como "a probabilidade de determinado país realizar sua própria vontade (implementar políticas públicas) independentemente das regras e compromissos decorrentes de acordos internacionais." Em relação ao presente estudo, trata-se da liberdade de escolha das políticas públicas orientadas para o desenvolvimento industrial. Neste artigo, parte-se do pressuposto que a redução da capacidade de os Estados, sobretudo os menos desenvolvidos, formularem políticas públicas em decorrência de compromissos internacionais pode resultar em perda de bem-estar para a sociedade.

3. O conceito de política industrial utilizado neste texto é amplo e diz respeito ao conjunto de ações governamentais sistemáticas empregadas para promover o desenvolvimento do setor industrial. O termo *política industrial*, contudo, detém várias acepções. Em relatório de 1992, o Banco Mundial definiu-o como um conjunto de esforços governamentais destinados a alterar a estrutura industrial e promover o aumento de produtividade. Ver mais a respeito em Bora, Lloyd e Pangestu (2000). Para mais definições de política industrial, ver também Gonçalves (2008).

Neste artigo, parte-se do pressuposto que, a despeito dos custos oriundos da participação em regimes internacionais⁴ a normatização das relações comerciais internacionais é benéfica aos países em desenvolvimento, uma vez que limita a atuação unilateral por parte dos Estados economicamente mais poderosos. Existe, obviamente, um risco para as economias emergentes na evolução do direito internacional do comércio referente à restrição da capacidade de esses países formularem políticas públicas. Por isso, os Estados em desenvolvimento devem preparar-se, seja tecnicamente, seja politicamente, formando coalizões para negociar em conjunto, para que seus interesses estejam refletidos nos regimes internacionais.

Dentre os inúmeros regimes de comércio internacional existentes, o presente artigo tem por finalidade analisar o TRIMs. Assinado ao fim da Rodada Uruguai (1986-1995), esse acordo disciplinou uma série de políticas de incentivo e de requisitos de desempenho,⁵ que eram utilizados pelos Estados, na sua relação com empresas multinacionais, para promover políticas industriais. O TRIMs resultou de difíceis negociações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento⁶ acerca da melhor maneira de regulamentar os investimentos internacionais ligados ao comércio. De um lado, as nações centrais procuraram direcionar as discussões no sentido de conceder maior proteção e segurança aos investidores internacionais, disto decorre a ênfase na redução da capacidade de intervenção dos Estados. De outro, as economias periféricas salientavam a necessidade de regular a excessiva autonomia e as práticas anticompetitivas das multinacionais,⁷ que impedem as economias dos países hospedeiros de capturar os benefícios dos investimentos.

Em razão dessas divergências de concepção, o TRIMs é considerado um acordo tímido pela maior parte dos especialistas em relações econômicas internacionais (JACKSON, 1998; THORSTENSEN, 1999). O fato de este acordo ser limitado, todavia, não significa que ele seja equilibrado e contemple em seu texto os interesses das nações centrais e periféricas.

O caso do TRIMs ilustra a existência de um evidente *trade-off* entre os benefícios oriundos dos compromissos internacionais e os custos provenientes das restrições envolvidas nesses acordos. No tocante aos custos, o aspecto central consiste na perda de autonomia de formular políticas públicas. Assim, conquanto seja positivo

4. Segundo a definição de Krasner (1983), regimes internacionais constituem um conjunto implícito ou explícito de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em dada área das relações internacionais.

5. A expressão em inglês é *performance requirements*. Os requisitos de desempenho envolvem não apenas obrigações, mas também incentivos para investidores/produtores realizarem determinados investimentos. Por exemplo, o governo pode oferecer incentivos fiscais em troca de produção com porcentagem de conteúdo local, equilíbrio na balança comercial, exportação de parte da produção total e formação de joint ventures com firmas locais (WADE, 2003).

6. Neste estudo, os termos países em desenvolvimento, economias emergentes e países subdesenvolvidos referem-se à mesma categoria de Estados.

7. Neste estudo, multinacionais e transnacionais são termos intercambiáveis.

o processo de normatização de temas relevantes para o crescimento do comércio internacional, como no caso dos investimentos, é preciso evitar que essa tendência crie constrangimentos à capacidade de os países em desenvolvimento estabelecerem políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento econômico – políticas estas, cumpre-se salientar, sistematicamente utilizadas por países desenvolvidos no passado.

Nesse sentido, o presente artigo procura mostrar que o TRIMs reflete, em suas disposições, a assimetria de poder existente entre os países negociadores no momento de sua assinatura, constituindo, portanto, um acordo desfavorável aos países em desenvolvimento. Por meio deste estudo, procura-se demonstrar que, após a assinatura deste acordo, houve uma redução na autonomia dos países em desenvolvimento para promover políticas públicas. Consta-se que houve uma diminuição do leque de opções, disponíveis aos Estados em desenvolvimento, para estabelecer políticas industriais.

Para tanto, inicialmente, serão apresentadas as tentativas de regulamentar os investimentos internacionais e a dificuldade de países desenvolvidos e emergentes atingirem um consenso sobre um acordo multilateral nessa matéria. Depois, a partir da análise das disposições do TRIMs, revelar-se-á de que forma esse tratado tem restringido a autonomia dos países em desenvolvimento para formular políticas industriais. Por fim, a partir do estudo dos casos julgados pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, referentes ao TRIMs, demonstrar-se-á que os Estados emergentes têm sido, de fato, os principais prejudicados desde a vigência do referido acordo.

2 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E A REGULAMENTAÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIREITOS

Existem evidências de que o estabelecimento de critérios de desempenho, para a realização de investimentos por parte de empresas multinacionais, responsáveis por grande parcela do comércio internacional, acarreta resultados positivos para a industrialização do país (KUMAR, 2003). No entanto, tendo em vista as divergências existentes entre países emergentes e desenvolvidos a respeito de como proceder à normatização desses fluxos de capitais, existe uma dificuldade de se estabelecer um arcabouço normativo, capaz de regulamentar esses fluxos de investimentos em nível multilateral.

As discussões para criação de um acordo multilateral sobre investimentos, feitas pelos Estados em foros internacionais, procuram compatibilizar as exigências de estabilidade, transparência e previsibilidade, demandadas pelos investidores, com a autonomia, defendida por Estados emergentes, para forjar políticas públicas direcionadas à promoção do desenvolvimento (BREWER, 2000). Nessas tratativas, as evidências sugerem que a correlação de forças tem favorecido os países desenvolvidos.

Considerados um dos dinamos da crescente interdependência econômica, os investimentos estrangeiros diretos (IEDs) têm contribuído substancialmente para incrementar os fluxos comerciais internacionais.⁸ A atuação das empresas multinacionais, em uma escala geográfica cada vez mais ampla, tem colaborado para elevar os níveis de integração econômica, já que grande parte do comércio internacional se realiza por meio do chamado comércio intrafirma.⁹ A instalação de empresas subsidiárias em diversos países, por meio dos IEDs, tende a impulsionar os investimentos e as trocas comerciais, visto que as multinacionais passam a comercializar com suas filiais no exterior, aproveitando, assim, as vantagens competitivas de cada Estado.¹⁰ Percebe-se, portanto, uma relação cada vez mais estreita entre os IEDs e o comércio internacional.

Não obstante, a utilização desses investimentos por corporações multinacionais também pode dificultar, se não impedir, os esforços direcionados ao desenvolvimento econômico, promovidos por nações emergentes. Com efeito, em determinadas circunstâncias, estratégias elaboradas pelas matrizes de grandes corporações podem ir de encontro às iniciativas de governos locais, uma vez que podem não se adequar às políticas industriais dos Estados hospedeiros. Assim, em muitos casos, o objetivo governamental de agregar valor à produção local, ou de promover medidas de incentivo às exportações, não é compartilhado pelas multinacionais, que se recusam a seguir as determinações dos países que as acolhem. Além disso, outros fatores, como a remessa de lucros, juros e dividendos aos países-sede, bem como o crescente nível de importações, realizados por essas multinacionais, podem produzir desequilíbrios no balanço de pagamentos dos Estados receptores de IEDs. Por isso, muitos países em desenvolvimento têm defendido a regulamentação dos investimentos internacionais, particularmente dos investimentos externos diretos.

A normatização dos investimentos internacionais constitui assunto controvertido que, tradicionalmente, tem dividido países desenvolvidos e em desenvolvimento. A despeito do processo de liberalização e da tendência para o estabelecimento de regimes internacionais em diversas áreas, esses fenômenos não ocorreram com intensidade semelhante na esfera da regulação dos investimentos

8. Para um melhor entendimento sobre a relação entre comércio intrafirma e IEDs, ver os Relatórios Mundiais sobre Investimentos Anuais da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) de 2006 a 2009. Disponível em: <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1485&lang=1>>.

9. Comércio realizado entre, de um lado, a subsidiária ou a filial no Brasil e, de outro, a matriz e/ou as outras filiais no exterior. Para saber mais sobre o comércio intrafirma e por que as multinacionais optam por promover a internacionalização via IEDs, ver Gonçalves (2005).

10. Ao se observarem os dados presentes no Relatório de Investimentos Mundiais (WIR) de 2009 da UNCTAD, constata-se a crescente participação dos IEDs na formação bruta de capital fixo no Brasil (FBCF). Para ter acesso ao relatório, ver o site: <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1485&lang=1>>. Aliás, a percepção de que os IEDs constituem instrumentos relevantes para acelerar o crescimento econômico dos países, sobretudo daqueles de menor desenvolvimento relativo, é cada vez maior. Para saber mais sobre os benefícios e os custos do recebimento de IEDs, ver Lacerda (2004).

estrangeiros, especificamente no que diz respeito aos IEDs. Diferentemente do comércio internacional, assentado em bases multilaterais desde a criação do GATT, os Estados não têm avançado na formação de um regime internacional que regule os investimentos internacionais.

Nesse sentido, os fluxos de investimentos permanecem disciplinados principalmente por tratados bilaterais, cláusulas em acordos regionais e legislações nacionais, com ênfase na atração e na proteção, características que marcaram as reformas liberalizantes nas décadas de 1980 e 1990. Desde 1959, quando a Alemanha Ocidental firmou o primeiro Tratado Internacional sobre Investimentos (BIT) com o Paquistão e a República Dominicana, o número desses acordos multiplicou-se, atingindo um total de 2.100 em 2002.¹¹ Os BITs disciplinam as relações em matéria de investimentos, normalmente entre países centrais e periféricos, com o propósito de estipular regras de proteção aos investidores internacionais,¹² aplicadas após a admissão do investimento, de forma a estimular o influxo de capitais (PERRONE-MOISÉS, 1998 *apud* CELLI JÚNIOR, 2007).

A ausência de um regime multilateral sobre investimentos deve-se à dificuldade de aproximar as perspectivas, muito distintas, dos países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre os parâmetros que devem orientar um acordo nessa matéria. Cumpre salientar, todavia, que as divergências não se restringem, tão somente, ao eixo Norte-Sul, já que países desenvolvidos tampouco têm conseguido obter consenso a respeito dos critérios sobre os quais se deve assentar um regime que discipline os IEDs.¹³

Essa clivagem de posições já estava presente nas negociações para a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) na década de 1940. As disposições sobre investimentos, presentes na Carta de Havana, contribuíram para o fracasso da criação da OIC. A temática dos investimentos só voltou a ser discutida no âmbito do GATT, em 1981, quando os Estados Unidos submeteram um relatório sobre requisitos de desempenho e de incentivos ao Grupo Consultivo do GATT. Pressões dos investidores norte-americanos fizeram que o governo dos Estados Unidos colocasse a questão dos requisitos de desempenho na agenda do encontro ministerial deste acordo em 1982 (UNCTAD, 2007).

Assim, o relatório apresentado pela administração estadunidense alertava sobre a prática, de uso crescente por parte de alguns países, que vinculava

11. Afora o Acordo sobre Garantia de Investimentos, assinado com os Estados Unidos em fevereiro de 1965, e promulgado pelo Decreto nº 57.943, de 10 de março de 1966, o Brasil, conquanto signatário de alguns BITs, não ratificou nenhum deles. Para mais informações, ver Zampetti e Torbjorn (2003).

12. Estabelece normas de proteção contra medidas de expropriação e nacionalização.

13. As tratativas que estavam em curso desde 1995 no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para a consolidação do Acordo Multilateral de Investimento (MAI), fracassaram em 1998, a despeito de a instituição ser um foro constituído, em sua maioria, por países desenvolvidos.

incentivos, concedidos às multinacionais, à exigência de desempenho, o que estaria, na perspectiva norte-americana, anulando os benefícios negociados no âmbito do GATT 1947 (FENNELL e TYLER 1993). De fato, ao longo da década de 1970, os governos de países em desenvolvimento e desenvolvidos exigiam das multinacionais requisitos de desempenho, com o fito de promover crescimento e desenvolvimento econômico. Sua exigência era particularmente comum nos setores automobilístico, químico e petroquímico e de tecnologia da informação (UNCTAD, 2007).

Com o propósito de aprofundar o debate sobre os requisitos de desempenho no GATT, os Estados Unidos solicitaram a formação de um grupo especial (painel) para estudar algumas políticas adotadas pelo Canadá, que poderiam ser consideradas obstáculos ao comércio. Instituídas estas pela Lei de Revisão de Investimento Estrangeiro,¹⁴ o governo canadense comprometia-se, por meio de acordos com investidores estrangeiros, a conceder incentivos para as empresas que dessem preferência à aquisição de bens nacionais e atingissem determinados níveis de exportação. Nesse caso, esse grupo analisou apenas os aspectos da lei que afetassem o comércio, visto que, consoante os especialistas, o GATT não tinha competência para decidir disputas envolvendo investimentos, já que o tema não era objeto de regulamentação específica pelo acordo em 1947.

Em consequência dessa decisão, o governo norte-americano propôs medidas de investimentos relacionadas ao comércio nas negociações que ocorreriam no âmbito da Rodada Uruguai. Economias desenvolvidas como Canadá, Comunidade Europeia e Japão deram apoio à iniciativa dos Estados Unidos. Alguns países em desenvolvimento,¹⁵ com a liderança de Brasil e Índia, foram manifestamente contrários à inclusão de normas sobre regulamentação de investimentos nas negociações da Rodada Uruguai. Não obstante, dada a crise da década de 1980, que afetou a economia da maior parte dos países da periferia, aliada à expansão da ideologia liberal, reforçada pelos governos de Ronald Reagan (Estados Unidos) e de Margareth Thatcher (Reino Unido), os países do Sul encontravam-se em uma posição defensiva. Consequentemente, eles não tiveram o poder de barganha necessário para bloquear a inclusão da temática dos investimentos nas discussões no âmbito do GATT.

Como alternativa, os países em desenvolvimento empreenderam esforços para tentar limitar as negociações sobre IEDs a medidas de investimentos que tivessem efeitos negativos diretos sobre o comércio. Os Estados Unidos, por seu turno, defendiam a adoção de medidas adicionais às disciplinas do GATT 1947. As nações emergentes temiam que um acordo mais profundo sobre investimentos,

14. Foreign Investment Review Act.

15. Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tailândia e Iugoslávia.

que ultrapassasse as regras existentes deste tratado, pudesse limitar o poder de intervenção dos Estados receptores de investimentos na economia, restringindo, assim, a capacidade de esses países formularem políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico (FENNELL e TYLER 1993).

A despeito das resistências das economias emergentes, os países ricos obtiveram êxito em forjar um regime internacional sobre investimentos que estivesse assentado em uma concepção liberal. Ao final da Rodada Uruguai, portanto, a celebração do TRIMs, no âmbito da recém-criada OMC, inseriu o tema dos investimentos estrangeiros nas discussões multilaterais da organização.

Vale ressaltar que, na Rodada Uruguai, foi estabelecido o princípio do *single undertaking*¹⁶ nas negociações comerciais no âmbito da OMC. Segundo este, um novo acordo multilateral no âmbito da organização só seria finalizado depois que todos os assuntos em pauta fossem negociados. Os países não poderiam mais escolher participar de determinados acordos e não participar de outros. Não poderiam, por exemplo, fechar um acordo que lhe interessasse na área agrícola, mas não participar da negociação sobre propriedade intelectual. Consoante tal princípio, todos os membros da OMC eram obrigados a firmar acordos em todas as temáticas negociadas. Com a introdução dessa cláusula, acabou-se com a negociação à *la carte*, mediante a qual se escolhia os assuntos que se desejava negociar e não se participava daqueles nos quais não havia interesse, como ocorreu até a última rodada do GATT, Rodada Tóquio, antes da criação da OMC. A inclusão desse princípio no GATT 1994 praticamente inviabilizou que os países em desenvolvimento ficassem de fora do TRIMs.

Assim, os Estados desenvolvidos procuraram aplicar, no campo dos investimentos internacionais, os mesmos princípios que orientavam a liberalização comercial, presente nas regras do GATT. Na realidade, esse movimento não se restringiu ao tema dos investimentos, na medida em que o mandato da recém-instituída OMC se expandiu para abarcar novas áreas, que não eram disciplinadas pelo antigo GATT. Assim, o escopo de regulamentação desta organização foi além da esfera comercial, para dispor sobre assuntos relacionados à propriedade intelectual, aos serviços e, como mencionado, aos investimentos associados ao comércio.¹⁷

16. O princípio do *single undertaking* quer dizer que "nada será negociado até que tudo seja negociado". Na realidade, expressa a impossibilidade de se opor reservas aos tratados multilaterais negociados na OMC.

17. Ao final da Rodada Uruguai (1986-1994), com a assinatura do Acordo de Marraqueche, criou-se a OMC, que passou a atuar a partir de 1995. O GATT 1947 sofreu algumas alterações e foi substituído pelo GATT 1994. Além disso, foram firmados três outros acordos multilaterais, quais sejam: o TRIMs, o Acordo de Propriedade Intelectual (TRIP) e o Acordo Geral de Serviços (GATS). Para mais informações, ver Thorstensen (1999).

Os países desenvolvidos salientavam que a criação desses regimes multilaterais consolidava uma nova ordem mundial, sob a égide do livre mercado e da cooperação, e aumentaria a eficiência econômica global. As normas facilitariam a resolução de conflitos, por meio de uma estrutura institucional multilateral, a OMC, e estabeleceriam mecanismos regulatórios para processos que extrapolavam as fronteiras nacionais.

A perspectiva liberal, difundida pelos países desenvolvidos, encontrava respaldo na academia, uma vez que postuladores da Teoria da Interdependência defendiam a instituição de regimes internacionais a fim de atenuar as incertezas e os conflitos de interesses, inerentes a um sistema internacional anárquico. Segundo Keohane (1983), a crescente interdependência econômica aumentava os riscos de haver divergências entre as nações. Assim, os Estados, enquanto atores racionais, aceitariam ceder parte de sua autonomia à medida que percebessem a vantagem de cooperar em um mundo cada vez mais interdependente. Os ganhos absolutos compensariam a perda de autonomia desses países na arena internacional.

Em relação aos investimentos, desde a década de 1970, Kindleberger (1984) já salientava a necessidade de se instituir um acordo internacional, um GATT direcionado para os investimentos. Consoante esse acadêmico, o tratado deveria envolver um conjunto restrito de princípios universalmente aceitos, evitando disposições que interferissem na jurisdição doméstica dos Estados. Sublinhava Kindleberger (1984) que, ante o número crescente de conflitos entre os países hospedeiros e as corporações multinacionais, arcabouço normativo multilateral seria mais desejável do que ausência de normas ou de um eventual retorno a práticas nacionalistas. Essa proposta antecipava exatamente as divergências que emergiriam nas negociações sobre a regulamentação dos investimentos no âmbito da OMC: os objetivos do acordo sobre investimentos, seu desenho institucional e os princípios que norteariam esse arranjo.

Como mencionado anteriormente, a debilidade econômica dos países em desenvolvimento, na década de 1980, e a conseqüente redução de seu poder de barganhas nas negociações multilaterais do GATT concorreram para forjar um acordo em bases liberais, reduzindo, ainda mais, a autonomia dos países em desenvolvimento. De fato, a preocupação central do TRIMs foi a ampliação das garantias ao investidor e aos investimentos realizados. As disposições desse tratado preocuparam-se em restringir a capacidade regulatória dos Estados, não se pronunciando, pois, a respeito dos investimentos e das ações dos investidores (as corporações multinacionais) (THORSTENSEN, 1999; JACKSON, 2000).

Na seção 3, a seguir, analisar-se-á de que maneira as regras do acordo TRIMs têm contribuído para reduzir a autonomia dos Estados, mormente dos emergentes, na regulação da atividade econômica no plano doméstico, diminuindo, assim, a capacidade dessas nações estabelecerem iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico.

3 O ACORDO TRIMS E A RESTRIÇÃO À AUTONOMIA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Em virtude da evolução do direito internacional do comércio, cada vez mais, a capacidade dos Estados legislarem e agirem de forma autônoma tem sido limitada. No âmbito da divisão existente entre direito internacional e direito interno, o primeiro tem ganhado espaço em relação ao segundo. As normas, antes restritas a um pequeno grupo de países europeus, ampliaram-se e têm adquirido um caráter cada vez mais universal, sobretudo no campo do comércio internacional.

Com efeito, o espaço jurídico da OMC tem-se ampliado substancialmente à medida que o número de assuntos e de países sob a jurisdição da instituição é cada vez maior. Cumpre sublinhar, outrossim, que a ampliação do mandato desta organização tem sido não apenas horizontal, mas também vertical.¹⁸ Conquanto os Estados detenham a opção de se retirar das organizações internacionais para recuperar a autonomia restringida, essa alternativa, na prática, é pouco provável, em razão dos custos elevados de sua implementação, principalmente no caso da OMC. Apesar de os acordos constitutivos da organização permitirem a retirada de países-membros,¹⁹ o custo de oportunidade de não fazer parte dessa instituição é alto demais, o que inviabiliza, na prática, a adoção dessa alternativa. Consoante relatório da UNCTAD,

Cada governo deve avaliar o *trade-off* entre os benefícios de aceitar regras e compromissos internacionais e as restrições impostas pela perda de autonomia de política (*policy space*). Para os países em desenvolvimento é particularmente importante considerar as metas e os objetivos de desenvolvimento, para o equilíbrio apropriado entre a autonomia de política nacional e as disciplinas e os compromissos internacionais (UNCTAD, 2004, p. 3).

Nesse sentido, resta aos Estados em desenvolvimento tentar influenciar o processo de configuração das normas comerciais internacionais, de modo a evitar que o estabelecimento dessas disposições prejudique seu desenvolvimento econômico (MATIAS, 2005). Nesse contexto, a posição dos países em desenvolvimento é desfavorável, dado o reduzido poder de barganha dessas nações na formulação e na negociação das normas comerciais multilaterais. No caso dos investimentos, as normas disciplinadoras do acordo TRIMs constituem um exemplo claro de redução da autonomia das nações emergentes.

O TRIMs consiste em um tratado multilateral da OMC, na medida em que obriga todos os membros da organização a observarem suas disposições. O acordo não procura regular o fluxo internacional de investimentos, nem a competência dos

18. Ampliação horizontal significa que a OMC tem ampliado sua competência sobre novos temas, ao passo que a vertical implica maior aprofundamento da regulamentação dos assuntos já tratados.

19. Para se retirar da instituição, é necessário apenas um aviso prévio de seis meses por parte do país-membro. Para mais informações, ver o site disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#goods>.

membros da OMC, para impor condições à entrada e/ou à saída dos IEDs. A ideia subjacente que levou ao estabelecimento do TRIMs baseia-se no pressuposto de que certas medidas adotadas por governos para regular os investimentos podem ter efeitos que distorcem ou restringem o comércio internacional. Por isso, o objetivo do tratado consiste justamente em limitar a capacidade de os Estados adotarem algumas dessas políticas que possam interferir na alocação desses investimentos de modo a prejudicar as trocas comerciais de mercadorias. O TRIMs proíbe, assim, a prática corrente dos Estados de condicionarem a admissão e/ou a alocação dos investimentos à realização de seus objetivos nacionais de política industrial e/ou comercial.

Trata-se de um tratado curto (apenas quatro páginas e nove artigos) que procura replicar aos investimentos relacionados ao comércio normas já aplicadas à negociação de bens. Nesse sentido, os países-membros da OMC fizeram, basicamente, a transposição para o TRIMs de alguns dos princípios contidos no GATT 1994, de modo que se pudesse ter um arcabouço jurídico para disciplinar a relação entre comércio e investimentos no âmbito da OMC. Assim, Estados que se sentissem prejudicados por medidas TRIMs poderiam acionar, no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, os países que estivessem fazendo uso dessas políticas.

No Art. I do tratado, deixa-se claro que o TRIMs se aplica somente a medidas de investimento relacionadas ao comércio de bens, não envolvendo, portanto, serviços. O Art. II é, sem dúvida, o mais importante do acordo, visto que nele são apresentados os princípios que as medidas de investimentos relacionadas ao comércio – por meio deste tratado - devem respeitar. O Art. II do TRIMs (1995, p. 1) estabelece que, “sem prejuízo de outros direitos e obrigações sob o GATT 1994, nenhum Membro aplicará qualquer TRIM incompatível com as disposições do Artigo III ou do Artigo XI do GATT 1994.” Os Arts. III e XI a que se refere o texto são os Princípios do Tratamento Nacional e da Eliminação das Restrições Quantitativas, respectivamente.

O Princípio do Tratamento Nacional mencionado no Art. II do TRIMs dispõe que:

Os produtos do território de uma parte contratante que entrem no território de outra parte contratante não usufruirão tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional, no que diz respeito às leis, regulamentos e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição e utilização no mercado interno ²⁰ (GATT, 1994, § 4, Art. III).

20. "The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production."

O artigo supracitado determina um tratamento equitativo entre os produtos nacionais e os similares de origem estrangeira, fornecendo igualdade de competição a ambos os bens no mercado interno. Proíbe, destarte, de forma generalizada, discriminações de tratamento com base na origem dos bens. O Princípio da Eliminação das Restrições Quantitativas, por sua vez, também mencionado no Art. II do TRIMs estabelece:

Nenhuma parte contratante instituirá ou manterá, para a importação de produto originário do território de outra parte contratante, ou para a exportação ou venda para exportação de um produto destinado ao território de outra parte contratante, proibições ou restrições a não ser direitos alfandegários, impostos ou outras taxas, quer a sua aplicação seja feita por meio de contingentes, de licenças de importação ou exportação, quer por qualquer outro processo²¹ (GATT, 1994, § 1, Art. XI).

Esse princípio veda a imposição de barreiras, tanto à importação quanto à exportação, que não sejam as tarifárias. Assim, quaisquer outras condições impostas à exportação ou à importação de bens que não sejam de ordem tarifária, ou não decorram de exceções expressamente admitidas pelos acordos da OMC, são consideradas inconsistentes com o sistema multilateral de comércio. Esses dois princípios do GATT 1994 passam, portanto, a disciplinar as ações dos Estados no tocante aos investimentos internacionais. Assim, quaisquer iniciativas estatais relacionadas aos IEDs que venham a restringir ou prejudicar o comércio internacional poderão ser contestadas na OMC.

É importante ressaltar que o TRIMs, diferentemente do TRIP e do GATS, não determina que o Princípio da Nação mais Favorecida (NMF) seja observado. Este, que está presente no Art. I do GATT 1994, estabelece que qualquer benefício comercial que um país conceda a um parceiro comercial deve ser necessariamente estendido aos demais Estados-membros da OMC. Infere-se, portanto, que medidas TRIMs utilizadas na promoção de políticas industriais não necessitam seguir a Cláusula da Nação mais Favorecida.

Ainda no § 2 do Art. II, o dispositivo faz referência à lista ilustrativa, disposta em anexo ao acordo TRIMs, que apresenta algumas medidas que seriam consideradas incompatíveis com os Arts. III.4 e XI.1 do GATT 1994, como se pode observar no quadro 1, a seguir.

21. "No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party".

QUADRO 1

Lista ilustrativa de medidas governamentais proibidas pelo acordo TRIMs contida no anexo do acordo

1 (a) Requisitos de conteúdo local	Determinação da compra ou uso por qualquer empresa de produtos de origem nacional ou de qualquer fonte doméstica	Medida interna que viola o Art. III do GATT (Tratamento Nacional)
1 (b) Requisitos de equilíbrio comercial	Limitação da compra ou uso de produtos importados a um montante referente ao volume ou valor da produção local direcionado para a exportação	Medida interna que viola o Art. III do GATT (Tratamento Nacional)
2 (a) Restrições gerais à importação Requisitos de equilíbrio comercial	Restrições a importações de bens usados na produção local Restrições a importações referentes ao volume ou valor da produção local direcionados para a exportação	Medida aduaneira que viola o Art. XI do GATT (Eliminação das Restrições Quantitativas)
2 (b) Requisitos de equilíbrio de divisas	Medidas que restrinjam o acesso de empresas a divisas para importação a uma quantidade referente ao fluxo de divisas que a companhia gera exportando	Medida aduaneira que viola o Art. XI do GATT (Eliminação das Restrições Quantitativas)
2 (c) Requisitos de vendas domésticas	Medidas que restrinjam a exportação de produtos em termos de produtos particulares, volume ou valor dos bens em relação ao volume ou valor da produção local	Medida aduaneira que viola o Art. XI do GATT (Eliminação das Restrições Quantitativas)

Fonte: TRIMs.

Em relação ao Princípio do Tratamento Nacional, o TRIMs proíbe que os Estados obriguem empresas multinacionais instaladas em seu território a adquirir produtos fabricados localmente, tanto em relação a volumes quanto a valores. O acordo veda também a possibilidade de governos hospedeiros exigirem que as corporações transnacionais limitem suas importações a montantes relacionados ao volume ou ao valor de sua produção local.

No que diz respeito ao Princípio da Eliminação das Restrições Quantitativas, os Estados não podem requerer que multinacionais instaladas localmente limitem suas importações ao volume ou ao valor de suas exportações. Tampouco podem restringir as exportações, em volume ou valor, em relação à quantidade produzida das corporações que atuam em seus territórios. Proíbe-se, ademais, que Estados restrinjam o acesso das transnacionais a divisas estrangeiras, já que não se pode determinar que essas empresas só tenham acesso ao mesmo montante de divisas por elas exportadas.

É importante lembrar que o acordo TRIMs não permite que os Estados imponham medidas restritivas de investimentos de forma não discriminatória, de forma que se possa alegar que estão sendo aplicadas restrições às empresas domésticas e às estrangeiras simultaneamente. Por exemplo, a exigência de conteúdo local tanto para empresas nacionais quanto para multinacionais é inconsistente com as

normas do acordo, pois, ao se adotar tal medida, os Estados estariam favorecendo bens nacionais em detrimento de produtos importados (UNCTAD, 2007).

De fato, a exigência de conteúdo local foi, durante muito tempo, uma ferramenta de política industrial, na medida em que incentivava empresas nacionais e multinacionais a desenvolverem uma indústria local, o que era fundamental para promover o desenvolvimento técnico-científico, aumentar a arrecadação estatal e, primordialmente, gerar empregos e renda, contribuindo, pois, para elevar o bem-estar nas nações, principalmente daquelas de menor desenvolvimento relativo.

Vale ressaltar que os acordos de integração regional permitem certa flexibilização nesse aspecto. Nesses arranjos, as regras de origem substituem, de certa maneira, as exigências de conteúdo local, estas proibidas pelo TRIMs. Visto que o acesso preferencial aos mercados dos países-membros do esquema de integração está condicionado à produção local do produto,²² pode-se afirmar que os acordos de integração regional incentivam a agregação de valor e, conseqüentemente, a industrialização dos Estados-membros. Segundo a UNCTAD (2007), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi essencial para a Argentina no período em que o país estava se adequando às normas do TRIMs. Se, de um lado, como consequência do acordo, o governo argentino foi obrigado a desmantelar políticas de incentivo à fabricação de conteúdo local, de outro, as regras de origem existentes no Mercosul estimulavam a agregação de valor no país, sobretudo no setor automobilístico.

A limitação de importações ao volume ou ao valor das exportações, feitas pelos Estados, também ajudava a evitar problemas econômicos, já que concorria para impedir transtornos nas contas externas. Realmente, os países receptores de investimentos recorriam a esse tipo de medida, pois o grande volume de importações realizadas pelas multinacionais contribuía para aprofundar o desequilíbrio da balança comercial e, conseqüentemente, no balanço de pagamentos dessas nações. A proibição desse instrumento de política econômica certamente prejudica os Estados da periferia, que, recorrentemente, apresentam dificuldades para manter o equilíbrio das contas externas (UNCTAD, 2007; GONÇALVES, 2005).

A questão do desempenho exportador, por sua vez, é passível de controvérsia em relação à adoção de metas de exportação. Enquanto a lista do anexo do acordo apresenta expressamente que países hospedeiros não podem restringir as exportações das multinacionais em seus países, não há nada no TRIMs que trate diretamente de metas de exportação. Em relação a este ponto, a UNCTAD apresentou estudo em que afirma que o tratado não proíbe que países hospedeiros exijam que as multinacionais neles instaladas exportem parte da produção doméstica, visto que tal exigência não está contemplada na lista ilustrativa do anexo do acordo:

22. O valor do bem (percentual) que deve ser fabricado localmente ou regionalmente depende dos critérios estabelecidos pelos diferentes acordos de integração regional.

A extensão das regras da OMC está basicamente limitada às exigências incluídas na Lista Ilustrativa do TRIMs e não se estende aos requisitos referentes ao desempenho exportador...nem o Acordo TRIMs nem qualquer outra regra da OMC proibiu a possibilidade de se exigir, dos investidores estrangeiros, a exportação de parte da produção doméstica. (UNCTAD, 2007, p. 3).²³

Até o presente momento, não houve, de fato, países acionados no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC por exigência de metas de exportação às multinacionais, o que parece confirmar a conclusão do relatório da UNCTAD. No entanto, existem autores que afirmam que o desempenho exportador contempla o rol de medidas proibidas pelo TRIMs (GONÇALVES, 2008, WADE, 2003; BARTON *et al.*, 2006). Segundo Wade (2003, p. 627): “O Acordo TRIMs proíbe requisitos de desempenho referentes ao conteúdo local, equilíbrio comercial, requisitos de exportação (...)”.²⁴

Esses autores ressaltam, ademais, que a linguagem do acordo não é muito clara, por isso, muitos países em desenvolvimento temem ser acionados no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC por países desenvolvidos, já que, na opinião deles, a interpretação feita pelo OSC é, normalmente, a mais restritiva possível, o que favoreceria os países desenvolvidos. Nas palavras de Wade:

(...) a linguagem presente nos trechos relevantes do atual Acordo TRIMs não é clara em termos legais, e muitos países em desenvolvimento temem que, mesmo se eles recorrerem a requisitos de desempenho não-proibidos, os EUA e a UE ameaçarão levá-los ao OSC – cujos procedimentos, eles têm percebido, são quase sempre favoráveis às interpretações mais restritivas a respeito dos requisitos de desempenho permitidos (WADE, 2003, p. 628).²⁵

Independentemente de quem tenha razão, vale lembrar que a adoção de metas de exportação constitui outro instrumento importante de política industrial. Os Estados exigem das empresas, nacionais e transnacionais, que direcionem uma parte de sua produção às exportações. Essa medida contribui para o desenvolvimento econômico dos países que a adotam, visto que ajuda a impulsionar as vendas e a produtividade das empresas;²⁶ auxilia na criação de empregos; proporciona a absorção de novas tecnologias; assegura a geração de divisas, necessárias para as

23. The coverage of WTO rules is basically limited to the requirements included in the TRIMs Illustrative List and does not extend to export performance requirements...neither the TRIMs Agreement nor any other WTO rules forbade the imposition on foreign investors of requirements to export a minimum amount of domestic production. (UNCTAD, 2007, p. 3)

24. The TRIMs agreement bans performance requirements related to local content, trade balancing, export requirements..."

25. "(...) *the language in the relevant part of the current TRIMs is not legally clear, and many developing countries fear that if they do use such non-banned performance requirements the US or the EU will still threaten to take them to the DSM – whose rulings, they have seen, are almost always in favor of the most restrictive interpretation of allowable performance requirement*".

26. As vendas ao mercado internacional contribuíam para aumentar a escala e a produtividade das empresas, o que ajudava a reduzir o custo das mercadorias, ampliar a oferta de produtos e gerar mais empregos localmente.

importações e os compromissos financeiros em moeda estrangeira; e concorre para manter o balanço de pagamentos equilibrado (UNCTAD, 2007).

O exemplo da Coreia do Sul é emblemático, já que o Estado asiático utilizou uma série de medidas para promover a industrialização no país, entre as quais cabe destacar as metas de exportações, exigidas das empresas instaladas em seu território. Durante a década de 1960, utilizou com maestria o fomento às exportações para assegurar as divisas necessárias para realizar importações e financiar seu projeto nacional de industrialização. Entre 1961 e 1971, o governo de Park Chung-Hee, realizou dois planos quinquenais, nos quais as exportações foram consideradas prioridade absoluta (CASTRO, 2006; OLIVEIRA, 1993).

Com o objetivo de estimular as exportações, eram realizados encontros mensais de exportadores (*export promotion meetings*), presididos pelo próprio General Park Hee. Prêmios eram concedidos às empresas que atingissem as metas de exportação. Concomitantemente, o governo monitorava o desempenho das maiores firmas. Os resultados superaram as expectativas. Assim, no I Plano Quinquenal (1962-1966), o crescimento médio do produto interno bruto (PIB) foi de 8,3% ao ano (a. a.); no II Plano Quinquenal (1967- 1971), de 11,4% a. a. (CASTRO, 2006; OLIVEIRA, 1993). As medidas adotadas pelo Estado sul-coreano promoveram não apenas rápido crescimento, mas também significaram uma transformação da economia do país, e a Coreia do Sul, que era, no pós-Segunda Guerra Mundial, um país eminentemente agrário e subdesenvolvido, transformou-se em uma nação industrializada e relativamente desenvolvida no início do século XXI.

O Brasil, segundo Kon (1994), também tem uma longa tradição de política industrial, por meio da qual empregou os mais diversos instrumentos. Na década de 1970, por exemplo, o país adotou um programa de incentivo às exportações de produtos industrializados. Esse pacote de incentivos foi denominado Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação (Befiex) e foi responsável pelas primeiras exportações realizadas pela indústria automotiva, que, até aquele momento, produzia apenas para abastecer o mercado interno. O Befiex permitia às multinacionais, instaladas no país, importar bens de capital, insumos e matérias-primas sem o recolhimento do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) e de outras taxas, independentemente de haver similar nacional ou não, desde que elas se comprometessem a exportar parte da produção em dado período – o prazo era de dez anos.²⁷ O objetivo consistia em conseguir saldos positivos na balança comercial (LAGO, 1999).

27. Os incentivos do Befiex incluíam: i) não sujeição das importações necessárias à lei do similar nacional; ii) isenção do Imposto de Importação (II) e do IPI até um terço do valor líquido da exportação média anual prevista; iii) possibilidade de transferência de benefícios fiscais não totalmente utilizados em determinado ano para anos posteriores; iv) permissão para transferência, entre empresas de um mesmo grupo, que apresentasse programa de exportação, dos créditos fiscais (IPI e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços - ICMS) anteriormente instituídos; e v) abatimento do lucro tributável da parcela correspondente à exportação de produtos manufaturados, equivalente à parte exportada da produção (LAGO, 1999).

Atraídas por essa política industrial, inúmeras montadoras e fabricantes de autopeças vieram para o mercado brasileiro e instalaram suas subsidiárias no Brasil, dando continuidade a um processo iniciado em fins da década de 1950. De fato, o programa adotado pelo governo brasileiro foi responsável pela vinda da Ford-Philco, hoje Visteon, uma das principais produtoras mundiais de autopeças. A empresa se instalou no Brasil em 1972, de onde passou a exportar quase tudo o que fabricava. O conjunto de medidas também alavancou as exportações de importantes indústrias, como as da norte-americana Caterpillar. O programa contribuiu para impulsionar a exportação de bens industrializados brasileiros e equilibrar a balança comercial do país (LAGO, 1999).

Nesse sentido, é importante ressaltar que, caso a interpretação do TRIMs seja no sentido de impedir que os Estados exijam a adoção de metas de exportação das multinacionais presentes em seu território, os países em desenvolvimento perderiam um instrumento importante de promoção industrial e de manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos. Por isso, países em desenvolvimento entre eles, o Brasil têm-se posicionado contrariamente ao acordo, uma vez que as políticas presentes na lista ilustrativa, que é parte de seu anexo, têm sido consideradas importantes instrumentos de fomento ao desenvolvimento.

Cumprir salientar que o TRIMs apresenta, todavia, exceções. Segundo o Art. III, “Todas as exceções²⁸ ao amparo do GATT 1994 se aplicarão, conforme apropriado, às disposições do presente Acordo.” Além disso, o Art. IV do acordo estabelece que os países em desenvolvimento podem ficar temporariamente livre do cumprimento das disposições do Art. II caso tenham problemas para fechar o balanço de pagamentos e necessitem recorrer à exceção do Art. XVIII do GATT 1994.²⁹ Com a introdução desses dois artigos, é possível afirmar que as restrições impostas pelo tratado foram, de certa maneira, flexibilizadas.

Os defensores do acordo TRIMs referem-se justamente aos Arts. III e IV para afirmar que essas cláusulas de exceção permitem aos países em desenvolvimento descumpri-lo temporariamente e que, portanto, o tratado não seria restritivo à autonomia dos Estados menos desenvolvidos. Eles alegam, ademais, que o estabelecimento de requisitos de conteúdo doméstico e a proteção comercial implícita associada à imposição dessas restrições não são capazes de criar indústrias locais eficientes ou de promover o crescimento econômico dos países que

28. As exceções mencionadas pelo Art. III do TRIMs presentes no GATT 1994 são: as exceções gerais (Art. XX), as salvaguardas emergenciais para surto de importações (Art. XIX), as exceções para as zonas de livre comércio e a União Aduaneira (Art. XXIV), as exceções relativas à segurança nacional (Art. XXI), a proteção à indústria nascente (Art. XVIII) e a parte IV do GATT referente a comércio e desenvolvimento.

29. O Art. XVIII do GATT refere-se à salvaguarda para o balanço de pagamentos. No caso do TRIMs, o país hospedeiro poderia recorrer ao Art. XVIII e impor restrições às multinacionais instaladas neste para evitar uma deterioração do balanço de pagamentos, descumprindo temporariamente, portanto, os Princípios do Tratamento Nacional e da Eliminação das Restrições Quantitativas.

as adotam (MORAN *et al.*, 2005). Por fim, sustentam que o Art. V do TRIMs oferece um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento.

Em relação ao tratamento especial e diferenciado, vale destacar que ele se refere apenas ao prazo de adesão do tratado.³⁰ Países menos desenvolvidos tiveram prazos maiores para aderirem ao acordo; no entanto, uma vez em vigor, o TRIMs não diferencia países desenvolvidos de países em desenvolvimento (PANGESTU, 2002). No que diz respeito às exceções, ainda que o Art. III do acordo discipline que todas as exceções ao amparo do GATT 1994³¹ se aplicam ao acordo e que o Art. IV estabeleça que os países em desenvolvimento estarão temporariamente livres do cumprimento das disposições do Art. II em casos de desequilíbrios em seu balanço de pagamentos, ainda assim, pode-se afirmar que o espaço dos Estados emergentes, para promover o desenvolvimento industrial, foi substancialmente reduzido.

Além disso, cumpre salientar que o TRIMs não contempla nenhum dispositivo que regulamente a conduta de empresas multinacionais. As obrigações multilaterais aplicam-se apenas aos países-membros, restringindo a flexibilidade desses Estados na utilização de estratégias em que os IEDs figurem como colaboradores do desenvolvimento econômico e se coadunem aos seus interesses nacionais. Tendo em vista o poder de barganha dos países exportadores de capitais nas negociações comerciais multilaterais, o que se observou na configuração do TRIMs foi um deslocamento de foco: da normatização das empresas em direção à regulamentação dos governos. Como sublinha Brewer e Young (2000, p. 637), “os parâmetros da discussão e os esforços para promover as reformas sofreram uma inflexão recentemente; antes eles estavam voltados para a regulação das multinacionais, agora a ênfase está direcionada para o estabelecimento de políticas governamentais liberais.”³²

Sem constrangimentos, as atividades das corporações multinacionais podem divergir dos interesses econômicos locais, e, dadas as restrições do TRIMs, os governos dos países hospedeiros têm pouca margem de manobra para contrapor-se às estratégias implementadas pelas multinacionais. De fato, quando a matriz de uma corporação multinacional, como parte de sua estratégia global de produção, proíbe a subsidiária de exportar, pois resolve priorizar fontes de produção provenientes de afiliadas de outros países, o Estado hospedeiro não dispõe de instrumentos para pressionar a empresa a adequar sua estratégia aos seus interesses nacionais.

30. Consoante o Art. V do TRIMs, os países desenvolvidos deveriam eliminar todas as medidas TRIMs no prazo de dois anos, as nações em desenvolvimento deveriam eliminá-las em cinco anos e os Estados de menor desenvolvimento relativo em sete anos. Para mais informações, ver TRIMs (1995). Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-TRIMs.doc>. Acesso em: 24 fev. 2010.

31. As exceções presentes no GATT 1994 estão contidas nos Arts. III.10, XX, XXI e XV.5. Para mais informações, ver o site disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#goods>.

32. “(...) *the terms of the discussion and reform efforts have shifted in recent years; whereas was previously on regulation corporations, the emphasis now is on liberalizing government policies.*”

A posição dos países desenvolvidos é, ademais, oportunista, já que, no passado, eles recorreram a medidas semelhantes para impulsionar seu processo de industrialização – principalmente os países de industrialização atrasada como os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão (CHANG, 2004). Segundo o relatório produzido pela UNCTAD (2007, p. 4), “(...) países desenvolvidos recorreram extensivamente a esses esquemas (TRIMs) para, entre outras coisas, desenvolver capacidades industriais domésticas e estimular as cadeias de produção (...)”³³

Em 2003, em discurso pronunciado na Conferência Internacional sobre Comércio, Investimento e Desenvolvimento, organizada pela Índia e pela UNCTAD, o então ministro do Comércio e da Indústria desse país, Arun Jaitley, demonstrou sua preocupação em relação a um acordo multilateral de investimentos no âmbito da OMC. Consoante o ministro indiano, as nações em desenvolvimento não deveriam ser coagidas ou forçadas a adotar uma decisão referente ao acordo multilateral sobre investimento da OMC, a menos que elas estivessem totalmente convencidas de que tal acordo fosse do seu interesse. O ministro expôs o ceticismo dos países emergentes em relação a disposições multilaterais de investimentos que possam limitar sua autonomia para implementar políticas de desenvolvimento agora e no futuro: “Eles (os acordos multilaterais sobre investimentos) não deveriam retirar dos países emergentes as opções de desenvolvimento que os países ricos utilizaram nos estágios iniciais de seu processo de desenvolvimento”³⁴ (JAITLEY *apud* CELLI JÚNIOR, 2007, p. 15).

Ante o exposto, é lícito afirmar que as disposições presentes no acordo TRIMs impõem limites substanciais à capacidade de os Estados em desenvolvimento promoverem políticas direcionadas para o desenvolvimento econômico, especialmente no que diz respeito à elaboração de políticas industriais. Medidas orientadas por outros valores e interesses que não os do livre comércio constituem, portanto, cada vez menos, uma alternativa para as nações emergentes. Segundo Barton *et at.* (2006, p. 146) “(...) existe uma implicação latente do acordo TRIMs, que é o desejo de limitar o controle que os países em desenvolvimento têm sobre suas políticas de promoção do desenvolvimento... (o TRIMs) representa uma intromissão significativa em termos de autonomia econômica.”³⁵

Existem, por sua vez, alguns critérios de desempenho que não são proibidos pelo TRIMs, como os relacionados à formação de *joint ventures*, à transferência

33. “(...) developed economies have resorted extensively to such schemes (TRIMs) in order to, among other things, build domestic manufacturing capabilities and stimulate production linkages.”

34. “They should not foreclose for development countries such development options that the developed countries themselves had utilized at earlier stages of their development”. Discurso realizado na Conferência Internacional sobre Comércio, Investimento e Desenvolvimento organizada pela Índia e pela UNCTAD, realizada de 18 a 20 de maio de 2003.

35. “(...) there is an unspoken implication in the TRIMs agreement that the intention is to limit the control that developing countries have over their own development policy... (the TRIMs) represents a significant intrusion on domestic economic sovereignty.”

de tecnologia e à pesquisa e desenvolvimento (P&D). No caso de transferência de tecnologia, não existem critérios que impeçam o licenciamento tecnológico para empresas locais. Em P&D, não há limitações para o Estado determinar a localização de atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico no país, nem para estabelecer o emprego de um número mínimo de pesquisadores e cientistas nacionais. O país hospedeiro pode também condicionar o recebimento de IEDs à formação de *joint ventures* com empresas locais³⁶ (DI CAPRIO; AMSDEN, 2004 *apud* GONÇALVES, 2008).

Segundo Wade (2003), os Estados Unidos e a União Europeia (EU) desejam modificar o atual TRIMs, de modo a proibir os requisitos de desempenho referentes à formação de *joint ventures*, à transferência de tecnologia e à P&D. Na Conferência Ministerial de Doha, em 2001, ambas as potências pressionaram para incluir o assunto na agenda de negociação, mas países em desenvolvimento, liderados por Brasil e pela Índia, impediram que a proibição de tais requisitos fosse incluída na agenda de negociações.

A seguir, serão apresentados casos em que países em desenvolvimento foram acionados no OSC da OMC. Como consequência, esses Estados tiveram de alterar suas políticas industriais e adequá-las aos dispositivos do TRIMs, para não sofrer retaliações comerciais de países desenvolvidos.

4 AS DECISÕES DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS RELACIONADAS AO TRIMS: RESTRIÇÕES À AUTONOMIA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

O Art. VIII do TRIMs estabelece que também sejam aplicáveis a ele as disposições a respeito do entendimento sobre soluções de controvérsias, presentes no GATT.³⁷ Tal como outros acordos da OMC, portanto, o tratado também está sujeito ao sistema de solução de disputas comerciais da instituição, o que tem implicações importantes, uma vez que todos os países-membros são obrigados a acatar as decisões proferidas pelo seu Órgão de Solução de Controvérsias.³⁸

As análises sobre a possibilidade de as disposições do TRIMs restringirem a autonomia de Estados em desenvolvimento implementarem políticas industriais não são meramente teóricas. Casos concretos referentes ao acordo foram julgados pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. O estudo desses casos permite constatar que, à exceção do caso do Canadá, países desenvolvidos têm acionado

36. A China tem utilizado esse mecanismo sistematicamente em seu processo de industrialização.

37. As normas sobre o entendimento sobre solução de controvérsias do GATT 1994 estão presentes nos Arts. XXII e XXIII.

38. É importante salientar que os Estados que perdem uma disputa no OSC da OMC podem, se desejarem, não implementar as recomendações feitas pela instituição. Ao optarem por ignorar suas regras, todavia, os países que perdem a disputa são passíveis de sofrer a retaliações por parte do Estado demandante, constituindo um custo altíssimo para a nação. Isso faz que os Estados pensem duas vezes antes de desrespeitar as disposições da organização. Para saber mais sobre como funciona o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, ver JACKSON (1998).

nações em desenvolvimento perante o foro da OMC, obrigando-os a escolher entre desmantelar os programas adotados ou a sofrer as retaliações comerciais autorizadas pela organização.

4.1 Painei Indonésia

No caso da Indonésia, os Estados Unidos, o Japão e a Comunidade Europeia questionaram o regime automotivo indonésio no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. O governo indonésio adotou o Sistema de Incentivo 1993, mediante o qual condicionava a concessão de reduções e de isenções fiscais por empresas do setor automobilístico ao cumprimento de determinados requisitos de desempenho. Nesse sentido, as empresas que atingissem um determinado patamar de conteúdo local recebiam reduções ou isenções de impostos.

Os veículos acabados, importados pela Indonésia, estão sujeitos a uma “taxa de luxo” e a imposto de importação. Com a adoção do Sistema de Incentivo 1993 (Programa 1993), as companhias que atendessem aos critérios de desempenho, exigidos pelo governo indonésio, auferiam: *i*) reduções ou isenções tarifárias para as importações de partes e acessórios de veículos, com base no percentual de conteúdo local do veículo acabado e no tipo de veículo em que as partes eram utilizadas; *ii*) reduções ou isenções tarifárias sobre as importações de “subpartes” usadas para a fabricação de partes automotivas e de acessórios, com base no percentual de conteúdo local da parte ou do acessório completo e no tipo de veículo automotivo em que estes seriam usados; e *iii*) isenção ou redução da “taxa de luxo” sobre produtos para certas categorias de veículos automotores (OMC, 1998).

Instituiu-se, ademais, o Programa do Carro Nacional,³⁹ em 1996, mediante o qual se concederia o título de “empresa de carro nacional” ou “companhia pioneira” às indústrias indonésias que atendessem determinadas exigências referentes à propriedade das instalações e ao uso de marcas de propriedade de companhias desse país e de tecnologia baseada na capacidade nacional. A permanência desse título dependeria do aumento do conteúdo doméstico na fabricação de veículos no prazo de três anos. As empresas que atingissem essas metas obteriam a isenção da “taxa de luxo” na venda de automóveis nacionais e a isenção do imposto de importação sobre as partes e os componentes (OMC, 1998).

Estabelecidas por vários decretos, as políticas industriais, elaboradas pelo Estado indonésio, visavam promover o desenvolvimento da indústria automotiva doméstica, estimulando o aparecimento de fornecedores de peças e de equipamentos locais e incentivando a transferência de tecnologia, gerando, ademais,

39 Os benefícios do Programa do Carro Nacional foram estendidos às companhias situadas fora do Estado Indonésio, desde que pertencessem às empresas do país e atendessem ao critério de conteúdo local. Para mais informações, ver o site disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds54_e.htm>.

empregos em larga escala no país. Não obstante, os Estados Unidos, a Comunidade Europeia e o Japão solicitaram ao Órgão de Solução de Controvérsias a instalação de um grupo especial, alegando que tais medidas eram incompatíveis com o TRIMs, visto que favoreciam a produção local em detrimento dos bens importados (CELLI JÚNIOR, 2007).

O painel decidiu favoravelmente à demanda dos países desenvolvidos, uma vez que considerou o programa indonésio incompatível com os Art. II do TRIMs (Princípios do Tratamento Nacional e das Eliminações das Restrições Quantitativas) e o Art. III 4 do GATT 1994 (Princípios do Tratamento Nacional). O governo da Indonésia, por sua vez, para evitar retaliações comerciais, foi obrigado a alterar as medidas adotadas de modo a torná-las consistentes com as normas do TRIMs.

4.2 Painel Índia

O governo indiano exigiu requisitos de desempenho de todas as *joint ventures* fabricantes de automóveis que importassem equipamentos desmontados ou semi-desmontados e peças para a produção de automóveis. Assim, o diretor-geral de Comércio Exterior da Índia promulgou, em 12 de dezembro de 1997, a *Public Notice* n° 60, estabelecendo novos parâmetros para as empresas importadoras de componentes do setor automotivo.

A partir dessa nota, o governo indiano exigiu que todas as *joint ventures* fabricantes de veículos que importassem conjuntos de peças e equipamentos deveriam assinar um memorando de entendimento (ME)⁴⁰ com o diretor-geral de Comércio Exterior para obterem a licença de importação dos conjuntos mencionados. Além disso, de acordo com a *Public Notice* n. 60 e o ME, as empresas automobilísticas deveriam atingir metas de conteúdo nacional na produção de veículos. Assim, até o terceiro ano após a primeira importação de peças e componentes automobilísticos, o nível de produção local deveria ser de 50%, percentual que deveria atingir 70% até o quinto ano do programa. Atingido e mantido os 70% de conteúdo nacional, o importador não precisaria mais cumprir as estipulações previstas no memorando. O importador do conjunto de peças também estava obrigado a manter o equilíbrio na balança comercial, durante o período de vigência do ME (OMC, 2001).

Os documentos supracitados proibiam, igualmente, a instalação de unidades de produção de carros que se limitassem, apenas, a montar peças e componentes importados. O Estado indiano exigia, ademais, um valor mínimo de US\$ 50 milhões para que o parceiro estrangeiro pudesse formar uma *joint venture* no país, e essa quantia deveria ser investida em um prazo máximo de três anos, a contar do

40. *Memorandum of Understanding*, em inglês.

início das operações. O programa indiano era controlado mediante o envio, pelas empresas, de relatórios anuais ao diretor-geral de Comércio Exterior indiano, de modo que a licença de importação não era concedida aos fabricantes que não tivessem assinado ou que não atingissem as metas estipuladas pelo ME. (OMC, 2001).

O Estado indiano tinha por finalidade promover o desenvolvimento da indústria automobilística nacional. Para tanto, estabeleceu políticas públicas que incentivavam as empresas instaladas em seu território a realizar investimentos para cumprir o objetivo nacional do país. No entanto, a política industrial indiana não se coadunava com as disciplinas estabelecidas no TRIMs.

Conseqüentemente, no ano 2000, os Estados Unidos e a Comunidade Europeia acionaram a Índia no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, questionando seu regime automotivo. Consoantes os dois países demandantes, as medidas adotadas pelo governo indiano eram incompatíveis com as disposições do TRIMs e do GATT 1994. O painel que analisou o caso considerou a política industrial indiana inconsistente com as normas previstas no Art. II (Princípios do Tratamento Nacional e das Eliminações das Restrições Quantitativas) do TRIMs e as regras presentes nos Arts. III (Princípio do Tratamento Nacional) e XI (Princípio das Eliminações das Restrições Quantitativas) do GATT 1994. No dia 6 de novembro de 2002, a Índia informou à OMC que havia implementado as recomendações feitas pelo OSC.⁴¹

4.3 Painel Filipinas

Semelhante aos dois casos mencionados anteriormente, o governo das Filipinas instituiu medidas para desenvolver a indústria local. Chamado de Programa para o Desenvolvimento de Motores e Veículos (PDMV),⁴² ele estabelecia certos requisitos de desempenhos às empresas instaladas em território filipino. As companhias que atendessem essas exigências podiam importar peças, componentes e veículos acabados a taxas preferenciais. (OMC, 2000a).

O Estado filipino estabeleceu algumas condições para que as multinacionais do setor automobilístico, instaladas no país, pudessem ter acesso a licenças de importação referentes a peças, componentes e veículos acabados. Assim, as empresas estavam obrigadas a utilizar um percentual de peças e de componentes locais na fabricação dos automóveis. As companhias deveriam, ademais, comprar um percentual dos equipamentos importados com as divisas recebidas com a exportação de veículos acabados (OMC, 2000a).

41. De acordo com a notificação indiana, com a promulgação das *Public Notices* nºs 30 e 31, o governo pôs fim às exigências de equilíbrio da balança comercial e de conteúdo local. Para mais informações, ver o *site* disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds146_e.htm>.

42. Motor Vehicle Development Program (MVDP).

O governo dos Estados Unidos julgou as medidas adotadas pelas Filipinas incompatíveis com as obrigações referentes aos Art. II.1 e II.2 do TRIMs e, em 12 de outubro de 2000, solicitou a abertura de um painel para avaliar a política industrial filipina. Em resposta a uma segunda solicitação da administração norte-americana, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC estabeleceu um painel no dia 17 de novembro de 2000. Japão e Índia, por sua vez, participaram do caso como partes interessadas.

O painel, contudo, ainda não foi estabelecido, tendo em vista o pedido do governo filipino ao Conselho de Comércio de Mercadorias para prorrogar o prazo de implementação do TRIMs. A análise do pedido das Filipinas, entretanto, ainda não foi realizada. De todo modo, o próprio pedido de prorrogação, feito pelo governo de Manila, demonstra que o país reconhece que seu programa fere as disposições do acordo. Assim, novamente, a política industrial adotada por um país em desenvolvimento deverá ser desmantelada.

4.4 Caso Brasil

Entre 1996 e 1997, o Japão, os Estados Unidos e a Comunidade Europeia realizaram consultas junto ao governo brasileiro referentes a algumas políticas adotadas pelo país no setor automobilístico. Esses países alegavam que as medidas implementadas pelo Brasil violavam, entre outros dispositivos, o Art. II do TRIMs, referentes aos Princípios de Tratamento Nacional e das Eliminações das Restrições Quantitativas.⁴³ Mais especificamente, contestavam-se os critérios de desempenho em relação ao conteúdo local e à proporção entre exportações/importações, instituídos pelas normas brasileiras.

As consultas realizadas não se traduziram, todavia, em contenciosos no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias. Os relatórios da OMC não descrevem, por sua vez, a natureza do acordo firmado entre o Brasil e os demais países. Segundo Gonçalves (2008), como resultado dessas negociações, o governo brasileiro firmou um acordo (1996-1997) com Japão e União Europeia, que teriam se beneficiado de cotas tarifárias, em troca da não abertura de um painel no OSC⁴⁴.

Embora no caso brasileiro não tenha sido instituído um painel, o exemplo revela que a capacidade de o Brasil, assim como as demais nações em desenvolvimento, formular políticas de incentivo à industrialização foi reduzida. Apesar de o governo brasileiro haver negociado, nesse caso, a manutenção de suas medidas de incentivo ao setor automobilístico, constata-se que houve evidente redução do

43. As leis brasileiras contestadas foram as nos 9.440 e 9449, ambas editadas em 14 de março de 1997, bem como o Decreto no 1987, de 20 de agosto de 1996. Para mais informações, ver o site: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds81_e.htm>.

44. O autor não se refere ao caso da consulta feita pelos Estados Unidos.

poder de barganha dos países em desenvolvimento, na medida em que o Brasil foi obrigado a fazer concessões comerciais, para manter a política adotada, que não precisariam ser feitas na ausência do TRIMs.

4.5 Painel Canadá: a exceção

O caso do Canadá constitui o único exemplo de país desenvolvido, até o momento, cuja política industrial relativa ao TRIMs foi contestada na OMC. O país adotou medidas similares às implementadas por outras nações no setor automobilístico. Igualmente aos casos anteriores, a legislação canadense ofereceu isenções fiscais às empresas automobilísticas que cumprissem certos requisitos de desempenho, infringindo, pois, as disposições do acordo.

Em 1998, com base no *Motor Vehicles Tariff Order* (MTVO) e nas *Special Remission Orders* (SRO), o governo canadense passou a conceder isenções fiscais às importações de veículos comerciais, ônibus e automóveis, desde que as empresas se comprometessem a elevar o valor agregado canadense (CVA) à produção local. No período analisado, o CVA na produção local de veículos deveria ser igual ou superior ao da fabricação local de veículos do ano-base.⁴⁵ Os SRO, por sua vez, estendiam as isenções a outras companhias que não haviam sido contempladas pelo MTVO. No caso dos SRO, elas já estipulavam o percentual de CVA que as empresas deveriam atingir para obter os benefícios. Para receberem a isenção, as montadoras de automóveis tinham de assinar um ME (*Letter of Understanding*), comprometendo-se a cumprir as obrigações estipuladas (OMC, 2000b).

Tendo em vista o programa supracitado, a Comunidade Europeia e o Japão interpelaram o Canadá no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC em 1999. Ambos alegaram que a política industrial canadense para o setor automotivo violava, entre outras normas, as disposições presentes no Art. II (Princípio do Tratamento Nacional) do TRIMs. Instalado em 15 de março de 1999, o painel julgou ilegal a legislação canadense à luz dos acordos da OMC. Em março de 2001, o Canadá notificou ao OSC que havia cumprido as recomendações da instituição, encerrando, portanto, o regime automotivo contestado. (OMC, 2000b).

Da análise dos casos supracitados, é possível constatar que, em todos eles, os painéis foram instaurados atendendo à solicitação de países desenvolvidos, exportadores de capital, contra países eminentemente receptores de investimentos. Além disso, à exceção de Canadá, todos os demais Estados acionados na OMC (75% das disputas), a propósito do TRIMs, são economias emergentes.

45. A aferição do CVA funcionava da seguinte forma: tomava-se determinado ano como base, por exemplo, 1998. Ao final de um período analisado, fosse um ano (1999) ou três anos (2000), o CVA da produção local deveria ser maior que o de 1998. Este indicador era calculado com base nos custos de produção, que contemplavam os custos das matérias-primas canadenses, os custos de transportes, os custos com empregados, os custos administrativos, entre outros. Para mais informações, ver o site disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds142_e.htm>.

Em todos os casos, os países demandados receberam do OSC pareceres contrários às suas políticas industriais, que tiveram de ser desmanteladas. Por fim, vale destacar que todos os programas foram implementados no segmento automobilístico, o que denota a relevância concedida a esse setor pelos países emergentes, principalmente em razão do seu impacto na balança comercial e de seu efeito multiplicador na economia.

Nesse sentido, o estudo dos casos julgados pela OSC, referente ao TRIMs, permite concluir que esse acordo reflete os interesses dos países desenvolvidos exportadores de capital, já que suas disposições, baseadas em uma concepção liberal, têm por finalidade limitar a capacidade dos Estados receptores de capitais de intervirem na economia, assegurando, assim, a liberdade e a segurança para os investidores internacionais. As perdas dos contenciosos comerciais na OMC revelam que os países em desenvolvimento não podem mais recorrer a determinados instrumentos de política econômica para a promoção do desenvolvimento econômico, o que demonstra, de maneira inequívoca, que esses Estados têm sido os maiores prejudicados com a vigência do TRIMs.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a literatura contemporânea que trata de política industrial, a importância da promoção seletiva dos investimentos externos diretos e a inserção do país em cadeias produtivas globais, comandadas por empresas multinacionais, são dois fatores que contribuem para o processo de industrialização dos Estados (RODRIG, 2004). Com base nas evidências existentes, pode-se afirmar, ademais, que o estabelecimento de critérios de desempenho para a realização de investimentos por parte de empresas multinacionais, responsáveis por grande parte do comércio internacional, acarreta resultados positivos para a industrialização do país. Vale ressaltar, contudo, que tais resultados dependem também de mais fatores para que o processo de industrialização tenha êxito, tais como: o estabelecimento de objetivos claros, a capacitação técnica e operacional dos Estados, o tamanho do mercado, um marco regulatório propício a investimentos, uma infraestrutura adequada, entre outros (KUMAR, 2003).

Ao longo deste estudo, ficou claro que a assinatura do TRIMs reduziu o número de instrumentos disponíveis para os países em desenvolvimento formularem políticas industriais. Com efeito, para nações emergentes como o Brasil, a possibilidade de exigir conteúdo local e equilíbrio na balança comercial aos investidores internacionais continua sendo importante, como foi para os países desenvolvidos no passado. A estratégia global das corporações transnacionais pode divergir, por sua vez, dos objetivos estabelecidos pela política industrial brasileira, não havendo nada que o governo do Brasil possa fazer.

Ao se analisar as normas do TRIMs, o que se observa é um descompasso entre os direitos e as obrigações dos investidores internacionais. Se, por um lado, as disciplinas do acordo são omissas em relação às obrigações das multinacionais, por outro, não existe nenhuma norma no tratado que impeça as empresas de receberem incentivos dos Estados hospedeiros pelos investimentos a serem realizados. O acordo reflete, portanto, o interesse dos países exportadores de capital – que são majoritariamente nações ricas –, uma vez que as disposições presentes no tratado maximizam os ganhos das multinacionais e, conseqüentemente, de seus Estados de origem. Os países receptores de capital, por sua vez, ficam impedidos de recorrer a medidas que ampliariam os benefícios advindos desses investimentos, já que não podem exigir que esses fluxos de capital sejam direcionados para sustentar projetos nacionais de industrialização e de desenvolvimento econômico.

Cumprido salientar que acordos multilaterais que disciplinam os investimentos internacionais são positivos para as relações econômicas internacionais, pois contribuem para gerar estabilidade, transparência e previsibilidade no sistema internacional, o que impulsiona os fluxos de capitais e, conseqüentemente, o comércio internacional. Não obstante, é preciso que um arcabouço normativo dessa natureza seja equilibrado e reflita os interesses não apenas das nações desenvolvidas, mas também daquelas em desenvolvimento. Por isso, o TRIMs deve ser repensado, de forma a contemplar também os anseios das economias emergentes, visto que suas disposições são claramente favoráveis ao conjunto de países desenvolvidos. Alterar as regras do TRIMs não tem sido, e não será, tarefa fácil, uma vez que as divergências de posições entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento têm emperrado as negociações sobre essa temática, que se encontram paralisadas na OMC.

Desde a Conferência Ministerial de Cingapura (1996), foi instituído o Grupo de Trabalho para Estudar as Relações entre Comércio e Investimento (GTRCI). Entre 1996 e 2001, as discussões entre as delegações dos países pautaram-se pelas diretrizes para a regulação do investimento estrangeiro, elaboradas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1992. Essas diretrizes sintetizaram a nova perspectiva normativa dos acordos bilaterais, orientados para a liberalização dos regimes de investimento, com rígidas normas de proteção para o investimento estrangeiro. Por isso, foram alvos de críticas e de resistência pelas nações emergentes nas discussões da OMC.

Com o lançamento da Rodada Doha, em 2001, o tema do desenvolvimento tornou-se central na agenda da OMC, sendo, também, retomado nas discussões do GTRCI. Desde então, as negociações relativas a investimentos tornaram-se mais difíceis, dado que o sentimento entre os países em desenvolvimento era o de que eles já haviam cedido demasiadamente na Rodada Uruguai e que, portanto, chegara o momento de as nações ricas fazerem concessões nos setores

de interesse dos Estados menos desenvolvidos – principalmente no segmento agrícola. Por isso, as negociações acerca do TRIMs no âmbito deste grupo estão paradas desde a Conferência Ministerial de Cancun, em 2003. De um lado, os países desenvolvidos buscavam ampliar o número de requisitos que seriam proibidos pelo tratado. De outro lado, os países em desenvolvimento deixaram clara sua posição de que não estavam mais dispostos a ceder, ainda mais, suas prerrogativas na formulação de políticas em favor da industrialização.

Em 2002, Brasil e Índia apresentaram uma proposta de flexibilização do TRIMs na OMC. Contando com o apoio da Argentina, da Colômbia e do Paquistão, entre outros países, Brasil e Índia, com base em estudos da própria organização e da UNCTAD, revelaram que as medidas proibidas pelo acordo foram essenciais para as nações desenvolvidas nas fases iniciais de sua industrialização. Ao advogar a flexibilização do TRIMs, o então representante brasileiro junto à OMC, o embaixador Luís Felipe de Seixas Corrêa, sublinhou que o grande problema na aplicação do acordo consistia no fato de este não considerar os distintos estágios de desenvolvimento dos países, aplicando as mesmas normas a nações com diferentes níveis socioeconômicos. Desse modo, as grandes disparidades sociais, tecnológicas, regionais e ambientais entre os Estados impedem que o TRIMs produza benefícios equilibrados para todos os signatários⁴⁶ (GAZETA MERCANTIL *apud* CELLI JÚNIOR, 2007).

Nesse sentido, países em desenvolvimento defenderam que os requisitos de desempenho, proibidos pelo acordo, deveriam levar em consideração o nível de desenvolvimento dos países signatários. Como resultado dessa pressão feita pelas economias emergentes, na Conferência Ministerial de Hong Kong, em 2005, decidiu-se que os países de menor desenvolvimento relativo⁴⁷ poderão manter suas políticas existentes em desacordo com o TRIMs por um prazo de sete anos. Além disso, estes também poderão introduzir novas medidas de requisitos de desempenho que não se coadunem ao TRIMs por um prazo de, no máximo, cinco anos – prazo que pode ser renovado por decisão do Conselho de Bens.

Ao se reabrirem as negociações multilaterais, alguns dos principais desafios referentes às futuras negociações sobre investimentos no âmbito da OMC, para economias emergentes como o Brasil, serão o de tentar reverter o desequilíbrio presente nas disposições do TRIMs e o de evitar que o acordo avance sobre requisitos de desempenho ainda permitidos, de modo que países em desenvolvimento possam readquirir a capacidade de implementar políticas industriais direcionadas para o desenvolvimento econômico.

46. A proposta apresentada por Brasil e Índia tinha entre suas finalidades alterar o TRIMs para: fomentar a indústria nacional com alto valor agregado; incentivar transferências de tecnologia; impulsionar a capacidade de exportação; estimular pequenas e médias empresas; e gerar empregos (CELLI JÚNIOR, 2007).

47. Na OMC, os Estados são classificados em desenvolvidos, países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo.

REFERÊNCIAS

ACORDO GERAL DE TARIFAS E COMÉRCIO (GATT). 1994. Disponível em:

<http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#goods>. Acesso em: 13 jan. 2010.

BAPTISTA, L. O. **Os investimentos internacionais no direito comparado e brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BARTON *et al.* **The Evolution of the Trade Regime**. Princenton: Princenton University Press, 2006.

BORA, B.; LLOYD, P. J.; PANGESTU, M. **Industrial Policy and the WTO**. Policy issues in international trade and commodities study, n. 6. *In*: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). Nova York, Genebra: UNCTAD, 2000.

BREWER, T. L.; YOUNG, S. **The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises**. New York: Oxford University Press, 2000.

CARREAU, D.; JUILLARD, P. **Droit International Economique**. 4. ed. Paris: LGDJ, 1998.

CASTRO, L. B. **Financiamento do desenvolvimento: teoria, experiência coreana (1950-1980) e reflexões comparativas do caso brasileiro**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006.

CELLI JÚNIOR, U. O impacto dos acordos de investimentos sobre os Estados-membros do Mercosul. **Cadernos Prolam/USP**, ano 4, v. 1, jan./jun. 2005.

_____. Os Acordos de Serviços (GATS) e de Investimentos (TRIMs) na OMC: espaço para políticas de desenvolvimento. **Cebri Artigos**, ano II, v. 1, 2007.

CHANG, H.-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

DIAS, B. F. O TRIMs e as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio. *In*: BASSO, M.; PRADO, M. A.; ZAITZ, D. (Org.). **Direito do Comércio Internacional**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

DI CAPRIO, A.; AMSDEN, A. **Does the new international trade regime leave room for industrialization policies in the middle-income countries?** Geneva: International Labour Office, Policy Integration Department, 2004 (Working Paper, n. 22).

FENNEL, W. A.; TYLER, J. W. Trade-Related Investment Measures. *In*: STEWART, T. P. (Ed.). **The GATT Uruguay Round: a negotiatin history** (1986-1992). Boston: Kluwer Law, 1993.

GONÇALVES, R. **Economia política internacional**. São Paulo: Campus, 2005.

_____. **Autonomia da política industrial: limitações e possibilidade**. Artigo acadêmico. Rio de Janeiro, 2008. 36p. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/autonomia_da_politica_industrial_limitacoes_e_possibilidades_abril_2008.pdf>.

JACKSON, J. J. **The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence**. London: The Royal Institute of International Affairs, 1998.

_____. **The World Trading Law System: Law and Policy of International Economic Relations**. 2. ed. Masschusetts: MIT press, 2000.

KEOHANE, R.; OOMS, V. D. The multinational Firm and International Regulation. **International Organization**, v. 29, n. 1, 1975.

_____. The Demand for International Regimes. *In*: KRASNER, S. D. (Ed.). **International Regimes**. London, Cornell University Press, 1983.

KINDLEBERGER, C. P. **Multinational Excursions**. Cambridge: MIT Press, 1984.

KON, A. **Economia industrial**. São Paulo: Nobel, 1994.

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables, 1983. *In*: _____. (Ed.). **International Regimes**. London: Cornell University Press, 1983.

KUMAR, N. **Performance requirements as tools of development policy: Lessons from experiences of developed and developing countries for the WTO agenda on trade and development**. New Delhi: Research and Information System for the non-aligned and Other Developing Countries (RIS). June 2003 (Discussion Paper, n. 52).

LACERDA, A. C. **Globalização e investimento estrangeiro no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LAGO, L. A. C. **A retomada do crescimento e as distorções do milagre: 1967-1973**. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LIPSON, C. **Standing Guard: Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries**. California: University of California Press, 1985.

LIST, F. **The National System of Political Economy**. New York: Cosimo Classics, 2006.

MATIAS, E. F. P. OMC e Soberania. In: BASSO, M.; PRADO, M. A.; ZAITZ, D. (Org.). **Direito do comércio internacional**. São Paulo: Juruá Editora, 2005.

MORAN T.; GRAHAM, E.; BLOMSTRÖM, M. Conclusions and implications for FDI policy in developing countries, new methods of research, and a future research agenda. In: _____. (Ed). **Does Foreign Direct Investment Promote Development?** Washington, DC: Institute for International Economics, 2005.

OLIVEIRA, A. P. Coréia do Sul e Taiwan enfrentam o desafio da industrialização tardia. **Revista de Estudos Avançados**, v. 7, n. 17, 1993.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Órgão de Solução de Controvérsias**. Caso Indonésia, 23.07.1998. Genebra. Documentos: WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 13 jan. 2010.

_____. **Órgão de Solução de Controvérsias**. Caso Índia, 21/12/2001. Genebra. Documentos: WT/DS54/R, WT/DS146/R, WT/DS175/R. Disponível em:<www.wto.org>. Acesso em: 13 jan. 2010.

_____. **Órgão de Solução de Controvérsias**. Caso Filipinas, 07/11/2000a. Genebra. Documentos: WT/DS54/R, WT/DS195/R. Disponível em : <www.wto.org>. Acesso em: 13 jan. 2010.

_____. **Órgão de Solução de Controvérsias**. Caso Canadá, 11/02/2000b. Genebra. Documentos: WT/DS54/R, WT/DS139/R, WT/DS142/R, WT/DS64/R. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PANGESTU, M. Industrial policy and developing countries. *In: Development, Trade and the WTO: A Handbook*. Washington DC: World Bank, 2002.

PERRONE-MOISÉS, C. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998.

RODRIK, D. **Industrial policy for the Twenty-first century**. Cambridge, MA: Harvard University, Sept. 2004 (KSG Working Paper, n. RWP04-047). Disponível em: <<http://www.ksg.harvard.edu/rodrrik/>>. Acesso: 15 fev. 2010.

SAUVÉ, P.; SCHAWANEN, D. (Orgs.). **Investment Rules for the Global Economy: enhancing access to markets**. Ontario: C.D. Howe Institute, 1996.

SILVA, E. A. O investimento nas negociações comerciais internacionais: entre estratégias e princípios. **Cena Internacional**, v. 8, n. 2, 2006.

SOARES. G. F. S. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002. v. 1.

THORSTENSEN, V. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 1. ed. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

ACORDO DE INVESTIMENTO RELACIONADO AO COMÉRCIO (TRIMS). 1995. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-TRIMs.doc>. Acesso em: 13 jan. 2010.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Elimination of TRIMs: The Experience of Selected Developing Countries**. Geneve, 2007. 172p.

_____. **World Investment Report 2007**. Disponível em: <<http://www.unctad.org/wir>>. Acesso em: 20 de jan. 2010.

THE UNITED NATIONS CENTRE ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS (UNCTC). *In: UNCTAD. Elimination of TRIMs: The Experience of Selected Developing Countries*. Geneve, 2007. 172p.

VELASCO E CRUZ, S. C. (Org.). **Reestruturação Econômica Mundial e**

Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento. **Cadernos do IFCH**, Campinas, UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, n. 30, 2004.

WADE, H. R. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space. **Review of International Political Economy**, v. 10, n. 4, p. 621-644, Nov. 2003.

ZAMPETTI B.; TORBJORN F. The Development Dimension of Investment Negotiations in the WTO: challenges and opportunities. **Journal of World Investment**, v. 4, n. 3, June 2003.

INTEGRANDO DESIGUAIS: ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL

1 INTRODUÇÃO

Processos de integração regional envolvem, por definição, uma diminuição voluntária da autonomia dos Estados-membros na adoção de políticas, com a finalidade de obtenção de benefícios econômicos e/ou político-estratégicos. No entanto, a distribuição destes é sempre desigual e, geralmente, há regiões subnacionais ou setores produtivos que são prejudicados com a integração regional. Tais disparidades distributivas são especialmente problemáticas em contextos de profundas assimetrias entre os Estados-membros e suas regiões. Conquanto todo processo de integração envolva algum grau de convergência nas políticas e nas instituições desses Estados, os desafios colocados pelas assimetrias entre os membros são proporcionais ao estágio de integração almejado pelo bloco. Assim, áreas de livre comércio, como o Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (Nafta), permitem maiores assimetrias entre os Estados-membros do que uma união aduaneira, como a objetivada no Mercado Comum do Sul (Mercosul), ou uma união econômica e monetária, como a União Europeia (UE).

Enquanto uma união aduaneira imperfeita que objetiva se tornar um mercado comum e que comporta Estados tão assimétricos quanto Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, o Mercosul se defronta com desafios consideráveis para avançar no processo de integração regional. Tais assimetrias podem ser classificadas entre as *assimetrias estruturais*, que se originam de discrepâncias na dimensão econômica, na posição geográfica, na dotação de fatores, no acesso à infraestrutura regional, na qualidade institucional e no nível de desenvolvimento dos Estados-membros; e as *assimetrias de políticas*, que resultam da falta de convergência e coordenação entre políticas e instituições por eles adotadas (GIORDANO *et al.*, 2004, p. 2; BOUZAS, 2005, p. 86-87).

Os países-membros do Mercosul apresentam profundas e crescentes assimetrias estruturais, que apontam para uma disparidade entre tamanho e riqueza. De acordo com dados do Banco Mundial (BIRD), Paraguai e Uruguai juntos representavam em 2008 menos de 4% da população e de 3% do produto interno

bruto (PIB) do bloco.¹ Já o Brasil representava cerca de 80% da população e 75% do PIB do Mercosul. Além disso, essas assimetrias não têm sido reduzidas de forma significativa desde o início do processo de integração. Ainda assim, a Argentina e o Uruguai possuem respectivamente os dois maiores PIBs *per capita*² e Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) do bloco, seguidos por Brasil e Paraguai. Por fim, é significativo que as assimetrias estruturais entre as regiões subnacionais do Mercosul são igualmente profundas, sendo o PIB *per capita* do Nordeste brasileiro inferior àquele do Paraguai. Da mesma forma, 16 estados do Norte e do Nordeste do Brasil e três estados argentinos apresentam IDHs menores que o Paraguai. Dessa forma, a correlação observada nos membros da UE entre tamanho e riqueza – especificamente entre Alemanha, França e Reino Unido, de um lado, e Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda de outro – não é verificada no Mercosul (GIORDANO *et al.*, 2004, p. 17).

Tais assimetrias estruturais determinam em parte a capacidade de os Estados-membros do Mercosul se beneficiarem da maior integração econômica. Por um lado, o maior tamanho e diversificação da economia brasileira relativamente à dos demais membros fazem com que a Tarifa Externa Comum (TEC) do bloco reflita a estrutura tarifária e os interesses comerciais do Brasil. Notadamente, os ajustes realizados por Paraguai e Uruguai para o estabelecimento da TEC envolvem aumentos de tarifas e, por conseguinte, dos custos de parte considerável das importações desses países, uma vez que as produções brasileira e argentina em muitos setores não são suficientes para suprir a demanda de todo o bloco.

Por outro lado, em razão de sua maior economia, população e influência na agenda política internacional, o Brasil tampouco tem aceitado a criação de instituições ou normas supranacionais que reduzam sua autonomia e o sujeito às decisões dos outros países-membros do Mercosul. A ausência da supranacionalidade é agravada pela incapacidade ou indisposição desses países de internalizarem as regras por eles acordadas. De acordo com a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, das 120 decisões do Conselho Mercado Comum (CMC), somente 36 (o que corresponde a 30%) foram aprovadas nos legislativos dos quatro países.

Como resultado, as normas e as instituições do Mercosul permanecem altamente vulneráveis às mudanças de governos e orientações políticas nos países-membros. Dados os inevitáveis conflitos distributivos que resultam das assimetrias estruturais neste bloco econômico, os quais envolvem não somente estados, mas também regiões subnacionais e os grupos de pressão que as representam em âmbito doméstico, os governos podem encontrar demasiada resistência interna

1. Medido em paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês).

2. Medido em PPP.

para avançar com o processo de integração ou até retroceder na implementação da união aduaneira. Crucialmente, candidatos à presidência de países-membros do bloco, como Luis Alberto Lacalle no Uruguai e José Serra no Brasil, já defenderam retrocessos no projeto de integração política e econômica do Mercosul (SERRA..., 2008; HORNOS, 2009).

Da mesma forma, as assimetrias estruturais ajudam a explicar por que não há representação do Mercosul nos fóruns multilaterais (HOFFMANN, 2007), a despeito de que um dos principais objetivos do bloco tem sido o de aumentar o poder de barganha dos seus membros nas negociações que se dão no âmbito desses fóruns. Conforme declararam os presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Argentina, Néstor Kirchner, no Consenso de Buenos Aires, “a integração regional constitui uma opção estratégica para fortalecer a inserção de nossos países no mundo, aumentando a sua capacidade de negociação (...) amplificando nossa voz nos diversos foros e organismos multilaterais”.³ Contudo, o Brasil tem demonstrado clara preferência pela manutenção de sua autonomia nessas negociações e optado muitas vezes pelo estabelecimento de alianças com outros países em desenvolvimento nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC).⁴ As divergências e as tensões entre os maiores membros do Mercosul culminaram na aceitação por parte do Brasil do projeto de acordo na Rodada Doha da OMC, o qual a Argentina rejeitou temendo desindustrialização.⁵ A falta de coesão e sintonia dos membros do bloco é refletida ademais nas disputas na organização entre Brasil e Argentina, concernentes em sua maioria a ações anti-*dumping*.⁶ De uma forma geral, as queixas da Argentina contra o Brasil superam aquelas de todos os demais países.

Além disso, o avanço de negociações do Mercosul com outros blocos e países, notadamente a UE, assim como a própria consolidação da união aduaneira, dependem em grande medida da eliminação da dupla cobrança da TEC. Não obstante, tal medida foi postergada no fim de 2008, após cerca de cinco anos de negociações. O impasse resultou principalmente da impossibilidade de se acordar uma fórmula para redistribuição da renda advinda desta taxa diante da resistência dos países menores, e especialmente do Paraguai, que é um país mediterrâneo e tem maior dependência da arrecadação tarifária. Ademais, desde o início de tais

3. Ver CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003.

4. Na OMC, o Mercosul se limitou a apresentar propostas conjuntas em grupos negociadores como os de agricultura e serviços.

5. O acordo previa um corte de 54% em média das tarifas de metade dos produtos que a Argentina importava. O país temia perder proteção, sobretudo, nos setores têxtil e de calçados. O Uruguai apoiou o acordo.

6. Durante 2007 e 2008, as disputas entre Brasil e Argentina na OMC foram referentes aos setores de aves, pneus e resinas. Ver ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2007/2008.

negociações, Uruguai e Paraguai exigem maior flexibilização das regras de origem⁷ como condição para eliminar a dupla cobrança da TEC.

As assimetrias de políticas, por sua vez, geram externalidades negativas em âmbito regional que podem motivar retrocessos no processo de integração, assim como minar a coesão política do Mercosul. Apesar da expansão significativa do comércio intrabloco entre 1991 e 1997, as crises econômicas que abalaram o Brasil em 1999 – causando significativa desvalorização do real⁸ – e a Argentina em 2001 levaram à redução do comércio intra e extrabloco⁹ e à adoção de medidas protecionistas unilaterais, tais como impostos e licenças não automáticas de importação intrabloco. Além disso, a partir de 2000, tem ocorrido um aumento constante das exceções à TEC, sobretudo nos países menores e na Argentina,¹⁰ as quais minam as possibilidades de o Mercosul se tornar uma união aduaneira de fato. Esse período de crise no bloco revelou como a falta de harmonização macroeconômica poderia não somente travar o processo de integração regional, mas também revertê-lo.

Dadas a gravidade e a abrangência dos obstáculos que as assimetrias estruturais e de políticas impõem ao processo de integração regional, é surpreendente que os acordos do Mercosul não incluam medidas de tratamento especial e diferenciado para os países e/ou regiões subnacionais menos desenvolvidos. De fato, na sua criação, o bloco evitou adotar políticas que objetivassem reduzir as desigualdades entre países e regiões subnacionais. O Tratado de Assunção sequer reconhece o princípio formal de tratamento especial e diferenciado,¹¹ e seu Art. 2º afirma explicitamente que “o Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes.” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

Em parte, a não adoção do princípio de tratado especial e diferenciado pelo Mercosul resultou do fato de que o bloco foi um subproduto de um acordo

7. Segundo a proposta brasileira, os produtos reexportados poderiam ter até 70% de seus componentes originários de fora do bloco.

8. O valor do dólar americano em relação ao real foi de 1,16 em 1998 para 1,81 no início de 1999, segundo dados do Ipea.

9. Em 2002, o volume comercializado entre os países-membros do Mercosul cai 50,18% – portanto mais da metade – em relação a 1997, o que corresponde a uma diferença de US\$ 20,61 bilhões e representa quase um retorno ao volume de comércio de 1993, que havia sido de US\$ 19,14 bilhões. O volume comercializado pelos membros do Mercosul com países que não fazem parte do bloco é reduzido de US\$ 139,05 bilhões em 1997 para US\$ 128,13 bilhões em 2002. A proporção do comércio intrabloco em relação ao total do comércio dos países-membros cai de 23% em 1997 para 14% em 2002. Ver o banco de dados do Observatório Político Sul-americano, disponível em <http://observatorio.iuperj.br/>.

10. De acordo com os dados do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior, há cerca de 3.000 códigos listados como exceções da TEC nos países-membros do Mercosul. A Argentina, o Uruguai e o Paraguai respondem, respectivamente, por cerca de 1.400, 1.500 e 2.400 desses códigos. Já o Brasil apresenta somente 600 códigos excetuados da TEC do Mercosul, número consideravelmente inferior aos dos demais membros do bloco, ainda que elevado.

11. Esse princípio desempenhou um papel central na Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) e na Associação Latino-americana de Integração (Aladi) e também fora incluído entre as regras multilaterais de comércio desde a Parte IV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

bilateral entre Brasil e Argentina.¹² Tal acordo tinha o potencial de impactar significativamente as economias do Uruguai e do Paraguai, países menores e altamente dependentes do comércio exterior com a Argentina e o Brasil. Temiam a erosão das tarifas preferenciais estabelecidas bilateralmente com o Brasil e a Argentina a partir da liberalização comercial entre eles.¹³ Por essa razão, Uruguai e Paraguai preferiram participar do acordo em vez de arriscar perder acesso preferencial aos mercados dos vizinhos maiores. Em outras palavras, eles se viram forçados a fazer parte do Mercosul, uma vez que o *status quo* deixou de ser uma opção atraente.¹⁴

Nesse contexto, Uruguai e Paraguai não solicitaram formalmente um tratamento preferencial explícito. Sua única exigência foi maior flexibilidade – e especialmente prazos mais longos – para alcançar a liberalização total do comércio intrabloco. Assim, o Art. 6º do Tratado de Assunção afirma que “os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial”. A ênfase do tratado, contudo, é ao princípio da reciprocidade e não há qualquer menção ao termo “assimetria” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

No que concerne ao Art. 6º do Tratado de Assunção, os tratamentos diferenciais do programa de liberalização se referiam a um ano adicional para completar esse programa para o Paraguai e Uruguai,¹⁵ a um maior número de produtos na lista de exceções à liberalização comercial intrabloco desses países¹⁶ e à regras de origem mais flexíveis para o Paraguai.¹⁷ Também foi concedido tratamento especial em nível setorial nas indústrias açucareiras e automotivas, eximidas da liberalização comercial intrabloco e, a partir de 1994, das disciplinas comerciais comuns.¹⁸

12. Em 1988, os governos do Brasil e da Argentina assinaram bilateralmente o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, ratificado pelos legislativos de ambos os países em 1989. O Art. 2o do tratado afirmava que os Estados-membros implementariam todos os compromissos “de acordo com os princípios do gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria”. Em julho de 1990, os governos assinaram a Ata de Buenos Aires, a qual estabelecia o Programa de Liberalização Comercial, baseado em cortes tarifários lineares, automáticos e generalizados.

13. Em particular, o Uruguai temia a erosão dos benefícios advindos do Acordo de Complementação Econômica, no 2, Brasil – Uruguai de 1983 e do Convênio Argentino – Uruguai de Complementação Econômica (Cauce) de 1975.

14. Krasner (1981) usa o conceito de *metapoder* para se referir à capacidade dos Estados de alterar as regras de instituições internacionais, de forma a coagir outros a aderir a acordos que podem não ser de seu interesse mas que são ainda assim preferíveis ao *status quo*. Outro exemplo seria o da Suécia, que inicialmente não se mostrava disposta a aderir à UE, mas que, após sua criação e consolidação, percebeu que os custos de ficar de fora seriam demasiadamente altos.

15. Os países menores tiveram até 31 de dezembro de 1995 para eliminar todas as exceções à liberalização comercial intrabloco.

16. Brasil, 324 produtos; Argentina, 394; Paraguai, 439; Uruguai, 960.

17. A proposta de regra de origem para o Paraguai seria de 50% em vez de 60% do valor agregado regional.

18. A exclusão do açúcar das disciplinas comerciais comuns resultou da estrutura assimétrica do apoio oferecido pelo setor público nos diferentes países-membros do Mercosul e da influência dos cultivadores de cana-de-açúcar e das usinas na Argentina e no Uruguai. Já a exceção do setor automotivo estendeu a vigência de acordos bilaterais e foi decisiva para a manutenção da indústria automotiva uruguaia, cujos principais mercados eram o brasileiro e o argentino, assim como o estabelecimento de indústrias de autopeças na Argentina após a desvalorização do real em 1999 (BOUZAS, 2003, p. 10).

Não obstante, a necessidade de elaboração e implementação de políticas regionais para compensar as assimetrias estruturais e de políticas no Mercosul e as disputas distributivas que elas geram é sugerida tanto pelos dados empíricos do bloco como pelas teorias de integração regional. Por um lado, há razões teóricas para se acreditar que a liberalização comercial e de investimentos por si só é incapaz de assegurar a convergência nos níveis de desenvolvimento entre os Estados-membros e regiões subnacionais.¹⁹ Ademais, os efeitos de polarização ou as economias de aglomeração são mais prováveis em acordos de integração entre países em desenvolvimento (VENABLES, 2001, p. 16). Dessa forma, se não compensados por meio de políticas regionais, os conflitos distributivos advindos das profundas assimetrias existentes entre os membros do Mercosul podem minar a legitimidade do bloco e motivar a oposição de Estados e agentes econômicos subnacionais ao processo de integração.

Por outro lado, os dados empíricos disponíveis indicam que a disparidade de tamanho entre o Brasil e os demais blocos não tem sido reduzida desde o início do século XXI, conforme será demonstrado nesse capítulo. Apesar da carência de estudos sobre os efeitos distributivos do Mercosul, há evidências que o bloco tem produzido maior concentração econômica (CALFAT; FLORES, 2001). Além disso, alguns estudos concluem que as regiões Sul e Sudeste do Brasil têm melhores condições para se beneficiar da integração do que as demais, em razão de sua maior proximidade geográfica dos grandes mercados, sua estrutura produtiva diversificada e sua disponibilidade de infraestrutura de transportes (CANUTO; PORTO, 2002; HADDAD *et al.*, 2002 *Apud* BOUZAS, 2005, p. 18). Outrossim, há estudos que demonstram que os ganhos da integração de mercados dos menores países do Mercosul, Uruguai e Paraguai, têm sido pequenos ou inexistentes (MASI; BITTENCOURT, 2001; QUIJANO, 2002; BORDA; MASI, 2002).

Conquanto as assimetrias estruturais resultem de atributos cuja mudança é necessariamente lenta e ocorre apenas no longo prazo, isso não significa que elas não devam ser combatidas no Mercosul. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) representa o principal instrumento para esse fim e reflete o crescente reconhecimento – sobretudo a partir de 2003 – de que somente se e quando as assimetrias estruturais forem reduzidas haverá a possibilidade de avanço no processo de integração regional. O Art. 1º da Decisão do CMC 18/2005, que criou este fundo, tem um duplo foco de atuação, tanto nas *economias menores* como nas *regiões menos desenvolvidas*.

19. Segundo a nova geografia econômica, incentivos de escala e aglomeração industrial induzem as firmas a se mudarem para a região ou o país com maior mercado (KRUGMAN; VENABLES, 1990; KRUGMAN, 1991).

Fosse o critério para concessão dos benefícios do Focem o mesmo adotado na maior parte das políticas de combate às assimetrias da UE,²⁰ baseado objetivamente na desigualdade de renda entre países conforme medida pelo PIB *per capita*, o Uruguai não seria beneficiado. Ademais, os países relativamente grandes ou ricos no âmbito do Mercosul não os são no âmbito global, ao contrário da Alemanha, da França e do Reino Unido (GIORDANO *et al.*, 2004, p. 17).

No que concerne às assimetrias políticas, a experiência do Mercosul contesta a tese de que elas são mais facilmente combatidas que as estruturais. Divergências entre preferências nacionais legítimas não são facilmente superadas. Ademais, a harmonização de políticas macroeconômicas requer não somente a renúncia de autonomia por parte dos países-membros, mas também um processo custoso de capacitação institucional tanto em âmbito nacional como regional. Por exemplo, uma condição *sine qua non* para tal harmonização é o emprego das mesmas metodologias estatísticas, assim como maior coleta e disponibilização de dados nos países-membros, mas esse processo avança lentamente e ainda não foi concluído.²¹ Na falta de fontes de estatísticas mais refinadas e padronizadas para uma série de indicadores de política econômica, como, por exemplo, volume de crédito à exportação e de subsídios para o conjunto dos países do Mercosul, a análise das assimetrias de políticas se torna inviável. Por tal razão, esse trabalho se limitará à análise das assimetrias estruturais e das políticas adotadas para combatê-las.

Por fim, não obstante a o impacto da crise financeira global de 2008 nos países mais pobres da UE, a experiência do bloco demonstra que as políticas de combate às assimetrias apresentaram pelo menos inicialmente resultados positivos no que tange ao crescimento econômico e ao emprego; garantindo a liberalização comercial e financeira intrabloco e promovendo a convergência entre as taxas de crescimento das regiões europeias.²² De fato, Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda apresentaram durante o fim do século XX e o início do século XXI melhoria em seus indicadores econômicos, sendo o exemplo mais notável o da Irlanda, cuja renda *per capita* subiu de 64% da média dos países-membros, em 1983, para quase 90%, em 1995 (SAPIR, 2003, p. 18).

Na seção 2, será apresentado um diagnóstico das assimetrias estruturais no Mercosul desde sua criação até o presente. Na seção 3, serão examinados os históricos das políticas de combate às assimetrias adotadas no bloco. Por fim, nas considerações finais, são oferecidas algumas propostas para aprimorar essas políticas.

20. Países relativamente menores como Holanda e Luxemburgo são contribuintes líquidos ao orçamento da UE.

21. Os bancos centrais e os ministérios de economia dos países-membros do Mercosul já trabalham em manuais fiscais, monetários e de balanço de pagamentos. Os dados referentes à produção industrial e ao desemprego ainda não estão sendo uniformizados.

22. Para uma análise da experiência europeia para a redução de assimetrias de políticas, ver Veiga (2007).

2 ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS NO MERCOSUL (1991-2008): UM DIAGNÓSTICO

A criação do Tratado de Assunção foi condicionada por uma visão liberal do processo de integração, na qual o problema das assimetrias aparecia de forma marginal.²³ Integrando países tão distintos social, política e economicamente quanto o Brasil e o Paraguai, o Mercosul traz em si elementos que atestam a relevância do tema destas. Pode-se observar no bloco um exemplo do incremento de interdependência assimétrica entre seus membros, o que leva ao Brasil, pelo seu poder econômico e político na região, a responsabilidade de lidar de forma adequada com o problema das assimetrias que se observam no quadro de integração regional.

A presente seção visa identificar e analisar, com o uso de dados estatísticos, as assimetrias estruturais no Mercosul, desde sua criação em 1991 até 2008, as quais se configuram como de maior importância no estágio de integração em que se encontra o bloco. No intuito de verificar como as assimetrias estruturais vêm se desenvolvendo desde o Tratado de Assunção, apresentar-se-á nesta seção estatísticas socioeconômicas e comerciais sobre os países-membros do Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai). Além de dados agregados em âmbito nacional, alguns indicadores para regiões subnacionais serão apresentados no sentido de auxiliar na ampliação do debate acerca do problema das assimetrias, incluindo assim aspectos importantes relativos às desigualdades entre sub-regiões de países integrantes do bloco.

TABELA 1
Mercosul – indicadores básicos selecionados – 2008

País	População (milhares de pessoas)	PIB em PPP, (bilhões de US\$)	PIB per capita em PPP, (US\$)
Brasil	191.870	1.981,21	10.465,80
Argentina	39.750	572,86	14.408,32
Paraguai	6.150	29,4	4.785,98
Uruguai	3.200	42,54	12.784,53
Mercosul	240.970	2.626,01	10.611,16

Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

Ao se analisarem os indicadores referidos na tabela (estatísticas de população, PIB e PIB *per capita* relativos ao ano de 2008 para os países do Mercosul), observa-se muito claramente o desnível existente entre o Brasil e os demais países do bloco em termos populacionais e econômicos (tabela 1). Com uma população que representa quase 80% daquela do Mercosul e um PIB superior a 75% do PIB do conjunto de países do bloco, o Brasil desponta, à primeira vista, como o

23. É importante reiterar que alguma flexibilidade foi dada às menores economias, Paraguai e Uruguai, em relação às regras de origem e à adequação ao tratado em temporalidade mais estendida.

gigante líder do processo de integração, com indicadores que destoam de forma significativa do restante do bloco. Contudo, tomando-se o PIB *per capita* para análise, tem-se um quadro no qual, não obstante a significativa melhoria deste indicador no Brasil nos últimos anos, a Argentina apresenta o mais expressivo resultado, seguida do Uruguai e do Brasil, em PIBs medidos pela paridade do PPP. Assim, ao contrário da UE, em que os tamanhos e os graus de desenvolvimento das economias nacionais tendem a coincidir, no Mercosul, observa-se que o maior país em “tamanho” populacional e econômico não se apresenta igualmente descolado do bloco quando se discute em PIB *per capita*.

O peso relativo em termos populacionais do Brasil no Mercosul obteve uma variação ascendente, mas moderada, se analisado desde 1991 a 2008. Como mostra a tabela 2, em 1991, quando o bloco foi instituído, o Brasil tinha uma população relativa a 78,7% daquela do bloco, contra 17,4% da Argentina, 2,3% do Paraguai e 1,6% do Uruguai. Já em 2008, a participação da população brasileira na população do Mercosul subiu para 79,6%, assim como a do Paraguai, que chegou a 2,6%, tendo a da Argentina e a do Uruguai caído para 16,4% e 1,3%, respectivamente. Tais estatísticas parecem indicar certo descompasso na transição demográfica entre os países do bloco, tendo a Argentina e principalmente o Uruguai, países com melhores indicadores sociais, alcançado um patamar de crescimento populacional inferior àqueles do Brasil e do Paraguai.

TABELA 2
Mercosul – população
 (Em milhões de habitantes e %)

País	1991		1995		1999		2003		2008	
	Total	Mercosul (%)	Total	Mercosul (%)	Total	Mercosul (%)	Total	Mercosul (%)	Total	Mercosul (%)
Argentina	32,97	17,4	34,78	17,2	36,4	17,0	37,87	16,8	39,75	16,5
Brasil	149,09	78,7	158,88	78,8	168,75	79,0	178,99	79,2	191,87	79,6
Paraguai	4,35	2,3	4,78	2,4	5,2	2,4	5,63	2,5	6,15	2,6
Uruguai	3,11	1,6	3,2	1,6	3,3	1,5	3,38	1,5	3,2	1,3
Mercosul	189,52	100,0	201,64	100,0	213,65	100,0	225,87	100,0	240,97	100,0

Fonte: FMI.

Contrariamente ao observado em relação ao peso populacional do Brasil, a participação do país no PIB do Mercosul teve ligeira queda se comparada aos dados do PIB, segundo PPP, de 1991 a 2008. Em 1991, o PIB do Brasil representava 77,4% deste indicador no bloco, contra 19,7%, 1,2% e 1,7% dos PIBs da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, respectivamente. Já em 2008, a participação do PIB brasileiro no do Mercosul foi de 75,4%, tendo o da Argentina alcançado 21,8% de participação; o do Paraguai, 1,1%; e o do Uruguai, 1,6%.

TABELA 3
Mercosul – PIB em PPP
 (Em bilhões de US\$ e %)

País	1991		1995		1999		2003		2008	
	ppp (PIB)	Mercosul (% do PIB)	ppp (PIB)	Mercosul (% do PIB)	ppp (PIB)	Mercosul (% do PIB)	ppp (PIB)	Mercosul (% do PIB)	ppp (PIB)	Mercosul (% do PIB)
Argentina	208,56	19,7	274,13	20,5	333,42	21,7	333,4	19,0	572,86	21,8
Brasil	817,33	77,4	1.026,33	76,6	1.154,93	75,3	1.377,81	78,4	1.981,21	75,4
Paraguai	12,82	1,2	16,44	1,2	17,9	1,2	19,93	1,1	29,4	1,1
Uruguai	17,87	1,7	22,83	1,7	27,32	1,8	26,2	1,5	42,54	1,6
Mercosul	1.056,58	100,0	1.339,73	100,0	1.533,57	100,0	1.757,34	100,0	2.626,01	100,0

Fonte: FMI.

É importante ressaltar que com a crise argentina no início deste século, que levou consigo principalmente o Uruguai – país que tem seus ciclos econômicos relativamente atrelados aos da Argentina –, a participação relativa das economias desses países no PIB do Mercosul caiu, o que fez que fosse elevada então a participação da economia do Brasil no total do PIB do bloco para 78,4%, como pode ser observado na tabela 3, ao se analisarem os dados para 2003.²⁴ Ainda que o participação da economia argentina no PIB do Mercosul tenha se recuperado de 2003 a 2008, o peso econômico do Brasil no bloco persiste incontestável, tendo seu PIB representado sempre participações superiores a 75% do PIB do bloco, seja em momentos de crise interna, seja em momentos de crescimento acelerado dos parceiros que conformam o Mercosul.

TABELA 4
Mercosul – PIB *per capita* em PPP
 (Em US\$)

País	1991	1995	1999	2003	2008
Argentina	6.332,51	7.889,66	9.183,10	8.803,83	14.408,32
Brasil	5.487,89	6.466,27	6.861,01	7.697,90	10.465,80
Paraguai	2.948,63	3.441,81	3.449,83	3.539,89	4.785,98
Uruguai	5.641,87	7.011,95	8.145,84	7.932,07	12.784,53
Mercosul	5.102,72	6.202,42	6.909,94	6.993,42	10.611,16

Fonte: FMI.

Como já mencionado anteriormente, ao se analisarem as estatísticas relativas ao PIB *per capita*, segundo paridade de poder de compra, dos países do Mercosul, observa-se que a posição brasileira não é de destaque nem segue o

24. Flutuações econômicas e choques externos afetaram de forma importante o Mercosul ao desestabilizarem e/ou prejudicarem fortemente as economias dos países do bloco, com impactos na configuração de suas assimetrias.

padrão apresentado quando das comparações em tamanho de PIB e de população com os parceiros do bloco. Em 1991, como mostra a tabela 4, o Brasil tinha um PIB *per capita* inferior a US\$ 5.500,00, ao passo que o da Argentina ultrapassava a marca dos US\$ 6.300,00. Naquele ano, o Uruguai tinha um indicador também superior ao do Brasil, com cerca de US\$ 5.600,00, e o Paraguai, o mais pobre dos países da região, não chegava aos US\$ 3.000,00. Se tomarmos como referência o PIB *per capita*, de acordo com a paridade de poder de compra do bloco em 1991, como apresentado na tabela 5, a seguir, constata-se que a Argentina apresentava um PIB *per capita* 24% superior à média do Mercosul; o do Uruguai era 11% superior; o do Brasil, 8% superior; tendo o Paraguai um PIB *per capita* 52% inferior ao do bloco. Neste ponto, as assimetrias tomam posição invertida relativamente ao Brasil, uma vez que ele figura, juntamente com o Paraguai, no grupo dos países com menor PIB *per capita* quando da criação do Mercosul.

TABELA 5
Mercosul – PIB *per capita* em PPP
(Em % do PIB)

País	1991	1995	1999	2003	2008
Argentina	124	127	133	126	136
Brasil	108	104	99	110	99
Paraguai	58	55	50	51	45
Uruguai	111	113	118	113	120
Mercosul	100	100	100	100	100

Fonte: FMI.

Em perspectiva temporal mais extensa, de 1991 a 2008, observa-se uma clara tendência de incremento no PIB *per capita* do Brasil, chegando a US\$ 10.465,80 em 2008, valor 91% superior àquele de 1991, mas 1% abaixo da média do Mercosul. Por outro lado, a Argentina, mesmo com a queda substancial em seus indicadores socioeconômicos com a crise do início do século XXI, teve seu PIB *per capita* sempre acima da média do bloco, inclusive com incremento importante no período de recuperação econômica após 2002, sendo 36% superior ao PIB *per capita* em 2008, 26% em 2003. O Uruguai, seguindo o padrão argentino, e mesmo com os efeitos da crise, apresentou um crescimento relativo de seu PIB *per capita*, quando comparado aos demais países do bloco. Contudo, o Paraguai demonstrou queda no indicador relativo ao longo do período, apresentando, em 2008, um PIB *per capita* que correspondeu a apenas 45% do do Mercosul. Assim, ao se analisar o PIB *per capita* dos países do Mercosul de 1991 a 2008, observam-se uma queda relativa do indicador para o Brasil e o Paraguai e, paralelamente, uma melhoria dos indicadores da Argentina e do Uruguai, reforçando um padrão de assimetrias encontrado quando da assinatura do Tratado de Assunção.

TABELA 6
Mercosul – Desenvolvimento humano e desigualdades – 2007

País	IDH	Ranking do IDH	Índice de Gini
Argentina	0,866	49	50,0
Brasil	0,813	75	55,0
Paraguai	0,761	101	53,2
Uruguai	0,865	50	46,2

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Ao se analisar o IDH²⁵ e o Índice de Gini²⁶ dos países do Mercosul, tem-se uma repetição do padrão observado para o PIB *per capita*: o Brasil apresenta indicadores piores do que os da Argentina e do Uruguai, ficando à frente apenas do Paraguai. Em 2007, o Brasil apresentava IDH de 0,813, sendo o 75º no *ranking* do PNUD; enquanto a Argentina, com IDH de 0,866, estava na 49ª posição; e o Uruguai, com IDH de 0,865, na 50ª posição. O Paraguai aparecia na 101ª posição, com IDH de 0,761. No que concerne ao Índice de Gini, que afere o nível de concentração de renda no país, o Brasil desponta como o país com maior desigualdade interna entre aqueles do Mercosul, seguido imediatamente pelo Paraguai.

Pode-se observar que o Brasil vem melhorando nos últimos anos seus indicadores socioeconômicos, mas em muitos deles ainda se posiciona atrás da Argentina e do Uruguai, por exemplo, no que concerne a indicadores como PIB *per capita*, IDH e Índice de Gini. Entretanto, as melhorias dos dados agregados do Brasil, e também os da Argentina, escondem desigualdades internas muitas vezes gritantes.

Destarte, além da análise dos dados socioeconômicos agregados em âmbito nacional, é importante se levar em conta alguns indicadores por regiões no sentido de ampliar o debate acerca do problema das assimetrias no Mercosul. A ideia é sair de uma lógica puramente nacional acerca das assimetrias no bloco e adentrar em exame mais aprofundado que traga à pauta as subdivisões internas nos Estado-membros do Mercosul, evidenciando assim aspectos relevantes relativos às desigualdades regionais e às *regiões deprimidas* em cada país.²⁷

25. O *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH) é calculado a partir de três componentes: o PIB *per capita*, corrigido pelo poder de compra da moeda de cada país; a *longevidade*, auferida pela expectativa de vida ao nascer; e a educação, computado por meio do índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Os três componentes têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Quanto mais próximo da unidade, maior o desenvolvimento humano de um determinado lugar. Para mais informações, www.pnud.org.br.

26. O *Índice de Gini* mede o grau de desigualdade existente na distribuição da renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de zero, quando não há desigualdade, tendo a renda de todos os indivíduos o mesmo valor, a cem, quando a desigualdade é máxima, e apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula. Para mais informações, ver www.pnud.org.br.

27. Um interessante estudo das assimetrias no Mercosul observadas a partir de grandes sub-regiões foi desenvolvido por Bouzas (2005).

TABELA 7
Mercosul – PIB *per capita* por regiões – 2004

País, estado ou província	PIB per capita (em US\$)	País, estado ou província	PIB per capita (em US\$)
Maranhão, BR	856	Catamarca, AR	2.558
Piauí, BR	901	Minas Gerais, BR	2.733
Paraguai, todo o país	1.145	Mato Grosso do Sul, BR	2.788
Tocantins, BR	1.177	Entre Ríos, AR	2.856
Alagoas, BR	1.208	Mato Grosso, BR	3.167
Paraíba, BR	1.298	Espírito Santo, BR	3.207
Ceará, BR	1.299	Paraná, BR	3.342
Roraima, BR	1.521	Mendoza, AR	3.418
Pará, BR	1.555	Buenos Aires, AR	3.493
Acre, BR	1.602	Amazonas, BR	3.564
Formosa, AR	1.620	Santa Fe, AR	3.673
Sgo. Del Estero, AR	1.639	Córdoba, AR	3.787
Rio Grande do Norte, BR	1.673	Santa Catarina, BR	3.789
Corrientes, AR	1.767	Uruguai, todo o país	3.851
Pernambuco, BR	1.786	Río Negro, AR	3.855
Chaco, AR	1.883	La Pampa, AR	4.145
Salta, AR	1.944	Rio Grande do Sul, BR	4.151
Rondônia, BR	1.945	São Paulo, BR	4.278
Bahia, BR	1.979	San Luis, AR	4.517
Misiones, AR	2.053	Rio de Janeiro, BR	4.562
Sergipe, BR	2.113	Chubut, AR	4.695
Amapá, BR	2.118	Neuquén, AR	5.794
Tucumán, AR	2.127	Distrito Federal (DF), BR	5.944
Jujuy, AR	2.223	Santa Cruz, AR	6.713
San Juan, AR	2.262	Tierra del Fuego, AR	9.183
Goiás, BR	2.338	Ciudad de Bs. As., AR	12.950
La Rioja, AR	2.537		

Fontes: FMI e Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Obs.: Os únicos dados desagregados para as regiões da Argentina disponíveis são os referentes a 2004.

A tabela 7 apresenta o PIB *per capita* por regiões, em 2004, levando-se em conta: os 26 estados mais o DF no Brasil; as 24 províncias argentinas, inclusive a cidade de Buenos Aires; e o Paraguai e o Uruguai enquanto regiões em si.²⁸

28. Devido à extensão territorial e populacional das regiões consideradas para o Brasil e a Argentina, fez-se a escolha pela apresentação do Paraguai e do Uruguai enquanto unidades para comparação com estas.

TABELA 8
Mercosul – IDH por regiões – 2004

País, estado ou província	Valor do IDH	País, estado ou província	Valor do IDH
Maranhão, BR	0,636	Tucumán, AR	0,769
Alagoas, BR	0,649	Mato Grosso, BR	0,773
Piauí, BR	0,656	Minas Gerais, BR	0,773
Paraíba, BR	0,661	Entre Ríos, AR	0,775
Sergipe, BR	0,682	San Juan, AR	0,775
Bahia, BR	0,688	Goiás, BR	0,776
Acre, BR	0,697	La Rioja, AR	0,777
Ceará, BR	0,700	Mato Grosso do Sul, BR	0,778
Pernambuco, BR	0,705	Santa Fe, AR	0,785
Rio Grande do Norte, BR	0,705	Buenos Aires, AR	0,785
Tocantins, BR	0,710	Paraná, BR	0,787
Amazonas, BR	0,713	Córdoba, AR	0,789
Pará, BR	0,723	Mendoza, AR	0,790
Rondônia, BR	0,735	La Pampa, AR	0,793
Jujuy, AR	0,741	Río Negro, AR	0,794
Roraima, BR	0,746	Neuquén, AR	0,801
Formosa, AR	0,747	Rio de Janeiro, BR	0,807
Amapá, BR	0,753	Rio Grande do Sul, BR	0,814
Misiones, AR	0,753	Chubut, AR	0,816
Paraguai, todo o país	0,755	Santa Cruz, AR	0,819
Chaco, AR	0,755	São Paulo, BR	0,820
Sgo. Del Estero, AR	0,757	Santa Catarina, BR	0,822
Corrientes, AR	0,758	Tierra del Fuego, AR	0,823
Espírito Santo, BR	0,765	Ciudad de Bs. As., AR	0,836
Salta, AR	0,765	Uruguai, todo o país	0,840
Catamarca, AR	0,767	DF, BR	0,844
San Luis, AR	0,768		

Fontes: PNUD e MRE.

Obs.: Os únicos dados desagregados para as regiões da Argentina disponíveis são os referentes a 2004.

Ao se utilizar o critério da UE para caracterização de regiões de menor desenvolvimento relativo para o uso do Fundo Social Europeu (ter o PIB *per capita* inferior a 75% da média do bloco), tem-se a seguinte configuração das assimetrias regionais:

1. Dois estados brasileiros, Piauí e Maranhão, têm PIB *per capita* inferior ao do Paraguai. Estes têm uma população de aproximadamente 10 milhões de pessoas, superior às populações do Paraguai e do Uruguai juntas.
2. Dos 27 estados do Brasil, apenas quatro (RS, SP, RJ e DF) têm PIB *per capita* superior ao do Uruguai.
3. A Cidade de Buenos Aires tem PIB *per capita* duas vezes superior ao do Distrito Federal, o maior do Brasil, e três vezes superior ao do Estado de São Paulo; e
4. Das regiões com PIB *per capita* inferior a 75% da média para o Mercosul, nove são da Argentina e 16, do Brasil, além do Paraguai.

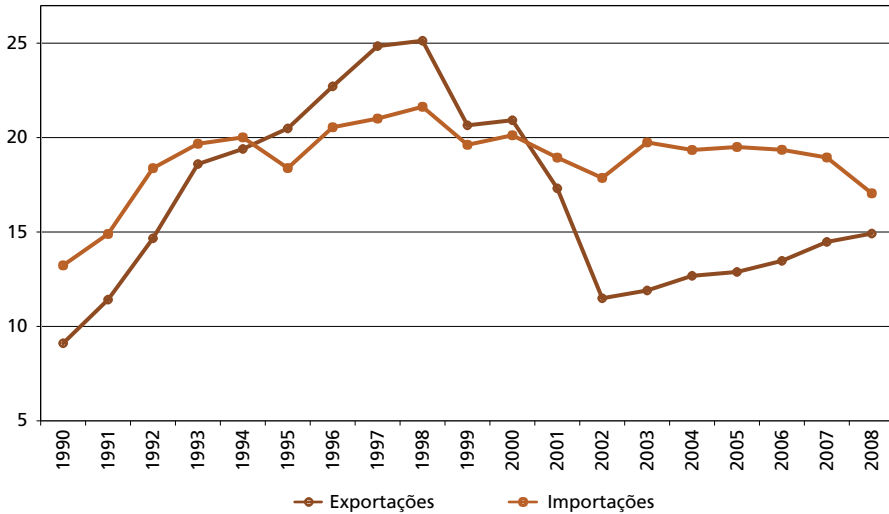
Utilizando-se dos mesmos critérios de seleção de regiões da tabela anterior, a tabela 8 apresenta os IDHs das regiões selecionadas. Um exame dos dados evidencia a posição inferior do desenvolvimento humano em diversos estados da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil se comparados ao Paraguai, por exemplo. As 14 piores posições do *ranking* são ocupadas por estados brasileiros dessas regiões, tendo o Maranhão o pior IDH do Mercosul. O Paraguai, assim como em termos de PIB *per capita*, figura na lista dos piores IDHs do bloco, tendo o Brasil 16 estados com IDH inferior ao do Paraguai. Já o Uruguai está entre os melhores, ficando atrás apenas do DF do Brasil, o qual tem o melhor IDH do Mercosul. Destarte, ficam evidentes as desigualdades existentes na maior economia do bloco, assim como na Argentina.

Voltando-se para os indicadores comerciais do Mercosul e buscando sua interface com o quadro estrutural das assimetrias, cabe destacar o crescimento dos fluxos de comércio entre 1991 e 1998. O incremento no total exportado e importado entre os países do bloco em relação ao total de exportações e importações deu legitimidade e garantiu o sucesso econômico-comercial do Mercosul em seus primeiros anos de existência (gráfico 1). Contudo, com a sequência de crises que assolaram os países da região, houve uma clara perda de importância relativa do comércio intrabloco, com a participação de exportações deste tipo caindo de 25% em 1998 para cerca de 11% em 2002, por exemplo. Desde então, houve uma lenta retomada da participação das exportações intrabloco, conjugada com uma leve tendência de queda da participação das importações intrabloco nos últimos anos. De toda forma, a participação deste tipo de comércio no total do comércio exterior do Mercosul ainda não retomou níveis de 1992, quando o processo de integração dava seus primeiros passos.

GRÁFICO 1

Participação do comércio intraMercosul no comércio total – 1990-2008

(Em %)



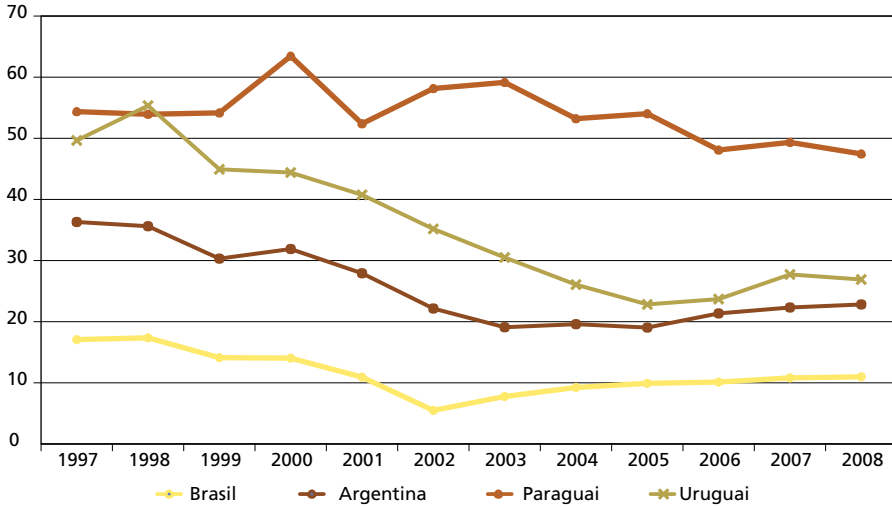
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Como era de se esperar, dado o grau de assimetrias estruturais presentes no processo de integração do Mercosul, os países menores, Paraguai e Uruguai, têm nos parceiros do bloco um importante mercado para exportação (gráfico 2). A partir deste gráfico, pode-se observar os custos para as pequenas economias relativos à não participação ou à eventual saída do bloco. Chama atenção, contudo, a clara tendência de queda na participação das exportações para o Mercosul nas exportações totais do Paraguai e do Uruguai desde 1997. Se naquele ano e no seguinte, 1998, as exportações para o Mercosul representavam mais de 50% do total exportado pelo Uruguai e mais de 60%, em 2000, do total exportado pelo Paraguai, tais índices estavam, em 2008, inferiores a 30% no primeiro e a 50% no segundo. A queda significativa da importância das exportações para o bloco no Uruguai parece indicar, além de efeitos negativos das crises do período, uma busca por diversificação de destinos de exportações. É igualmente digno de nota que a participação das exportações para o Mercosul no total exportado por Brasil e Argentina em 2008 não alcançaram os níveis de 1997. No caso do Brasil, houve uma clara diversificação de destino de exportações nos últimos anos, o que, somado às crises dos países vizinhos, dificultou a retomada de importância de exportações para o Mercosul aos níveis da década de 1990.

GRÁFICO 2

Participação das exportações para o Mercosul em relação ao total exportado por cada país – 1990- 2008

(Em %)



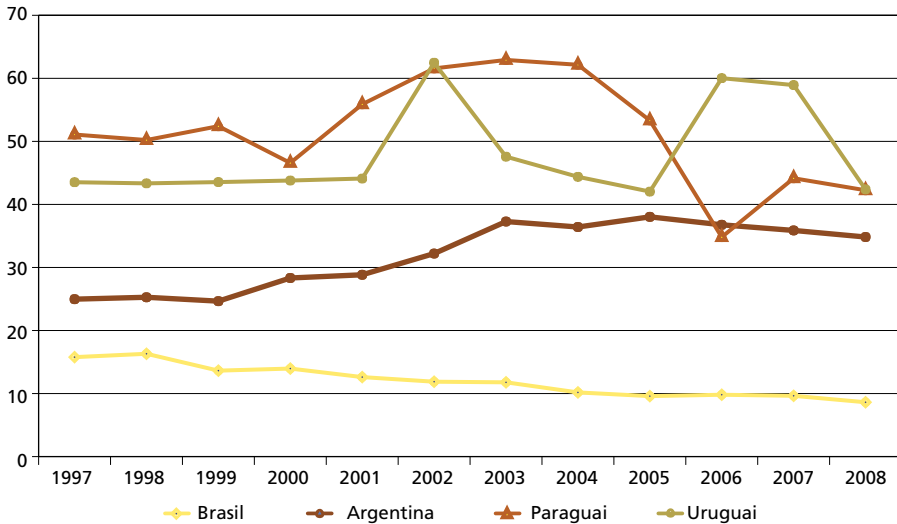
Fontes: FMI e bancos centrais.

Ao se tomar por base o quadro estrutural de assimetrias no Mercosul, no qual a importância da economia brasileira na região fica patente, surge a discussão sobre o papel do país como “comprador de última instância”, ou locomotiva econômica do bloco. Segundo essa visão, o Brasil deveria ter uma atuação enquanto garantidor, via importações e saldo comerciais negativos, de parte da demanda efetiva nos demais países do bloco, fomentando o crescimento econômico dos parceiros menores e menos estruturados economicamente. Todavia, os dados são claros em apresentar um quadro em que na maioria dos anos observa-se o inverso: o Brasil importando menos dos parceiros do Mercosul e tendo superávits comerciais com quase todos eles. Os gráficos a seguir dão conta desse fenômeno.²⁹

29. É importante colocar que uma análise desagregada no âmbito das entidades subnacionais dos países-membros do Mercosul fica impossibilitada dadas as inexistências de estatísticas de comércio entre estas. Se tal análise fosse possível, talvez se pudesse observar um comportamento semelhante àquele do quadro de PIB *per capita* e de IDH, um vez que há uma clara concentração espacial do processo de integração, no Sul-Sudeste do Brasil e na província cidade de Buenos Aires na Argentina.

GRÁFICO 3

Participação das importações do Mercosul em relação ao total importado por cada país – 1990-2008



Fontes: FMI e Bancos Centrais.

Como se observa no gráfico 3, há uma tendência de crescimento da participação das importações do Mercosul para a Argentina no período 1997-2008. Para o Paraguai e o Uruguai, verifica-se uma maior participação relativa das importações do Mercosul para seus mercados, assim como para as exportações, ainda que com flutuações importantes ao longo do período em análise. Destarte, fica clara a maior dependência comercial destes países em relação ao bloco, o que denota as assimetrias estruturais encontradas no Mercosul.

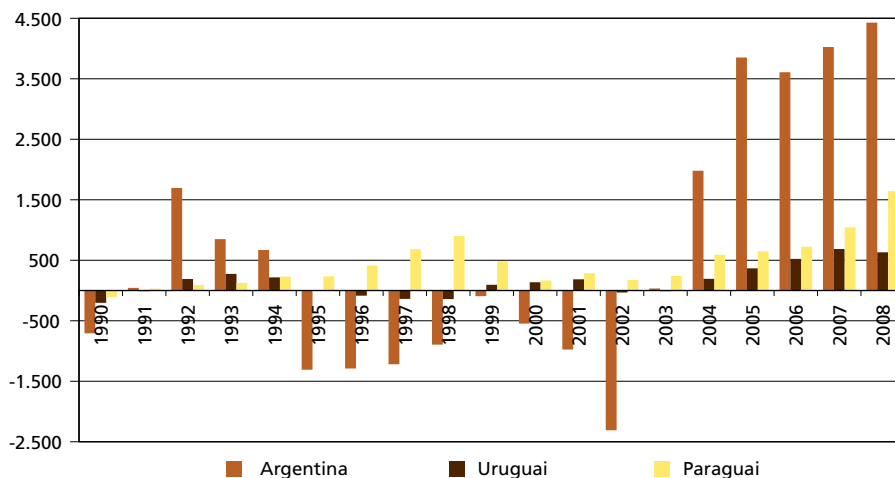
A participação das importações vindas de países do bloco econômico para o Brasil no total das importações brasileiras vem caindo paulatinamente há 12 anos, saindo de cerca de 16%, em 1997, para 8,6% em 2008. Ademais, vale salientar que a importação de bens intermediários ganhou participação na pauta de importações vindas do Mercosul para o Brasil, no período em análise, em detrimento de bens de consumo. Segundo a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do MIDC, a participação de bens intermediários na pauta de importações vindas do Mercosul para o Brasil saiu de 39,5% em 1998 para 49,1% em 2008. Já a de bens de consumo caiu de 43,8% em 1998 – sendo 19,2% de bens duráveis e 24,6% de não duráveis – para 29,5% em 2008 – com 17,2% da participação de bens duráveis e 12,3% da de bens não duráveis.

A ideia do Brasil como locomotiva econômico-comercial do bloco perde força também quando se observa o balanço comercial do Brasil com os parceiros do Mercosul. O gráfico 4 sintetiza tais dados, de 1990 a 2008. Ao se analisar os dados, constata-se que o Brasil obteve superávits constantes, desde a criação do bloco,

com o Paraguai. Com o Uruguai e a Argentina, observa-se flutuação entre superávits e déficits ao longo do período, tendo, contudo, uma predominância do primeiro país em relação ao segundo, seja em número de anos, seja em valores absolutos.³⁰

GRÁFICO 4

Saldo da balança comercial do Brasil com países do Mercosul – 1990-2008



Fonte: MDIC.

A partir dos dados apresentados, verifica-se que o papel que o Brasil poderia ter como “comprador de última instância” perante os países parceiros do Mercosul não encontra bases na realidade do comércio e da economia do bloco. Tal papel, se exercido de fato, poderia ser um importante elemento para lidar com as assimetrias estruturais presentes entre os países do Mercosul e ajudaria igualmente a reforçar a liderança brasileira no processo de integração regional.

3 O TRATAMENTO DAS ASSIMETRIAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL – 1991-2008

3.1 A inflexão na posição do Mercosul em relação à temática das assimetrias

Normalmente, os autores que escrevem sobre Mercosul, seja para defender o atual modelo de integração, seja para criticá-lo, utilizam critérios que permitem dividir o processo de constituição do bloco sub-regional em diferentes fases. Um recorte muito comum separa o referido processo em três estágios distintos. O primeiro compreende o período entre 1991 e 1998, em que a estrutura político-institucional do Mercosul é consolidada e, concomitantemente, a corrente de comércio intrabloco atinge seu paroxismo. O segundo, que vai de 1999 a 2002, diz respeito à crise econômico-comercial do Mercosul, iniciada após a maxidesvalorização da moeda brasileira

30. Para uma análise do Mercosul com dados econômicos e comerciais, ver Baumann e Mussi (2006).

e que, posteriormente, se agrava com a crise financeira argentina decorrente do fim do regime cambial adotado até então (*currency board* – 1991-2001). O terceiro, que se inicia em 2003, tem sido caracterizado como uma tentativa de retomada do processo de integração a partir de uma nova perspectiva, em que se procura conferir maior visibilidade às dimensões social e político-institucional da integração, não se restringindo, portanto, apenas a aspectos comerciais (HOFFMANN *et al.*, 2008).

Embora essa divisão do bloco em fases com base em critérios de expansão/retração dos fluxos comerciais ou/e de fortalecimento/enfraquecimento institucional seja didática e ajude a compreender de que maneira as conjunturas políticas e econômicas, vivenciadas pelos países-membros, afetam o processo de integração, ela não contempla outra dimensão de análise do Mercosul, indispensável para o fortalecimento do bloco, que concerne às assimetrias existentes entre os países-membros.

Como mencionado anteriormente, desde a constituição do bloco, as pronunciadas assimetrias (estruturais e de políticas) existentes entre os Estados do Mercosul têm-se revelado um desafio para o aprofundamento do processo de integração. Como previamente assinalado, estas dificultam a existência de ganhos mútuos entre nações integrantes do bloco, o que tende não só a reforçar as diferenças existentes no âmbito do bloco, mas também contribui para elevar a insatisfação dos países menores, sobretudo em momentos de crises conjunturais. Ao persistir essa situação, o apoio ao processo de integração junto aos atores domésticos tende a diminuir e, conseqüentemente, o Mercosul perde legitimidade. Realmente, diferentes estudiosos tendem a concordar que as acentuadas diferenças de porte econômico entre os sócios constituem um obstáculo para se atingir objetivos comuns e, portanto, necessitam de respostas efetivas (BIZZOZERO; ABREU, 2000 *apud* GIORDANO *et al.*, 2004).

Curiosamente, até 2003, a tentativa de se reduzir tais assimetrias não figurava como prioridade na pauta de negociações dos países-membros do Mercosul. Visto que o bloco sub-regional surgia em um contexto marcado pelo predomínio de ideias e de diretrizes liberalizantes, prevalecia, naquele momento, a premissa de igualdade de tratamento nas negociações comerciais internacionais, influenciada pelo ideário liberal de igualdade de oportunidades.³¹ Conforme já mencionado, a questão das assimetrias ficou praticamente à margem do processo de negociação do Tratado de Assunção, no qual se procurou equacionar as profundas diferenças entre as economias dos países integrantes do bloco por meio do estabelecimento de mecanismos que permitissem maior flexibilidade às economias menores (Paraguai e Uruguai) em face dos compromissos firmados no âmbito do recém-instituído Mercosul.³²

31. Esse ideário está representado na chamada Cláusula de Nação mais Favorecida (NMF) presente no antigo GATT e na atual OMC. Segundo essa cláusula, toda e qualquer preferência concedida a um país deve ser estendida aos demais, independentemente do nível de desenvolvimento socioeconômico das nações envolvidas.

32. A taxonomia referente às medidas de tratamento especial e diferenciado em políticas comerciais no âmbito de acordos de integração regional foi compilada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA) no âmbito do Comitê Tripartite. Para saber mais sobre o assunto, ver Giordano *et al.* (2004).

Conforme já assinalado, no tocante à liberalização comercial o Tratado de Assunção apenas menciona em seu Art. 6º que os países-membros reconhecem “diferenças pontuais no ritmo de liberalização comercial” para as Repúblicas do Uruguai e do Paraguai. O referido tratado elencou, ainda, em seus Anexos I e II, uma quantidade de produtos que os dois países menores poderiam manter temporariamente fora do livre comércio intrabloco, bem como regras de origem mais flexíveis para agregação de conteúdo local, respectivamente. A despeito dessas exceções pontuais, no Tratado de Assunção predominou o princípio da reciprocidade, não havendo sequer menção ao termo assimetria³³ (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

Embora no preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto tenha-se chamado a atenção para a “necessidade de uma consideração especial em relação aos países e regiões menos desenvolvidas do Mercosul” (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994), as assimetrias no âmbito do bloco continuaram sendo tratadas por meio de *políticas negativas*, em que se concediam, às economias menores, flexibilidades em relação aos compromissos assumidos – estas também foram aplicadas à recém-instituída TEC, que surgiu permeada de exceções. Assim, não se cogitou, em dezembro de 1994, desenvolver *políticas positivas*³⁴ que reduzissem as disparidades econômicas entre os países-membros por meio de medidas explícitas de apoio. Optou-se, ao contrário, por manter a reciprocidade como princípio orientador do processo de integração³⁵ (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994).

A partir de 2003, no entanto, verifica-se uma inflexão na postura dos países do Mercosul, e em especial do Brasil, referente ao tratamento das assimetrias presentes no bloco. Assim, em um contexto de esforço político para sua revitalização, os presidentes dos países-membros percebem que o enfrentamento das disparidades intrabloco constituiu uma pré-condição para o aprofundamento do Mercosul. Como consequência, o tratamento de assimetrias torna-se uma temática permanente nas declarações conjuntas³⁶ dos presidentes dos Estados Partes do Mercosul.

Embora as referidas citações não tenham apresentado uma evolução em termos de quantidade, percebe-se uma no discurso político com relação a essa temá-

33. Vale lembrar também que a ausência de referências relativas a assimetrias no Tratado de Assunção deve-se ao fato de que tal acordo é uma adaptação da Ata de Buenos Aires (ACE-14), tratado firmado entre os dois maiores sócios, em dezembro de 1990, que incorporou os dois países menores segundo os termos negociados pelo Brasil e pela Argentina.

34. As políticas denominadas como *positivas* referem-se àquelas que buscam reduzir as assimetrias por meio da intervenção ativa dos Estados, mediante a elaboração de políticas e de programas e ações que diminuam as disparidades produtivas e socioeconômicas entre os países-membros do bloco. Por sua vez, as *políticas negativas* referem-se àquelas que se limitam apenas a flexibilizar as normas existentes para os países menos desenvolvidos, seja em relação ao conteúdo dos compromissos assumidos, seja em relação aos prazos. Essa taxonomia difere-se dos conceitos de *integração positiva* e de *integração negativa*, muitos comuns na literatura sobre integração regional. Para saber mais sobre esses conceitos, ver Caetano *et al. apud* Caetano (2009).

35. Cumpre salientar que a aplicação do princípio da reciprocidade entre países desiguais contribui para preservar as disparidades entre estes.

36. As Declarações Conjuntas dos Presidentes fornecem as principais diretrizes e prioridades políticas do bloco. Vale salientar que a temática das *assimetrias* passou a não apenas constar nestas, mas também se tornou um tema constante nas Decisões do Conselho Mercado Comum e nas Resoluções do Grupo Mercado Comum (GMC).

tica (quadro 1). Esse progresso verifica-se na maneira pela qual os países-membros referem-se ao tema *assimetrias*. O discurso, que aparece em 2003 com essa mesma expressão, em 2004, passa a ser denominado *redução de assimetrias* e, em 2007, é substituído pela designação *superação de assimetrias*, assumindo, portanto, um tom político ainda mais forte, o que demonstra a mudança na postura dos países do Mercosul, sobretudo por parte do Brasil e da Argentina, em relação à forma de se enfrentar esse desafio no âmbito do bloco.³⁷

QUADRO 1
Número de Citações

Categoria	Documento	Número de Citações
Tratamento de assimetrias	XXIV Reunião do CMC Assunção 18 de junho de 2003	1
	Reunião Extraordinária Assunção 15 de agosto de 2003	1
	XXV Reunião do CMC Montevideu 16 de dezembro de 2003	1
	XXVI Reunião do CMC Porto Iguazu 8 de julho de 2004	–
	XXVII Reunião do CMC Ouro Preto 17 de dezembro de 2004	1
	XXVIII Reunião do CMC Assunção 18 a 20 de julho de 2005	1
	XXIX Reunião do CMC Montevideu 7 a 9 de dezembro de 2005	1
	XXX Reunião do CMC Córdoba 21 de julho de 2006	1
	XXXII Reunião do CMC Rio de Janeiro 18 e 19 de janeiro de 2007	2
	XXXIII Reunião do CMC Assunção julho de 2007	2

Fonte: Declarações Conjuntas dos Presidentes dos Estados-membros de 2003 a 2007.

Apesar de o tema referente ao *equacionamento das assimetrias* ter se tornado uma das prioridades do discurso e da agenda política do Mercosul desde 2003,

37. A expressão *superação de assimetrias* permanece presente nos pontos 09 e 11 do Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Países-membros na XXXIII Reunião do CMC, em junho de 2007, e na Decisão CMC/DEC nº-06/2007 sobre *superação de assimetrias* e a Decisão CMC/DEC no 33/2007 sobre o Plano Estratégico para *Superação de Assimetrias*.

faz-se necessário analisar o que o bloco tem efetivamente realizado, em termos de políticas públicas, para superar as disparidades produtivas e socioeconômicas entre os países-membros.

3.2 Políticas para a compensação de assimetrias no Mercosul: os primeiros passos

Conforme já indicado, os processos de integração econômica em geral demonstram que a liberalização dos fatores de produção (objetivo do Mercosul) *per se* não é suficiente para garantir a convergência dos níveis de desenvolvimento entre Estados Partes. A teoria e a evidência empírica sugerem que investimentos em infraestrutura e capital humano são indispensáveis para reduzir custos de transação e atrair investimentos estrangeiros, de modo que as regiões mais pobres e distantes dos centros dinâmicos do bloco possam auferir os benefícios oriundos do processo de integração³⁸ (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2006, p. 12-18).

Os quatro membros plenos do Mercosul, em particular o Brasil, perceberam, então, que o sucesso do processo de integração do bloco sul-americano demandaria ações positivas, voltadas à superação de assimetrias entre os sócios e às iniciativas de integração de cadeias produtivas. O Brasil, por ser a maior economia no âmbito do Mercosul, tem sido frequentemente demandado pelos demais países a alterar sua postura frente às profundas assimetrias intrabloco. Esperava-se que o governo brasileiro tomasse a liderança e arcasse com a maior parte dos custos na criação de instrumentos capazes de reduzir as diferenças produtivas entre os Estados integrantes do bloco sul-americano. Com a mudança na posição brasileira frente a essa questão nos primeiros anos da década de 2000, o Mercosul, capitaneado pelo Brasil, procurou elaborar políticas e programas concretos para diminuir as assimetrias no âmbito do bloco sub-regional.

O objetivo da presente seção consiste, portanto, em analisar as medidas implementadas até o momento, a fim de aferir se elas têm cumprido sua finalidade, e apresentar, se necessário, proposições para aperfeiçoá-las. Uma ressalva a ser feita diz respeito ao tipo de políticas que serão analisadas. A finalidade é efetuar um estudo crítico sobre as medidas de natureza *positiva*, que passaram a ser adotadas a partir de 2003 com vista a amainar as disparidades na organização sub-regional. As *negativas*, que se assentam sobre exceções face aos acordos firmados, não serão estudadas, visto que tais flexibilidades inviabilizam a consolidação da integração e são, portanto, reconhecidamente deletérias ao bom funcionamento do Mercosul. Além disso, segundo o Tratado de Assunção, essas medidas de natureza negativa deveriam, teoricamente, ter caráter temporário.

38. As evidências revelam que a desconcentração da atividade econômica em um contexto de integração regional só tende a ocorrer quando investimentos em infraestrutura melhoram o acesso dos países e das regiões relativamente mais pobres aos mercados dos territórios e das nações mais ricas do bloco econômico

3.2.1 O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul

Na nova etapa do processo de integração, os quatro sócios do Mercosul iniciaram a elaboração de políticas para reduzir as assimetrias entre os países-membros. Aprovaram, no âmbito do CMC, a Decisão CMC nº 27/2003, que tinha por finalidade “Promover no curso do ano 2004, os estudos para o estabelecimento no Mercosul de Fundos Estruturais destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos favorecidas”. Dessa iniciativa, surge, com a Decisão CMC nº 45/2004, o Focem, posteriormente regulamentado pelas Decisões CMC nºs 18/2005 e 24/2005.³⁹

Para facilitar a compreensão da análise a ser feita sobre esse fundo, ela será apresentada em tópicos.

3.2.1.1 Objetivo do Focem

No tocante ao seu objetivo, e a fim de cumpri-lo, o Focem foi concebido para atuar em diversas áreas, como está explícito no Art. 1º dos regulamentos do fundo,

(...) destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (CONSELHO MERCADO COMUM, 2005).

Essa multifuncionalidade na destinação dos recursos do fundo revela-se acertada, pois o desafio das assimetrias é multifacetado e sua redução requer uma atuação em diversas frentes. Por isso, a divisão feita para enquadrar os projetos nas quatro categorias mencionadas (Programas de Convergência Estrutural, de Desenvolvimento da Competitividade, de Coesão Social e de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração) contribui para priorizar as áreas em que as disparidades entre os países-membros são maiores. Tais programas direcionam recursos para quatro setores-chave, cuja redução das diferenças entre os sócios é indispensável para equacionar o desafio das assimetrias no âmbito do Mercosul, a saber: infraestrutura física,⁴⁰ estrutura produtiva, índices sociais dos Estados Partes e fortalecimento institucional do bloco (CMC nº 18/2005, Art. 30).

É lícito afirmar que o aprofundamento da integração sub-regional passa, necessariamente, pela diminuição das disparidades entre os sócios nas áreas supracitadas. A carência de infraestrutura – sobretudo viária e energética – nos países-membros e

39. Segundo o Art. 22 do Regulamento do Focem (Decisão CMC nº 18/2005), o fundo terá vigência de dez anos a partir da primeira contribuição de um Estado-membro. Após esse período, ele será reavaliado e se decidirá sobre a conveniência ou não de sua continuidade.

40. Consoante o Art. 12 do Regulamento do Focem (Decisão CME nº 18/05), os recursos destinados especialmente para os programas relacionados à infraestrutura devem ser, durante os primeiros quatro anos do fundo, direcionados prioritariamente para a infraestrutura física que facilite a integração do Mercosul.

entre eles consiste em um obstáculo real para a ampliação dos fluxos dos fatores de produção intrabloco, além de reduzir a competitividade do Mercosul face a outros concorrentes internacionais. No que se refere à estrutura produtiva, a assimetria existente entre o Brasil e os demais parceiros, sobretudo em relação ao Paraguai e ao Uruguai, dificulta a apropriação de benefícios econômicos oriundos da integração pelos sócios menores, o que gera insatisfação e desentendimentos políticos.

No que tange às questões sociais, é importante assinalar que a integração econômica tende a conduzir à especialização produtiva, o que afeta países, regiões e setores econômicos pouco competitivos e tem impactos sociais à medida que gera concentração econômica e desemprego. Como resultado, a legitimidade e o apoio político dos países ao processo de integração tendem a diminuir. Disto o porquê de as disparidades sociais no âmbito do Mercosul serem uma das prioridades do Focem, visto que podem constituir um entrave ao aprofundamento da integração sub-regional. O fortalecimento institucional do Mercosul, por sua vez, é essencial para que todos esses programas de redução de assimetrias possam ser elaborados, executados e fiscalizados da maneira mais eficiente e eficaz possível.

Outro aspecto que chama atenção referente ao Art. 1º do Regulamento do Focem (CMC nº 18/2005) consiste na afirmação de que os recursos do fundo serão destinados a financiar os programas das “economias menores” e das “regiões menos desenvolvidas” do Mercosul. Percebe-se que, de forma tácita, o bloco sub-regional decidiu adotar um conceito de assimetrias com base em dois critérios, consentâneo à realidade do bloco: o primeiro leva em consideração as diferenças de “tamanho” entre os sócios,⁴¹ enquanto o segundo enfatiza uma noção tradicional de desigualdade, assentada na diferença *per capita* entre as regiões menos desenvolvidas do Mercosul.

Essa dupla vinculação do conceito de assimetria é essencial para balizar a destinação dos recursos. Com efeito, por maiores que sejam as disparidades do Brasil e da Argentina face aos sócios menores, fosse o critério para recebimento das verbas apenas “tamanho”, regiões destes países com baixa renda *per capita* e baixo IDH não teriam acesso ao Focem. Problema semelhante ocorreria caso os parâmetros contemplassem tão somente os baixos níveis de renda *per capita* e IDH das regiões menos desenvolvidas – como normalmente ocorre na UE (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2006). Nesse caso, o Paraguai e, sobretudo, o Uruguai seriam preteridos no recebimento de recursos, já que os índices referentes a esses dois critérios em regiões como o Nordeste e o Norte do Brasil estão entre os piores do Mercosul.⁴² Por isso, a utilização de ambos os parâmetros revela-se apropriada à realidade do bloco.

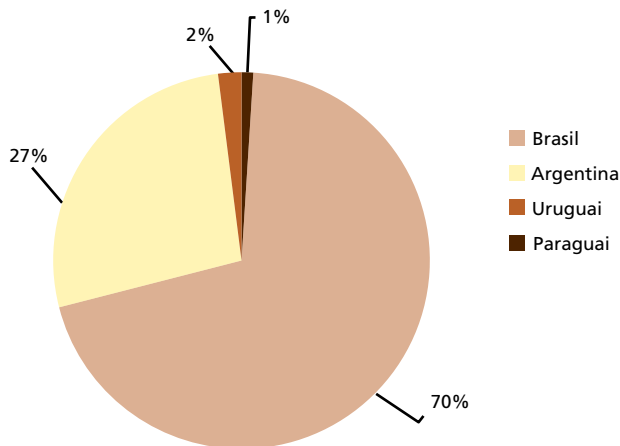
41. Essa diferença de tamanho é medida em termos de superfície, população e PIB.

42. Essa comparação já foi apresentada na introdução. Além disso, Paraguai e Uruguai estão sendo considerados como regiões individuais, dado seu tamanho, conforme anteriormente exposto.

3.2.1.2 Fonte de recursos

Os recursos que compõem o Focem são de natureza pública, aportados pelos países-membros do Mercosul, e têm um caráter não reembolsável (Arts. 6º e 14 do CMC nº18/2005). A divisão das contribuições a serem realizadas pelos sócios procurou refletir o peso das economias de cada país em relação ao bloco, como se pode observar no gráfico 5 a seguir:

GRÁFICO 5
Contribuição dos países do Mercosul ao Focem
 (Em US\$ 100 milhões/ano)



Fonte: CMC nº 18/2005, Art. 6º.

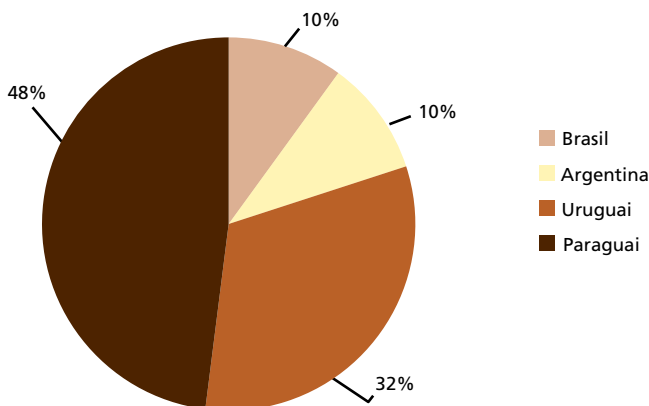
Com efeito, dos US\$ 100 milhões a serem depositados no Focem anualmente, o Brasil deve aportar 70% dos recursos; a Argentina, 27%; o Uruguai, 2%; e o Paraguai, 1%. Também é permitido ao fundo receber doações de terceiros países e organizações internacionais (CMC nº 18/2005, Art. 8º).

Assim como no caso das contribuições, o Regulamento do Focem também estabelece o montante máximo que cada um dos sócios pode receber anualmente. Evidentemente que, nessa distribuição, procurou-se privilegiar as economias menores, como se verifica no gráfico 6. Consoante o propósito de fazer frente às assimetrias intrabloco, Paraguai e Uruguai têm direito de utilizar até 48% e 32% anuais dos recursos do fundo referentes aos US\$ 100 milhões, respectivamente. Brasil e Argentina, por sua vez, podem sacar até 10% anualmente para investir em projetos que visem a mitigar as disparidades entre os parceiros do Mercosul (CMC nº 18/2005, Art. 10).

GRÁFICO 6

Montante máximo a receber do Focem

(Em US\$ 100 milhões/ano)



Fonte: CMC nº 18/2005, Art. 10.

Nota-se que o percentual de recursos destinado a cada um dos sócios anualmente é fixo, independentemente da categoria em que o programa financiado se enquadre (convergência estrutural, coesão social, desenvolvimento da competitividade e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul). Tal formato desconsidera, portanto, os distintos graus de assimetrias entre os países-membros no âmbito dessas quatro áreas definidas pelo Focem.

O exemplo brasileiro é ilustrativo nesse sentido. Como se observou na seção anterior, ao se cruzarem os níveis de renda *per capita* e os IDHs dos quatro parceiros do bloco, verifica-se que, entre as regiões com os piores índices, uma grande parte localiza-se no Nordeste e no Norte do Brasil. A despeito dessa realidade, ainda assim, o Brasil só pode sacar 10% dos recursos destinados ao Focem anualmente. O montante direcionado aos sócios não se altera, portanto, em razão das disparidades entre os países-membros nessas quatro categorias criadas pelo fundo.

Esse formato é resultado de uma decisão política do Brasil. Embora economicamente fizesse mais sentido instituir, no âmbito do Focem, critérios objetivos para medir os diferentes graus de assimetrias entre os parceiros do bloco sub-regional,⁴³ de modo que a porcentagem de recursos destinada a cada um dos membros variasse em uma proporção inversa às suas carências nas áreas em que

43. A título de exemplo, o Brasil, com base em parâmetros de renda *per capita* e IDH, receberia uma porcentagem maior dos recursos anuais do Focem para os programas na área de coesão social, ao passo que, para a categoria de desenvolvimento da competitividade, o país teria acesso a um montante anual menor, já que, neste quesito, a economia brasileira é evidentemente mais competitiva que as demais integrantes do bloco – embora fosse interessante criar critérios objetivos para definir as assimetrias entre os países-membros nas quatro categorias do fundo, de forma a distribuir os recursos segundo a classificação do país em cada área.

se enquadram os programas do fundo, o governo brasileiro optou por manter percentuais fixos a fim de beneficiar os demais parceiros e assim compensar as assimetrias intrabloco.

3.2.1.3 Gestão dos projetos financiados

O processo de escolha dos projetos e de liberação de recursos do Focem passa por inúmeras instâncias para ser aprovado. Os países-membros que desejarem ter acesso a tais recursos precisam apresentar o projeto à chamada Unidade Técnica Nacional (UTN), que é responsável pela gestão completa de todo projeto financiado pelo Fundo. Esta é encarregada de averiguar se os projetos apresentados pelos entes nacionais atendem aos requisitos técnicos estabelecidos pelo regulamento. É responsável, ademais, por acompanhar a execução dos projetos que recebem recursos do Focem com vista a aferir o cumprimento dos objetivos estabelecidos nos programas financiados com verbas deste⁴⁴ (CMC nº 18/2005, Art. 18).

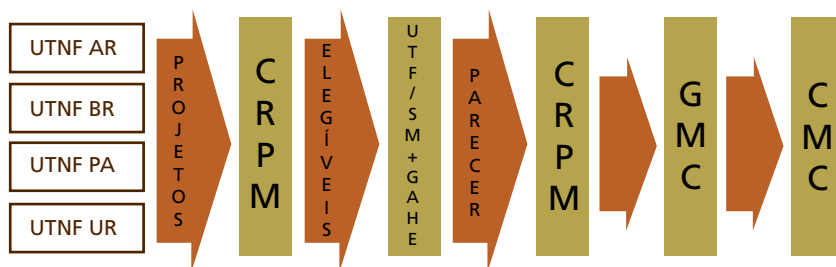
A UTN realiza, portanto, essa primeira avaliação e, uma vez cumpridas as exigências de ordem técnica, apresenta o projeto à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). Esta, por sua vez, verifica se os projetos apresentados atendem aos critérios de exigibilidade e, se atenderem, os repassa para a Unidade Técnica do Focem (UTF), que fica sob a responsabilidade do Diretor da SM. Esta unidade realiza nova análise técnica dos projetos e os envia novamente à CRPM, que faz seu próprio relatório e o transmite ao GMC que, após análise, também elabora sua exposição dos fatos e a envia ao Conselho Mercado Comum, que emite decisão final sobre os projetos (CMC nº 18/2005, Capítulo IV).

Vale lembrar que, atendidos os requisitos técnicos, qualquer entidade pública dos países-membros pode ter acesso aos recursos do Focem (CMC nº 18/2005, Art. 18). Estados e municípios podem, portanto, apresentar projetos à UTN com a finalidade de receberem verbas do fundo. Essa possibilidade facilita às regiões que necessitam o acesso mais rápido ao Focem, dispensando a intermediação do governo federal, o que reduz a burocracia para se ter permissão aos recursos.

A respeito do procedimento de aprovação, cumpre sublinhar que o projeto passa por seis diferentes instâncias antes de ser efetivamente aprovado, o que revela a seriedade na escolha dos programas a serem financiados e a tentativa do Mercosul de evitar que os recursos sejam direcionados para projetos inidôneos ou que não se coadunam aos interesses do bloco (figura 1).

44. Segundo o Regulamento do Focem, a responsabilidade em verificar se o desenvolvimento dos projetos financiados com recursos do fundo está ocorrendo conforme os objetivos propostos é do Estado beneficiado, que é representado pela UTN, responsável pela apresentação, avaliação e execução dos projetos (CMC nº 18/2005, Art. 18).

FIGURA 1
Procedimentos de aprovação de projetos



Fonte: Site oficial do Focem.(www.mercosur.int/focem).

Cumpra, todavia, fazer uma ressalva. A última instância do processo de aprovação de projetos, o CMC, é constituída por ministros dos países-membros – normalmente pelos ministros das relações exteriores e da fazenda de cada um dos parceiros –, o que deixa o mecanismo de tomada de decisão suscetível a influências políticas na aprovação dos projetos do Focem.

3.2.1.4 Projetos prioritários do Focem

Segundo as informações fornecidas pela página eletrônica oficial do Fundo de Convergência Estrutural, no decorrer de dois anos de funcionamento (2007 e 2008), foram aprovados 25 projetos no valor de US\$ 197.736.479,00 como se verifica no quadro 2.

TABELA 9
Projetos aprovados no âmbito do Focem

Pais	Descrição	Montante total do projeto (US\$)
Paraguai	Mercosur - Hábitat	12.914.680
Paraguai	Mercosur - Roga	9.705.882
Paraguai	Acceso y circunvalación Asunción	14.860.000
Paraguai	Apoio integral a microempresas	5.000.000
Paraguai	Laboratorio de biosegurança	4.800.000
Paraguai	Corredores Viales	16.990.294
Regional	Pama 1	16.339.470
Uruguai	Rota 26 Melo –Arroyo Sarandi	7.929.000
Uruguai	Internalização Produtiva –software e biotecnologia	1.500.000
Uruguai	Economia social de fronteira	1.646.820
Uruguai	Clasificadores	1.882.000
Uruguai	Intervenções Multiplas en Assentamentos	1.411.765
Uruguai	Rota 12 Empalme Rota 54 – Rota 55	4.371.000
SMA	Tarifa Externa Comúm	50.000

(Continua)

(Continuação)

País	Descrição	Montante total do projeto (US\$)
SM	Base de dados jurisprudencial	50.000
SM	Mapeo	70.900
Paraguai	Sist. de Água potável e Saneam, rurais, indíg.	39.470.702
Paraguai	Rota 8, San Salvador – Ramal Rojas Potrero	6.344.800
Paraguai	Desenvolvimento de produtos turísticos Iguazú Misiones	1.302.730
Paraguai	Pavimentação Rotas 6 y 7- Franco Cedrales	5.846.500
Paraguai	Pavimentação Rota 2 -Bernardino Caballero	5.186.500
Paraguai	Recapado Rota 1 y 6- Graneros del Sur	4.004.000
Paraguai	Mercosul Yporã	7.588.848
Brasil	Implementação da biblioteca Biunila-unila e do Imea	22.000.000
Paraguai	DETIEC 2	6.470.588
		197.736.479

Fonte: SM e *site* oficial do Mercosul.

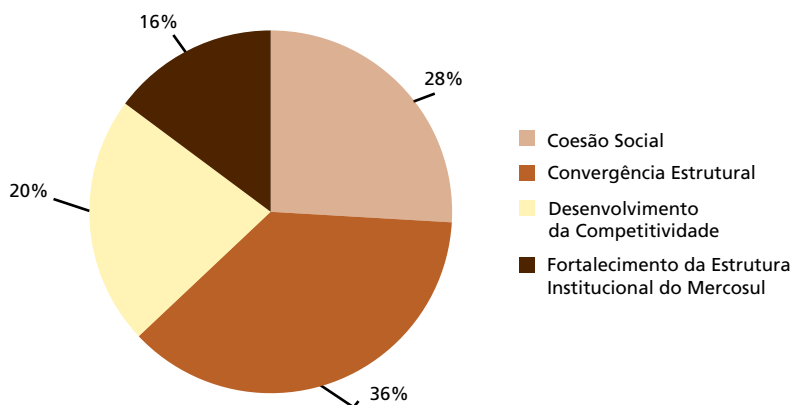
Notas: ¹Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa.

²Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade.

Como visto anteriormente, os programas inscritos no quadro 2 se enquadram em diferentes categorias. Essa divisão permite apreender no que a maior parte dos recursos do Focem tem sido aplicada.

GRÁFICO 7

Áreas de aplicação dos recursos do Focem – 2007-2008

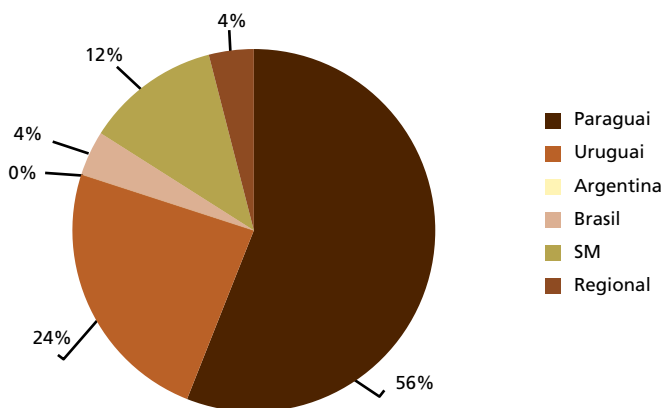


Fonte: *Site* do Focem.

Nota-se, portanto, que os programas ligados às áreas de convergência estrutural (36%) e coesão social (28%) têm recebido a maior parcela dos recursos do Focem, o que era de se esperar, dadas as enormes demandas dos países-membros nessas áreas. A desagregação desses números por Estado permite, por sua vez, identificar como esses programas se têm distribuído entre os integrantes do Mercosul.

No tocante à quantidade de projetos financiados por país, verifica-se a seguinte distribuição: 56% para o Paraguai; 24% para o Uruguai; 12% para a SM; 4% para o Brasil; e nenhum projeto aprovado para a Argentina, como se pode atestar no gráfico 8.

GRÁFICO 8
Quantidade de projetos financiados pelo Focem – 2007-2008

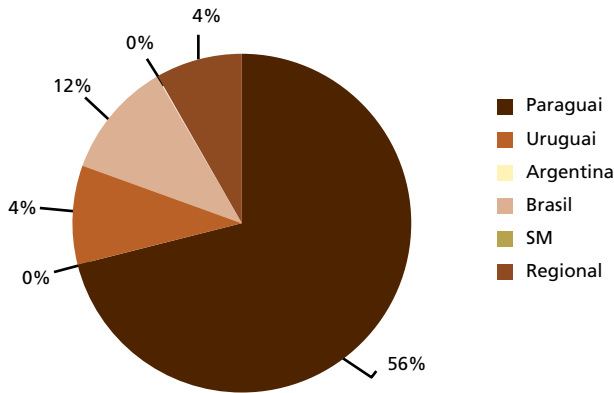


Fonte: Site oficial do Focem.

Em relação ao gráfico 8, é importante assinalar que os dados referem-se ao número de projetos que já foram aprovados e estão em fase de execução.⁴⁵ Observa-se, assim, que os sócios menores apresentaram o maior número de projetos no âmbito do Focem. De fato, 80% dos programas financiados com recursos do fundo pertencem aos dois sócios menores, ao passo que, no período analisado, Brasil e Argentina apresentaram participação marginal na utilização de suas verbas. A fim de ajudar na compreensão, é igualmente relevante apresentar a distribuição dos recursos do Focem, em termos de valores dos programas, entre os países-membros do Mercosul. Dessa maneira, poder-se-á cruzar os dados referentes à quantidade de programas financiados e aos valores de tais financiamentos. Assim, em termos de valores custeados com os recursos do Focem, o Paraguai obteve 71% destes; o Brasil, 11,1%; o Uruguai, 9,5%; programas regionais envolvendo mais de um país do bloco, 8,3%; a SM, 0,1%; e nenhum valor foi observado no caso da Argentina.

45. Embora não haja projetos em curso na Argentina no período observado, dois programas – no valor de US\$ 16.710.354,00 – oriundos do país estão em fase de análise e aguardam aprovação. Vale ressaltar, ademais, que os recursos direcionados à SM visam fortalecer institucionalmente o bloco. A categoria regional, por sua vez, diz respeito a projetos pluriestatais, cujos benefícios contemplam mais de um país do Mercosul – o único projeto dessa natureza recebeu recursos do Focem para erradicar a febre aftosa no âmbito do bloco. O programa chama-se Pama e recebeu aportes no valor de US\$ 13.888,540.

GRÁFICO 9
Recursos do Focem distribuídos intrabloco – 2007-2008



Fonte: Site oficial do Focem.

Contrastando ambos os gráficos, verifica-se que tanto em termos de quantidade de projetos como de valores, a maior parte dos recursos tem sido direcionada para as economias menores do bloco. Assim, o Paraguai tem sido o mais beneficiado, sendo responsável por 56% do número de programas financiados e por 71% dos valores recebidos. Os recursos do Focem têm sido igualmente importantes para o Uruguai, já que a porcentagem da quantidade de projetos financiados e de seus respectivos valores somam 24% e 9,5%, respectivamente (gráficos 8 e 9). No que se refere ao valor dos programas, vale fazer uma ressalva, visto que o Brasil figura como o segundo maior receptor. Na realidade, o Estado brasileiro aparece como o segundo país que mais recebe recursos, em função do elevado valor do financiamento do único projeto brasileiro, referente à construção da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) em Foz do Iguaçu, o que gera distorções, já que a soma de todos os projetos uruguaios é menor que o montante do único programa em curso no Brasil.

O quadro 3 permite identificar, por sua vez, as prioridades na alocação desses recursos entre os integrantes do Mercosul.⁴⁶

46. Tendo em vista que a Argentina detém dois projetos em análise, porém, nenhum ainda aprovado, optou-se por incluí-los na análise de distribuição de programas por país.

TABELA 10
Principais destinos dos recursos do Focem por país – 2007-2009

	Convergência estrutural	Desenvolvimento da competitividade	Coesão social	Fortalecimento da estrutura institucional
Argentina	1	1		
Brasil				1
Paraguai	7	3	4	
Uruguai	2	1	3	
SM				3
Pluriestatal		1		
Mercosul (Total)	10	6	7	4

Fonte e elaboração a partir do site oficial do Mercosul.

Cruzando-se os dados dos programas por país, constata-se, de fato, que Paraguai e Uruguai têm sido os principais receptores dos recursos do Focem. Entre as classificações criadas pelo fundo, destaca-se a quantidade de projetos financiados nas áreas de convergência estrutural, que visa financiar a infraestrutura, e de coesão social, cujo propósito é mitigar as disparidades sociais existentes. No âmbito desses programas, sobressaem-se estes países, cuja participação representa 90% em relação aos projetos relacionados à melhoria de infraestrutura e cerca de 67% daqueles referentes às questões sociais.

No que diz respeito a valores, embora o montante que os países do Mercosul destinam ao Focem anualmente pareça pouco em termos absolutos (US\$ 100 milhões), em termos relativos, esse montante não se revela desprezível nos casos do Uruguai e do Paraguai. Com efeito, no caso do primeiro, os US\$ 100 milhões representaram cerca de 0,5% e 0,4% do PIB uruguaio para 2007 e 2008. Em relação ao segundo, a importância de tais recursos revela-se ainda maior, correspondendo a 1% e 0,8% do PIB para esses anos. Mesmo levando-se em conta apenas o montante anual oficialmente destinado ao Estado paraguaio, US\$ 48 milhões, tal quantia é considerável, uma vez que representou 0,5% do PIB do país em 2007. Considerando-se, outrossim, que o Paraguai recebeu 71% dos recursos do Focem desde sua criação (US\$ 140.392.900), o que equivale respectivamente a 1,43% e 1,15% do PIB do país para 2007 e 2008, pode-se afirmar que o fundo tem potencial para ser um instrumento relevante no combate às disparidades intrabloco⁴⁷(FOCEM, 2009).

47. Vale ressaltar que a mitigação das assimetrias intrabloco depende da efetividade e da eficácia dos projetos implementados no âmbito do Focem. Disto vem a necessidade de os governos do Mercosul promoverem acompanhamento e realizarem uma avaliação dos projetos implementados.

QUADRO 2

Comparação entre os fundos estruturais da UE e o Focem

Diferentemente do Mercosul, na UE, a preocupação com as assimetrias sempre esteve presente – desde o Tratado de Roma. Assim, no decorrer do processo de integração, vários fundos foram sendo criados com o propósito de reduzir as disparidades intrazona. Existe atualmente no bloco europeu quatro fundos denominados estruturais (o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – Feder), o Fundo Social Europeu – FSE, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Feoga e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca – IFOP) e o Fundo de Coesão Social, criado em 1994. Assim como no caso do Focem, seus recursos são concedidos a fundo perdido e têm como função precípua promover a convergência estrutural entre os países-membros da UE (Regulamento da Comissão Europeia (CE) 1.260/1999).

Em termos comparativos, é interessante notar que a ajuda fornecida por esses fundos aos países mais pobres da UE – antes da entrada dos 12 novos membros em 2004 – não está muito distante do que os recursos do Focem representam para países menores como Paraguai e Uruguai.

Distribuição dos fundos estruturais e de coesão entre 1989 e 2006

(Em % do PIB de 1996)

Pais	Total dos fundos (média anual)
Espanha	1,1
Portugal	2,5
Irlanda	1,6
Grécia	3,1

Fonte: CE.

Quando se observa esses valores em termos relativos e os coteja com o montante recebido do Focem pelos países do Mercosul, constata-se que as diferenças não são acentuadas. Com efeito, como visto anteriormente, o total de recursos recebidos pelo Paraguai durante dois anos de Focem equivale a 1,43% do PIB do país, quantia semelhante à média recebida pela Irlanda e superior à auferida pela Espanha no período analisado. Já a média recebida pelo Estado paraguaio ao longo dos dois anos de Focem fica em torno 0,76% do PIB – a preços de 2006. Cumpre salientar, todavia, que o PIB utilizado para se analisar os dados europeus está a preços de 1996, ao passo que, no caso do Paraguai, utilizou-se o PIB de 2006, o que infla a comparação em favor dos países europeus. Assim, a preços de 1996, a média paraguaia subiria para 0,8% do PIB, muito próxima à da espanhola. Conclui-se, portanto, que, embora recente, o montante disponibilizado pelo Focem não está muito distante da quantia fornecida pelos fundos europeus.

Ainda que os países da UE e do Mercosul apresentem realidades diferentes e o contexto em que se inserem também seja distinto, o cotejo contribui para se identificar aspectos positivos existentes na organização europeia, que poderiam ser adaptados ao bloco sul-americano. Esse contraste se revela ainda mais importante, na medida em que inúmeros estudos têm demonstrado haver um impacto positivo dos fundos europeus sobre a redução de assimetrias no âmbito da UE.

De fato, Honohan (1997) identificou um efeito muito significativo no caso da Irlanda. Consoante estimativas do autor, os fundos europeus contribuíram para que este país crescesse a taxas 3% a 4% superiores a estes caso ela não tivesse recebido os aportes da UE. Leonardi (1995), por seu turno, revela que as transferências dos fundos europeus tiveram impacto positivo sobre o crescimento do produto per capita dos três países mais pobres (Espanha, Portugal e Irlanda) durante 1971 e 1991. Midelfart e Overman (2002) realizaram estudos econométricos comparando os impactos dos fundos da UE com os congêneres nacionais instituídos pelos Estados Partes. Nessa pesquisa, demonstrou-se que os programas criados pelo bloco europeu ajudaram os países beneficiários a atrair indústrias intensivas em pesquisa e desenvolvimento (P&D), ao passo que não se constata benefício algum para as pequenas e as médias empresas dos países-membros da UE que aplicaram políticas nacionais, horizontais e verticais, na tentativa de atrair as referidas empresas.

Tais estudos indicam, portanto, que iniciativas como a criação do Focem são corretas e podem, de fato, contribuir para mitigar as assimetrias no âmbito do Mercosul.

Fonte: CE.

Vale sublinhar, por fim, que os US\$ 100 milhões destinados ao Focem anualmente não têm sido plenamente utilizados pelos países-membros. Nos dois primeiros anos de funcionamento do fundo, foram aprovados 25 projetos no valor total de US\$ 197.736.479,00. É possível, portanto, que os sócios do Mercosul melhorem a capacidade de gerenciar os recursos do Focem, de modo que se possa utilizar as verbas disponíveis da maneira mais eficaz e eficiente possível, para que não haja sobra nem desperdício de recursos.

3.2.2 Para além do Focem: outras iniciativas de combate às assimetrias no Mercosul

As iniciativas realizadas pelos sócios do Mercosul a fim de reduzir as assimetrias estruturais intrabloco não se restringem ao Focem. Embora incipientes, outras ações vêm sendo empreendidas pelos países-membros nos últimos anos com o propósito de fortalecer e de reduzir as disparidades entre as economias do bloco. Antes de apresentar essas políticas, cumpre assinalar que, dado o estágio embrionário em que se encontram, não é possível realizar uma análise destas, como foi realizado no caso do fundo. Isso não impede, todavia, que tais iniciativas sejam reveladas e discutidas à luz da fase em que se encontram.

Nesse sentido, complementarmente ao Focem, foram instituídos mais dois fundos: o Fundo Mercosul de Garantia para Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF), criados pelas Decisões CMC nºs 41/2008 e 06/2009, respectivamente. Em relação ao primeiro, o objetivo consiste em “garantir, direta ou indiretamente, operações de crédito contratadas por micro, pequenas e médias empresas que participem de atividades de integração produtiva no Mercosul” (CONSELHO MERCADO COMUM, 2008).

Na realidade, os recursos que constituirão esse fundo servirão de garantia para que as empresas supracitadas, que normalmente apresentam maior dificuldade em tomar empréstimos a baixo custo, possam acessar os mercados de crédito mais facilmente e a um custo menor. Procura-se, assim, instituir, em âmbito regional, facilidades para que as micro, pequenas e médias companhias, que empregam a maior parte da população economicamente ativa (PEA), possam reduzir seu custo de produção e, assim, elevar sua competitividade.

Antes do estabelecimento desse fundo, a opção dessas empresas resumia-se, quase que exclusivamente,⁴⁸ aos programas nacionais de crédito oferecidos por seus respectivos países. Assim, as assimetrias tendiam a se agravar, visto que as companhias pertencentes aos Estados-membros que dispõem de maior capacidade de acesso a créditos de baixo custo se beneficiavam, aumentando, destarte,

48. É preciso lembrar que micro, pequenas e médias empresas raramente acessam os mercados de crédito internacionais.

sua competitividade frente aos demais concorrentes do Mercosul.⁴⁹ O Focem visa, portanto, atenuar essa disparidade, na medida em que cria um instrumento de natureza regional que possibilita o maior acesso ao crédito por parte das micro, pequenas e médias empresas do bloco.

Com esse propósito, portanto, os Estados Partes comprometeram-se a destinar US\$ 100 milhões por ano ao fundo, que terá vigência inicial de dez anos a partir do primeiro aporte feito por um Estado-membro do Mercosul.⁵⁰ Por ser a maior economia, o Brasil aportará 70% dos recursos que comporão o Focem. O restante será dividido entre Argentina (27%), Uruguai (2%) e Paraguai (1%) (Decisão CMC nº 41/2008, Art. 2). O fundo, contudo, ainda não está funcionando, pois aguarda a formulação e a aprovação de seu regulamento pelos países-membros para entrar em vigor.

O FAF, por sua vez, foi instituído com o fito “de financiar os programas e projetos de incentivo à agricultura familiar do Mercosul, assim como facilitar uma ampla participação dos atores sociais em atividades relacionadas ao tema” (CONSELHO MERCADO COMUM, 2008 E 2009). A preocupação com a temática da agricultura familiar em âmbito regional constitui uma inovação, já que introduz, na agenda do bloco, um assunto que não figurava entre as principais negociações do mesmo.

Nesse sentido, o FAF complementa os demais fundos, pois procura promover um setor, geralmente relegado a segundo plano, muito relevante quando se trata de assimetrias. Com efeito, a agricultura familiar não apenas concorre para preservar a coesão social no campo, na medida em que ajuda a sustentar a renda familiar e evitar a concentração de propriedades, mas também para desestimular o êxodo rural, evitando, assim, a urbanização desenfreada e as consequências socioeconômicas que dela derivam. O FAF pode, ademais, contribuir para ampliar e baratear a produção de alimentos.

O fundo terá, inicialmente, uma duração de cinco anos e será constituído pelas contribuições dos ministérios de desenvolvimento agrário – e seus equivalentes – dos países-membros (Decisão CMC nº 06/2009, Arts. 2º e 3º). Seguindo a lógica dos demais fundos, em que as economias maiores aportam mais recursos, o FAF terá uma contribuição anual de US\$ 300.000,00, cuja divisão é idêntica ao do fundo criado para as micro, pequenas e médias empresas – que corresponde, respectivamente, ao Brasil (70%), à Argentina (27%), ao Uruguai (2%) e ao Paraguai

49. A instituição de um fundo dessa natureza era reivindicação antiga dos países-membros do Mercosul, visto que o Brasil dispõe do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que detém enorme capacidade de fornecer empréstimos a baixo custo para as empresas brasileiras, ao passo que os demais parceiros não têm instituições do mesmo porte.

50. Segundo o Art. 3º do regulamento do fundo (CMC nº 41/2008), após os dez anos, os Estados Partes “avaliarão a efetividade do Sistema de Garantias e a conveniência de sua continuidade”.

(1%). Além disso, haverá outra contribuição fixa anual a ser feita por cada Estado Parte no valor de US\$ 15.000,00 (CONSELHO MERCADO COMUM, 2009).⁵¹

Os recursos do FAF serão geridos por um organismo especializado, selecionado pela Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF),⁵² a qual ficará responsável por apontar os projetos a serem financiados. Ao final de cada ano, esta é obrigada a apresentar um relatório ao GMC sobre o uso dos recursos do FAF (Decisão CMC nº 06/2009, Arts. 10 e 11). Cumpre salientar que, entre os grupos que fazem parte das reuniões especializadas,⁵³ ligadas ao GMC, a REAF tem sido um dos agrupamentos mais ativos na discussão e na elaboração de instrumentos para atenuar as disparidades no âmbito do Mercosul.

O FAF completa, assim, a tríade de fundos criada no âmbito do bloco sul-americano a fim de promover a convergência estrutural dos países-membros. Não obstante sua relevância, o fundo ainda aguarda aprovação dos parlamentos nacionais para entrar em vigor.

Outra decisão que merece destaque é o estabelecimento do Instituto Social do Mercosul (ISM). Sua função é da maior relevância, visto que constitui “uma instância técnica de pesquisa no campo das políticas sociais e da implementação das linhas estratégicas (...) com vistas a contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do Mercosul.” (CONSELHO MERCADO COMUM, 2007).

Realmente, faltava ao bloco uma instância técnica capaz de formular e implementar políticas a partir de uma perspectiva regional. Dado que o Mercosul constitui uma organização intergovernamental, verifica-se que o desenho das medidas tende a seguir uma lógica nacional, particular de cada país. Consequentemente, em vez de expressarem visão regional, os projetos do bloco normalmente refletem os interesses dos Estados-membros, o que dificulta a redução das disparidades, além de tornar tais projetos suscetíveis às injunções políticas e econômicas de cada período.

O estabelecimento do ISM tem por fim justamente preencher essa lacuna, na medida em que terá como função precípua a elaboração, a articulação, a implementação e o acompanhamento de políticas sociais no Mercosul a partir de uma ótica regional. As medidas para compensação de assimetrias serão formuladas considerando-se as vantagens para o bloco como um todo, evitando-se, assim, os

51. Segundo o Art. 7º do Regulamento (Decisão CMC nº 06/2009) do FAF, em caso de não cumprimento da contribuição anual ordinária de algum dos membros no prazo fixado, será imposto o pagamento de um adicional de 5% sobre o valor no exercício seguinte.

52. Consoante o regulamento (Art. 8 do CMC nº 06/2009), essa seleção terá de ser aprovada pelo GMC.

53. Existem inúmeras reuniões especializadas sobre os mais variados temas, tais como as das mulheres, das cooperativas, das autoridades cinematográficas e audiovisuais, da juventude, entre outras. O objetivo consiste em elevar a participação da sociedade civil organizada nas discussões e nas formulações de políticas nas mais diversas áreas no âmbito do Mercosul.

proselitismos que geralmente prevalecem no processo de formulação das políticas no âmbito do Mercosul.⁵⁴

A fim de cumprir o objetivo supracitado, o ISM será integrado por quatro departamentos, compostos paritariamente por técnicos dos países-membros, a saber: Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação, Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais, Departamento de Comunicação e Departamento de Administração e Finanças, sendo os dois primeiros os departamentos finalísticos do instituto.

Segundo a decisão que estabelece o ISM, o Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação terá por função “realizar pesquisas e estudos comparativos com o objeto de contribuir para a tomada de decisões nas políticas e projetos sociais regionais, identificar indicadores sociais regionais e gerar espaços de intercâmbio em relação à gestão dos sistemas de informação social.” (CONSELHO MERCADO COMUM, 2007). O Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais, por seu turno, terá por finalidade “contribuir para a geração de instâncias técnicas de diálogo regional e para a elaboração de projetos em matéria de políticas sociais regionais, no intercâmbio de práticas socialmente relevantes e na identificação de oportunidades para a cooperação horizontal.” (CONSELHO MERCADO COMUM, 2007) Essas duas instâncias irão operacionalizar, portanto, o trabalho de pesquisa e de formulação de projetos sociais para o Mercosul a partir de uma perspectiva regional.

A propósito das funções desses departamentos, dois aspectos devem ser sublinhados. A criação de indicadores sociais regionais é essencial para que as instituições do bloco possam estabelecer políticas para reduzir as assimetrias do Mercosul. De fato, verifica-se que tais indicadores sociais dos países-membros são distintos em muitas ocasiões, o que dificulta a elaboração de medidas de caráter regional. Além disso, muitas vezes, embora estes sejam os mesmos, eles tratam de assuntos diferentes, visto que existem divergências de metodologia. Daí a relevância de se instituir indicadores sociais regionais para orientar a gestação de políticas sociais de âmbito regional.

Outro ponto que merece destaque nas funções dos departamentos é a menção ao intercâmbio de informações com instâncias técnicas dos sócios do Mercosul. A cooperação, mediante troca de experiências, práticas e projetos, entre o ISM e seus congêneres nacionais será essencial, visto que os órgãos nacionais conhecem profundamente as realidades domésticas e podem, portanto, ajudar

54. Antes da criação do ISM, o processo de formulação de políticas sociais segue o rito da elaboração das demais políticas, a saber: são criados grupos de trabalhos com os representantes dos Estados Partes do Mercosul, que procuram, ao longo de processo de negociação, fazer que as medidas a serem criadas reflitam, o máximo possível, o interesse nacional de cada membro, de modo a beneficiá-los. Posteriormente, essas propostas são aprovadas nas instâncias decisórias do bloco, também de caráter intergovernamental.

o instituto regional a formular medidas sociais de forma mais eficiente. Nesse sentido, por meio do intercâmbio de informações entre o ISM e os institutos de pesquisa dos países-membros, o instituto recém-criado poderá avançar mais rapidamente na sua consolidação e na elaboração de políticas sociais regionais apropriadas à realidade dos países do bloco sul-americano.

Apesar de sua criação em 2007, com sede em Assunção no Paraguai, somente em meados de 2009, o ISM começa a montar, de fato, sua estrutura institucional,⁵⁵ de modo que ainda não é possível avaliar as políticas e os projetos propostos.

À vista do exposto, pode-se concluir que tem havido, desde o início da década de 2000, uma clara mudança de postura, por parte dos países-membros, em relação ao tratamento dispensado à temática das assimetrias no âmbito do Mercosul. As políticas analisadas neste estudo demonstram que a redução de tais disparidades entre os sócios do bloco, por meio de medidas *positivas*, tornou-se, de fato, um dos temas centrais da agenda do Mercosul.

Não obstante a relevância dessa inflexão na maneira de se lidar com as iniquidades intrazona pelos Estados Partes, cumpre assinalar que muitas das medidas apresentadas neste estudo são recentes e, portanto, ainda não estão consolidadas no interior do bloco.⁵⁶ Como resultado, elas não são passíveis, ainda, de uma análise mais profunda. Disto vem a necessidade de se prosseguir no acompanhamento dessas políticas para que se possa, em futuro próximo, não apenas aferir sua institucionalização no âmbito do Mercosul, mas também avaliar seus impactos efetivos na atenuação das assimetrias intrabloco. No tocante às medidas possíveis de serem analisadas, como o Focem, é preciso continuar avaliando-as, tendo em vista a necessidade de se aperfeiçoá-las em face das mudanças intra e extrabloco que ocorrerão ao longo do tempo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mecanismos criados no âmbito do Mercosul para compensar as assimetrias intrabloco são recentes e, por isso, devem ser acompanhados pelos governos dos países-membros com vista a promover seu aperfeiçoamento. Nesse contexto, o presente estudo aponta algumas sugestões para que as políticas de mitigação de assimetrias existentes no bloco possam ser aperfeiçoadas.

55. Segundo a Decisão nº 08/2009 do CMC, com base na escolha feita pelos ministros e as autoridades de Desenvolvimento Social dos Estados Partes do Mercosul em sua XVI Reunião, a dra. Maria Magdalena Rivarola, de origem paraguaia, será a primeira a ocupar o cargo de diretora executiva do ISM.

56. Recentemente, o CMC aprovou a subscrição do Acordo de Sede entre a República Oriental do Uruguai e o Mercosul para o funcionamento da Secretaria Permanente do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) do Mercosul. Embora recente, essa é mais uma medida que visa, indiretamente, tratar da temática da assimetria, sobretudo em seu aspecto social, no âmbito do bloco. A finalidade dessa decisão consiste em fortalecer a participação da sociedade civil organizada no processo de integração por meio do estabelecimento de uma estrutura permanente em Montevideu, ampliando, assim, a capacidade do FCES de participar mais efetivamente do processo decisório do bloco.

A propósito das condições de gestão do financiamento do projeto, nos Arts. 18 e 32 do Regulamento (CMC nº 18/2005) do Focem, está claramente colocado que os projetos financiados pelo fundo devem ser propostos e executados “sob responsabilidade do setor público de um ou mais Estados Partes”. (CONSELHO MERCADO COMUM, 2005) Este regulamento impede, portanto, que os recursos sejam alocados diretamente à iniciativa privada, tendo os projetos, necessariamente, de ser apresentados e administrados pelo setor público.

Embora a exclusividade do setor público faça sentido em relação às categorias de convergência estrutural, fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul e coesão social, no tocante aos programas que se enquadram na área de “desenvolvimento da competitividade”, a revisão dessa norma poderia contribuir para ampliar a demanda pelos recursos do Focem.

Realmente, uma vez que o principal objetivo dos projetos nesse domínio consiste em elevar a competitividade das empresas do Mercosul, o acesso direto das companhias aos recursos do Focem ajudaria a impulsionar o financiamento de programas nessa área. Além disso, os empresários do bloco conhecem as deficiências nacionais e podem apontar, de forma mais precisa, quais setores necessitam de investimentos para elevar a produtividade.⁵⁷

No tocante ao procedimento para aprovação dos projetos, vale lembrar que o CMC (instância máxima do Mercosul, integrada pelos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda) é o órgão que tem a palavra final sobre a aprovação ou não dos projetos, o que dá margem para decisões políticas em detrimento daquelas de caráter estritamente técnico. Por exemplo, por razões políticas ligadas à disputa entre os dois países em torno da fábrica de celulose instalada às margens do rio da Prata, a Argentina vetou, no âmbito do CMC, o uso de recursos do Focem para financiar uma linha de interconexão elétrica entre o Brasil e o Uruguai no valor de US\$ 83 milhões – ligando a cidade brasileira de Candiota (RS) ao município uruguaio de San Carlos, próximo a Punta Del Este.

Tais situações podem tornar-se um obstáculo para o objetivo de se mitigar as assimetrias intrabloco. Seria, pois, interessante que o processo de aprovação de projetos no âmbito do Focem envolvesse apenas órgãos técnicos, de modo a evitar que decisões políticas impedissem a aprovação de projetos tecnicamente viáveis. Assim, instâncias de caráter mais político como o CMC não precisariam participar do procedimento de aprovação dos projetos do fundo, o que dificultaria que

57. Vale destacar que uma das agências do BIRD, a Corporação Financeira Internacional (IFC), foi criada em 1956 com o fito de financiar diretamente a iniciativa privada. Em um momento em que se expandia o número de multinacionais norte-americanas e europeias, este banco percebeu que tais empresas seriam as grandes propulsoras dos investimentos e da produção internacionais após a Segunda Grande Guerra. Logo, este criou a IFC com o intuito de fornecer empréstimos diretamente às corporações a fim de contribuir para o crescimento da economia mundial. Ver o *site* do BIRD disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.

decisões políticas paralisassem projetos tecnicamente viáveis que contribuíssem para compensar as assimetrias no âmbito do Mercosul.

Outra medida que se considera importante diz respeito à transparência do Focem e dos mecanismos de combate às assimetrias no Mercosul. É necessário disponibilizar mais dados sobre o fundo, revelando detalhes dos projetos em andamento, informando quais os procedimentos para seleção dos projetos e disponibilizando informações na sua página eletrônica do sobre o estágio em que as obras financiadas se encontram. Este é um ponto igualmente crucial para incrementar a legitimidade das políticas de combate às assimetrias no Mercosul, especialmente se houver um aumento dos recursos disponíveis nos fundos.

Outro ponto que merece atenção tem sido a não utilização, pelos países-membros, da totalidade dos recursos disponíveis no Focem.⁵⁸ Talvez esse ponto esteja relacionado à forma como os recursos são aplicados. Consoante o Art. 35 do regulamento do fundo (Decisão CMC nº 18/2005), os recursos não poderão ser utilizados para cobrir gastos com a “elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos.” (CONSELHO MERCADO COMUM, 2005). Em países com baixa capacidade institucional, como Paraguai e Uruguai, percebe-se, muitas vezes, a dificuldade de elaboração de projetos de qualidade, o que dificulta o acesso a fundos disponíveis. No Focem, como visto anteriormente, o projeto deve seguir metodologia estipulada pelo Mercosul (Sistema de Marco Lógico) e deve passar por seis instâncias diferentes até ser aprovado, o que demonstra certo rigor no processo de aprovação.

Assim, propõe-se que parte desses recursos sejam empregados na capacitação de solicitantes, fundamentalmente no Paraguai e no Uruguai, de forma a garantir um maior número de projetos financiados pelo fundo. A destinação de parte dos recursos do Focem, ainda que pequena, para financiar a elaboração desses projetos certamente contribuiria para aumentar a demanda pelos recursos do fundo, já que possibilitaria às economias menores custear a formulação de projetos bem-elaborados, com possibilidades concretas de aprovação.⁵⁹ Embora os recursos do Focem sejam relativamente pequenos frente aos desafios de desenvolvimento enfrentados pelos países do Mercosul, sua plena utilização é crucial para aumentar

58. Durante os dois anos da instituição do Focem, o montante anual destinado ao fundo não tem sido totalmente aproveitado.

59. No caso dos fundos estruturais europeus, a título excepcional, estudos preparatórios e medidas de apoio técnico podem ser financiados até o valor de 10% do custo total do projeto. Dada a elevada exigência técnica que bons projetos demandam, seria interessante que uma porcentagem das verbas do Focem fosse alocada para financiar o desenvolvimento desses estudos. Assim, evitar-se-ia que investimentos deixassem de ser realizados por falta de bons projetos. Nos fundos europeus, outrossim, existe a chamada reserva de desempenho, em que 4% das dotações destinadas a cada Estado-membro são alocadas para os programas mais eficientes. A ideia é boa, pois incentiva os integrantes do bloco a apresentarem projetos cada vez mais bem elaborados, uma vez que os países que detiverem os melhores programas terão recursos adicionais à disposição. O Focem poderia adotar instrumento semelhante com vista a premiar os melhores projetos no âmbito do Mercosul.

seu impacto e sua eficácia e para legitimá-lo enquanto instrumento de combate às assimetrias estruturais do bloco. Para tanto, seria necessária uma decisão do CMC alterando o Art. 35 do Regulamento nº 18/2005, que disciplina o Focem.

Tendo em vista a futura constituição de um mercado comum, é lícito afirmar que o Focem também pode constituir um poderoso instrumento para a promoção de uma futura convergência macroeconômica e, portanto, para o combate das assimetrias de políticas. Tal função surgiria a partir do estabelecimento de metas de política macroeconômica a serem cumpridas pelos países que obtivessem recursos de fundos regionais do Mercosul como o Focem, seguindo o exemplo da UE, que condicionou o recebimento de recursos de seus fundos estruturais ao cumprimento de tais metas – por meio do Pacto de Crescimento e Estabilidade, firmado em Maastricht em 1992. Destarte, criar-se-ia uma vinculação interessante entre o combate às assimetrias estruturais no fundo e a preparação do espaço para o tratamento das assimetrias de políticas, usando desse expediente para promover uma maior convergência macroeconômica das economias dos membros do Mercosul.

Conforme demonstrado nesse capítulo, a consideração de assimetrias estruturais em nível de regiões subnacionais revela discrepâncias significativas entre o tamanho econômico do Brasil, conforme medido em PIB, população e território, por um lado, e o desenvolvimento econômico de seus estados, conforme medido pelo PIB *per capita*, pelo Índice de Gini e pelo IDH, por outro. Conquanto os indicadores de tamanho econômico sugiram que o Brasil deva ser o principal doador de fundos de combate às assimetrias, como o Focem, há estados brasileiros tão ou mais pobres que o Paraguai. Se se tomam os indicadores de desenvolvimento econômico e bem-estar como único critério, o Uruguai, um dos principais beneficiados desses fundos, deveria ser um doador líquido e as regiões brasileiras do Norte e Nordeste e algumas províncias argentinas passariam a ser as principais receptoras dos financiamentos advindos desses fundos.

Evidentemente, o Mercosul não poderia replicar os critérios dos fundos estruturais da UE, uma vez que a maioria das regiões com os piores índices de IDH e renda *per capita* se encontram na maior economia do bloco, o Brasil. Assim, o país acabaria recebendo a maior parte dos recursos, o que não faria sentido, dadas as enormes disparidades de PIB, população, território e competitividade industrial do Estado brasileiro frente aos demais parceiros. Ademais, tendo em vista o claro benefício do processo de integração do Mercosul ao Brasil e o complexo quadro das assimetrias no bloco, conforme demonstrado anteriormente, seria politicamente inviável uma proposta que colocaria o país como o principal receptor de fundos de combate às assimetrias estruturais. O Brasil já dispõe de programas sociais que contam com recursos muito superiores aos do

Focem, como, notadamente, o Programa Bolsa Família (PBF).⁶⁰ Além disso, embora a participação brasileira no fundo represente uma parcela relativamente pequena do Orçamento Geral da União (OGU), ela é ainda assim significativa para as economias menores do Paraguai e Uruguai.

Dito isso, entende-se que há espaço para se realizar mudanças pontuais na atual forma de distribuição de recursos do Focem, que o tornaria mais racional e lhe daria maior legitimidade frente à população brasileira. Propõe-se, assim, que o fundo adote um regime misto, que levasse em conta parâmetros por país e região.⁶¹ Os recursos do Focem destinados para as áreas de convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul seguiriam critérios por país, baseados no tamanho do PIB, do território e da população e na competitividade industrial. Dessa forma, os três sócios do Brasil receberiam o maior montante dos recursos nesses segmentos, como ocorre atualmente.⁶²

As verbas direcionadas para a área da coesão social, por seu turno, seriam distribuídas segundo parâmetros semelhantes aos adotados pela UE, em que as regiões abaixo da média do bloco, em termos de renda *per capita* e de IDH, receberiam a maior aporte de recursos, independentemente do país em que estivesse localizada. Assim, as regiões do Norte e do Nordeste brasileiros também seriam beneficiadas, já que se encontram entre aquelas com os piores índices do Mercosul.

Com efeito, Estados brasileiros e argentinos menos desenvolvidos são também aqueles geográfica e economicamente menos integrados ao Mercosul. A concepção e a implementação de programas sociais financiados com fundos comuns de combate às assimetrias, como o Focem, nesses estados, e também em províncias argentinas com menor desenvolvimento relativo, podem servir ao propósito de promover sua maior integração ao bloco, assim como legitimar o processo de integração de uma forma mais ampla nos países-membros.

Como resultado, haveria uma convergência estrutural no âmbito do Mercosul tanto em termos de países como de regiões, e o Focem ganharia maior notoriedade e legitimidade em regiões pouco beneficiadas pelo processo de integração do bloco, como o Norte e Nordeste. Consequentemente, não apenas o fundo, mas também o próprio projeto do Mercosul ampliariam sua legitimidade ante a população brasileira, o que facilitaria o apoio político ao aprofundamento do processo de integração

60. O PBF é a maior política de transferência condicional de renda existente no Brasil e destina atualmente cerca de R\$ 12 bilhões ao atendimento de cerca de 11 milhões de famílias (TAVARES *et al.*, 2009, p. 26).

61. Enquanto na UE, os fundos estruturais visam atingir os objetivos por regiões e o Fundo de Coesão Social disponibiliza recursos por países; no Mercosul, a ideia é de que o Focem conceda recursos aos países e às regiões. Para os programas de coesão social, os recursos seriam aportados por regiões, ao passo que para os demais seria por país.

62. Segundo o Regulamento nº 18/2005 do Focem, o Paraguai tem direito a receber 48% dos recursos anuais deste; o Uruguai, 32%; e o Brasil e a Argentina, 10% cada.

do bloco sul-americano, sobretudo em período em que o Mercosul se expande em direção ao norte da América do Sul, com a adesão da Venezuela.⁶³

Em relação ao ISM, vale ressaltar que sua criação representou um avanço, uma vez que faltava ao Mercosul uma entidade com estrutura institucional permanente que pudesse pensar o bloco fora dos interesses nacionais dos países-membros. No caso da UE, existe, entre outros órgãos, a CE, que, embora seja de natureza distinta do ISM, é um órgão técnico que tem por função desenhar políticas e apresentá-las ao Conselho da União Europeia – composto pelos representantes dos Estados Partes –, tendo em vista os interesses do bloco.

Diferentemente da CE, o propósito do ISM é mais restrito, já que seu objetivo se limita a elaborar e articular políticas regionais no campo específico da área social. Ainda assim, a *rationale* subjacente ao processo é a mesma, visto que, em ambos os casos, um órgão técnico formula e apresenta propostas, tendo em vista os interesses do bloco, para os representantes governamentais, a quem cabem tomar as decisões. Esse formato contribui para que os interesses do bloco tendam a prevalecer ante as preferências nacionais dos Estados Partes no desenho das políticas públicas.

No caso da UE, vale destacar que seu tratado constituinte detém um dispositivo que assegura a manutenção da lógica supracitada. Trata-se da prerrogativa de iniciativa de lei conferida à CE. Esta é sua principal instituição, responsável por apresentar os projetos de lei ao Conselho da UE e ao Parlamento Europeu tratando de assuntos de competência do bloco, assegurando, portanto, a presença da perspectiva regional nas políticas apresentadas às instâncias decisórias.

No caso do Mercosul, seria interessante que o ISM dispusesse de prerrogativa semelhante referente às políticas sociais, formalizada em um dos tratados do bloco. Assim, em vez de serem gestadas por grupos de trabalhos compostos por representantes dos países-membros, tais políticas seriam elaboradas somente pelo instituto, que as apresentaria à Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS),⁶⁴ que faria uma análise prévia e, uma vez aprovando-as, as remeteria ao órgão decisório do Mercosul, o CMC, que poderia aprová-las ou rejeitá-las – poder-se-ia também conferir à RMADS poderes para emendar essas propostas. Dessa forma, garantir-se-ia que a ótica regional estivesse presente no desenho das medidas de caráter social destinadas a mitigar as assimetrias intrazona.

63. Embora não tenha sido objeto do presente trabalho, cumpre notar que o ingresso da Venezuela no Mercosul pode servir para incrementar as relações econômicas e fomentar o desenvolvimento social nas regiões do Norte e Nordeste brasileiros.

64. Segundo o regulamento do ISM, este está subordinado à RMADS, que tem por função analisar e aprovar as propostas apresentadas pelo instituto.

Ao se considerar o Mercosul como um bem público, e se os objetivos políticos da integração são valorizados para além dos meramente econômicos, cabe ao Brasil a liderança na oferta de políticas para o tratamento de assimetrias no bloco, oferecendo concessões para os demais países-membros, sobretudo para o Uruguai e o Paraguai. A nova postura do Brasil em relação a esse assunto, embora recente – desde 2003 –, constitui um avanço. Daí a relevância das propostas supracitadas, visto que podem contribuir para melhorar os mecanismos de combate às assimetrias existentes no Mercosul, conferindo, assim, maior apoio ao processo de integração.

QUADRO 3

Cronologia dos Tratados do Mercosul

Tratado de Assunção	1991
Protocolo de Brasília	1991
Protocolo de Ouro Preto	1994
Protocolo de Ushuaia	1998
Protocolo de Olivos	2002
Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela	2006
Protocolo Modificativo do Protocolo de Olivos	2007

REFERÊNCIAS

ALBRIEU, R. Instituciones, convergencia y coordinación en la macroeconomía del Mercosur. *In*: CAETANO, G. (Org.). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: Cefir, 2009. p. 77-103.

BAUMANN, R.; MUSSI, C. **Mercosul: então e agora**. Brasília: Cepal, 2006. Disponível em: <www.cepal.org/brasil>. Acesso em: 10 ago. 2009.

BORDA, D.; MASI, F. Paraguay: estancamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur. *In*: BOUZAS, R. **Realidades nacionales comparadas**. Buenos Aires: Altamira, 2002.

BOUZAS, R. Compensating asymmetries in regional integration agreements: lessons from Mercosur. *In*: GIORDANO, P. *et al.* **Asymmetries in regional integration and local development**. Washington DC: Inter-American Development Bank, 2005.

_____. Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe El Caso del Mercosur. *In*: GLOBAL Y LOCAL: EL DESAFÍO DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Milão 22 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/SOCPonenciaBouzasSPA.pdf>>.

CALFAT, G.; FLORES JR., R. Questões de geografia econômica para o Mercosul. *In*: CHUDNOVSKY, D.; FANELLI, J. M. (Coord.). **El desafío de integrarse para crecer: Balances y perspectivas del Mercosur en su primera década**. Buenos Aires: Red Mercosur-Siglo XXI Editores, 2001.

CANUTO, O.; PORTO, P. C. S., **Mercosul: gains from regional integration and exchange rate regimes**, 2002. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=654484>>.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Anuario estadístico de América Latina y el Caribe**. Santiago, 2008.

CONSELHO MERCADO COMUM, Decisão CMC nº 18/2005 e nº 24/2005, Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 5 nov. 2009.

CONSELHO MERCADO COMUM, Decisão do CMC nº 03/2007, Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 5 nov. 2009.

CONSELHO MERCADO COMUM. Decisão nº 41/2008. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 5 nov. 2009.

CONSELHO MERCADO COMUM. Decisões CMC nºs 45/2008 e 06/2009, Arts. 1º e 2º. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 5 nov. 2009.).

CONSELHO MERCADO COMUM Decisão CMC nº 06/2009, Art. 4º, Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 5 nov. 2009.)

CONSENSO DE BUENOS AIRES. 2003. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167.htm>. Acesso em: 20 dez. 2009

FOCEM, 2009. Disponível em: www.mercosur.int/focem. Acesso em: 12 jan. 2010.

GIORDANO, P. *et al.* El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional. **Documento de Divulgación**, 26. Buenos Aires, Instituto para La Integración de América Latina y el Caribe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, agosto 2004.

GONÇALVES, R. Estratégias de desenvolvimento e integração da América do Sul. *In*: SEMINÁRIO SOBRE A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL. Rio de Janeiro: FUNAG/Ipri, jul. 2009. Disponível em: <www.funag.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2009.

HOFFMANN, A. R. A Representação do Mercosul nas Organizações Internacionais. **Radar do Sistema Internacional**, 2007. Disponível em: <<http://rsi.cgee.org.br/documentos/3864/1.PDF>>.

HOFFMANN, A. R. *et al.* Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, jul./dez. 2008.

HONNOHAN, P. (Ed.). EU Structural Funds in Ireland: A Mid-Term Evaluation of the CSE, 1994-1999. Dublin, Economic and Social Research Institute, 1997 (Policy Research Series, n. 31). *In*: SECRETARIA DO MERCOSUL. Estudo, n. 005, 2006.

HORNOS, C. Uruguai pode abandonar Parlamento do Mercosul se Lacalle vencer. **O Estado de São Paulo**, 13 Nov. 2009.

KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991.

KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. Integration and the competitiveness of the peripheral industry. *In*: BLISS, C. J.; BRAGA DE MACEDO, J., (Eds.). **Unity with diversity within the European Community**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

LEONARDI, R. Convergence, Cohesion, and Integration in the European Union. New York: St Martin's Press, 1995. In: SECRETARIA DO MERCOSUL. Estudo, n. 005, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

MASI, F.; BITTENCOURT, G. Las economías pequeñas en El Mercosur: evolución y perspectivas de desarrollo. *In*: CHUDNOVSKY, D.; FANELLI, J. M. (Coord.). **El desafío de integrarse para crecer: Balances y perspectivas Del Mercosur en su primera década**. Buenos Aires: Red Mercosur-Siglo XXI Editores, 2001.

MIDELFART-KNARVIK, K.; OVERMAN, H. Delocation and European integration: is structural spending justified? *Economic Policy*, v. 37, n. 35, p. 321-359, 2002. In: SECRETARIA DO MERCOSUL. Estudo, n. 005, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>. Acesso em: 19 dez. 2009.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Documentos de disputas comerciais. 2007/2008. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org/>>. Acesso em: 18 dez. 2009

PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994. Disponível em: [mercursosur.int](http://www.mercosur.int). Acesso em: 20 jan. 2010.

QUIJANO, J. Las reglas de una economía pequeña en un proceso de integración regional. *In*: BOUZAS, R. (Coord.). **Realidades nacionales comparadas**. Buenos Aires: Altamira, 2002.

SAPIR, A. **An agenda for a growing Europe**: making the EU economic system deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. **Brussels** jul. 2003. Disponível em: <<http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>> .

SECRETARIA DO MERCOSUL. Estudo nº 005/2006 da Secretaria do Mercosul (SM), 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>> . Acesso em: 19 dez. 2009.

SERRA Critica Mercosul. **O Estado de S. Paulo**, 6 set. 2008, p. A3.

SOUZA, A. **A agenda internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier, Cebri, 2009.

TAVARES, P. A. *et al.* Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 1, abr. 2009.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. 1991. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

VEIGA, P. M. A experiência europeia no tratamento de assimetrias de política: lições para o Mercosul. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, ano 21, n. 91, abr./maio/jun. 2007. p. 36-63.

VENABLES, A. Regionalism and economic development. *In*: ESTEVADEORDAL, A.; DEVLIN, R. (Ed.). INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK CONFERENCE AND VOLUME "TRADE AND REGIONAL INTEGRATION IN THE DEVELOPMENT AGENDA", 2001. Disponível em: <<http://www.lacea.org/meeting2001/venables.pdf>>.

York: St Martin's Press, 1995. In: SECRETARIA DO MERCOSUL. Estudo, n. 005, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>.

ARRANJO INSTITUCIONAL PARA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

As transformações no cenário internacional pós-Guerra Fria impõem novas exigências ao papel da política externa dos Estados, para que estes possam assegurar um processo de integração exitoso em um contexto de globalização.

De um lado, tendo em vista a diversificação do comércio exterior brasileiro e seu multidirecionamento para várias regiões do mundo, o Brasil, na qualidade de *global trader* – parceiro comercial global – tem aprofundado, nos últimos anos, suas relações comerciais com uma variedade maior de estados. De outro lado, a aposta política do país no multilateralismo, na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como a posição de liderança para a consolidação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da recém-criada União das Nações Sul-Americanas (Unasul), tem levado a uma intensificação nas relações internacionais, seja com outros estados, seja com uma série de atores não estatais.

Nesse sentido, dando continuidade aos “eixos estáveis” na condução da política externa brasileira que remontam ao período do império,¹ a afirmação da “presença autônoma do Brasil” no mundo e a “forte integração continental” passaram a ser os princípios norteadores da política externa nos dois últimos mandatos do Poder Executivo Federal (exercidos pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva entre 2003-2010), para o qual esta deve fazer parte de um processo de desenvolvimento nacional (ALMEIDA, 2007).

Neste contexto, as políticas públicas nacionais, particularmente a política externa, enfrentam novos desafios para que possam responder aos princípios de atuação externa e à posição que o Brasil tem ocupado no cenário mundial. Entre o conjunto de desafios, destaca-se a percepção de um novo arranjo no processo decisório para formulação e execução da política externa brasileira, evidenciado pela “horizontalização” ou “descentralização horizontal” deste processo,²

1. Ver, por exemplo, o trabalho desenvolvido por Lafer (2007).

2. Este processo não é uma novidade ou particularidade do Brasil. A expressão *descentralização horizontal* é utilizada, por exemplo, por Hill (2003, p. 82): “[...] muitos Estados estão enfrentando o que se tem denominado “descentralização horizontal” de suas relações internacionais, ou a perda de controle das chancelarias sobre muitos assuntos externos para outras partes da burocracia estatal”. Embora não utilize a mesma expressão, Cheibub (1985) inicia a análise do fenômeno no Brasil.

no próprio Poder Executivo, a partir do momento em que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil – Itamaraty – deixa de atuar isoladamente na condução desta política.³

Do ponto de vista metodológico, a verificação dessa hipótese deve compreender tanto uma análise normativa da competência dos diversos órgãos constituintes do Executivo Federal quanto uma pesquisa empírica que abranja também a dimensão da prática diária das pastas estudadas. Este estudo específico busca contribuir para a análise de tal fenômeno por meio da identificação das instituições do Poder Executivo Federal brasileiro que têm competência legal para participação neste processo.⁴

A percepção do surgimento de mudanças significativas no processo decisório para a formulação de qualquer política pública, entre as quais se inclui a externa, coloca-se como relevante por estarem diretamente relacionadas à questão do controle que a sociedade deve exercer sobre as ações do Estado em um ambiente de consolidação e aprofundamento da democracia. O conhecimento da dinâmica decisória e, sobretudo, o acesso a ela, são componentes centrais do processo democrático. Nesse sentido, a possibilidade do exercício do controle social sobre a política externa e da maior participação da sociedade neste processo – conhecendo seus caminhos decisórios, influenciando em alguma medida sobre ele, ou cobrando seus resultados –, depende de uma atenção constante às mudanças pelas quais a formulação da política externa tem passado e aos novos desenhos que se têm estabelecido.

Para tanto, na próxima seção, procede-se à discussão do quadro teórico em que se contextualiza a discussão da horizontalização do processo de tomada de decisão em política externa. Em seguida, apresenta-se o mapeamento da distribuição normativa de competências relacionadas à política externa na organização do Poder Executivo Federal, além do âmbito do MRE. A partir do diagnóstico traçado, serão indicadas algumas tendências do ministério concomitantes ao processo de descentralização horizontal. A combinação das competências adquiridas por outros órgãos do Poder Executivo e a reestruturação do Itamaraty conduzem ao estabelecimento de um novo arranjo institucional para a elaboração da política externa brasileira, arranjo este peculiar ao novo cenário de inserção brasileira no mundo globalizado e que deve ser examinado à luz do pano de fundo da consolidação da democracia no Brasil.

3. A análise se restringiu aos órgãos de assistência direta e específicas singulares da Presidência da República (PR) e dos ministérios.

4. No Brasil, essa orientação democrática foi ressaltada, sobretudo, a partir do estudo de Lima (2000).

2 MUDANÇAS DA PERCEÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Embora a definição de política externa pareça, em um primeiro momento, quase intuitiva, o seu conceito, na verdade, é fortemente influenciado pelas correntes teóricas de análise das relações internacionais. Deste modo, o conceito de política externa tem sido o resultado do embate entre uma tradição europeia de teoria das relações internacionais (realistas, liberais, construtivistas etc.) e uma linha de pesquisa que surgiu nos Estados Unidos da América (EUA) baseada na análise das políticas públicas (política externa comparada, análise de política externa – Foreign Policy Analysis – FPA, etc.).⁵ Isto ocorre em um momento histórico, sobretudo, a partir da consolidação do multilateralismo instituído com a ONU e, assim, dos primeiros passos de ampliação das antigas funções da diplomacia de representação para a gestão da agenda global, que passaria a ser influenciada por diversos atores (públicos e privados), em que os Estados deixam de deter o monopólio das comunicações com o estrangeiro na representação do interesse nacional.

As primeiras abordagens teóricas (de tradição europeia) que buscavam explicar as relações internacionais defendiam a ideia de uma política internacional centrada na figura do Estado, com o objetivo de acumular poder⁶ ou obter segurança.⁷ Para estes intérpretes, a política externa relacionava-se a preocupações de segurança nacional e, por esta razão, sua condução deveria ser marcada pela ação secreta e estratégica contra os estados inimigos, o que, por sua vez, garantiria o princípio de eficiência, mantendo o Estado no isolamento necessário entre o nacional e o estrangeiro ou internacional.

Contudo, em razão das consequências do fenômeno da globalização, resultante da transnacionalização produtiva, financeira e cultural, acompanhada da revolução tecnocientífica, a discussão evoluiu, de forma que, uma vez desmistificada, a política externa passa a ser considerada apenas mais uma entre as políticas de governo, resultado do embate entre as coalizões de forças domés-

5. Ao contrário da anterior, a primeira geração dos teóricos da FPA iniciou seus trabalhos na década de 1960. É possível encontrar um cotejo mais detalhado das duas tradições em Handbook of Public Policy (2006).

6. Essa é a análise de Aron (2002), sociólogo francês que desenvolveu grande parte de sua teoria no período entre guerras.

7. Posição adotada, de forma geral, pelos principais expoentes da FPA, tanto de primeira – décadas de 1960 e 1970 –, quanto de segunda geração – a partir do fim da década de 1980. Ver, por exemplo, Rosenau (1966), Putnam (1988) e Milner (1997). Exemplo atual emblemático deste embate diz respeito ao jogo de forças travado no âmbito do governo federal brasileiro – Lula –, marcado principalmente pela disputa entre Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). São estas duas pastas que mais polarizam tanto o debate para a elaboração de um código de florestas, como o posicionamento que inclui metas de redução de emissão de gases de efeito estufa, que representou a política externa brasileira para mudanças climáticas durante as negociações internacionais de Copenhague, em dezembro de 2009, e que deve seguir até que se chegue a um acordo com efeito legal para o regime.

ticas.⁸ De modo complementar, entende-se que as políticas interna, externa e internacional compõem um *continuum* do processo decisório poliárquico.⁹ Por esta razão, uma política pública integral deve ser pensada não apenas em seus imperativos nacionais, mas também em termos de utilização dos espaços internacionais relacionados.

Neste contexto em que as políticas internas se tornam cada vez mais internacionalizadas e a política internacional é progressivamente internalizada, impõem-se revisões, de ordem analítica, normativa e empírica, para a compreensão das relações sociais. Deixa-se de compreender a política externa apenas enquanto relações mantidas pelo Estado com Estados estrangeiros, para ampliá-la de forma a se reconhecer a política externa como o conjunto de programas mantidos por um ator com atores estrangeiros, ampliando-se, assim, estes que poderão ser interlocutores (não apenas Estados, mas também uniões aduaneiras, organizações internacionais, organizações não governamentais, empresas multinacionais etc.) e os temas envolvidos.¹⁰

De forma geral, a condução da política externa brasileira tem sido monopólio do Poder Executivo desde a primeira Constituição (1824), situação que não foi alterada nem mesmo pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que marca a redemocratização no Brasil.¹¹ Em seu âmbito, o MRE conquistou um papel central nesta área. A dinâmica resultante deste arranjo orientou tradicionalmente o processo de tomada de decisão em política externa no Brasil.

A referência normativa mais recente à política externa pode ser encontrada no Decreto nº 5.979/2006, o qual estabelece a estrutura regimental do MRE. Neste decreto, determina-se expressamente:

Art. 1 O Ministério das Relações Exteriores, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

8. "A maior parte das políticas, tanto internas quanto internacionais, contudo, reside entre esses dois pólos numa área que chamo poliárquia, uma estrutura mais complexa do que a da anarquia ou a da hierarquia, na qual as relações assemelham-se mais a redes. Nenhum grupo permanece no topo isolado; o poder e a autoridade sobre o processo decisório são compartilhados, frequentemente, de forma desigual. As relações entre os grupos numa poliárquia compreendem influência recíproca e/ou a distribuição de distintos poderes entre grupos. Meu ponto central é que os Estados não são atores unitários; isto é, não são rigidamente hierárquicos, mas poliárquicos, compostos por atores com diversas preferências que compartilham o poder sobre o processo decisório. [...] A busca por concessões internacionais torna-se crucial na poliárquia. A política internacional e a política externa tornam-se parte das disputas internas por poder e concessões internacionais. A política interna, então, varia ao longo de um *continuum* que vai da hierarquia à anarquia, com a poliárquia entre ambos" (MILNER, 1997, p. 11).

9. Além dos autores citados, ver Defarges *apud* Smouts (1999) e Hill (2003).

10. Pesquisa realizada por estudantes da graduação no âmbito do Programa de Educação Tutorial (PET/Sesu/MEC) de Sociologia Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo evidenciam a regularidade da atribuição constitucional de competências em política externa, desde o período do Império, conforme Sanchez *et al.* (2006a). Esta regularidade é ainda mais chocante quando comparada com a regulamentação constitucional prevalecente durante o Regime Militar de 1964 e após a redemocratização e a CF/88, de acordo com Sanchez *et al.* (2006b). Para a contextualização destes dois trabalhos, ver nota 21.

11. Como observado, por exemplo, em contextos mais específicos, por Hill (2003) e Hocking (1999).

- I – política internacional;
- II – relações diplomáticas e serviços consulares;
- III – participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras;
- IV – programas de cooperação internacional e de promoção comercial; e
- V – apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

Parágrafo único. Cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da **política exterior** do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais (grifo nosso).

Neste contexto, se considerados atinentes à política externa os dispositivos da CF/88 que se referem a questões internacionais (relações com Estados estrangeiros, representantes diplomáticos, guerra, paz, tratados etc.), é possível concluir que os constituintes optaram por seguir a linha adotada nas constituições anteriores e determinaram que, como regra geral, compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (Art. 21, inciso I), declarar a guerra e celebrar a paz (Art. 21, inciso II), e legislar sobre comércio exterior (Art. 22, inciso VIII).

De forma mais específica, é competência privativa do presidente da República manter relações com Estados estrangeiros, acreditar seus representantes diplomáticos (Art. 84, inciso VII) e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (Art. 84, inciso VIII). O Congresso atua de forma complementar, sendo sua competência resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (Art. 49, inciso I) e autorizar o presidente da República a declarar a guerra e celebrar a paz (Art. 49, inciso II). Observa-se, assim, que o Executivo federal desempenha papel central na condução da política externa – fenômeno que não se restringe apenas ao contexto brasileiro.

Com a já referida diluição da fronteira entre interno e internacional, contudo, o processo decisório em política externa passou a também compreender outros órgãos do Executivo federal, o que coloca na pauta de discussão tanto a possibilidade de incoerências¹² quanto a de determinantes da

12. Esta é uma preocupação exarada, por exemplo, por Smouts (1999) e Hill (2003), que entendem como subentendida a noção de intencionalidade e coordenação em qualquer política governamental.

transparência e democratização neste movimento.¹³ A emergência de estes novos atores, entre os quais, alguns que passam a rivalizar com o MRE na condução da política externa, deve-se, ainda, a problemas estruturais enfrentados pelas chancelarias de forma geral, como formação generalista (isto é, falta de competências técnicas mais específicas, que podem ser encontradas nos ministérios temáticos), escassez de recursos¹⁴ e falta de *constituency* direto.^{15, 16}

Neste contexto, observa-se parcial diluição da tradicional centralização da política externa nas mãos do MRE.¹⁷ As transformações da condução da política externa observada nas últimas décadas caracterizam-se pela contraposição de características da diplomacia tradicional, desempenhada necessariamente pelo corpo diplomático, em relação à diplomacia contemporânea, conduzida por diversos atores, oficiais e não oficiais, governamentais e não governamentais.¹⁸

A importância do Poder Executivo, contudo, ainda é central na condução da

13. Novamente, Hill (2003) evidencia o processo em que o MRE deixou de ser conduzido por *dinastias* com o objetivo de se profissionalizarem e passarem a estar sujeitos à transparência e formas de controle. Lima (2000), por sua vez, analisa o contexto brasileiro de descentralização da política externa.

14. De acordo com Sanchez *et al.* (2006a, 2006b), no caso brasileiro, por exemplo, em 2006 (segundo consta na Lei Orçamentária Anual – LOA), destinou-se ao MRE quase 30% dos recursos destinados ao Mapa e ao Ministério da Justiça (MJ), e apenas 0,5 % com relação ao total reservado para o pagamento de encargos financeiros da União.

15. Apesar de o termo *constituencies* ser confundido em alguns documentos com o termo *stakeholders* mesmo em relatórios da ONU, quando ambos são traduzidos genericamente como *grupos interessados* ou *grupos de interesse*, suas diferenças não podem ser ignoradas. Estes termos têm sido aplicados pela doutrina de negócios e administração de empresas nos debates sobre ética e responsabilidade social nas atividades empresárias. Já o termo, *constituíntes organizados*, cunhado pela cultura política anglo-saxã, sob o referencial da democracia representativa, relaciona representantes legitimamente eleitos e seus interlocutores diretos (aqueles que os elegeram e são atingidos diretamente pelos impactos de suas decisões) (SANCHEZ *et al.*, 2008, p. 18). Nas Conferências da Partes, reuniões que avançam as decisões no âmbito das Conferências da ONU sobre mudanças do clima – anualmente – e biodiversidade – bianual –, *constituencies* são agrupamentos de entidades com interesses semelhantes organizados em grupos informais (por exemplo, setor privado, organizações dos povos indígenas, acadêmicos, organização não governamental – ONG – ambientalistas) com o objetivo de tentar influenciar e se consolidar como interlocutores diretos para questões específicas no debate geral (VITALE; SPÉCIE; MENDES, 2009, ver nota 7).

16. Estes são os elementos listados principalmente no trabalho de Hill (2003).

17. Neste sentido, ver o seguinte trecho de palestra proferida pelo então Secretário-Geral do MRE, Sebastião do Rego Barros (1996): “Inspirado por objetivos permanentes, o Itamaraty desempenha duas tarefas primordiais que antecedem a execução da política externa: a formulação de suas diretrizes gerais e a coordenação com os demais órgãos do Governo e entidades civis. O processo de formulação da política externa compreende, de um lado, a interpretação e avaliação da realidade internacional e, de outro, a identificação do interesse nacional, em cada uma das situações apresentadas, a partir das necessidades domésticas e dos constrangimentos externos. O Itamaraty atua com base no pressuposto de que a política externa brasileira não pode ser meramente reativa ante os acontecimentos e tendências das relações internacionais. A ação externa não deve ser uma simples sucessão de respostas caso a caso, sem um mínimo de coerência e articulação de objetivos, meios e princípios. Ao contrário, cabe ao Ministério cotejar interesses domésticos e a realidade internacional, para formular diretrizes gerais de atuação que irão permear as escolhas e decisões em cada um dos itens da agenda diplomática. Fundada nestas diretrizes, a política externa ganha sentido e torna-se instrumento para os objetivos mais amplos do Governo e da sociedade. A tarefa de coordenação da política externa compreende, de um lado, o trabalho de informação da sociedade sobre a realidade internacional e, de outro, a tarefa de harmonizar posições entre os grupos sociais e as diversas instâncias governamentais sobre temas da pauta diplomática. Sob a liderança do Presidente da República, devem combinar-se o intercâmbio de pontos de vista entre Governo e sociedade e a coordenação de posições entre Ministérios e entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”.

18. No caso do governo Lula, Almeida (2007) fala ainda em “diplomacia partidária”.

política externa seja de modo concorrente seja de modo complementar. De fato, tem-se notado o ressurgimento e o fortalecimento de uma diplomacia presidencial (CASON; POWER, 2009; PRETO, 2006) como parte destas transformações que não elimina, mas certamente enfraquece o domínio racional-burocrático da condução da política externa pelo MRE.

Paralelamente à emergência de uma “nova diplomacia presidencial” ressalta-se também o processo de fragmentação pública da diplomacia, em que ganha importância a participação crescente dos outros poderes (Legislativo e Judiciário) e outras instâncias do próprio Executivo – nos níveis subnacionais e, sobretudo, no âmbito de outras agências do próprio Executivo federal. Como consequência, não apenas se ampliam os espaços burocráticos de definição da política externa, mas também se tornam mais acessíveis as possibilidades de interlocução da sociedade junto ao governo para assuntos antes considerados e restritos a uma política de Estado.

Essa nova diplomacia presidencial e a pluralização, tanto vertical (na interação com diversos atores sociais e econômicos), como horizontal, em relação a outras burocracias, segundo Cason e Power (2009, p. 119), coincide com a crescente inserção internacional do Brasil no período pós-Guerra Fria. Por sua vez, no plano interno esta condição é marcada pela democratização e crescimento do poder de *lobby* dos atores não estatais, além do aprofundamento da liderança personalista dos chefes de Estado na condução da política externa, de forma bastante nítida e crescente nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Neste processo, o fenômeno de “descentralização horizontal” ou “horizontalização” da política externa torna-se evidente. Com efeito, mesmo que os agentes diplomáticos, geralmente concentrados no MRE, mantenham posição formal de principais condutores e responsáveis pela coordenação geral da formulação de política externa, passam a levar em consideração uma prática de “diplomacia paralela” cada vez mais frequente e algumas vezes mais protagonista por parte de outros ministérios (CASON; POWER, 2009, p. 121) ou órgãos diretos ligados à PR.¹⁹

Quando se observa o emaranhado de relações que se estabelecem entre os diversos atores estatais, ao tratarem destes assuntos ou casos específicos que tocam a política externa, aproxima-se uma discussão sobre a revisão dos arranjos insti-

19. Veja-se o caso da liderança para a formulação e chefia da delegação brasileira em relação às negociações internacionais sobre mudanças climáticas pela ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff em dezembro de 2009 (CANTANHÊDE, 2009).

tucionais para esta política no processo de reforma do Estado focado nos desafios para a nova agenda nacional de gestão pública. O resultado do confronto entre a estrutura normativa e os processos de atuação e interlocução intraministeriais e entre as várias instâncias do Poder Executivo Federal, principalmente na interação com o MRE, poderá ser analisado em estudos de casos específicos. Essa continuidade complementarará o presente estudo ao trazer dados empíricos analisados do ponto de vista crítico-normativo.

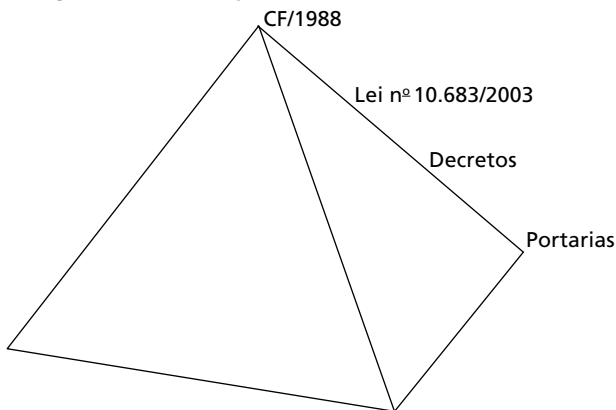
3 DESCENTRALIZAÇÃO HORIZONTAL DAS COMPETÊNCIAS RELATIVAS À POLÍTICA EXTERNA EM 2008

De acordo com a CF/88, o Poder Executivo é exercido pelo presidente da República com o auxílio dos ministros de estado (CF/88, Art. 76). A criação e a extinção de ministérios e órgãos da administração pública é competência (não exclusiva nem privativa) do Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República (CF/88, Art. 48, inciso XI), o qual detém privativamente, contudo, a iniciativa de leis que dispõem sobre a criação e a extinção de ministérios e órgãos da administração pública (CF/88, Art. 61, inciso II, §1º e).

O quadro regulatório que define a estrutura do Poder Executivo obedece à lógica de uma pirâmide cujo topo encontra-se a CF/88 e cuja base encontram-se as diversas portarias específicas de cada ministério ou secretaria. A organização da presidência e dos ministérios, por sua vez, é definida em grandes linhas pela Lei nº 10.683/2003 e regulamentada por decretos presidenciais específicos. Estes decretos, por fim, baseiam os regimentos internos de cada um dos órgãos analisados, os quais são publicados em formas de portarias.

FIGURA 1

Quadro regulatório das competências do Poder Executivo Federal



Elaboração própria.

Neste cenário, de acordo com a Lei nº 10.683/2003, o Poder Executivo Federal é composto pelos ministérios, além do MRE indicados no quadro 1. Diante da complexidade do quadro regulatório que estrutura o Poder Executivo Federal, optou-se, para o mapeamento do arcabouço legal que embasa a horizontalização da política externa naquela esfera, por mapear, classificar e relacionar as competências normativas dos órgãos que compõem o executivo tal como previstas na normativa vigente em 2008. Com efeito, os documentos analisados para levantamento dos órgãos com competência em política externa foram a CF/88, a Lei nº 10.683/2003, a Lei Complementar (LC) nº 73/1993, e todos os decretos específicos dos ministérios e secretarias que o compõem. As portarias que estabelecem os regimentos internos destes não foram incluídas, pois, diferentemente do que ocorre com os decretos, grande parte delas não está disponível na internet para consulta.²⁰

O foco no fundamento legal da horizontalização deve-se à preocupação com as possibilidades de controle da atuação do poder público dado que o princípio da legalidade é basilar ao Estado Democrático de Direito (AFONSO DA SILVA, 2005), por meio do qual toda a atividade do Estado fica sujeita à lei tanto em relação aos administrados (como expresso no *caput* do Art. 5º da CF/88) quanto na atuação do próprio poder público (tal qual estabelecido pelo *caput* do Art. 37 do mesmo documento).^{21, 22}

QUADRO 1

Composição do Poder Executivo Federal, com siglas utilizadas e datas de criação

Presidência da República	Sigla	Criação
Casa Civil	Ccivil	1938
Secretaria de Comunicação Social	SCS	1979
Advocacia-Geral da União	AGU	1993
Gabinete de Segurança Institucional	GSI	1998
Controladoria Geral da União	CGU	2001
Secretaria-Geral da Presidência da República	SGPR	2003
Assessoria Especial do Presidente da República	AEPR	2003
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	SPM	2003
Ministério da Pesca e Aquicultura	MPA	2003 (Continua)

20. Observa-se, contudo, que a análise específica destas portarias possibilita detalhamento da organização não presente nos decretos que estabelecem a estrutura regimental de cada ministério ou secretaria. Não obstante, conforme entrevista com funcionários dos ministérios, o decreto é o documento único mais detalhado possível de se encontrar, visto que cada órgão dos ministérios e secretarias terá sua própria portaria.

21. Novamente questiona-se a natureza da própria política externa. Mais do que discutir se tal política é objeto de um *domínio reservado* em relação aos demais poderes, o que se debate é a necessidade de que os atos que a implementam estejam sujeitos aos mesmos princípios e regras que os atos do poder público em âmbito interno – preocupação previamente exarada em Sanchez *et al.* (2006b, p. 20 e ss.).

22.. O Sistema de Informações Organizacionais do governo federal inclui ainda quatro órgãos: Comissão de Ética Pública; Conselho Nacional de Biossegurança; Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; e Conselho Nacional de Desestatização. Estes órgãos, contudo, não estão previstos na Lei nº 10.683/2003.

(Continuação)

Secretaria Especial dos Direitos Humanos	SEDH	2003
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	SEPPIR	2004
Secretaria de Relações Institucionais	SRI	2005
Secretaria Especial de Portos	SEP	2007
Secretaria de Assuntos Estratégicos	SAE	2008
Conselhos que assistem o presidente ¹	<u>Sigla</u>	<u>Criação</u>
Conselho de Defesa Nacional	CDN	1927
Conselho de Governo	CG	1990
Conselho da República	CR	1990
Conselho Nacional de Política Energética	CNPE	1997
Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes	CONIT	2001
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Consea	2003
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	CDES	2003
Ministérios	<u>Sigla</u>	<u>Criação</u>
Ministério da Fazenda	MF	1808
Ministério da Justiça	MJ	1822
Ministério da Previdência Social	MPS	1888
Ministério dos Transportes	MT	1891
Ministério do Trabalho e Emprego	MTE	1930
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Mapa	1930
Ministério da Educação	MEC	1930
Ministério da Saúde	MS	1953
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	MDIC	1960
Ministério de Minas e Energia	MME	1960
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	MPOG	1962
Ministério das Comunicações	Mcom	1967
Ministério da Ciência e Tecnologia	MCT	1985
Ministério da Cultura	MinC	1985
Ministério do Esporte	Mesp	1990
Ministério da Integração Nacional	Mint	1992
Ministério do Meio Ambiente	MMA	1992
Ministério da Defesa	MD	1999
Ministério do Desenvolvimento Agrário	MDA	1999
Ministério das Cidades	Mcid	2003
Ministério do Turismo	Mtur	2003
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	MDS	2004

Elaboração própria.

Após a compilação dos documentos legais, passou-se à identificação de órgãos relacionados à política externa. Entre os órgãos de diversas naturezas, optou-se por incluir na análise apenas os órgãos de assistência direta e os específicos e singulares, em razão de sua maior proximidade com o dia a dia dos ministérios e secretarias. Desta maneira, órgãos colegiados, autarquias (como as agências reguladoras) e órgãos vinculados (a exemplo do Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada – Ipea) não foram incluídos na análise.

Todos os órgãos selecionados cuja competência era descrita com a inclusão dos termos “internacional”, “exterior” e “estrangeiro” foram arrolados, bem como aqueles cujo tema foi considerado naturalmente internacional, o que incluiu “refugiados”, “defesa comercial” – *antidumping*, direitos compensatórios e salvaguardas –, “países” e “países vizinhos”, “transfronteiriços”, “importações” e “exportações”, “Mercosul”, “Alca”, “acordos” ou “blocos regionais” e “tratados”.

Procedeu-se, então, à classificação da competência dos órgãos selecionados a partir do critério do ciclo de vida das políticas públicas. A utilização deste parâmetro para efeitos da presente análise é oportuna ao se levar em consideração que a pesquisa busca destacar processos e, em especial, o processo de tomada de decisão da política externa.²³

Como ilustrado no quadro 2 a seguir,²⁴ diversas são as fases apresentadas pelos estudiosos das políticas públicas. Embora, na prática, visualizem-se tênues as fronteiras entre uma e outra fase, a utilização deste modelo permite uma observação mais “organizada” da dinâmica complexa. Observa-se, contudo, que, para a identificação das instituições e atores responsáveis pela condução de cada etapa, além da consequente possibilidade de controle democrático dos órgãos competentes, o modelo mostra-se útil.

Como o objetivo do presente trabalho consiste em compreender a fragmentação institucional da política externa, ressaltaram-se duas fases do processo de tomada de decisão: formulação e implementação. A formulação consiste na operacionalização do tratamento de uma questão levada à agenda governamental por meio do desenvolvimento de diversas alternativas ou soluções que serão escolhidas (decisão) para a ação (HALPERN, 2006, p. 154). A fase de implementação diz respeito à aplicação das decisões e, assim, do momento de confronto entre as políticas públicas e a realidade. Nota-se que esta aplicação, mesmo com a necessidade de conformar determinadas diretrizes, pode sofrer ajustes. Isto ocorre de acordo com a elaboração de planos e programas de ação que envolvem diferentes atores, e que, por sua vez, detalham e aplicam decisões conforme sua interpretação e meios disponíveis (MÉGIE, 2006, p. 285).

QUADRO 2
Comparação das fases das políticas públicas

Howlett, Ramesh e Perl (2009)	Vargas (1992)	Bucci (2002)	Muller (2000)	Frey (2000)
----------------------------------	------------------	-----------------	------------------	----------------

23. De acordo com Souza do ponto de vista teórico-conceitual a política pública compreende um campo holístico e multidisciplinar “e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos” (2006, p. 24).

24. Conforme indicado em Sanchez *et al.* (2006b, p. 127).

			Identificação do problema	Problematização
Definição de agenda	Formação	Formação		Formação da agenda
Formulação	Formulação			Desenvolvimento do programa
Decisão				
Implementação	Implementação	Execução	Implementação	Implementação
Avaliação	Avaliação	Avaliação	Avaliação	Avaliação
	Reformulação		Conclusão	

Elaboração própria.

A atenção central na etapa de formulação e de implementação se explica por duas razões. De um lado, apesar de próximas no ciclo, há uma diferença nítida entre estas duas fases,²⁵ muitas vezes reforçada pelos diferentes atores responsáveis por cada uma.²⁶ Por outro lado, a divisão destas etapas possibilita contrapor o argumento da diplomacia oficial, e mesmo de parte da literatura em política externa, que separa o MRE como responsável pela coordenação de todo processo decisório da política externa e, particularmente, pela definição de agenda, formulação e decisão. Nesta linha de entendimento, outros órgãos ministeriais poderiam até participar com contribuições técnicas ao longo das primeiras etapas, mas estariam fundamentalmente relacionados à fase de implementação, ou seja, da execução no plano doméstico.

Neste sentido, os dispositivos apresentados no quadro 3 ilustram as competências que foram consideradas relativas à formulação da política externa.²⁷

QUADRO 3

Exemplos de competência para formulação

Ministério/Secretaria	Norma	Dispositivo
MinC	Decreto nº 5.711/2006	Art. 10 À Secretaria do Audiovisual compete: (...) X – representar o Brasil em organismos e eventos internacionais relativos às atividades cinematográficas e audiovisuais
SEP	Decreto nº 6.116/2007	Art. 3 Ao Gabinete compete: [...] X – assessorar o Secretário Especial na articulação com organismos internacionais, inclusive na representação da Secretaria Especial em eventos do seu interesse
Mapa	Decreto nº 5.351/2005	Art. 9 À Secretaria de Defesa Agropecuária compete: (...) IV – formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais concernentes aos temas de defesa agropecuária, em articulação com os demais órgãos do Ministério

Elaboração própria.

Por sua vez, as competências classificadas como para implementação podem

25. O mesmo não ocorre, por exemplo, entre formulação e decisão, a ponto de alguns autores não apresentarem distinção entre estas fases.

26. Essa divisão já aparece de forma nítida no trabalho sobre a análise constitucional das competências da política externa de Sanchez *et al* (2006a) no exemplo da celebração de tratados.

27. Para consulta à lista integral de dispositivos legais classificados, ver Silva, Spécie e Vitale (2010).

ser exemplificadas pelos dispositivos constantes no quadro 4. A análise da atribuição de competências pela Lei nº 10.683/2003 e os decretos específicos que estabelecem a estrutura regimental dos ministérios, secretarias e conselhos que compõem o Poder Executivo Federal permite asseverar que, enquanto a Lei nº 10.683/2003 e/ou os decretos específicos atribuem competências relacionadas à política externa a 35% da estrutura da PR, o mesmo fato ocorre com 45% dos ministérios e 30% dos conselhos.

QUADRO 4
Exemplos de competência para implementação

Ministério/Secretaria	Norma	Dispositivo
Praticamente todos os ministérios	—	Art. 8 À Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete: III – fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em sua área de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;
SEDH	Decreto nº 5.174/2004 (com atualizações)	Art. 1 A Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão integrante da Presidência da República, tem como área de competência os seguintes assuntos: Parágrafo único. Compete, ainda, à Secretaria Especial dos Direitos Humanos: II – atuar, na forma do regulamento específico, como Autoridade Central Federal, a que se refere o art. 6º da Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída em Haia, em 29 de maio de 1993, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1, de 14 de janeiro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.087, de 21 de junho de 1999;
MEC	Decreto nº 6.320/2007	Art. 9 À Secretaria de Educação Básica compete: VIII – apoiar e acompanhar a execução de acordos e convênios firmados com órgãos nacionais e internacionais, em seu âmbito de atuação.

Elaboração própria.

Um terceiro tipo resulta da estipulação de competências para órgãos atuarem em ambas as fases de forma expressa, conforme visualizado nos exemplos do quadro 5.

QUADRO 5
Exemplos de competências para formulação e implementação

Ministério/Secretaria	Norma	Dispositivo
SGPR	Decreto nº 6.378/2008	Art. 1º À Secretaria-Geral, órgão essencial da Presidência da República, compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente para: (...) VII – atuar na articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas de juventude;
MDIC	Decreto nº 6.209/2007	Art. 15. À Secretaria de Comércio Exterior compete: (...) XI – formular a política de informações de comércio exterior e implementar sistemática de tratamento e divulgação dessas informações;
MMA	Decreto nº 6.101/2007	Art. 12. À Assessoria de Assuntos Internacionais compete: I – assessorar o Ministro de Estado, as Secretarias do Ministério e as entidades vinculadas nos assuntos relacionados com cooperação internacional nas áreas de competência do Ministério;

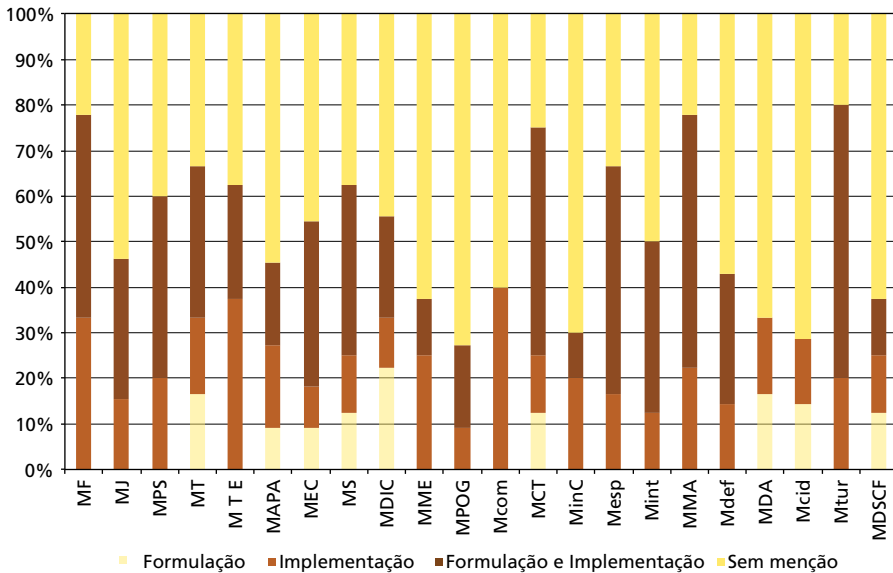
Elaboração própria.

A análise da atribuição de competências pela Lei nº 10.683/2003 e os

decretos específicos que estabelecem a estrutura regimental dos ministérios, secretarias e conselhos que compõem o Poder Executivo Federal permite asseverar que, enquanto a Lei nº 10.683/2003 e/ou os decretos específicos atribuem competências relacionadas à política externa a 35% da estrutura da PR, o mesmo fato ocorre com 45% dos ministérios e 30% dos conselhos.

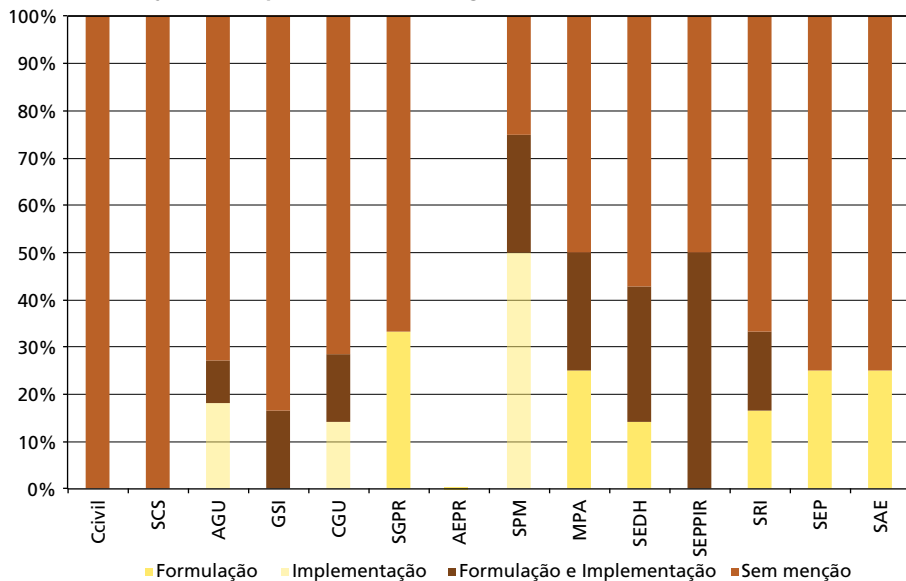
De forma mais detalhada, os gráficos 1, 2 e 3 indicam como são atribuídas competências para os órgãos de primeiro subnível de cada ministério, secretaria e conselho, de acordo com a classificação entre “formulação”, “implementação”, “formulação e implementação” e “sem menção” à política externa. A distribuição de ministérios e secretarias nos gráficos 1 e 2 seguem a ordem cronológica de sua criação (evidenciadas no quadro 1).

GRÁFICO 1
Distribuição de competências entre os órgãos dos ministérios



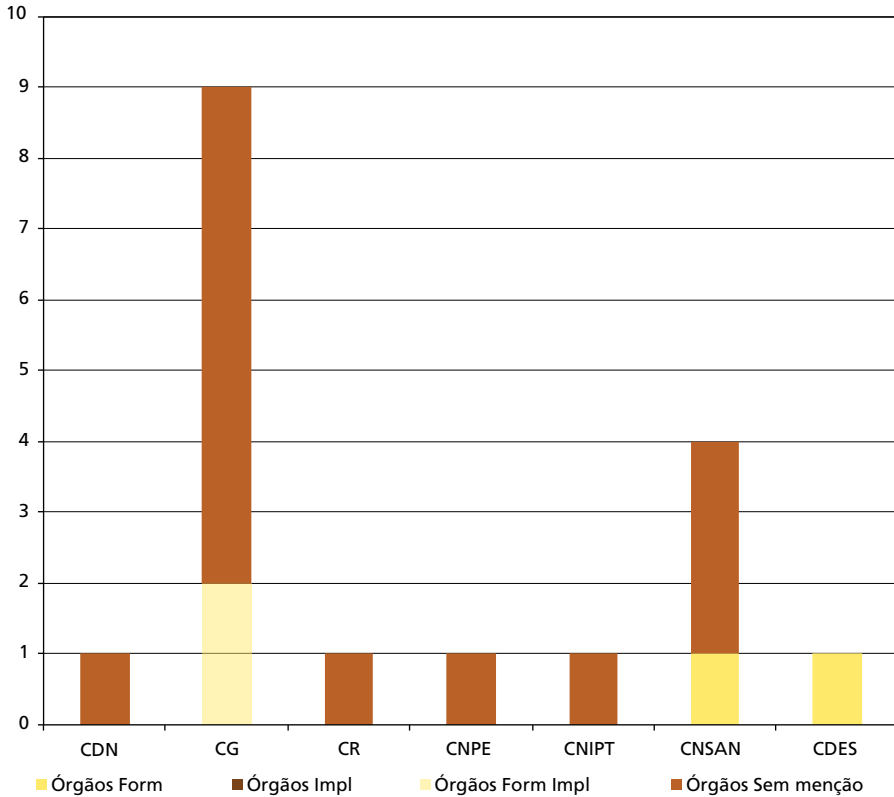
Elaboração própria.

GRÁFICO 2
Distribuição de competência entre os órgãos das secretarias



Elaboração própria.

GRÁFICO 3
Distribuição de competências entre os órgãos dos conselhos



Elaboração própria.

É possível notar, a partir dos gráficos, que, ao contrário da tese tradicional de que o Itamaraty concentra em suas mãos a formulação da política externa, há competências relativas não apenas à implementação, mas também à formulação da política externa, quando não a ambas, distribuídas por toda a estrutura do Poder Executivo Federal e não apenas no MRE.

Além disso, como ilustrado no gráfico 1, embora haja distribuição generalizada de competências em política externa entre os ministérios – essas competências não são da mesma natureza. Neste sentido, enquanto ministérios relativos a áreas de interesse exportador tradicional detêm competências mais consistentes em formulação e implementação, como é o caso do Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), outros ministérios concentram suas competências em implementação, como é o caso do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério da Cultura (MinC).

Outro aspecto interessante a se salientar refere-se ao estabelecimento de princípios e diretrizes para a política externa por meio dos decretos do presidente da República. A princípio, embora o gráfico 3 pareça indicar baixa presença de temas internacionais nos conselhos que auxiliam o presidente da República a coordenar as relações interministeriais, duas das câmaras que compõem o conselho de governo não apenas têm previsão direta para participação nas fases de formulação e implementação de suas respectivas áreas, como ainda se estabelecem princípios que devem nortear sua atuação: a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a Câmara de Comércio Exterior (Camex). Neste sentido, por exemplo, o Art. 2, §1º do Decreto nº 4.732/2003, que estabelece a estrutura regimental da Camex, estabelece:

§ 1º Na implementação da política de comércio exterior, a Camex deverá ter presente:

I – os compromissos internacionais firmados pelo País, em particular:

- a) na Organização Mundial do Comércio – OMC;
- b) no Mercosul; e
- c) na Associação Latino-Americana de Integração – Aladi;

II – o papel do comércio exterior como instrumento indispensável para promover o crescimento da economia nacional e para o aumento da produtividade e da qualidade dos bens produzidos no país;

III – as políticas de investimento estrangeiro, de investimento nacional no exterior e de transferência de tecnologia, que complementam a política de comércio exterior; e

IV – as competências de coordenação atribuídas ao Ministério das Relações Exteriores no âmbito da promoção comercial e da representação do Governo na Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à Alca – Senalca, na Seção Nacional para as Negociações Mercosul – União Europeia – Seneuropa, no Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços – GICI, e na Seção Nacional do Mercosul.

De forma paralela, a Secretaria Especial de Portos (SEP), a Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do MME e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) têm competência expressa para estabelecer diretrizes que devem nortear os representantes brasileiros em negociações internacionais.

Esse aspecto é relevante, porque a introdução de princípios que devem orientar as relações exteriores do Brasil no Texto Constitucional de 1988 é considerada uma inovação em relação às constituições brasileiras anteriores (SANCHEZ *et al*, 2006a, 2006b). Tais princípios encontram-se consubstanciados pelo Art. 4º da Constituição, o qual estabelece:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I – independência nacional;

II – prevalência dos direitos humanos;

III – autodeterminação dos povos;

IV – não intervenção;

V – igualdade entre os Estados;

VI – defesa da paz;

VII – solução pacífica dos conflitos;

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X – concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Entre tais princípios, apenas a afirmação da busca da solução pacífica de controvérsias esteve presente nas constituições brasileiras anteriores.²⁸ Na prática, contudo, como evidenciado por Lafer (2007), a política externa brasileira é marcada por certa continuidade e coerência de alguns princípios em sua condução, como o pacifismo e o juridicismo.

O levantamento dos dispositivos relativos à competência da estrutura do Poder Executivo Federal em política externa permite identificar, ainda, diversos problemas a marcar esta distribuição de competências.

Como já notado, a estrutura regimental de cada ministério ou secretaria é progressivamente detalhada ao longo dos diversos documentos normativos envolvidos no processo (Constituição, Lei nº 10.683/2003, decretos e portarias). Logo de início, portanto, surge o problema de que a estrutura regimental prevista nos decretos não necessariamente corresponde àquela implementada na prática, visto que assessorias internacionais, muitas vezes, são estabelecidas por portarias. Evidencia-se este fato mesmo na redação do Art. 12, Decreto nº 5.886/2006, que estabelece a estrutura regimental do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), *ipsis litteris*:

28. Como aponta Afonso da Silva (2005, p. 50). Este autor ainda julga que outro aspecto relevante do Art. 4º é o verbo utilizado, pois, o verbo *rege-se* indica que os princípios presentes são plenamente eficazes e de observação obrigatória, ainda que alguns tenham enunciados abertos, por exemplo, *independência nacional* – nestes casos, o conteúdo deve ser definido pela doutrina.

Art.12 À Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento compete:

XI – colaborar com a Assessoria de Assuntos Internacionais e gerenciar, acompanhar e avaliar programas de cooperação internacional de desenvolvimento científico, tecnológico e da inovação, em suas áreas de atuação.

Ora, em nenhum momento ao longo do decreto inclui-se a previsão de estabelecimento de uma assessoria de assuntos internacionais. Desta forma, é possível que existam outros órgãos na estrutura dos ministérios e da Presidência que tenham, por determinação legal das portarias (não incluídas nesta análise), competência em política externa, mas não estejam incluídos nos resultados – ampliando ainda mais o número de órgãos identificáveis.

Outro problema que surge na análise das competências refere-se à existência de contradição entre o escopo das previsões normativas referentes aos diversos níveis organizacionais. Os quadros 6 e 7 evidenciam a relação entre o escopo da competência que é atribuída ao ministério ou secretaria (nível 0) com o dos órgãos hierarquicamente subordinados (nível 1, em geral, secretarias).

Fora alguns poucos casos (evidenciados nos quadros) em que há uniformidade entre a competência que se atribui ao ministério na regulação geral pela Lei nº 10.683/2003 e a referente aos órgãos de nível 1, a maior parte dos órgãos dos ministérios e secretarias são marcados por algum tipo de contradição entre o que se estabelece para o órgão superior e o que se prevê para os órgãos executivos.

Este é o caso, mais uma vez, do MCT, cuja regulamentação prevê uma atuação geral em fase de implementação para o ministério e em fase de formulação para as secretarias. Nos demais ministérios também é possível indicar fenômeno análogo: preveem questões específicas demais na regulamentação geral – ver o caso do MTE, por exemplo, em que se prevê sua competência para estabelecimento de políticas de imigração, mas não para atuação em organizações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) –, deixando ao largo outras questões, que serão tratadas única e exclusivamente pelos departamentos.

QUADRO 6
Relação entre os níveis hierárquicos na Presidência

Presidência	Nível 0				Nível 1
	Lei	Rel	DEC	Rel	
AGU	0	<	I E	<	F I A
AEPR	F I A				
Ccivil	0	=	0		
CGU	0	=	0	<	F I A
GSI	0	=	0	<	F I E

(Continua)

(Continuação)

Presidência	Nível 0				Nível 1
	Lei	Rel	DEC	Rel	
MPA	F I A	=	F I A	=	F I A
SAE	0	=	0	<	F I E
SCS	0	=	0		
SRI	0	=	0	<	F I E
SEPPIR	0	<	F I A	>	F I E
SEPM	F I A	=	F I A	=	F I A
SEP	F A	=	F I A	>	F E
SEDH	0	<	F I A	>	F I E
SGPR	0	<	F I E	=	F I E

Elaboração própria.

Legenda: F: Formulação

I: Implementação

F I: Formulação e implementação

A: Tendente a regulação geral

E: Tendente a abordar questões específicas

<: Nível à esquerda menos amplo que nível à direita

>: Nível à esquerda mais amplo que nível à direita

=: Mesma amplitude

QUADRO 7

Relação entre os níveis hierárquicos dos Ministérios

Ministério	Nível 0				Nível 1
	Lei	Rel	DEC	rel	
MAPA	F E	<	F I E	<	F I A
MCT	I E	=	I E	<	F I A
MinC	0	=	0	<	F I A
MDEF	F I A	=	F I A	=	F I A
MEC	0	=	0	<	F I A
MF	F I A	=	F I A	=	F I A
MINT	0	=	0	<	F I E
MJ	F I E	=	F I E	<	F I A
MPS	0	=	0	<	F I A
MS	0	=	0	<	F I A
MCid	0	=	0	<	F A
Mcom	0	=	0	<	I A
MME	0	=	0	<	F I A
MDA	0	=	0	<	F I A

(Continua)

(Continuação)

Ministério	Nível 0				Nível 1
	Lei	Rel	DEC	rel	
MDSCF	0	=	0	<	F E
MDIC	F I A	=	F I A	=	F I A
MESP	F I A	=	F I A	=	F I A
MMA	0	=	0	<	F I A
MPOG	F I E	=	F I E	<	F I A
MTE	F I E	=	F I E	<	F I A
Mtur	F I A	=	F I A	=	F I A
MT	0	=	0	<	F I E

Embora não tenha sido incluída a análise da relação entre os órgãos de nível 1 e de nível 2 da estrutura hierárquica, um exemplo tomado da legislação referente ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) torna claro o fenômeno que busca-se evidenciar. Enquanto a Secretaria de Biodiversidade e Florestas prevê expressamente sua atuação conforme a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, o seu Departamento de Biodiversidade é que se referirá à Convenção sobre Diversidade Biológica:

Art. 18 À Secretaria de Biodiversidade e Florestas compete:

VII – promover a cooperação técnica e científica com entidades nacionais e internacionais na área de sua competência;

Parágrafo único. Caberá ainda à Secretaria de Biodiversidade e Florestas, nos aspectos relacionados à pesca, para o exercício da competência de que trata o § 6º do Art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003:

I – fixar as normas, critérios e padrões de uso para as espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração, inclusive os mamíferos marinhos, com base nos melhores dados científicos existentes, excetuando-se as espécies altamente migratórias, assim definidas conforme a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar; e

II – subsidiar, assessorar e participar, juntamente com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca.

Art. 19 Ao Departamento de Conservação da Biodiversidade compete:

II – subsidiar, assessorar e participar de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca, juntamente com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, com o IBAMA

[Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis] e em interação com o Ministério das Relações Exteriores, quando for o caso;

III – coordenar a implementação do acordo internacional Mecanismo de Intermediação de Informações (Clearing-House Mechanism) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

Após se expor a distribuição de competências para política externa entre órgãos do Poder Executivo Federal – excetuando-se o MRE –, os problemas visualizados em tal distribuição e a inovação trazida no processo, nota-se que são poucas as previsões normativas de articulação entre os ministérios e secretarias e o MRE. De fato, preveem expressamente tal articulação apenas o Ministério da Pesca e Agricultura (MPA) na estrutura da Presidência e os seguintes ministérios: MinC, Ministério da Defesa (MD), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Justiça (MJ), MMA, MME e Ministério do Turismo (MTur).

4 MUDANÇAS ESTRUTURAIS DO ITAMARATY NO ÂMBITO DA HORIZONTALIZAÇÃO

De fato, conforme exposto na introdução deste texto, a pesquisa ora apresentada consiste no primeiro passo na verificação da hipótese de que o processo de “horizontalização”, ou “descentralização horizontal”, da tomada de decisão em política externa no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro é marcado por um novo arranjo institucional entre o MRE e as demais pastas.

Como demonstrado na seção 3, do ponto de vista legal, é evidente tal descentralização, visto que se atribui competência em política externa para toda a estrutura do Poder Executivo Federal brasileiro e não apenas ao MRE. Além disso, nota-se que estas previsões abrangem não apenas a fase de implementação das decisões, mas também a de formulação – ao contrário do que se costuma afirmar.

De forma concomitante a esta concorrência e em razão do processo de modificação do caráter da própria política externa, o Itamaraty passa por mudanças estruturais que sugerem um reforço da posição de centralidade que detinha pelas frentes seguintes.

Como indicado por Silva, Spécie e Vitale (2010), é possível observar a especialização e complexificação na própria estrutura do MRE. Nesse sentido, ao passo que este reconhece a progressiva e histórica descentralização funcional, aparece o movimento de ampliação temática e descentralização interna, que se configura em estratégia de reconquista de poder e de afirmação da autoridade para a coordenação da política externa nas diversas agendas setoriais.

Como aponta Spécie (2008, p. 46), no âmbito da estrutura do MRE em Brasília “[...] hoje, o Itamaraty conta com duas Secretarias Gerais de Política, com pelo menos três vezes o número de departamentos e divisões especializadas,

comparado ao final dos anos 1980”.²⁹ Ao todo foram pelo menos 40 unidades administrativas criadas entre os anos 1980 e 2008.³⁰

Paralelamente à transformação da Secretaria em Brasília, observa-se, da mesma desta forma, a ampliação de representações no exterior. Neste sentido, somente durante o governo Lula, entre 2003 e 2010, foram criadas mais de 60 embaixadas e consulados.³¹ Embora o discurso do MRE seja no sentido de não adentrar determinadas searas que não sejam de sua competência,³² ao criar departamentos temáticos muito específicos, sem que haja uma coordenação explícita sobre a divisão de trabalho, a sobreposição de competências se torna inevitável. Ademais, apesar de reconhecer as competências de outros ministérios para atuação em temas de política

29. Comparação a partir da contraposição da estrutura do MRE estabelecida pelo último Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (Rise), publicado em maio de 2008 (BRASIL, 2008), com relação ao regimento anterior RISE 1987, publicado pela Portaria MRE nº 580, de 13 de maio de 1987.

30. Esta crescente especialização temática por que passou a incorporação de atribuições aos novos departamentos e divisões pode ser visualizada no caso da pasta ambiental, incluída em 1987 na estrutura do MRE, conforme comparação realizada por Spécie (2008) dos cenários de 1985 e de 2008: “Nesse primeiro momento, apesar de ainda não ser uma competência geral do MRE, essa temática foi inserida nas competências da Divisão das Nações Unidas (art. 61), no âmbito da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais e Especiais, a qual coube ‘III - cuidar dos assuntos relativos à preservação do meio ambiente, [bem como] Cabe ao Chefe do Departamento de Organismos Internacionais representar o Ministério das Relações Exteriores, [...] No Conselho Nacional do Meio Ambiente’” (RISE 1987). A partir do Decreto nº 99.261, de 23 de maio de 1990, a temática ambiental passa a ser incorporada como competência geral do MRE (Art. 2), a quem cabe “tratar, em cooperação com outros órgãos interessados, de questões relativas à ciência e tecnologia, meio ambiente, finanças e tráfico ilícito de drogas, em âmbito externo”. Desde então, foi criado no âmbito da Secretaria-Geral de Política Exterior (Art. 15, Decreto nº 99.578, de 10 de outubro de 1990), o Departamento do Meio Ambiente (Art. 15, inciso IX), contando com a Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço e a Divisão do Meio Ambiente. Atualmente, compete ao MRE “acompanhar e participar da evolução dos aspectos internacionais relacionados, inter alia, a: [...] c) meio ambiente” (Portaria MRE nº 212 de 2008, Art. 3, inciso VIII, ‘c’) por meio da Subsecretaria-Geral Política I (Art. 41). Por sua vez, esta subsecretaria conta, agora, com o Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DME) (Art. 41, inciso V), e suas atuais divisões “b) Divisão do Meio Ambiente (DEMA); e c) Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (DPAD)”. Além disso, conforme essa última estrutura regimental (Art. 141) ficou instituída no plano de cooperação técnica, a Coordenação-Geral de Cooperação Prestada nas Áreas de Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio Ambiente (CGMA)” (SPÉCIE, 2008, p. 47-48).

31. É possível encontrar questionamentos sobre a relevância econômica e políticas de algumas dessas localidades. Para lista das mais de 200 representações brasileiras, entre essas, mais de 130 embaixadas existentes, hoje, no exterior, ver MRE, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/conheca-o-ministerio/o-brasil-no-exterior/view>> e também Em busca... (2009).

32. Ver, por exemplo, discurso do Ministro Celso Amorim (2003): “Então, há uma porção de aspectos delicados. Não cabe aos negociadores, muito menos ao Itamaraty, dizer se o Brasil tem, quer ou não quer ter uma indústria de bens de capital. Isso não é o Itamaraty que tem de decidir. Posso até ter minha opinião sobre isso, mas a decisão cabe aos setores que cuidam da política industrial no Governo, aos próprios industriais e à sociedade brasileira. O que compete ao Itamaraty e aos negociadores é criar o espaço necessário para que haja discussão interna sobre o tema, para que não se descubra mais tarde, no momento de se impor uma determinada política, que já não se pode fazê-lo. É um problema para o qual temos de estar atentos. Isso aconteceu, em certa medida, na Rodada Uruguai do GATT [Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio]. Algumas coisas que foram negociadas limitaram certas possibilidades de política industrial. Estamos até tentando rever, por exemplo, o caso das chamadas TRIMs [Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio], que são medidas de investimento relacionadas ao comércio. Por exemplo, o acordo TRIMs, que dificulta, se não proíbe, tem de ser objeto de uma discussão muito complexa. Ele dificulta o estabelecimento de requisitos de conteúdo local para investimentos estrangeiros. Dificulta a imposição de requisitos de importação para investimento estrangeiro. São questões desse tipo que temos de analisar se desejamos aprofundar a discussão”.

externa, o assunto não é tratado sem ressalvas por membros do Itamaraty,³³ cujo quadro sempre destaca a singularidade deste em relação aos demais órgãos da administração federal.³⁴

Há de se ressaltar a participação do MRE em fóruns interministeriais, como os conselhos que auxiliam o presidente da República na coordenação interministerial de políticas. Como podem ser mencionados o Conselho de Governo (e suas respectivas câmaras), o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho de Defesa Nacional. No entanto, o quanto esta participação pode ser utilizada para reproduzir a direção sobre as decisões relativas à condução da política externa, como ocorre nas assessorias de relações internacionais, é questão que fica em aberto para pesquisa futura.

Além da participação direta do MRE nos referidos conselhos ainda existe a possibilidade de participação em Comissões Interministeriais. Estas comissões, contudo, devido à natureza *ad hoc* visto que são criadas a critério da Casa Civil, não estão previstas na Lei nº 10.683/2003 e são criadas por decretos específicos. De acordo com Figueira (2009, p. 153), a participação do MRE nessas comissões interministeriais aumentou proporcionalmente no período pré e pós-CF/88. Nesta linha, enquanto o MRE participou de apenas seis de 23 comissões criadas entre 1968 e 1987 (26,08%), entre 1988 e 2007 participou de 17 das 38 comissões (44,73%).

Nota-se ainda a lotação de diplomatas cedidos pelo MRE a outras pastas ministeriais, como reflexo do avanço de seu poder de influência sobre o que se discute em termos de política externa no âmbito destes Ministérios. Já é possível identificar essa tendência pela análise de discursos oficiais de

33. Como exemplifica as palavras do ministro Celso Amorim (2003): "A estrutura dos Ministérios é algo delicado. Do ponto de vista prático, a coordenação das negociações compete ao Itamaraty. A competência normativa pode até ser meio dividida, mas a competência efetiva para negociar está no Itamaraty, a menos que se queira dividir totalmente isso — o que seria, a meu ver, um erro. Alguém mencionou nesta reunião — e com razão — que os temas políticos e comerciais se misturam muito. Em relação ao que está ocorrendo com o acordo comercial com o Chile, minha convicção é a de que ele vai acabar passando, mas a simples ameaça já demonstra que não podemos ficar desatentos aos aspectos políticos quando negociamos acordos comerciais. Isso tem de estar presente nas nossas considerações. Mais importante do que lutarmos por um nome é mantermos a prática de que efetivamente o comando das negociações comerciais está no Itamaraty".

34. Como ilustrado pelas palavras do embaixador Rego Barros (1996): "Ainda que atividades de âmbito ou de projeção internacional sejam, direta ou indiretamente, desempenhadas por diversas instâncias do Governo Federal e, em menor medida, pelos governos estaduais e municipais, a execução da política externa é atribuição do Ministério das Relações Exteriores. Sob a liderança do Presidente da República e em coordenação com os outros órgãos do Governo, cabe ao Itamaraty essa complexa missão e é o seu exercício que o singulariza como unidade governamental ante os demais. [...] Este exercício requer, do Itamaraty, uma atuação em sentidos complementares. De um lado, a atuação do âmbito Interno para o Internacional: o Ministério procura 'ouvir' a sociedade e traduzir seus interesses, necessidades e valores nas ações externas do País. De outro, a atuação do âmbito Internacional para o Interno: o Itamaraty avalia as perspectivas e constrangimentos externos e procura informar e orientar a sociedade".

membros do Itamaraty, desde pelo menos meados da década de 1990.³⁵ Na década seguinte (2000), ao mesmo tempo em que se constata a influência do Itamaraty em outros ministérios e o decorrente prestígio na sua condução da política externa, o aumento na frequência e intensidade que diplomatas são cedidos a outras pastas torna-se fundamento da demanda pela ampliação dos quadros em discursos proferidos pelo ministro de estado das relações exteriores, embaixador Celso Amorim.³⁶

Embora esta cessão de funcionários ocorra principalmente por demanda dos próprios ministérios, sob a alegação da qualidade da formação dos diplomatas, é evidente a desproporção entre funcionários de outros ministérios emprestados ao Itamaraty e vice-versa – o que fornece indícios para a hipótese de que “os diálogos contínuos” de outras pastas com o MRE sobre políticas setoriais são mais controlados pelo último.

Nesse sentido, o saldo desse movimento, conforme apresenta Figueira (2010, p. 155), é que, entre 1988 e 2007, enquanto 750 funcionários do Itamaraty (não necessariamente apenas diplomatas, mas também oficiais de chancelaria) foram cedidos a outras pastas ministeriais, apenas 77 funcionários de outras pastas foram cedidos ao MRE no mesmo período.

35. Como evidenciado na palestra do então Secretário-Geral das Relações Internacionais do MRE embaixador Rego Barros (1996): “[a] rede de contatos do Itamaraty é das mais extensas da administração pública, pois a área de atuação dos diferentes órgãos possui muito freqüentemente uma dimensão externa, que tende, no contexto da globalização, a aprofundar-se e que exige da chancelaria contribuições contínuas. Essas contribuições se realizam, inclusive, sob a forma de cessão de profissionais formados pelo Instituto Rio Branco. A Presidência, Vice-Presidência e Ministérios, por exemplo, possuem, em suas estruturas próprias, assessorias internacionais, ocupadas geralmente por diplomatas. Tais assessorias, e outras unidades dos órgãos executivos, mantêm diálogos contínuos com o MRE sobre suas políticas setoriais”.

36. Ver, por exemplo, declaração do embaixador Celso Amorim em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados em 2003: “[o] Itamaraty talvez seja, comparativamente a outros países, o menos aparelhado em termos de pessoal. Hoje, temos cerca de 12% a 15% da nossa mão-de-obra em Brasília emprestada para outros Ministérios. Há, realmente, uma carência de mão de obra” (AMORIM, 2003). A demanda pelo aumento de quadros é reforçada em 2005: “[n]ão podemos viver mais com os mil diplomatas que tínhamos, até porque muitos estão em outros ministérios (ontem na Comissão Mista com Moçambique olhei para a primeira fila do lado brasileiro, teoricamente eram representantes de outros ministérios, e todos eram do Itamaraty, todos sem exceção)” (AMORIM, 2005). E, novamente, em 2006: “[h]oje em dia, há cerca de 70 ou 80 diplomatas em outros Ministérios e órgãos da administração e que dão a mesma cooperação que nós damos. Isso tudo desfalca a nossa capacidade. Mas o que devemos fazer? Não é resistir e dizer que não podemos ceder mais um funcionário. É justamente o contrário porque, cada vez que você tem um funcionário trabalhando em outro Ministério e cada vez que a competência e a excelência do trabalho dos diplomatas são reconhecidas, isso tem resultados positivos para nós” (AMORIM, 2006).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que o processo de horizontalização da política externa no Poder Executivo Federal brasileiro implica ruptura do insulamento do MRE, vislumbra-se um potencial democrático para a política brasileira, dado o caráter altamente insulado não apenas inter como também intraministerialmente secretaria.³⁷

Ademais, enquanto não existe uma política ministerial com critérios prévios e claros para a participação de atores não estatais ou mesmo de outras pastas governamentais,³⁸ diversos ministérios já prevêem mecanismos mais formais e menos precários de participação, como conferências municipais, estaduais, nacionais, comitês e conselhos (por exemplo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Camex etc.) – ainda que não sejam todos os demais ministérios que sigam esta prática.

Se, por um lado, é possível apontar para um potencial de democratização da política externa em certos temas candentes da ordem mundial contemporânea, é preciso, por outro lado, estar atento às efetivas materializações desse potencial. Isso, porque nem sempre a criação de novas competências foi fruto de um amplo debate com a sociedade civil e com o Legislativo. As mudanças podem ter sido fruto de decisões internas da burocracia ou no máximo impulsionadas por setores particulares da sociedade.³⁹

De fato, entrevistas prévias realizadas indicam a importância de iniciativas personalíssimas de determinados diplomatas para a coordenação dos ministérios, como foi o que ocorreu, por exemplo, no “caso dos pneus” perante o Mercosul e a OMC.⁴⁰

37. Como discutido por Figueira: “[e]stão submetidos a esse processo decisório intra-ministerial altamente concentrado na cúpula todos os temas de caráter mais sensíveis e que envolvem maiores recursos financeiros, sendo que os demais atores alocados abaixo dessa estrutura funcional possuem baixa autonomia decisória, funcionando muitas vezes apenas como despachantes. [...] No entanto, enquanto menor a relevância da questão tratada e menos recursos financeiros envolvidos, maior autonomia das partes, ou seja, não há necessidade da tomada de decisão pela cúpula, sendo a mesma realizada pelas estruturas mais baixas da hierarquia burocrática como as divisões e subdivisões”. A autora prossegue: “[...] o Ministério preserva uma absoluta centralização decisória na figura do Ministro de Estado e do Secretário Geral. Apenas são despachados sem o seu consentimento questões de pequena relevância e procedimentos cotidianos, ou seja, quanto menos sensível o tema, mais autonomia decisória do departamento diretamente responsável pela temática” (2009, p. 149).

38. Se, por um lado, há um reconhecimento formal recente da coordenação de departamentos temáticos do MRE (Departamento de Energia) com outras pastas ministeriais temáticas, como é o caso de sua atuação em “coordenação com o Ministério de Minas e Energia” (Decreto nº 5.979/2006, Art. 15, Parágrafo único) e ao mesmo tempo por meio de suas competências específicas e gerais, já foi reconhecida uma aproximação do MRE em “colaboração” com “entidades” ou “organismos da sociedade civil” (Decreto nº 5.979/2006, Art. 15, parágrafo único e Portaria MRE nº 212/2008, Art. 3, inciso IV), por outro lado, não existem padrões ou critérios (mecanismos de audiências e consultas periódicas ou comissões permanentes e conselhos deliberativos) que organizem essa coordenação ou colaboração de modo previsível (SPÉCIE, 2008, p. 50-51). “Outro aspecto a ser ressaltado é que algumas das Subsecretarias, embora possuam relativamente o mesmo poder decisório no âmbito interno da burocracia, possuem dinâmicas diferentes no que se refere ao seu processo de insulamento ou porosidade no diálogo com demais atores governamentais e até mesmo com grupos organizados da sociedade civil” (FIGUEIRA, 2009, p. 145).

39. Por exemplo, Vitale, Spécie, Mendes (2009) e Spécie (2008) sobre a abertura do MRE para a sociedade civil na área ambiental.

40. Para maiores informações, ver Sanchez e Kweitel (2007), Spécie (2008) e Amaral Júnior *et al* (2009), entre outros.

Há de se ressaltar, contudo, que, embora o movimento de descentralização indique um escape do insulamento da política externa no âmbito do Itamaraty, por meio da complexificação da estrutura do MRE, da participação deste em fóruns interministeriais (permanentes e *ad hoc*) e da cessão de funcionários do MRE a outros ministérios, o órgão é capaz de exercer controle sobre o processo. Resta a se verificar a extensão deste controle passível de ser exercido.

O problema é que em um contexto globalizado e de processos decisórios poliárquicos, “todas as políticas públicas passam a ter um momento pelo menos potencial de política externa” (SPÉCIE, 2008, p. 48). Com isso, se o MRE insistir em um papel de controle da coordenação detalhada desta (como sugerido pelo RISE de 2008), além da possibilidade de estabelecimento de uma meta inalcançável, corre-se o risco de sufocar espaços já estabelecidos para deliberação interna.

Por fim, o aumento do número de diplomatas⁴¹ resulta em externalidades que demandam estudo mais cuidadoso sobre a democratização na formulação e implementação da política externa e especialmente do acesso ao órgão preponderantemente responsável por sua condução. Tradicionalmente de cunho elitista (HILL, 2003), até o fim da década de 1980, os ingressantes na carreira dependiam de bolsas e ajuda de custo para sua manutenção nos primeiros anos de formação. Hoje, no entanto, como sugere o caso brasileiro, alterações no concurso de ingresso, por exemplo, pela ampliação do número de vagas e extinção da fase de exame oral, além do período de formação no Instituto Rio Branco, que passou a ser considerado como exercício profissional e enseja remuneração formal aos ingressos, apontam mudanças que não podem ficar fora do debate de uma nova agenda nacional de gestão pública.

41. Em apenas cinco anos (entre 2003 e 2008), 900 novos diplomatas chegaram ao Itamaraty (MARIN, 2008, p. A16).

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, J. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

ALMEIDA, P. R. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas. **Carta Internacional**, v. 2, n. 1, p. 3-10, mar. 2007.

AMARAL JÚNIOR, A.; *et al.* **O artigo XX do GATT, meio ambiente e direitos humanos**. São Paulo: Aduaneiras, 2009.

AMORIM, C. **Transcrição da audiência pública do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados**. Brasília, 23 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/view>>. Acesso em: maio 2010.

_____. **Discurso do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, em cerimônia de formatura de diplomatas pelo Instituto Rio Branco**. Brasília, 1 set. 2005. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/view>>. Acesso em: maio 2010.

_____. **Discurso na sessão de encerramento da reunião de chefes de posto do Itamaraty**. Brasília, 5 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/view>>. Acesso em: maio 2010.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BIBIER, R. Democratic control of European foreign policy. **European Journal of International Law**, v. 1, p. 148-173, 1990.

BRASIL. **Decretos que estabelecem a estrutura regimental do Poder Executivo Federal**. Disponíveis em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, que dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília, 25 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao/Decreto-Lei/Del0200.htm>>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

_____. **Lei Complementar nº 73**, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, 10 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp73.htm>.

_____. **Lei nº 10.683**, Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília, 28 de maio, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>.

_____. **Decreto nº 5979**, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Brasília, 6 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm>.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Portaria nº 212 [**Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores**]. Brasília, 30 abr. 2008. Disponível em: <http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/portarias/docs_portarias/dou1_pag48-51_06-05-2008.pdf>.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Base de dados**: representações do Brasil no exterior. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/conheca-o-ministerio/o-brasil-no-exterior/view>>. Acesso em: 6 jun. 2010.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANTANHÊDE, E. Dilma, a verde. **Folha de S.Paulo**, Opinião. São Paulo: 29 out. 2009.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CASTRO, F. M. O. **História da organização do ministério das relações exteriores**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983 (Coleção Temas Brasileiros, v. 52).

_____. **1808-2008 – Dois séculos de história da organização do Itamaraty.** Brasília: FUNAG, 2009. v. 2.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

_____. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, p. 97-128, 1989.

DEVIN, G. **Sociologie des relations internationales.** Paris: Editions La Découverte, 2007.

DIAMOND, L.; MAC DONALD, J. **Multi-Track Diplomacy.** A system approach to peace. West Hartford CT: Kumarian Press, 1996.

DINIZ, E. Empresário, Estado e capitalismo no Brasil. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA VIDA PARA A HISTÓRIA: O LEGADO DE GETÚLIO VARGAS. Porto Alegre, 18 a 20 de agosto de 2004. Painele Getúlio Vargas, Economia e Política Externa.

EM BUSCA de apoio, Lula cria 35 embaixadas desde 2003. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 mar. 2009. Caderno Brasil.

FAUSTO, B. **História do Brasil.** São Paulo: EDUSP, 2003.

_____. **História geral da civilização brasileira – Tomo III:** o Brasil republicano. Sociedade e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. v. 9.

FIGUEIRA, A. C. R. **Processo decisório em política externa no Brasil.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/Universidade de São Paulo, São Paulo 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCIA, E. V. **Cronologia das relações internacionais do Brasil.** São Paulo: Editora Alfa-Ômega; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GLENNON, M. J. Diplomacia constitucional. **Fondo de Cultura Económica**, México DF, 1996 [1990].

HALPERN, C. Décision. *In*: BOUSSAGUET, L. *et al.* (Org.). **Dictionnaire des politiques publiques**, 2. ed. Paris : Presses de Sciences Po., 2006, p. 153-160.

HANDBOOK OF PUBLIC POLICY. Sage Publications, 2006. Disponível em: <http://sage-ereference.com/hdbk_pubpolicy/Article_n21.html>. Acesso em: 17 set. 2009. cap. 21.

HARGUINDEGUY, J. B. Cycle (Policy cycle). *In*: BOUSSAGUET, L. *et al.* (Org.). **Dictionnaire des politiques publiques**. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po., 2006, p. 148-152.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HOCKING, H. B. (Ed.). **Foreign ministries: change and adaptation**. Basingstoke: Macmillan, 1999.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 3. ed. Oxford: OUP, 2009.

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. **The Western Political Quarterly**, v. 41, n. 4, Dec. 1988, p. 725-745.

LAFER, C. **O sistema político brasileiro: estrutura e processos**. São Paulo: Perspectiva, 1975. capítulo: Crise da República populista.

_____. **A identidade internacional do Brasil e a política externa: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

MARIN, D. C. Itamaraty ganha 900 diplomatas na era Lula. **O Estado de S.Paulo**, 31 ago. 2008, p. A16. Nacional.

MÉGIE, A. Mise en oeuvre - Un «moment» de l'action publique. *In*: BOUSSAGUET, L. *et al.* (Org.). **Dictionnaire des politiques publiques**. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po., 2006, p. 285-291.

MILNER, H. **Interests, institutions and information**: domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**: a luta pela guerra e pela paz. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

MULLER, P. **Les politiques publiques** - Que Sais-Je? Paris: PUF, 2000.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

PETERS, B. G. Bureaucracy and Democracy. *In*: Conference of **New Public Management and the Quality of Government**. University of Gothenburg: Nov. 13-15, 2008. Disponível em: <http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Peters%20%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf>.

PRETO, A. F. **O conceito de diplomacia presidencial**: o papel da Presidência da República na formulação de política externa. 2006. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, Summer 1988, p. 427-460.

REGO BARROS, S. **A execução da política externa brasileira**. Palestra do Secretário-Geral das Relações Exteriores na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: 31 maio 1996. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: maio 2010.

ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. *In*: FARRELL, R. B. (Ed.). **Approaches to comparative and international politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966.

SANCHEZ, M. R. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, p. 125-143, 2006a.

_____. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., 2006, Caxambu. **Anais**. São Paulo: ANPOCS, 2006b. CD-ROM.

_____. *et al.* A repolitização em questão: o exemplo da proposta de reforma da ONU para a participação da sociedade civil. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS AFRICANOS E ASIÁTICOS DO BRASIL, 9., 25-27 de setembro 2008, Rio de Janeiro. **Anais**. Universidade Candido Mendes: Rio de Janeiro, 2008.

SANCHEZ, M. R.; FRANÇA, C. L. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico**, Opinião, São Paulo, 24 abr. 2009, [s/p].

SANCHEZ, M. R. KWEITEL, J. (Coord.). Participação da sociedade civil: comércio, saúde e meio ambiente na OMC – Comunidades européias vs. Brasil: o caso dos pneus. **Cadernos Direito GV**, n. 17, maio 2007. Disponível em: <<http://www.direitogv.com.br/interna.aspx?PagId=HTKCNKWI&IDCategory=4&IDSubCategory=85>>. Acesso em: 1º jun. 2010.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **RBPI**, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SILVA, E.; SPÉCIE, P.; VITALE, D. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1489).

SMOUTS, M. C. Que reste-t-il de la politique étrangère? **Pouvoirs**, v. 88, p. 5-15, jan. 1999.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPÉCIE, P. **Política externa e democracia**: reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, FFLCH, São Paulo, 2008.

VARGAS, C. S. Las políticas públicas: nueva perspectiva de analisis. **Universitas**, n. 83, p. 35-100, nov. 1992.

VITALE, D.; SPÉCIE, P.; MENDES, J. Democracia global: a sociedade civil do Brasil, Índia e África do Sul na formulação da política externa ambiental de seus países. **Revista Gestão Social e Ambiental**, v. 3, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.gestaosocioambiental.net/ojs1.1.10/ojs/index.php>>.

WATERMAN, R. W.; MEIER, K. J. Principal-agent model: an expansion? **Journal of Public Administration, Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 173-202, 1998.

MILITARES E POLÍTICA NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

Este artigo examina a evolução do arcabouço institucional e normativo que serviu para estruturar, nas últimas décadas, a área de segurança e Defesa Nacional no Brasil. Ao fazê-lo, analisa aspectos da participação de militares na vida política nacional e de sua profissionalização, especialmente nas últimas décadas. Nesse período, aprofundou-se a formação profissional das Forças Armadas e robusteceu-se a capacidade das lideranças civis de atribuir aos militares papel mais condizente com sua missão precípua e com sua destinação constitucional.

O exame de aspectos relevantes da inserção internacional do país não pode desconsiderar o papel das Forças Armadas na sociedade brasileira. Sua importância vai além do período militar, relevante tanto por seus acertos como por seus erros. As fortificações construídas ao longo da Amazônia, por exemplo, testemunham a significativa contribuição militar para ocupar o território nacional e para manter sua posse, ao fixar em localidades remotas instituições de Estado. Essa expansão e o modo como se negociaram as fronteiras pautaram a relação do Brasil com seus vizinhos. E manteve-se a dinâmica de ocupação firme, mas, relativamente pacífica, do território nacional, até sua consolidação no início do século XX. A possibilidade de recurso às armas apoiou a decisão de negociar as fronteiras com base em princípios, tais como o *uti possidetis* e o respeito à soberania e à autodeterminação dos Estados nacionais, ao tempo em que se buscou promover a estabilidade regional, especialmente a partir da gestão de Rio Branco. A sabedoria diplomática do Barão é sempre lembrada, mas, nem sempre se recorda que sua eficácia se deveu também ao fato de que a diplomacia se apoiava na possibilidade do emprego da força, sempre temperada pela autorrestrição quanto a esse emprego.¹

Os militares atuaram, ainda, no desenvolvimento de infraestruturas críticas, iniciaram escolas que constituem referência em áreas de atuação civil, envolveram-se em projetos de desenvolvimento científico e tecnológico e criaram empresas públicas, como a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer). Com efeito, uma das contribuições indiretas dos militares consiste na formação de quadros de excelente qualidade, dos quais boa parte adota carreiras civis e passa a atuar em diversos setores da sociedade.²

1. Uma exceção é o artigo de Doratioto (2000) sobre o período.

2. O texto de Barros (1978) mostra como se deu essa dinâmica e examina parte de seus desdobramentos. Para se ter uma ideia, menos de 20% dos graduados do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) permanece na Força Aérea, segundo informação de seu reitor, Brigadeiro Reginaldo dos Santos, em entrevista ao autor em 18 de janeiro de 2010.

Pelo menos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a preocupação de formar elites deixou de ser resultado de evolução espontânea, marcada pela oferta de melhores perspectivas em setores econômicos, tais como o financeiro, o petrolífero, o siderúrgico ou o de telecomunicações, e passou a ser tratada como missão, com vista a obter o que, no linguajar da Escola Superior de Guerra (ESG), vem a ser os “objetivos nacionais permanentes”.³ Aliás, concebeu-se a própria escola como adaptação às necessidades locais das experiências americana e francesa na formação de quadros militares e civis de alto nível. Cabia constituir um centro com funções distintas das escolas de altos estudos de cada Força, as quais se ocupariam da preparação específica para o combate militar. Na ESG, pretendia-se envolver também as elites civis, de modo a induzir o comprometimento de todos aqueles que pudessem contribuir para ampliar o poder nacional em “todas as suas expressões”.⁴

A ideia era debater, no espaço acadêmico, com outras instituições como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e as universidades públicas. No período subsequente ao golpe de 1964, a escola se transformou em ambiente em que se formavam redes de relacionamento com fácil acesso ao poder. No entender dos ideólogos do regime, esse era um instrumento útil a construir o Brasil potência, contribuindo para planejar ou legitimar iniciativas arrojadas, de grande impacto simbólico, como Itaipu e a rodovia Transamazônica.

Isso não constituiu novidade. Ao longo da história do país, os militares participaram ativamente de processos políticos que reorganizaram a sociedade de forma decisiva. Não é preciso relembrar a Proclamação da República ou o Movimento Tenentista para ilustrar sua participação no debate político nacional. Basta recordar a eleição do presidente Eurico Dutra e a atuação do ministro Henrique Lott em defesa da posse do presidente Juscelino Kubitschek, além de sua própria candidatura à sucessão deste, durante a janela democrática de 1945 a 1964, para identificar um padrão de ativa participação no processo político brasileiro. Luís Carlos Prestes, Álvaro Alberto, Cordeiro de Farias, Juarez Távora, Castello Branco, Golbery do Couto e Silva, Hugo Abreu, Eduardo Gomes, Octávio Costa... Não foram poucos os militares que participaram do debate intelectual sobre as responsabilidades do Estado no contexto de uma “guerra total”, de que a dimensão militar seria apenas o instrumento a ser utilizado em última instância. A maioria desses homens em algum momento passou pela ESG, concebida com o objetivo de doutrinar as outras elites da sociedade brasileira.

A relevância dos militares na política nacional sobressai tanto por suas ações diretas quanto pelas indiretas. A despeito das sombras ainda existentes relativas

3. Ver Oliveira (1987) e ESG (2007).

4. Ver Aderaldo (1978) e Oliveira (1987).

ao período 1964-1985, as Forças Armadas figuram, sistematicamente, entre as instituições mais respeitadas pela sociedade brasileira, em companhia da imprensa e da Justiça, mas, nos dois casos, com mais do dobro dos índices de confiança.⁵ Nessas pesquisas, os políticos, seus partidos e o Congresso Nacional aparecem nas últimas posições. Em regiões menos habitadas, como a Amazônia, os militares são bem vistos pela população, por representarem a presença mais visível, em alguns casos a única, do Estado. Do ponto de vista orçamentário, em termos de volume, o Ministério da Defesa (MD) é o terceiro mais aquinhado pelo governo, depois do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e do Ministério da Saúde (MS). Sua importância para o Estado e para a sociedade não é, pois, desprezível.

Entretanto, exceto em circunstâncias específicas, como grandes aquisições de material bélico ou situações extremas, como a presença no Haiti, a sociedade pouco se interessa pelas Forças Armadas. O Congresso, menos ainda. Não fosse a iniciativa de um deputado de criar uma frente parlamentar da Defesa Nacional, em novembro de 2008, o tema continuaria quase ignorado no Parlamento, em que é tratado como praxe.⁶ Eis um nicho passível de ser ocupado para alcançar audiência restrita, mas relevante, no âmbito nacional. Nele não cabem, contudo, muitos representantes do povo, cuja opinião, na média, se resume na ideia de que “assuntos de Defesa não dão votos”. De fato, o Brasil há muito não se envolve em conflitos internacionais e possui relações estáveis, bem resolvidas nos planos político e jurídico, com seus vizinhos. Essa situação confortável no plano regional contrasta com graves problemas nas esferas social e econômica, que reclamam atenção da sociedade e dos políticos.

Ademais, a percepção generalizada na sociedade brasileira é a de que seus diplomatas e soldados são profissionais e competentes; integram instituições entre as mais sólidas do Estado. Na eventualidade de um problema, presume-se que saberão conduzir o país a boa solução. Então, as razões para o interesse no assunto são escassas. Somam-se a isso dois fatos, um apontando para o passado, outro para o futuro. A transição democrática não reduziu a distância entre civis e militares no Brasil: estes se fecharam em seus quartéis e se calaram; aqueles, por muito tempo, não quiseram se aproximar das Forças Armadas, ou por não verem vantagens imediatas nisso, ou por preconceito, com medo de terem sua imagem associada a um passado que a sociedade reluta em enfrentar. Quanto ao futuro, os incentivos de curto prazo para se aproximar das Forças são restritos. O MD possui orçamento muito engessado e estritos mecanismos de controle de gastos públicos, o que reduz a margem de manobra de seus titulares para tirar proveito eleitoral da pasta.

5. Ver, por exemplo, CNT-Sensus (2010), que tem a vantagem de usar há anos o mesmo método, favorecendo comparações intertemporais.

6. Trata-se do deputado Raul Jungmann, que mobilizou representantes de vários partidos políticos e ex-presidentes da casa, contando com a simpatia do Executivo Federal na empreitada.

Ao cabo, desde a transição, as elites brasileiras parecem ter feito um pacto tácito: os políticos deixam em paz os militares, que cuidam de seus assuntos e trabalham, no marco institucional vigente, para não perder muito de seu orçamento. Como resultado, o Brasil ficou muito tempo praticamente sem direção nessa área tão relevante da vida social. Somente agora, cerca de uma geração desde o fim oficial do Regime Militar, civis e militares se reaproximam. Mesmo assim, em certos setores da sociedade, a exemplo do acadêmico, apenas mediante estímulo governamental. A ampliação do conhecimento mútuo e da cooperação entre civis e militares é condição para que a sociedade, por meio de seus representantes, atribua funções pertinentes aos órgãos da burocracia do Estado, com vista a promover a segurança nacional de modo mais legítimo, eficaz e efetivo.

Com efeito, se não há dúvida de que o Brasil operou sua transição para a democracia, não se pode ignorar que ocasionalmente emergem incompreensões atinentes a episódios do período militar ou dúvidas quanto as funções e os limites a serem prescritos para o desempenho das tarefas inerentes às Forças Armadas. De um lado, crises políticas resultam, por exemplo, de iniciativas em defesa de direitos humanos que reclamam acesso a documentos ou punições a agentes do Estado que violaram as leis durante os anos do regime autoritário. De outro lado, decisões acerca de reparações milionárias a cidadãos vitimizados pelo regime geram ressentimentos entre militares, que insistem na necessidade de a sociedade reconhecer “o clima de guerra” então vigente.

O assunto ganhou relevo, por exemplo, com a proposta de se revisar a lei de anistia, que faria sentido no contexto de busca da verdade e reconciliação. Mas isso requer exame desapassionado do período 1964-1985, em que se reconheçam méritos e deméritos de todas as partes envolvidas no processo político. É preciso atribuir responsabilidades inequívocas e respeitar os direitos de todos que viveram aquele período da história do Brasil. Somente assim, civis e militares poderão discutir francamente o que querem das Forças Armadas brasileiras no futuro.⁷ Isso acontece hoje em foros restritos, de maneira tímida, destoante do que se espera encontrar em uma democracia plena e pujante como a que o Brasil ora experimenta.

Há muito a fazer a esse respeito. Em 2009, o MD completou 10 anos, com a responsabilidade de implementar, afinal, uma Estratégia Nacional de Defesa (END). Quarenta e cinco anos depois da tomada do poder pelos militares e 25 anos depois da eleição de Tancredo Neves, o país possui uma política de longo prazo para a Defesa Nacional. Por seu intermédio, o governo afirma a intenção de articular esforços de vários órgãos do Estado e envolver o conjunto da sociedade brasileira na criação de capacidades que tornem o país mais seguro. Mas ela serve a isso?

7. Há outras evidências disso: a nota do Comando do Exército que influenciou a queda do ministro José Viegas, as declarações sobre tortura de familiares de oficiais supostamente envolvidos nesses processos, as ambíguas posições de lideranças políticas sobre a anistia, indicam que o assunto afeta a agenda política do presente, condicionando as decisões sobre o futuro.

O documento constitui avanço na matéria, mas é alvo de críticas substantivas, a começar por seu título: trata-se, na verdade, de uma estratégia de segurança – e não de defesa – nacional. Contempla projetos ambiciosos, que seguramente não cabem nos orçamentos esperados para os próximos anos. Mas busca envolver a sociedade brasileira na promoção de sua segurança, tanto ao vincular segurança e desenvolvimento, quanto ao propor utilizar os investimentos em defesa como instrumento de promoção do desenvolvimento científico, tecnológico e econômico.

Nesse sentido, já se alcançou parte dos objetivos almejados. A simples ocorrência de críticas substantivas é auspiciosa. No ano seguinte à edição do documento, a recém-criada Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) usou-o como mote de seu encontro anual. Em foros como a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) e a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), ressurgiu o interesse pelo assunto. É verdade que isso resulta, em parte, de estímulos governamentais, especialmente do MD e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). O Programa Pró-Defesa, por exemplo, que encoraja a formação de consórcios de pesquisa e formação envolvendo civis e militares é decerto o exemplo mais ilustrativo disso. A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e outros órgãos de fomento também vêm aumentando os investimentos na área de defesa, por meio de fundos setoriais e programas específicos. Entretanto, não faz muito tempo, o tema não suscitava interesse. Embora diga respeito a cada cidadão, pouquíssimos brasileiros discutiam-no.

Isso está mudando. Essa mudança é positiva para o fortalecimento da democracia, para o aperfeiçoamento das instituições de governança na sociedade brasileira e para a boa relação do Brasil com seus vizinhos.

Outra mudança importante é o aprofundamento desses debates, como ilustra este trabalho. Seu objetivo é examinar a END e o contexto em que ela foi escrita, visto, sobretudo, do ângulo das relações entre civis e militares no Brasil. Trata, ainda, das mudanças que a antecederam e do marco institucional em que a END se insere. Em seguida, com base nessa discussão, examina-se um conjunto de aspectos a serem considerados para se avançar na institucionalização dessas políticas no futuro próximo. Ao longo do texto, indica-se uma espécie de agenda de investigação que encoraje reflexões sobre a matéria. Vislumbram-se, também, iniciativas decorrentes da implementação da END que façam convergir os interesses dos agentes políticos empenhados em estabelecer políticas mais eficazes e efetivas para gerir a área de segurança e defesa no Brasil. É disso que se ocupam as últimas duas seções do artigo.

Essas discussões só farão sentido, contudo, se precedidas de exame da participação dos militares na política nacional, de modo a esclarecer aspectos da cultura política nacional que marcaram sua construção institucional. Esse é o tema da próxima seção.

2 ASPECTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO DE MILITARES NA POLÍTICA NACIONAL⁸

Com vista a convidar a sociedade a um debate acerca da END, às vésperas de seu lançamento, o Ministro da Defesa publicou artigo em revista acadêmica em que indicava a necessidade de a sociedade brasileira esclarecer o que quer de suas Forças Armadas (JOBIM, 2008). O chamado foi importante, embora intempestivo. Àquela altura, já se tinha redigido o fulcro da END, após breves consultas a personalidades interessadas no assunto. Esse fato foi o responsável por boa parte das críticas feitas ao documento, já que a atitude rompeu um processo de engajamento da sociedade que se havia iniciado anos antes, com a preparação da Política de Defesa Nacional (PDN), publicada em 2005.

Curiosamente, o próprio documento indica que a sociedade participa menos do que conviria na fixação das prioridades dessa área. Essa omissão produz consequências negativas para a sociedade e para as Forças Armadas. Com efeito, no passado, indefinições com relação ao assunto abriram espaço a que os próprios militares interpretassem como parte de sua missão atuar politicamente, visando, entre outros objetivos, definir suas funções e seus propósitos. Semelhante iniciativa não apenas gerou confusões junto à sociedade, mas trouxe problemas para as próprias corporações militares, que internalizaram disputas e contradições políticas, ao levarem para a caserna divisões de opinião sobre princípios, objetivos e missões das Forças Armadas – e, pior, sobre assuntos que nada tinham que ver com elas.

Não se pode compreender o período autoritário vivido no Brasil sem conhecer os valores principais de suas Forças Armadas. O sentido de missão constitui um dos princípios basilares da formação militar, junto com os valores de hierarquia, disciplina, honestidade e patriotismo. Enquanto estiveram no poder, os militares buscaram atender ao primeiro, convencidos de que o faziam a abrigo do último; mas, no processo, permitiram que se relaxasse no estrito cumprimento dos demais valores citados. Ao tentar cumprir uma missão definida em sentido mais amplo do que conviria ao emprego das Forças Armadas, o Regime Militar constituiu burocracias como o Serviço Nacional de Informações, que, livre de controles institucionais, desafiou a hierarquia vigente, tornando-se, nas palavras de seu idealizador, o General Golbery do Couto e Silva, “um monstro”.

O excesso de autoconfiança e o temor de que o comunismo ganhasse espaço em uma sociedade desigual, tensa e bastante desarticulada pelos fracassos do governo Goulart, bem como a reação ao que lhes pareceu uma afronta aos princípios de hierarquia e disciplina, fizeram Castello Branco e seu grupo crer que

8. Parte dos argumentos apresentados nesta seção aparecerá, de forma mais extensa, em artigo a ser publicado nos cadernos eletrônicos do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

teriam condições de agir apenas pontualmente, “colocando a casa em ordem”, recuperando o papel de “*poder moderador*” a que, no passado, o Exército aspirara.⁹

Não se compreendeu, então, que intervenções dessa natureza geram fluxos nos dois sentidos, sendo mais fácil observar-se a politização castrense do que a militarização da sociedade. Em certa medida, a tomada do poder pelos militares, embora incentivada por importantes lideranças civis da época e saudada pela opinião pública, responde pelo distanciamento entre civis e militares – o qual ainda subsiste nos dias que correm. Os militares ficaram tempo demais no poder e permitiram que se instalasse uma cisão em seus quadros, que desafiou os princípios de hierarquia e disciplina, em cujo nome se justificara a intervenção no sistema político. Fortalecido pelos anos de mando, o corporativismo, inerente à profissão, prevaleceu, e, em vez de se esclarecerem as responsabilidades, punindo-se os culpados e esclarecendo-se os fatos perante a sociedade, buscou-se solução intermediária, tangenciando-se os problemas relevantes: anistia ampla, geral e irrestrita, com punições veladas aos que se envolveram em atos considerados indignos pelos padrões éticos tradicionais nas próprias corporações.¹⁰

Reconhecer terem sido cometidos crimes hediondos, por funcionários públicos e em propriedades do Estado, durante o Regime Militar seria mais coerente com os valores das Forças Armadas brasileiras. Em suas escolas, ensina-se que tarefas podem ser delegadas; responsabilidade, não. E as escolas militares brasileiras há muito formam bem, ensinando aos seus alunos valores como honestidade, retidão de caráter e profissionalismo. Esse reconhecimento transmitiria à sociedade, de forma transparente, a informação de que as Forças

9. Ver, por exemplo, Sodré (1968). Isso foi também o que pensou então parcela considerável da elite civil brasileira. O eufemismo alusivo ao poder do imperador esconde o desejo de intervir diretamente, e pela força, no processo político, baseado na questionável presunção de que as Forças Armadas, em particular o Exército, teriam identidade mais profunda com os valores nacionais do que outras instituições do Estado. Mas, assim como as lideranças civis, também os militares estavam divididos, e não foram poucos os que viram no golpe uma oportunidade de livrar para sempre o país do comunismo, considerando-se o contexto em que se vivia. Afastada a ameaça, não faltou quem se afeiçoasse ao poder, fosse com ideias genuinamente nacionalistas, fosse para se beneficiar pessoalmente das mudanças em curso. E o risco de isso importar na “usurpação do poder”, identificado pelo próprio general Golbery: “... Acontece, bem o sabemos, que esse Poder Estatal – e com ele o seu instrumento, o Poder Nacional – pode cair sob o controle de um grupo econômico, de uma camarilha militar, ou de uma facção política. Quando tal acontece, o que se passa, afinal, é que uma simples parcela do próprio Poder Nacional (...) assume o controle do Poder Estatal, tanto na paz quanto na guerra. Uma parte de um instrumento assume o papel de agente e passa a empregar, provavelmente em benefício de si mesmo, o próprio instrumento como um todo. É, sem dúvida, uma usurpação” (COUTO E SILVA, 1981b, p. 439).

10. Por exemplo, não se promoveu a general nenhum dos oficiais sabidamente envolvidos no aparato paralelo de inteligência, que fugiu ao controle da hierarquia constituída. Ao contrário, esses homens foram discretamente condenados a uma espécie de opróbrio público, como a realçar que, se foram úteis em determinados momentos da história, agiram em desconformidade com os valores morais que caracterizam a maioria dos militares brasileiros – dos quais, a propósito, eles tanto se orgulham. Oliveira (2009) explora o assunto em mais detalhes.

Com efeito, na entrevista que concedeu ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), publicada *post mortem*, o presidente Geisel reconhece que houve tortura durante o regime militar, e dá a entender que isso não era ignorado pelas autoridades. Curiosamente, não explica porque, no princípio, nada se fez para evitar isso. Ver D’Araújo e Castro (1997). A bem da verdade, como faz Elio Gaspari em sua extensa análise do período, reconheça-se que o próprio Geisel enfrentou a linha dura, apoiando a iniciativa de Golbery de restringir o espaço de atuação dos “responsáveis pelos excessos”.

Armadas também sofreram divisões internas, em consequência das quais foi possível que um grupo de militares e policiais praticasse torturas e outras violações de direitos humanos sob a égide do Estado, embora não fosse essa a orientação dos presidentes.¹¹ Exemplo disso foi o episódio da demissão do ministro Sylvio Frota, que expôs as fissuras entre os militares, resultantes justamente da politização de suas fileiras.

Os traumas decorrentes do período associam-se tanto a assuntos de disciplina e hierarquia como a questões atinentes às missões precípuas e respondem pela relutância militar em enfrentar o passado, já que isso coloca em risco o sentido de unidade que se quer reforçar. Como resultado, em vez desse reconhecimento, que provavelmente encerraria o assunto e muito aproximaria civis e militares, apostou-se em que o tempo curaria as feridas, tanto no meio civil como no meio militar.

Mas o tempo não tem por ofício curar feridas. O tempo passa, é tudo. As ações empreendidas enquanto isso é que podem resolver problemas ou agravá-los. A renovação das elites militares favoreceu-lhes ver os embates do período autoritário como coisa do passado. A maioria dos oficiais superiores hoje simplesmente não entende a importância que outros setores da sociedade conferem a disputas que, de seu ponto de vista, já não fazem sentido e pertencem aos livros de história. Esse processo deu-se no bojo da decisão de se aprofundar a profissionalização dos militares, que constituiu uma das primeiras decisões marcantes do governo Castello Branco.¹² Entre as consequências dessa política, sobressai a limitação, em 12 anos, do período de permanência como oficial-general, regra que, na prática, promoveu a renovação das elites militares.

Não foi assim com os civis. Não se permitiu, durante os anos de autoritarismo, a formação de uma geração de lideranças políticas que pudesse inaugurar no Brasil um novo tempo de construção institucional, calcado no entendimento político e voltado para a construção de um futuro mais próspero. Limitado o espaço de atuação política, a maioria dos jovens empreendedores brasileiros buscou realizar seu potencial em outras esferas, deixando a sociedade órfã de líderes políticos por uma geração. Talvez este tenha sido o maior equívoco dos governos militares, sempre preocupados em averiguar o grau de confiança que podiam ter nas lideranças que permitiam florescer, não raro com vista a tentar diluir

11. A preocupação com a perda de controle foi expressa com eloquência pelo vice-presidente Pedro Aleixo, na reunião em que se decidiu pela edição do Ato Institucional no 5 (AI-5), quando, pressionado sobre se ele desconfiava da probidade do presidente da República, a quem se delegariam os poderes excessivos previstos no ato, respondeu que do presidente ele não temia qualquer ato abjeto, mas que não podia esperar o mesmo "do guarda da esquina".

12. A pouco estudada Lei no 4.902, de 16 de dezembro de 1965, que dispõe sobre a inatividade dos militares da Marinha, da Aeronáutica e do Exército, constituiu instrumento importante nesse processo. Esta lei estabeleceu limites para a permanência dos oficiais nos postos de general, visando coibir intenções caudilhistas e a forçar a renovação das elites militares, além de indicar parâmetros utilizados para promoções. Hoje, esses períodos são respeitados sem contestação, como se fossem fatos da vida e, a substituição das elites militares dá-se de modo tranquilo e previsível.

os partidos de oposição. Foi assim, por exemplo, com a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), então visto como instrumento útil a fragmentar as oposições.

A transição para a democracia fez-se, pois, com base em um conjunto de acordos tácitos, sob o manto da anistia. Não se tocava no que, para uns, foram crimes hediondos; para outros, “excessos cometidos em tempos de guerra”. Em contrapartida, esperava-se dos militares um recolhimento aos quartéis, a fim de que, no marco da nova Constituição, a dinâmica eleitoral pudesse alimentar o processo de amadurecimento político em curso. E assim se fez, ao custo da omissão de debates abertos sobre o passado, o presente e o futuro das Forças Armadas no Brasil.

Esse padrão de enfrentamento indireto dos problemas mais divisivos, submetidos não a um escrutínio que permita à sociedade arbitrar entre o certo e o errado, o permitido e o proibido pela lei, não constitui novidade na experiência social brasileira. Aqui, ainda prevalecem as zonas cinzentas, os tratamentos *ad hoc*, as leis que se aplicam apenas conforme as circunstâncias, a depender dos indivíduos envolvidos, dos possíveis crimes cometidos, do contexto político vigente. O *jeitinho* brasileiro, na interpretação de antropólogos respeitados, favorece a redução da violência nos conflitos, ao custo de não se resolver em definitivo os problemas.¹³

Para ficar com exemplos atinentes ao próprio Regime Militar, isso explica, em parte, o nível relativamente baixo de violência cometida pelo Estado durante o período autoritário brasileiro, quando comparado aos países vizinhos, e relembra os espaços de articulação e diálogo entre civis e militares, mesmo durante os anos mais duros do regime. O modo como lideranças políticas e artistas foram instados a deixar o país, em alguns casos até auxiliados pelo governo, ilustra certo grau de flexibilidade na delimitação de espaços para a oposição.¹⁴ Como realçam os antropólogos, esse padrão é um traço cultural da sociedade brasileira, também presente em suas Forças Armadas.

2.1 Das oposições ao regime, vistas do ângulo do governo

Nesse contexto, do ângulo do Regime Militar, identificaram-se, em linhas gerais, três tipos de oposição: *i*) as lideranças artísticas, culturais e políticas consideradas desestabilizadoras foram pressionadas a deixar o país, mas puderam fazer oposição aberta de fora, pela mídia e por suas redes de relacionamento; *ii*) os líderes políticos considerados confiáveis foram enquadrados no bipartidarismo, já que se decidiu

13. Ver, por exemplo, DaMatta (1984), Ribeiro (1995) e Barbosa (1992).

14. Houve casos emblemáticos, como o show promovido em Salvador para angariar fundos destinados a financiar a ida para o exílio de Gilberto Gil e Caetano Veloso, a rápida expedição de documentos para agilizar a partida de Chico Buarque e o retardamento das pressões sobre o então professor Fernando Henrique Cardoso, para dar-lhe tempo de cumprir o estágio probatório na Universidade de São Paulo antes de partir para o “exílio voluntário”. Em todos os casos, o sinal era claro: esses indivíduos deveriam deixar o país, o que, sem dúvida, foi uma violência; mas fariam de modo negociado, não apenas por terem amigos e familiares no governo, mas também por não serem radicais e por serem figuras públicas, o que impunha limites às agressões.

manter o Congresso funcionando, exceto nos interstícios criados pelos Atos Institucionais;¹⁵ e *iii*) os líderes da resistência armada foram combatidos como inimigos em uma guerra. No poder, os militares organizaram-se para enfrentar cada tipo de inimigo com as armas e as estratégias que lhes pareceram adequadas.

De fato, mesmo durante os “anos de chumbo”, houve alguma liberdade de expressão e de atuação política. A antológica fotografia de Ulysses Guimarães deixando um comício cercado por policiais militares cujos cães de guarda ameaçavam soltar-se a qualquer momento ilustrou um dos momentos mais marcantes desse processo. Tratava-se da campanha eleitoral que levou Geisel ao poder. Sabia-se que a vitória era da Aliança Renovadora Nacional (Arena), “o partido do sim” – em oposição ao do “sim, senhor!”. Mas o candidato do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) pôde levar a remotos cantos do país a mensagem de oposição, falando abertamente da necessidade de se acelerar a abertura política. É verdade que os militares estavam confiantes na popularidade angariada pelos anos de crescimento econômico e redistribuição de renda, no bojo, ainda, das campanhas que associavam os símbolos nacionais ao regime – outro erro grave cometido durante o período militar.

A chamada anticandidatura permitiu ao MDB fazer mais do que lançar uma mensagem de oposição ao regime. Habilmente, fortaleceram-se os diretórios regionais, angariou-se apoio junto a empresários, trabalhadores e líderes religiosos, preparou-se o terreno para as vitórias legislativas em 1974, quando o MDB conquistou 59% dos votos para o Senado Federal e 48% para a Câmara dos Deputados. Na campanha seguinte, a despeito das chicanas jurídicas, em particular a Lei Falcão, de 1976, a oposição ganhou espaço não apenas no Parlamento, mas também nos Executivos estaduais.¹⁶ As eleições de 1974 foram tão marcantes que, somadas à abertura realizada por Geisel, inspiraram reações violentas da linha dura, expressas nas mortes do jornalista Wladimir Herzog, em 1975, e do operário Manuel Fiel Filho, em 1976, que constrangeram o presidente a restabelecer a hierarquia pela demissão do ministro do Exército, Sylvio Frota.

O grupo de políticos que se engajou nessa oposição foi o responsável, afinal, por realizar a transição no espaço político disponível, gradualmente ampliado por meio de negociações que tinham nas figuras do general Golbery e do doutor Leitão de Abreu os principais interlocutores no lado do governo.

15. Entre os líderes considerados confiáveis, sobressaíram: Ulysses Guimarães, Teotônio Villela, Tancredo Neves, Renato Archer, Thales Ramalho, Mário Covas, Franco Montoro e Luís Henrique, que formavam o núcleo duro do MDB. Mas Carlos Castello Branco, com sua coluna no *Jornal do Brasil* e seu trabalho de mensageiro entre os dois lados, também desempenhou papel relevante na promoção do diálogo entre governo e oposição.

16. Sobre as sucessivas mudanças legais destinadas a reduzir o espaço de atuação da oposição, ver Couto (1998).

Por fim, havia a oposição armada. Dois homens simbolizaram essa oposição. Marighella, ao liderar a segunda cisão importante do antigo Partido Comunista Brasileiro (PCB), e Lamarca, ao furtrar armas e munições do Exército para combatê-lo.¹⁷ Esses grupos escolheram as armas como o único caminho para se instaurar, no Brasil, a ditadura do proletariado. Os modelos adotados por essas organizações políticas não eram democracias ocidentais, mas a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e Cuba – não por acaso, os lugares em que muitos combatentes receberam treinamento de guerrilha. Ocorre que, também na mente de boa parte dos militares, que se viram agredidos por grupos terroristas e pressionados pelos sequestros e roubos perpetrados com vista a alimentar a luta armada, tratava-se de uma guerra. E, na guerra, recorre-se aos meios necessários para se buscar a vitória.

Isso obviamente não justifica as violações de direitos humanos realizadas nos quartéis, e ainda mais frequentemente nas delegacias de polícia. Houve tortura, violências várias e restrições às liberdades individuais. Ocorre que o recurso à tortura como instrumento de investigação policial constitui problema antigo no Brasil, a despeito de ser considerado crime hediondo. Filinto Müller protagonizou, durante o governo de Getúlio Vargas, o papel que, na ditadura militar, seria desempenhado pelo delegado Sérgio Fleury, da polícia de São Paulo. À sombra da chamada “comunidade de segurança”, especialmente nos Destacamentos de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), essa prática vicejou. E a transição para a democracia não a extinguiu. Ao contrário, as estatísticas de segurança pública no Brasil de hoje indicam que o problema se agravou. Em outras palavras, uma leitura honesta da história do Brasil indica que esses problemas não se restringiram ao período autoritário, o que não retira dos governos desse período a responsabilidade pelos crimes então cometidos. O fato é que há evidência empírica de que essas violências não se restringiram aos períodos de ditadura, civil ou militar.

17. O radicalismo da Aliança Libertadora Nacional (ALN), cujo manifesto não escondeu a intenção de combater violência com “violência, radicalismo e terrorismo”, serviu para fortalecer a linha dura no seio do Regime Militar, abrindo espaço para o AI-5. Observe-se que sua criação, em 1967, aprofundou a cisão no PCB cerca de cinco anos antes, com a fundação do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que aglutinou os militantes mais radicais e crenças na via revolucionária como solução. Conscientes ou não do que faziam, os que optaram por essa via tornaram mais complexa a tarefa do grupo castelista em seu ensejo de recuperar o espaço perdido para a linha dura durante os primeiros anos do regime autoritário. Hoje é possível reconhecer a natureza desse processo. Mas a época era de extremos e paixões políticas. Na mente de muitos, dos dois lados, havia uma guerra: uns a favor, outros contra a implantação de um modelo comunista no Brasil. Para os extremistas nos dois lados do espectro político, o que menos importava era a instauração de uma ordem democrática. A disputa dava-se, com efeito, entre capitalismo e comunismo.

O caso de Lamarca assume dimensão simbólica por desafiar a hierarquia de modo público. Mais do que as armas furtadas, o golpe era moral, sugeria falta de unidade no exército e desafio à hierarquia estabelecida. Curiosamente, os desafios à hierarquia cotidianamente perpetrados nos porões em que se torturavam prisioneiros eram tolerados, fosse pelo pragmatismo como o que Geisel indicou, fosse pelo espírito de corpo prevalente nas forças.

Assim, contada do ângulo do governo de então, a história possuía lógica simples, que reduzia os problemas mundiais a estereótipos.¹⁸ No mundo, havia uma guerra entre dois polos de poder, a qual chegara ao continente com a Revolução Cubana, que buscava ativamente tornar os países da região comunistas. O golpe teria sido a solução indicada por lideranças civis e militares para evitar que o Brasil se tornasse uma nação socialista ou, pior (a seu ver), uma ditadura do proletariado.¹⁹ Permitiu-se uma oposição considerada responsável pelo governo e as perseguições políticas foram relativamente parcimoniosas. Sabia-se, então, da existência de numerosas demissões de funcionários públicos e aposentadorias forçadas de civis e militares, para não mencionar torturas e outras violências físicas. Mas isso não fazia do Brasil uma exceção no mundo ou na região.

Com efeito, embora se tenha marcado por poucos conflitos abertos entre estados, dado o equilíbrio imposto pela bipolaridade e pelo terror associado a um possível holocausto nuclear, no período da Guerra Fria houve também muita violência. De um lado e de outro, não foram poucos os ditadores que contaram com o apoio ostensivo das superpotências em suas violações a direitos humanos, para não mencionar os níveis de corrupção, desde que se mantivessem na esfera de influência dos Estados Unidos ou da União Soviética.

Eis os números mais eloquentes: a versão revisada do Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985), feita pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos “relacionou 358 vítimas do período ditatorial, sendo que 138 são desaparecidos políticos no país” (COMISSÃO DE FAMILIARES..., 2010). Nessas condições, para muitos, fazia sentido perseguir com eficácia e liquidar os combatentes que haviam optado por enfrentar o regime por meio da violência armada. É óbvio que nada justifica atrocidades, no Brasil ou alhures; menos ainda as que tenham sido cometidas em instalações do Estado e por indivíduos que deveriam proteger cidadãos. Também é evidente que nenhum argumento serve de conforto a quem sofreu diretamente alguma violência ou teve familiares nessas condições. Mas é preciso distinguir dramas pessoais de processos históricos. E estes só são compreendidos em seus respectivos contextos históricos.²⁰

18. O que estava longe de ser privilégio do Brasil, a julgar pela influência que teve sobre a política externa americana a então chamada “teoria do dominó”, segundo a qual a “perda” de um país em desenvolvimento para a área de influência da URSS levaria outros países na mesma direção, como se eles estivessem organizados em uma espécie de coluna de dominós. Essa metáfora jamais se apoiou em raciocínio lógico elaborado ou em evidências empíricas, mas orientou sucessivos governos dos Estados Unidos em seus propósitos de conter a expansão do comunismo.

19. Recorde-se, que, já em 1961, havia parlamentares pedindo a intervenção militar. O movimento não apenas contou com o apoio de importantes lideranças civis, mas, feito o golpe, a aprovação da opinião pública foi notável, a julgar pelos editoriais dos principais jornais do país nos dias seguintes ao golpe.

20. Ver Dossiê Ditadura (2010). Para se ter uma ideia do que ocorria no período, nos 17 anos em que se estendeu a ditadura no Chile, registraram-se, oficialmente, “28 mil pessoas torturadas e outras 2.279 desaparecidas e mortas. As chamadas Comissões de Verdade identificaram 180 crianças e adolescentes assassinados, além de 1.283 presos e torturados”. Ver Agência Brasil (2009). Na Argentina, o Informe da CONADEP (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas) registrou 8.961 desaparecidos, embora, cautelosamente, indique possíveis omissões, devida à necessidade de seguir os procedimentos de denúncia estabelecidos. Ver CONADEP (1984). Grupos de defesa dos direitos humanos como as Mães da Praça de Maio, contudo, indicam números bem superiores, acima de 30 mil desaparecidos. Ver Carta Maior (2005).

Aquele era um contexto de violência e de profunda tensão, em que grupos organizados, dentro e fora do estado, lutavam pelo poder, fazendo uso, entre outros, de métodos violentos. E, de acordo com suas respectivas convicções, esse comportamento era legítimo e aceitável. O que não se registrava nessa história, e até hoje não se registra, é o fato de que, no caso do Brasil, também as próprias Forças Armadas estavam cindidas; em seu seio havia grupos que se julgavam mais aptos a compreender a situação vigente, seus riscos e possibilidades, e o caminho a seguir.

De fato já se sabe que, enquanto Castello Branco e seus seguidores se ocupavam em promover reformas estruturais, visando conter a espiral inflacionária e criar condições para promover o desenvolvimento econômico do país, a chamada linha dura, encabeçada por Costa e Silva, manobrava para tomar o poder. E ele governou tempo suficiente para, a despeito das circunstâncias que marcaram sua sucessão, garantir a continuidade da linha dura na presidência. Levava-se para dentro das Forças Armadas, em particular do Exército, a mais importante polarização que se via na sociedade, localizando-a, por assim dizer, entre o centro e a extrema direita de um *continuum* que caracterizaria o espectro político no Brasil.

Não é que houvesse uma esquerda nas Forças Armadas, mas o grupo de Castello atuou como uma espécie de centro-direita. Conservador, decerto, mas apegado a fórmulas institucionais, donde a preocupação em fixar mandatos para os presidentes e a tentativa, frustrada, de realizar uma intervenção limitada, como indicava o jargão utilizado para se referir ao próprio governo: um regime de exceção. Marcava-se a exceção para diferenciá-la da regra, segundo a qual o poder se confia a lideranças políticas civis. Sua inabilidade em manter unido o Exército, as contestações que se avolumavam, mundo afora, no fim da década de 1960, as ambições da linha dura e mesmo a situação criada pela resistência armada ao regime somaram-se para criar um contexto em que foi possível à extrema direita radicalizar suas posições, levando o país aos “anos de chumbo”.

Não fosse a recusa de Orlando Geisel a assumir a candidatura oficial, e sua decisão, até hoje insatisfatoriamente conhecida, de indicar o irmão mais novo, há razões para crer que a linha dura tinha condições de se perpetuar no comando do país. Afinal, Ernesto Geisel era sabidamente mais próximo ao “grupo da Sorbonne” e à linha de Castello, que defendia a rápida volta aos quartéis. Basta lembrar a dificuldade que teve o presidente Geisel, já cercado de “gente sua”, para afastar do comando do II Exército, em janeiro de 1976, o General Ednardo D’Ávilla, bem como a crise em que se transformou a demissão do ministro Sylvio Frota, em outubro de 1977. Esses eventos marcaram o início do desmonte da estrutura dos DOI-CODI, apoiada na aliança entre a chamada “comunidade de inteligência” e as polícias estaduais, que ainda funcionou à margem da hierarquia formal das Forças Armadas por longo tempo.

No caso do General Sylvio Frota, não fosse o presidente se antecipar ao movimento de resistência da linha dura, trazendo para Brasília os comandantes dos outros Exércitos e enquadrando-os com o argumento da disciplina, a resistência da linha dura poderia ter logrado êxito. Os atentados do RioCentro, em 1981, testemunharam a tenacidade dessa resistência, então encabeçada pelo General Otávio Aguiar Medeiros, à frente do Serviço Nacional de Informações (SNI).²¹ Além do descrédito de que se revestiram as investigações, o evento culminou com o afastamento do próprio general Golbery do Couto e Silva do governo, devido à recusa do presidente João Batista Figueiredo a responsabilizar quem cabia, o comandante do I Exército, Gentil Marcondes Filho, que, desde sua posse, conferira “prioridade absoluta às atividades de informação”.²² Para o ideólogo da abertura, o episódio contrariava a lógica da distensão imposta desde o governo Geisel, que Figueiredo recebera a incumbência de concluir. Mas o episódio, àquela altura, indicava a força de que ainda dispunha a chamada “linha dura”. Em outras palavras, se Geisel trocara o papel de general pelo de presidente, Figueiredo enxergou a necessidade de fazer concessões corporativas para levar adiante o processo de abertura.

Cabe notar que, entre as peculiaridades da profissão militar, figura o risco de desentendimento entre as lideranças políticas e as militares. Com efeito, quando uma sociedade confia armas a alguns de seus integrantes, corre o risco de eles as utilizarem não para proteger a coletividade de ameaças – externas ou não –, mas para submeter outros cidadãos, usurpando o poder, na medida em que o mando perca legitimidade. Isso ocorreu no Brasil a partir do momento em que a linha dura se impôs no controle das instituições do Estado.

O golpe de 1964 tem força simbólica pelas circunstâncias em que se destituiu um presidente civil. Mas não é demais recordar a perda de credibilidade do governo de João Goulart, a aliança de lideranças políticas de centro e de direita em torno da proposta de interrupção da ordem vigente, a escassa resistência da sociedade ao golpe e a efusiva saudação, pelos principais veículos de comunicação, do movimento que levou os militares ao poder. Alguns queriam transformar essa intervenção em um momento de reorganização do Estado e de afastamento da ameaça comunista, razão pela qual o golpe, em si, encontrou apoio político, especialmente na emergente classe média nacional. O que se lhe seguiu, especialmente a partir da sucessão de Humberto de Alencar Castelo Branco, é que enfrentou crescente oposição nos setores mais progressistas da sociedade brasileira.

21. Nesse período, a linha dura apostava no retrocesso da abertura, caso em que o general Medeiros despontava como provável candidato à sucessão do presidente João Batista Figueiredo.

22. Ver arquivo Ana Lagoa. Disponível em: <<http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R02167.pdf>>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2010.

Dito de outro modo, considerar o golpe uma aventura política de uma camarilha militar é reduzir a parcela de responsabilidade que coube a lideranças civis brasileiras de então, tanto na sociedade quanto nos círculos políticos. Com a prevalência da linha dura, que aumentou o espaço das Forças Armadas na condução dos negócios do Estado, o problema de limitar o emprego da Força foi levado para dentro das corporações militares. Leituras autorizadas do regime de 1964 sublinham as dificuldades de se disciplinar o uso da força e a complexidade da relação entre este fenômeno e os processos políticos, que são mais instáveis e difíceis de controlar quando prevalecem preconceitos, desconfianças e ódios.²³

Vista como processo, a experiência traumatizou civis e militares, ao ponto de distanciá-los de modo duradouro. Lideranças civis até hoje evitam falar sobre o período de modo consistente, restringindo-se ao lugar comum e renunciando à sua parcela de responsabilidade pelo movimento. Já os militares, cientes das divisões produzidas pelas dissensões políticas no seio das corporações, silenciaram, apostando em que a renovação das lideranças, com o passar do tempo, se encarregaria de cicatrizar as feridas. Isso até pode ter funcionado internamente, mas não resolveu o problema da interação com outros segmentos da sociedade.

A distância alimentou o desconhecimento mútuo e acentuou preconceitos, fenômenos que hoje dificultam realizar exame sóbrio da história recente do Brasil. Um distanciamento relativamente incomum na história do país, inclusive durante o próprio Regime Militar, marcado por uma intensa participação de elites tecnocráticas na condução das principais políticas nacionais. Octávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso, Antonio Delfim Netto, Leitão de Abreu, Eliezer Batista, Mario Gibson Barboza e Azeredo da Silveira são apenas alguns dos mais conhecidos civis profundamente envolvidos na gestão pública durante o Regime Militar, período em que contaram com enorme liberdade de ação no desempenho de suas funções. Este é, aliás, um aspecto ainda carente de sólida interpretação historiográfica. Entre os numerosos políticos civis que então assumiram responsabilidades junto aos governos militares, alguns atuam até hoje, como José Sarney, Paulo Maluf, Jorge Bornhausen e Marco Maciel.

23. Entre os estudos mais respeitados figuram Soares e D'Araújo (1994); a trilogia de Soares, D'Araújo e Castro (1994a, 1994b e 1995 - *Visões do Golpe, Os Anos de Chumbo e A Volta aos Quartéis*); Oliveira (1994); Reis e O'Donnell (1988); os 4 volumes de Elio Gaspari (2002a, 2002b, 2003 e 2004); e sintéticas interpretações como a de Fausto (1996). O bom livro de Couto (1998) destaca, ainda, a cizânia nas corporações, particularmente no Exército, resultante da condenação por muitos de seus integrantes de atos de tortura. A contradição entre a ética prevalecente na corporação e o destoante, mas não infrequente, comportamento de alguns de seus oficiais, ilustra a dificuldade de se enquadrar a parcela armada da sociedade. Duas expressões realçaram esse fenômeno: a caracterização da "monstruosidade" dos serviços de informação, cujo controle a "linha dura" tomara da autoridade constituída, pelo próprio General Golbery, e a conhecida oposição do vice-presidente Pedro Aleixo ao AI-5, com o argumento de que não se podia confiar "no guarda da esquina". Essa contradição gerou conflitos nas Forças Armadas, particularmente no Exército, e determinou a demissão do general Frota pelo presidente Geisel, fato marcante no caminho em direção à abertura democrática. Talvez seja, ainda hoje, o assunto que mais divide civis e militares no Brasil, como sugerem os debates, sempre emocionais e incompletos, acerca da lei de anistia, de compensações milionárias a vítimas do Regime e da abertura dos arquivos. Defende-se até mesmo o recurso a uma espécie de Comissão de Justiça e Conciliação para tratar do assunto. A sociedade brasileira não poderá evitar o assunto indefinidamente.

2.2 Para entender melhor a relação entre civis e militares no Brasil

É preciso entender o contexto em que se desenvolve essa relação. No Ocidente, a profissão das armas institucionalizou-se em consonância com a concentração, no Estado, do monopólio do emprego legítimo da violência. Distinguiu-se conceitualmente o ambiente interno, hierárquico, do internacional, anárquico. Às polícias confiou-se manter a lei e a ordem interna; às Forças Armadas rechaçar ameaças externas.²⁴ Profissionalizaram-se policiais e militares em corporações distintas, embora assemelhadas. Uns são treinados para prender cidadãos, outros para matar inimigos. Por isso mesmo, aliás, não convém empregar Forças Armadas na promoção da segurança pública, exceto em situações extremas.

Não é fácil tirar a vida de outros seres humanos. Isso deixa traumas, como testemunham os desequilíbrios de tantos veteranos de guerra. Em contraste com a ação policial, que visa prender infratores, a serem submetidos a um sistema de reeducação e reinserção social, a profissão militar encerra uma contradição de fundo: quer-se a maior eficácia possível na destruição do inimigo, ao tempo em que se quer evitar o uso destas mesmas técnicas de administração da violência contra outros cidadãos. Resolve-se essa contradição por meio de dois artifícios: desumaniza-se o inimigo e identifica-se a corporação à coletividade.

Esse processo, que torna o inimigo um objeto perigoso, reduz o drama inerente ao confronto com a circunstância de tirar a vida de outro ser humano. Já não há, do outro lado, um cidadão com relação a quem se possa ter empatia, mas uma ameaça à sobrevivência do grupo a que se pertence. Assim, legitima-se a violência perante a comunidade – donde a noção de guerra justa e o *corpus* jurídico aplicável nos conflitos entre comunidades – e no plano psicológico dos indivíduos que, com suas vidas, alimentam as guerras. Nessas condições, é justo e digno matar, já que se age em nome da pátria e em sua defesa.

24. Hoje essas responsabilidades se confundem, dada a maior interdependência e a imprecisão dos conceitos de segurança, como ilustra o ambíguo conceito usado na PDN de junho de 2005. Para além da existência de ameaças difusas, há hoje instabilidades resultantes de processos que estão em uma espécie de zona cinzenta do ângulo das responsabilidades por manter a ordem pública. Observe-se, por exemplo, o problema do tráfico de entorpecentes ou de armas: é certo que envolve questões relativas ao controle das fronteiras, que é de responsabilidade das Forças Armadas; por outro lado, legalmente, no Brasil seu combate é função de polícia. Esse fato coloca dificuldades em termos de cooperação regional, dado que em outros países o problema se constitui na mais grave ameaça à segurança nacional. Some-se a isso o fato de que, no Brasil, a participação militar em operações de garantia da lei e da ordem, prevista na Constituição (Art. 142), carece de regulamentação. Assim, o governo enfrenta o paradoxo de só poder empregar os militares em ações de polícia no Brasil em circunstâncias peculiares, marcadas, na prática, pela intervenção nos entes federativos. Já o emprego de força militar em ações de polícia no exterior, por exemplo, em missões de paz, ocorre mais facilmente, mesmo na ausência de legislação pertinente, desde que respeitadas as regras de engajamento. Nesses casos prevalece a ideia de que esse emprego está amparado no mandato da missão. O tema presta-se a controvérsia jurídica, razão pela qual países como a França e o Canadá produziram leis específicas que expressamente caracterizam essa condição – iniciativa que conviria ao Brasil emular, adaptando-a ao seu ordenamento jurídico. A criação da Força Nacional de Segurança Pública poderá reduzir a pressão em favor do emprego das Forças Armadas em ações de polícia, caso seu estatuto seja aperfeiçoado. Por enquanto, a sociedade vem dando respostas paliativas, como é o caso da atribuição de poder de polícia às Forças Armadas nas áreas de fronteira.

No âmbito regional, essa formação comum facilitou, em alguma medida, a solidariedade entre as Forças Armadas de vários países, particularmente durante os períodos ditatoriais. As identidades profissionais favoreceram a interlocução e construíram um espaço de diálogo em que facilmente os governos enxergaram no combate à ameaça comunista um interesse comum. A pressão dos Estados Unidos sobre todos os governos do hemisfério também contribuiu para reduzir a probabilidade de uma guerra local, contribuindo para desanuviar tensões e facilitar esse diálogo. Não por acaso, foi nesse contexto que a histórica rivalidade observada entre Brasil e Argentina, que remontava ao período colonial, gradualmente cedeu lugar a um entendimento sobre temas sensíveis, fomentando a aproximação que culminou com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A preparação do homem para matar de forma profissional e em larga escala requer, pois, instituírem-se coletividades, cujos mitos fundadores e histórias unem os guerreiros de hoje aos de ontem e aos de amanhã, em geral por meio de suas armas. Há tradições a honrar, heróis a imitar, práticas a manter, valores a perpetuar. Há espaços próprios, templos em que se transmitem ensinamentos, lugares e ritos que guardam memórias. Esses símbolos contribuem para vincular cada indivíduo à coletividade. Cada um deixa sua pequena marca no todo. As efêmeras contribuições individuais somam-se e diluem-se, na essência do conjunto. Por isso, as movimentações constantes, os sacrifícios pela corporação, a solidariedade aos camaradas, o sentido de responsabilidade mesmo em funções modestas: somadas, elas constituem o compromisso de cada um com a instituição militar que integra. E o desta com a coletividade maior, a sociedade a que serve. Desde a primeira formação, no lar e nas escolas corporativas, sua doutrina ensina uma peculiar maneira de pensar, um modo de agir, um jeito de ser.²⁵

A formação militar desenvolve nos indivíduos uma ideia de si atrelada à coletividade, em termos abstratos. A profissão é coletiva. Sua existência se justifica na defesa de outra coletividade, mais ampla e abstrata: a pátria. É a razão pela qual o patriotismo e o civismo figuram entre os princípios que estruturam a formação militar. Os juízos de valor acerca desse comportamento variam, mas cabe compreendê-lo; ele é útil à sociedade no processo de disciplinar seus cidadãos armados.

Esses valores condicionam a formação dos militares brasileiros, resultado de longo processo histórico. Frente a situações limite, como a Guerra do Paraguai e a Revolta da Chibata, e cientes das insurgências caudilhescas no continente, os governos brasileiros decidiram profissionalizar suas Forças Armadas. Aperfeiçoou-se a estrutura de ensino das forças; contratou-se a Missão Francesa, após a Primeira Guerra Mundial; no curso da Segunda Guerra, emulou-se a preparação dos militares americanos. Essas referências favoreceram o desenvolvimento de modelo próprio.

25. Sobre a formação no âmbito do Exército brasileiro, ver Castro (1990, 2002).

Cultuaram-se valores que só vicejam em ambiente de disciplina, hierarquia e camaradagem. Sem esta, não se administram as tensões inerentes ao relacionamento hierárquico, não se azeitam as engrenagens da disciplina. Tudo se organiza em função da missão a cumprir. Por isso, governos não podem omitir-se de atribuir esta missão.

Foi assim que se buscou enquadrar as Forças Armadas brasileiras, em cuja formação se privilegiaram os aspectos técnicos. Em momento algum se menosprezou a natureza política da guerra. E, na falta de orientação sobre a missão a cumprir, as corporações nortearam, elas próprias, seus esforços e sua preparação, já que exércitos não se improvisam. O fato de as Forças não terem sido empregadas em guerras por muito tempo lhes tornou estruturas conservadoras, com identidades e valores próprios. Isso favoreceu que se distinguissem umas das outras e, juntas, de outras burocracias do Estado. Como resultado, não apenas os militares se envolveram em atividades distintas da guerra, mas alguns julgaram que lhes caberia atuar em outras esferas da vida social. Com ou sem razão, por integrarem instituições permanentes e pelos valores que cultuam, muitos se consideram mais comprometidos com o Estado do que outros servidores públicos.

Com o passar do tempo, de fato, estabelecem-se instrumentos de profissionalização que constroem os militares a internalizar determinados valores e a introjetar papéis específicos, o que se constitui em importante mecanismo de controle das Forças Armadas pela sociedade. E o Brasil hoje parece disposto a aperfeiçoar as condições da Defesa Nacional no quadro democrático. O MD promove o intercâmbio entre civis e militares, que “dá ao Estado melhores condições de decisão e à sociedade maior controle” (JOBIM, 2008). A END contribui para definir um marco regulatório para esse campo da vida social no país. Mas esse controle só se obtém por meio de adequadas instituições; os valores anteriormente apontados não bastam. Cabe examinar, de modo mais detido, o papel das instituições na intermediação das relações cívico-militares no Brasil. É o que se fará na próxima seção.

3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA DEFESA NACIONAL E ATUAÇÃO MILITAR NA POLÍTICA BRASILEIRA

Instituições e normas não são neutras. Criadas a partir de visões de mundo específicas, objetivando perpetuar os comportamentos que induzem, as instituições embutem ideias sobre sociedades mais livres, mais justas ou mais seguras – para mencionar apenas valores básicos em qualquer comunidade política. Por diferentes razões, cada sociedade favorece um desses valores em detrimento dos demais e constitui instituições tendentes a concentrar suas energias e riqueza na produção de ambientes em que os indivíduos se sentem mais seguros, mais livres ou mais

expostos a condições equânimes.²⁶ Em cada caso, cabe esclarecer o que se espera dos que ficarão responsáveis pela proteção da sociedade.

A maior parte dos civis não se dá conta de que essa pode ser uma questão de vida e morte. A menos que se tenha combatido, não se tem noção dos sentimentos envolvidos nesse processo: fomenta-se, de um lado, a convicção de se pertencer a algo grandioso, transcendente; convicção que dá sentido à vida pessoal, reduz sofrimentos ordinários e predispõe o indivíduo a aceitar a perspectiva da morte. De outro lado, pode ser necessário aniquilar o inimigo, por ser essa a condição de sobrevivência, a missão dada e, também, o caminho da glória.²⁷

E não é preciso que os civis tragam isso à linha de conta, a menos que convivam estreitamente com militares. Quando isso ocorre, alguns passam a integrar a comunidade estendida, a família militar. Instituições totais, as Forças Armadas absorvem, por assim dizer, seus integrantes, que, ao definirem suas identidades, adotam o papel que a corporação lhes atribui.²⁸ No caso do Brasil, entretanto, dois fenômenos perturbam essa identificação clara e a pertinente atribuição de funções específicas aos segmentos civil e militar. De um lado, a ausência de conflitos; e de outro, a burocratização das Forças ou seu envolvimento em atividades que as distanciam de sua missão principal, quando não de sua destinação constitucional.

Praticamente desde a Guerra do Paraguai o Brasil não luta em conflitos que tenham envolvido toda a sociedade e mobilizado suas energias de modo profundo. Embora importante do ponto de vista simbólico, a participação na Segunda Guerra Mundial não transformou a vida social de modo a fazer sobressair a relevância da profissão militar. O país não se percebeu seriamente ameaçado de invasão, as famílias não perderam muitos de seus filhos, os dramas da guerra, que, ao se tornarem o fulcro das relações sociais, também servem a cimentar as relações entre os integrantes de um grupo social, não foram intensos aqui. Em alguma medida, outros países da região vivem esses dramas, como é o caso da Colômbia.

26. Textos de economia política em geral examinam porque as sociedades optam por privilegiar um ou outro valor. Olson (1982) e North (1981) são referências importantes. O manual de Strange (1988) expõe o tema com raro didatismo. O Baumol (2002) aponta as instituições que permitem ao capitalismo inovar, gerar riqueza e, inevitavelmente, desigualdades. Não cabe neste estudo discutir conceitos de Justiça. Rawls (1971, 2005) produziu a melhor reflexão sobre o assunto no ocidente contemporâneo. Quanto à segurança, nada é mais eloquente que o fracasso da União Soviética: instituições aptas a fomentar o progresso científico e tecnológico em áreas sofisticadas não produziram níveis de bem-estar suficientes para manter o regime.

27. Sobre o primeiro aspecto, ver Lawrence (2005); sobre o segundo aspecto, nenhum estudo acadêmico expressa melhor os sentimentos envolvidos do que Leon Tolstói, em *Guerra e Paz* (2008).

28. Ver Goffman (1967, 1971), para bom exame do desempenho de instituições totais. O processo traz vantagens, mas implica sacrifícios pessoais, estendidos às famílias. O exemplo mais óbvio: esposas de militares não podem ter profissões regulares, por causa das constantes mudanças de cidade. No passado, quando as mulheres desempenhavam na sociedade o papel de donas de casa, ainda era possível operar de modo relativamente tranquilo. Mas os tempos são outros, e as mudanças constantes terminam por gerar problemas familiares, prejudicando o equilíbrio que se quer estabelecer para os profissionais das armas. E ainda não se sabe ao certo como lidar com esse fenômeno. Cabe definir, pois, o desenho de força que se quer fixar, bem como seus objetivos no curto e no longo prazo. Sem isso, não é possível dimensionar a dinâmica de carreira, as necessidades de investimentos em infraestrutura, as movimentações necessárias, os recursos para sustentar as corporações militares no presente e no porvir.

Com suas fronteiras bem definidas nos planos jurídico e político, a tradição de solucionar pacificamente controvérsias internacionais e capacidade política, econômica e militar superior às de seus vizinhos, o Brasil não vislumbra no horizonte uma guerra contra qualquer outro país. Isso dificulta a percepção social da relevância de se construir sólida capacidade militar, ao ponto de a maioria dos investimentos na área justificar-se, no debate político, por suas externalidades.

Na ausência do emprego na clássica atividade-fim das Forças Armadas, os militares brasileiros se envolveram em contendas políticas e buscaram manter as corporações, tentando legitimar-se junto à sociedade por meio de missões subsidiárias, como a construção de estradas, a perfuração de poços, a distribuição de água, a oferta de instrução básica e a realização das chamadas ações cívico-sociais. Há também tarefas associadas, que não raro trazem benefícios laterais, como é o caso da Aviação Civil para a Aeronáutica e da Marinha Mercante para a Marinha. E, claro, as mais evidentes formas de emprego, como o apoio a comunidades em caso de catástrofes – o que seria atribuição de um corpo preparado de defesa civil – e às forças policiais em situações extremas de garantia da lei e da ordem, bem como, regularmente, a conscrição obrigatória.

Enquanto isso, as Forças realizam exercícios em que buscam antecipar situações de combate, fortemente constrangidas pela evolução de suas hipóteses de emprego e carentes de uma visão de futuro integrada. Por terem formação sólida e valorizarem a educação de seus quadros, pelo respeito que angariaram ao longo de sua história, e tendo em conta a inserção internacional do país, os militares brasileiros preparam-se para resistir a invasões ao território brasileiro, mais do que para participar de guerras tradicionais. Privilegia-se a estratégia da dissuasão, como ilustram numerosos discursos e documentos oficiais, inclusive a END. Desde 2004, crescentemente, preparam-se também para participar de operações de paz das Nações Unidas.²⁹ Como qualquer burocracia, as Forças Armadas preocupam-se com a sua sobrevivência e disputam recursos para manter suas respectivas estruturas. A escassa convicção acerca da probabilidade de ocorrência de guerras convencionais no futuro próximo favorece essa estratégia.

A evolução das normas e instituições no campo da segurança e defesa no Brasil obedece a padrão reativo, marcada por conflitos diversos e produzindo muita desconfiança entre civis e militares. O assunto ainda ocupa pouco espaço na agenda política brasileira, em que é tratado com base em muita ignorância e preconceito. Faltam documentos norteadores das corporações, civis experientes no assunto e convicção da sociedade sobre o que quer de suas Forças Armadas.

29. Embora essa forma se tenha destacado nos últimos anos e seja vista por muitos como fonte de crescente importância, cabe lembrar que se trata de atividade subsidiária. Concentrar-se nesse tipo de emprego pode incentivar a criação de dinâmicas burocráticas negativas para o efetivo preparo das forças tendo em vista sua destinação constitucional.

Nesse campo, a transição democrática não se completou perfeitamente. As primeiras reações dos militares foram de silêncio e isolamento, que ainda persistem, embora menos intensamente. Entre as lideranças civis, prevaleceu um misto de respeito e desconfiança. Essa postura guarda relação com o entorno estratégico relativamente pacífico do Brasil, com memórias de intervenções militares nos processos políticos e com as ambiguidades inerentes a um contexto internacional marcado por profunda interdependência, em que já não estão claras as fronteiras entre os ambientes interno e externo, entre as funções da polícia e as dos militares.

Os próprios governos militares, entre 1964 e 1985, ao se envolverem na promoção do desenvolvimento socioeconômico, buscando ampliar sua legitimidade, gradualmente reduziram tanto a relevância política dos assuntos de defesa quanto o orçamento dedicado à área. Tratou-se de redução relativa, tendo os recursos empregados na compra de equipamentos e em investimentos decrescido como proporção do produto interno bruto (PIB) (STEPAN, 1988). Mas, era um período em que o PIB crescia, o que tornou possível elevar os soldos e investir mais no setor. Era também um tempo em que a indústria de defesa se desenvolvia, gerando receita e desenvolvendo produtos. Principalmente, a decisão de destinar os investimentos a outros setores da economia decorreu da percepção de que era preciso ampliar a classe média, como forma de legitimar o governo (COUTO E SILVA, 1981b).

Outro artifício empregado com esse objetivo consistiu em associar os símbolos nacionais ao Regime Militar. Campanhas como a do “Brasil, ame-o ou deixe-o”, os desfiles militares, a obrigação imposta às escolas e às universidades de ministrar cursos de educação moral e cívica e o recurso ao nacionalismo para justificar as iniciativas políticas marcaram os anos 1970. Os símbolos do Estado e da Nação serviram para legitimar os governos militares. Já nos seus estertores, ficou clara a gradual redução de apoio ao regime entre as elites civis e pelo conjunto da sociedade. O fenômeno deveu-se a vários fatores, entre os quais a perda de controle sobre o SNI e suas implicações, o fracasso econômico e as mudanças no ambiente internacional, motivadas pela distensão entre as superpotências. O fato é que, uma vez associados ao Regime Militar, os símbolos nacionais também sofreram descrédito junto à população, como evidenciou sua tímida utilização durante o movimento “Diretas Já”.³⁰ Entretanto, embora a visão sobre o regime tenda a ser negativa, as instituições militares continuam a ser respeitadas no Brasil.

Argumenta-se que isso ocorre não só devido ao fato de a ditadura ter sido menos violenta do que em outras partes, mas também porque houve um conjunto de realizações ao longo do período. No plano regional, extinguiu-se as principais tensões que o Brasil historicamente alimentou com seus vizinhos, em particular com a Argentina, a partir da exitosa negociação do contencioso Itaipu-Corpus e do discreto apoio a este país durante o conflito das Malvinas.

30. Sobre o SNI ver, por exemplo, Figueiredo (2005).

No plano econômico, o PIB do Brasil passou da 45ª posição no mundo para a 8ª, dado o crescimento médio estimado de 6,5% ao ano (a.a.), em termos reais. O PIB passou de US\$ 21,7 bilhões em 1964 para US\$ 211,1 bilhões em 1985 (BRASIL, 2010). Em dezembro de 1964, criou-se o Banco Central (Bacen), reduzindo as contabilidades espúrias realizadas sob a égide do Banco do Brasil (BB) e iniciando a implantação de um sistema financeiro mais moderno e transparente no país. Realizaram-se investimentos, formalizaram-se relações de trabalho que criaram mais de 13 milhões de empregos ao longo do período. O esforço financiou-se largamente com base em juros flutuantes, atitude à época considerada razoável devido às baixas taxas de juros, que, somadas aos encargos, importavam em valores inferiores aos que seriam enviados para fora por meio da remessa de lucros. Isso fazia sentido em um contexto de abundante liquidez, em que o crédito externo era barato, especialmente devido à reciclagem dos petrodólares, que coincidiu com a crescente contestação dos militares pela emergente classe média brasileira.

A resposta, sugerida pelo então ministro Delfim Netto, foi sustentar o crescimento econômico e carregar na propaganda política, ao tempo em que se procedia à abertura lenta, gradual e segura. A estratégia funcionou até a segunda crise do petróleo, que coincidiu com o início da gestão Paul Volcker no *Federal Reserve* (Fed), durante a qual as taxas de juros básicas dos títulos do governo americano saltaram de 11,2%, em média, em 1979, para 20% em junho de 1981 – levando a *Prime Rate* para mais de 21,5% no mesmo período. O remédio baixou a inflação na economia americana de 13,5% em 1981, para 3,2% dois anos mais tarde, revertendo o ciclo de “estagflação” então vigente. Mas, no resto do mundo, isso produziu brutal enxugamento de liquidez, elevou as taxas de juros internacionais e ampliou a aversão a risco.

Até então, contudo, dispondo de crédito, pôde o governo criar forte demanda por bens e serviços, o que permitiu a criação e o fortalecimento da indústria naval, elétrica e de habitação, fomentada pela criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Durante o Regime Militar, especialmente nos anos do “pragmatismo responsável”, implementou-se também nova política de comércio exterior, visando ampliar a pauta e diversificar os parceiros. As exportações passaram de US\$ 1,4 bilhão em 1964 para US\$ 25,6 bilhões em 1985, período em que o café passou de aproximadamente 60% da pauta para menos de 20% do total das exportações.

Houve outros avanços sistêmicos: a expansão das malhas rodoviária e ferroviária nacionais; o desenvolvimento de infraestruturas de energia e telecomunicações, bem como o de tecnologias alternativas, como o álcool combustível; o envio de pesquisadores para fazer doutorados no exterior, inclusive em áreas como sociologia, ciência política e economia, além da elevação do número de matrículas no ensino superior de pouco mais de 100 mil em 1964 para 1,3 milhão em 1981; o aperfeiçoamento do complexo de avaliação e fomento à formação de recursos

humanos, no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); o fortalecimento de sistemas de fomento à pesquisa, sob os auspícios do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); a modernização da agricultura, mediante investimentos tecnológicos – criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); a modernização das leis trabalhistas, aprofundando a herança de Vargas ao criar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); e a formulação de planos de desenvolvimento de longo prazo.

Ademais, a realização de eleições periódicas quando o país se urbanizava aceleradamente favoreceu expandir o registro de eleitores, ampliando a base eleitoral, condição para o processo de ampla democratização observado a partir da abertura política. Para se ter uma ideia, o número de eleitores saltou de 15,5 milhões em 1960, para 58,9 milhões em 1982. Em termos percentuais, 43% da população adulta no país votavam em 1960; em 1982, o percentual saltou para 83% (KINZO, 2004). Em 1986, o primeiro recadastramento baseado em títulos cuja numeração se unificou no plano nacional permitiu informatizar o processo eleitoral, mediante as leis nº 6.996/1982 e nº 7.444/1985. O número de eleitores no Brasil aproximou-se, então, de 90% da população maior de 18 anos, registrando 69.371.495 cidadãos.³¹

Em suma, a aliança entre militares e tecnocratas reorganizou a economia brasileira e fortaleceu a presença do Estado em praticamente todos os setores econômicos. Em termos de competitividade, isso deixou legados positivos e negativos. Na mesma linha, reestruturaram-se setores da sociedade sem os quais as instituições democráticas não poderiam vigorar mais adiante, entre os quais o ensino superior, os sistemas eleitoral e financeiro e o fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico. Mas os governos também erraram na gestão, como no caso da reserva de mercado para a informática, que privou a economia brasileira de tecnologia sem a qual ela não poderia competir em um mundo que migrava da economia industrial para a da informação.

Prevalcia uma visão nacionalista, pautada pelo princípio de que cabia ao Estado empreender, realizar o desenvolvimento econômico. Além disso, presumia-se a necessidade de se aperfeiçoar a capacidade produtiva por etapas, como argumentava Rostow (1953). Não se dava o devido crédito a argumentos como o de Gerschenkron (1962), que enxergava a possibilidade de se tirar “vantagens do atraso” por meio de saltos tecnológicos, como faziam, naquele momento, os

31. Ver TSE (2002). Conforme o Tribunal Superior Eleitoral (TSE): “a Lei no 6.996/1982 dispôs sobre a utilização do processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais. Três anos depois, a Lei no 7.444/1985 tratou da implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e da revisão do eleitorado, que resultou no recadastramento de 69,3 milhões de eleitores, a quem foram conferidos novos títulos eleitorais, agora com número único nacional.”

países em processo de industrialização na Ásia. O debate que ocupara parte da sociedade brasileira desde os anos 1950, simbolizado nos embates entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, parecia terminado.³² Apesar de as principais reformas econômicas se terem iniciado no governo Castello Branco, com um típico representante dos “entreguistas”, com a linha dura vieram os “nacionalistas”, que redirecionaram as reformas para acentuar a presença de representantes do capital nacional, público e privado, com base na presunção de que este teria mais compromisso com o país.

Prevalcia, ainda, a convicção de que o Estado deveria ir além de regular setores econômicos e induzir ações estratégicas; cabia-lhe agir, especialmente nos setores em que os empresários não queriam correr riscos. Isso fomentou a criação de estatais como, por exemplo, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), a Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (Nuclebrás) e a Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. (Embratel), e o aparelhamento das existentes por colegas de turma, o que levou em consideração mais as lealdades pessoais do que as competências administrativas.

Em suma, como sói acontecer, houve acertos e equívocos. Faz falta um balanço equilibrado do período, que registre acertos e erros dos governos ao longo do Regime Militar. A sociedade brasileira ainda precisa reexaminar esse período de modo isento e objetivo, a fim de aprimorar os termos do diálogo entre civis e militares, condição para gerir de forma madura a Defesa Nacional. Se é verdade que houve violações de direitos humanos e políticas equivocadas, houve também resultados positivos, que precisam ser avaliados em perspectiva. Cabe reconhecer que não houve apenas sombras, violências e perseguições durante o Regime Militar no Brasil.

Como previa a Doutrina de Segurança Nacional, em parceria com elites civis, em especial os tecnocratas, os militares realizaram as reformas julgadas necessárias para reorganizar a economia nacional. Buscaram planejar, aperfeiçoar a administração pública e promover as condições de desenvolvimento sustentado, principal instrumento para combater a ameaça comunista. Uns tencionavam, mais adiante, passar o mando aos civis, por entender que sua missão precípua era cuidar da “expressão militar” do poder; outros se deixaram seduzir pelo poder *tout court*.

Mas todos queriam anular o “inimigo interno”, tarefa em que a linha dura se empenhou com entusiasmo durante os governos de Costa e Silva e de Garrastazu Médici. Isso engendrou decisões que até hoje têm efeito no Brasil. De violações de direitos humanos perpetradas em instituições do Estado, sob a égide da chamada “comunidade de informação”, à fixação da estratégia de presença, particularmente

32. [Em 2010, o Ipea reeditou livro concernente ao debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin sobre planejamento, papel do Estado e desenvolvimento. A obra denomina-se *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Concomitantemente, o Ipea lançou outro livro, *Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945*, com ensaio e comentários de Aloísio Teixeira, Gilberto Maringoni e Denise Lobato Gentil (N. do Ed.).]

pelo Exército brasileiro, como forma de neutralizar ameaças subversivas, não foram poucas as implicações da adoção desse objetivo pelo Regime Militar.

Uma das consequências de se conferir ênfase ao “inimigo interno” foi, de fato, reduzir a importância, perante a sociedade, das ameaças externas, tipicamente enfrentadas pelas Forças Armadas, reduzindo a visibilidade dos militares e sua relevância em uma sociedade contemporânea. Para um país com as características do Brasil, isso significou confundir ainda mais a população acerca da necessidade e do papel desejável para os militares, que, no discurso oficial, permanece a preparação para enfrentar ameaças externas, em especial as Forças Armadas de outros países. Cabe conhecer melhor as condições de segurança regional para se entender a recente evolução do setor de defesa no Brasil.

3.1 As recentes aquisições no setor de defesa na América do Sul e suas implicações para os militares

No que concerne à América do Sul, em 2009 registrou-se aumento de 6%, em termos reais, nos gastos de defesa com relação a 2008 (US\$ 48,1 bilhões), a maior parte do qual advém da ampliação dos gastos brasileiros (5%), já que o país responde por 48% dos gastos regionais (SIPRI, 2009). Associa-se este aumento à expansão das receitas decorrentes dos maiores preços das *commodities* e à necessidade de reaparelhamento depois de longo período sem investimentos vultosos na região. Ao contrário de outros centros de pesquisa, o Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) não observa a tendência a uma corrida armamentista na região nem vislumbra a possibilidade de um conflito interestatal no curto prazo. Toma nota, entretanto, de crescentes insatisfações com atos e falas do presidente da Venezuela, considerados desestabilizadores.

De fato, a região inteira passou praticamente uma geração sem comprar armas, o que constrange vários governos a, hoje, atender aos anseios de suas Forças Armadas, sob pena de não as ter operacionais em caso de necessidade. Registre-se também que, na maioria dos casos, a aversão entre civis e militares se reduziu, abrindo espaço para que as novas lideranças políticas avaliem os assuntos de defesa sob influência menor dos traumas vividos nos períodos autoritários.

Quanto ao Brasil, observa-se o recente crescimento sustentado dos gastos militares e atribui-se o lançamento da END à percepção do governo da necessidade de se enquadrar os gastos militares em um projeto de longo prazo, de modo a favorecer apoio social a estas despesas. Ao interpretar este processo, o Sipri, por exemplo, realça o fato de que as despesas de reaparelhamento implicarão transferência de tecnologia, fortalecendo a indústria de Defesa Nacional.

Ainda no que se refere ao setor de defesa, quando se examina o período 1998-2007, o Brasil ocupou a 37ª posição entre os exportadores e a 26ª entre

os importadores de armamentos (GRIP, 2009). Para se colocar em perspectiva o Brasil e algumas potências regionais com as quais o país se compara, Rússia, Índia, China e África do Sul ocuparam, respectivamente, as seguintes posições entre os exportadores: 2^a; 45^a; 10^a e 21^a. Entre os importadores, a China é a 1^a, a Índia a 2^a, a África do Sul a 30^a e a Rússia não figura sequer entre os 50 mais importantes.

No caso da América do Sul, o estudo confiável mais recente é o Balance Militar de América del Sur 2008 (NUEVA MAYORIA, 2009). O documento aponta a superioridade brasileira em praticamente todos os aspectos. Há nele informações úteis, que relacionam a estrutura dos gastos de defesa dos países sul-americanos e sublinham a ênfase na mera subsistência das Forças Armadas, a despeito dos recentes incrementos na renovação de equipamentos. Além do Brasil, as principais exceções a esse padrão são o Chile e a Venezuela. Este devido à retórica inflamada do presidente Hugo Chávez, que até há pouco podia sustentar-se nos excedentes econômicos advindos dos elevados preços do petróleo no mercado internacional; aquele devido à legislação que vincula 10% da arrecadação bruta na venda de cobre à compra de armamentos. Com a elevação dos preços deste mineral desde o início da década de 2000, o Ministério da Defesa chileno encontrou condições extraordinárias para renovar os equipamentos das Forças Armadas.

Ainda assim, os gastos chilenos com a compra de armamentos são relativamente baixos, montando a 12,74% de seu orçamento de defesa. Essa proporção é próxima à que se observa no Brasil (12,52%) e não muito distante da registrada pela Venezuela (18%). Apenas o Peru, na região, alcança relativo equilíbrio entre investimentos e gastos com pessoal (45,76% contra 46,09%, respectivamente). Brasil, Chile e Venezuela destinam o grosso de seus orçamentos aos gastos com pessoal: 75,32%, 61,02% e 76,81%, respectivamente (NUEVA MAYORIA, 2009).

Quanto aos gastos militares brasileiros, apenas uma observação: a lei orçamentária de 2009 destinou à defesa R\$ 51,3 bilhões, dos quais 8% para investimentos (reduzidos quase à metade, em função dos cortes operados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG), aproximadamente 13% para custeio (reduzidos em cerca de 70%, pela mesma decisão do MPOG) e mais de 75% para pessoal. Este número está acima da média dos países da América do Sul, hoje em torno de 70%.³³

Nessas condições, resta óbvio que o Brasil deve redefinir a alocação de seus recursos de defesa, principalmente quando se tem claro que mais de 50% dos gastos com pessoal se destinam a inativos. Os militares são a única carreira

33. Para se ter uma ideia, os especialistas consideram razoável alocar o orçamento de forma equilibrada entre pessoal, custeio e investimento – inclusive em pesquisa e desenvolvimento (P&D). A Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) sinaliza com a destinação de 40% a pessoal e 60% a custeio e investimentos. O tema preocupa não só os governos sul-americanos: também os europeus constatam que estão ficando muito para trás com relação aos Estados Unidos, que destinam menos de 20% de seu orçamento a pessoal.

de servidores públicos no Brasil marcada por esta distorção. No horizonte, cedo ou tarde surgirá oposição técnica à concessão de aumentos para os militares se não se apontar, como contrapartida, ações voltadas para concentrar as despesas nos militares da ativa. O interesse das Forças será mais bem atendido caso esta iniciativa parta do MD, no marco de um planejamento de longo prazo que não prejudique as atuais gerações de militares e tenha presente a sustentabilidade do compromisso assumido com as novas gerações.

Entretanto, isso é mais fácil constatar do que empreender. Desde a redemocratização, sucessivos governos tentaram reordenar o setor de defesa no Brasil, obtendo êxitos parciais. Foi preciso mais de uma década entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a criação do MD. O esboço de política de defesa escrito em 1996 só foi atualizado em 2005, pela primeira vez mediante o envolvimento de acadêmicos, jornalistas, empresários e representantes da sociedade civil nos debates sobre objetivos e estratégias para a Defesa Nacional. Ainda que não esclareça, por exemplo, o projeto de força ou os critérios de alocação de recursos, esta política, ainda vigente, avançou ao reafirmar tradições de inserção internacional do Brasil e estabelecer limites importantes para a atuação militar: no plano físico, o entorno estratégico – América do Sul e Atlântico Sul; na esfera institucional, a articulação sob o controle do MD.³⁴

O primeiro emprego importante de força após a sua publicação ocorre, entretanto, no Caribe (Haiti) e a END, que se apresenta como marco “de uma nova etapa no tratamento de tema tão relevante” sequer menciona a PDN com a qual não se harmoniza inteiramente. Essas contradições não escapam aos observadores mais atentos (OLIVEIRA, E., 2009).

Há, pois, hiato entre discurso e ação no processo de reorganização da área de defesa no Brasil. Uma óbvia evidência disso é a ausência de carreira de especialistas em defesa que possam conduzir esta política. Não se implementa uma política de Estado sem um corpo de funcionários dedicados a planejar, executar e avaliar as ações que dela decorrem. Atualmente, o MD conta com servidores temporários, sem vínculos com o ministério, e com militares que lá estão em trânsito. Entre os servidores temporários há grande quantidade de militares da reserva, que pensam Defesa Nacional ainda com o vazo de Força de sua origem. Ainda não há quem pense a Defesa Nacional de forma integrada e permanente, com vistas postadas no longo prazo.

O país ainda carece de uma comunidade civil interessada em Defesa Nacional e capaz de participar construtivamente dos debates sobre o assunto. Aos poucos, todavia, essa comunidade ganha corpo. Os militares lotados no MD

34. Ver PDN (2005). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2010.

tendem sempre a pensar primeiro em sua Força; os interlocutores civis buscam não questionar as Forças. Uns não querem prejudicar-se na carreira; outros temem perder seus cargos comissionados. Há conflitos de interesses no desenho de uma política que fortaleça a capacidade de o MD harmonizar as ações das Forças, aumentando-lhes a eficácia, a efetividade e a eficiência.

Por fim, do ponto de vista institucional, o MD carece de estrutura que lhe permita ascender sobre as Forças, mesmo em questões cruciais. A ausência de um secretário executivo dificulta a continuidade na implementação de ações políticas e impõe ao ministro o ônus de ocupar-se de aspectos administrativos. O fato de o chefe do Estado-Maior de defesa não ter ascendência formal com relação aos chefes de Estado-Maior das Forças – sendo, em geral, mais moderno do que eles – na prática inviabiliza um planejamento integrado. Em 11 anos de ministério, houve seis ministros, alguns dos quais passaram a maior parte de sua gestão tentando neutralizar oposições internas. Ainda se resiste à consolidação do MD como autoridade no campo da Defesa Nacional. Mas o processo evolui na direção correta e os passos já são menos lentos. Exemplo da importância de se acelerar esse ritmo consiste na decisão de localizar as Forças Armadas em função de suas hipóteses de emprego. O assunto merece exame mais detido.

3.2 A questão espacial e as hipóteses de emprego

As Forças Armadas brasileiras estão organizadas no território nacional em função de diferentes hipóteses de emprego e como resultado de processos históricos específicos. A Marinha do Brasil concentrou-se no Rio de Janeiro, onde, ao longo de séculos, construiu instalações complexas, visando estruturar-se para negar o uso do mar próximo às principais cidades brasileiras e, se for o caso, projetar poder em águas azuis. Além de sua principal hipótese de emprego, outras razões orientaram essa localização, entre as quais o apego à tradição e o aproveitamento de vultosos investimentos realizados no passado. Dificuldades orçamentárias também obstaculizam construir bases em outras regiões do país. A recente ênfase no objetivo de proteger a “Amazônia Azul” reafirma a histórica preferência da Força por tornar-se uma Marinha tradicional, de águas azuis. Entretanto, o histórico pacífico do país e sua estratégia de dissuasão constrangeram a Marinha a fixar como prioridade negar o uso do mar próximo à costa, proteger linhas comerciais e assegurar a possibilidade de exploração das riquezas na zona econômica exclusiva nos mares adjacentes. Na prática, a Força privilegia atividades que, em outros países, são conduzidas por guardas costeiras.

Já o Exército brasileiro teve seu dimensionamento e localização visando efetivar a estratégia de presença no território. Herança de um período em que a mobilidade era lenta, difícil e onerosa, a fixação de suas organizações militares no território obedeceu a critérios, tais como o reconhecimento da existência de

amplos espaços com baixíssima densidade populacional e escassa presença do Estado; a percepção de que haveria inimigos internos, dispersos e possivelmente camuflados; a pertinência de utilizar as Forças Armadas como instrumentos de dinamização de economias regionais, especialmente em regiões mais carentes no país; e a decisão de buscar engajar, por meio do alistamento obrigatório, cidadãos de várias origens sociais, étnicas e espaciais. A estratégia de presença guardou relação, ainda, com a ideia de que era preciso acompanhar, quando não induzir, o fortalecimento de outros aspectos do poder nacional.

Assim, em vez de concentrar-se em grandes organizações militares, com vista a obter economias de escala e aprimorar a capacidade de adestramento conjunto, o Exército estruturou-se em numerosas unidades menores, o que dificulta realizar exercícios envolvendo todos os componentes de cada brigada, obriga os militares a sofrer transferências demasiado constantes e impõe estrutura de custos muito elevadas. O foco não recaiu na preparação para a atividade-fim, lutar uma guerra contra outras Forças Armadas. Para isso a melhor preparação requereria não apenas reunir os componentes de cada brigada, e elas em cada Exército responsável por sua respectiva região militar, mas também integrar-se às outras duas Forças, a fim de que, na eventualidade de um conflito, todas pudessem agir de modo coerente e sinérgico.

A ênfase recaí, entretanto, na manutenção de estruturas, cargos e infraestruturas existentes, usualmente empregadas em atividades subsidiárias, tais como a prestação de serviços e de assistência humanitária e a afirmação da presença do Estado em regiões remotas.³⁵ Gradualmente, promove-se também a concentração de efetivo na Amazônia, havendo já desaparecido, por força do estreitamento dos laços com os países vizinhos, a hipótese de emprego na fronteira sul do país.

A relevância que se vem dando ao tema ambiental nas últimas décadas, as riquezas associadas à biodiversidade e a constatação da baixa densidade populacional na Amazônia reforçam a convicção de que esta é a parcela mais desguarnecida do território brasileiro. Isso torna a defesa do território amazônico a prioridade da segurança nacional para o Exército. Contudo, não se atribui alta probabilidade à possível invasão da Amazônia. Ainda mais longínquos estariam problemas de fronteiras. O risco, como indica a Estratégia Braço Forte, é o transbordamento de problemas de outros países, gerando tensões no território brasileiro, e a remota possibilidade de movimentos separatistas na região. Por isso mesmo, a estratégia consiste em consolidar a presença militar na Amazônia, conquistando corações e mentes, ao tempo em que se busca ampliar a mobilidade, a capacidade de monitoramento e a elasticidade da Força. Trata-se da única região a merecer atenção

35. Uma das razões pelas quais o processo de concentração de efetivo na Amazônia avança lentamente é a resistência das regiões em que as organizações militares estão instaladas a permitir sua mudança, já que isso acarreta redução na atividade econômica local, logo denunciada pelas lideranças políticas.

especial da Força na definição de suas prioridades para os próximos 30 anos, embora se reconheça a inexistência de desequilíbrios regionais em termos de militares por população (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2009).

Por sua vez, a Aeronáutica construiu bases em várias regiões do Brasil, obedecendo aos imperativos da estratégia de presença e da promoção, nos ares, da integração nacional. De um lado, prevaleceu a consciência da necessidade de prestar apoio ao Exército, especialmente no caso da Amazônia e de regiões mais carentes em infraestrutura de transportes. De outro lado, suas responsabilidades na gestão, por longos anos, da aviação civil, também criou incentivos a que a Força se dispersasse no território nacional, criando e gerindo aeroportos sem interesse militar. Iniciativas como o Correio Aéreo Nacional também requereram unidades de apoio logístico, o que condicionou a dispersão territorial da Força. Em alguma medida, isso se deu porque a Aeronáutica se vê como força de apoio às outras duas, embora, em suas origens, tenha prevalecido a visão de Douhet, segundo a qual é ela a responsável pelas ações decisivas na guerra moderna (DOUHET, 1942).

Em parte por ter sido criada de modo a integrar as funções civis e militares, a Força ainda se divide com respeito à prioridade que deve atribuir às suas competências estritamente relacionadas com a guerra. Responsável por gerir sozinha o espaço aéreo brasileiro até há pouco tempo, a Aeronáutica desenhou sistemas de controle integrados, nem sempre especificando claramente as fontes de recursos vinculadas a cada atividade. Por exemplo, os sistemas de defesa aérea e de controle de tráfego aéreo funcionam com base em plataforma comum, o que torna mais remota a possibilidade de um ataque terrorista no estilo do de 11 de setembro de 2001. Mas isso impõe à Força atribuições que não guardam relação direta com o combate aéreo, a começar pela formação de controladores de voo. A aferição de equipamentos nos aeroportos, a certificação de aeronaves e a checagem de pilotos civis são outras tarefas desempenhadas pelos militares de questionável utilidade para o combate.

Na época de sua criação, fazia sentido vincular as atividades que lhe foram atribuídas, dados os ganhos de escala no desempenho das funções. Mas isso desviou a Força de sua missão precípua e envolveu-a em ações que poderiam ser desempenhadas por autoridades civis. E, uma vez que a Força funciona assim há quase 70 anos, constituíram-se grupos que julgam natural, ou conveniente, que continue a fazê-lo. Mas isso traz problemas para a Aeronáutica. Embora lhe traga mais flexibilidade na administração orçamentária dos recursos oriundos das tarifas sobre a aviação civil, justamente por não poderem ser contingenciados, o restante do orçamento da força termina sofrendo as consequências das recorrentes restrições orçamentárias impostas pelo Ministério da Fazenda (MF) e pelo MPOG. Ao cabo, uma vez que a receita de tarifas precisa ser empregada na gestão de tarefas relacionadas com a aviação civil, a redução das transferências do Tesouro recai integralmente sobre a atividade-fim da Força, prejudicando sua preparação.

Circunstâncias históricas e percepções de prioridades condicionaram, assim, a estruturação das Forças Armadas brasileiras e sua organização espacial. Mas não é razoável presumir que essa estrutura deva se perpetuar. Mesmo uma descrição superficial de suas prioridades aponta para a necessidade de se intensificar a unidade de propósitos. Resta claro, por exemplo, que o entusiasmo do Exército com relação à defesa da Amazônia não perde muito do que demonstra a Marinha com respeito à “Amazônia Azul”. Entretanto, cada uma dessas empreitadas requer investimentos vultosos quando se trazem à linha de conta as necessidades de aparelhamento para que se confie em que as Forças poderão efetivamente proteger o país das “ameaças preponderantemente externas” a que alude a PDN vigente. Caso haja cortes orçamentários, que investimentos serão priorizados? Qual das Forças abrirá mão, no tempo, de seu respectivo programa de aquisições em favor de uma prioridade comum? Nas democracias, é de se esperar que o Parlamento oriente o Executivo, aberta e publicamente, a fixar essas definições, fazendo-as constar em documentos legais atualizados periodicamente.

Em todo caso, as hipóteses de emprego mudaram, assim como a organização institucional da Defesa Nacional brasileira. Agora, harmonizadas e sob a coordenação do MD, as Forças compartilham doutrina e hipóteses de emprego. Gradualmente, reestruturam-se no tempo e no espaço. Também as condições tecnológicas se transformam, bem como as necessidades de pessoal: de fato, para fazer frente às ameaças de hoje, são necessárias Forças menores, mais profissionais e capazes de aplicar automaticamente os princípios da interoperabilidade.

A END reconhece essa realidade e dispõe sobre seu enfrentamento, via emprego dos princípios de monitoramento e controle, mobilidade, presença e elasticidade. Também aponta, todavia, no sentido de se ampliarem os efetivos, contrariando a lógica de Forças mais profissionalizadas, ágeis e capacitadas. Cabe escolher entre concentrar recursos no preparo e sustento de contingente menor e mais qualificado e manter estrutura dispersa, intensiva em recursos humanos. Do ângulo orçamentário, no longo prazo, a tentativa de conciliar as duas lógicas não se sustenta. Além disso, a END não salienta a possibilidade de se ampliarem os ganhos em interoperabilidade e eficácia no preparo e apenas alude às economias de escala passíveis de serem alcançadas por meio da reorganização espacial das Forças Armadas brasileiras.

O documento constitui avanço importante, na direção adequada. Mas é tímido, provavelmente devido à necessidade de negociação das mudanças a serem implementadas. Só se conseguirá integrar os esforços das Forças em prol da Defesa Nacional se elas se envolverem nessas transformações, o que implica conduzir o processo de forma negociada. Não se trata apenas de atender às reivindicações de cada Força com respeito às suas preocupações mais relevantes, mas também de adensar a capacidade interoperacional e realizar economias de escala.

Os problemas não se encerram nisso. O documento omite-se, ainda, acerca da sustentabilidade, no tempo, dos atuais padrões de recrutamento de oficiais. Como sugerido, os militares constituem a única carreira de servidores públicos marcada por notável e crescente desequilíbrio entre servidores ativos e inativos. Quanto mais rápido se equacione esse desequilíbrio, por meio de regras distintas a serem empregadas para as novas gerações de militares, mais suave será a transição para um modelo de Forças Armadas menos numerosas, mais profissionais e bem remuneradas.

A despeito dessas lacunas, no conjunto, a END avançou muito na condução da Defesa Nacional. Ao listar desafios, especialmente com respeito à integração das Forças Armadas, ao seu reaparelhamento e à sua organização espacial, estabelece visão de longo prazo que vincula a condução da defesa à promoção do desenvolvimento nacional. A próxima seção examinará esses desafios e indicará aspectos a serem considerados no seu enfrentamento.

4 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

A END possui muitos méritos. Alguns já indicados merecem ser lembrados. O documento explicita percepções sobre as necessidades militares do país, enfatiza a associação entre o desenvolvimento científico-tecnológico e a Defesa Nacional, estabelece eixos estruturantes para reorganizar o setor de defesa no Brasil,³⁶ fixa setores prioritários (espacial, cibernético e nuclear), indica metas claras para a implementação das políticas, manifesta aos países vizinhos o interesse em intensificar o diálogo neste campo; e, ao concentrar esforços no desenvolvimento de capacidades, cria uma agenda positiva para o Estado e a sociedade, que podem tratar de defesa como algo que se faz a favor do Brasil e não contra quem quer que seja.

Ao vincular estreitamente defesa a desenvolvimento, alinhando-se a objetivos expressos na política externa, o documento favorece a realização de sinergias em ações de vários setores da economia e da sociedade brasileira e coloca o esforço a ser feito na promoção da defesa a serviço do desenvolvimento socioeconômico. Ao avançar no tratamento de aspectos atinentes à segurança nacional, envolve outros segmentos da sociedade, contribuindo para o debate permanente sobre o assunto, legitimando as políticas públicas implementadas na área e aproximando civis e militares.

A ênfase nos setores cibernético, nuclear e espacial orienta os esforços das agências diretamente relacionadas com a área de defesa e condiciona políticas educacionais, científico-tecnológicas e industriais. Não está claro, contudo, como isso se realizará, visto que os programas brasileiros nesses setores se encontram fragmentados entre várias agências do Executivo.

36. A saber: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

Eis um desafio a ser enfrentado ao se transformar o documento em políticas públicas específicas. Outro consiste em esclarecer aspectos decorrentes da ambiguidade conceitual que marca a END. Ao tratar da vinculação entre segurança e desenvolvimento e das virtudes do desenvolvimento de produtos de uso dual na indústria de defesa para promover o crescimento econômico ou, ainda, ao propor instituir um serviço civil, o documento extrapola os assuntos de defesa. Mais correto seria considerá-lo uma estratégia de segurança nacional. Mas isso remete a um passado que, como se discutiu, a sociedade brasileira ainda hesita em enfrentar.

Essa imprecisão conceitual não é inócua. Ela influencia a transformação das diretrizes contidas na END em políticas públicas, já que é necessário envolver outros órgãos da administração pública em esforços que, se servem ao desenvolvimento e à promoção da segurança nacional, não se relacionam intimamente com a Defesa Nacional. Essa confusão faz que se critique o pouco entusiasmo na END com respeito à promoção da segurança humana; ora, mas isso é assunto de polícia e não responsabilidade precípua das agências do Estado envolvidas com a promoção da Defesa Nacional (OLIVEIRA, E., 2009).

A crítica é apenas parcialmente pertinente, uma vez que a Constituição estabelece a possibilidade de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Entretanto, o fato de o Brasil não contar com uma estratégia de segurança nacional ou com um Conselho de Segurança Nacional que funcione regularmente, reunindo em colegiado os responsáveis pelas pastas envolvidas e presidido pelo chefe de Estado, não justifica embutir na END um conjunto de responsabilidades que não cabem às Forças Armadas. Afinal, o documento dispõe sobre políticas a serem conduzidas pelo MD, mas muitas prescrições suas de fato envolvem outras agências do Executivo.

Quando se relembra o fato de os militares brasileiros terem historicamente se envolvido em ações que não se enquadram na sua missão principal, e não se vendo no horizonte a perspectiva de guerra tradicional, o problema pode agravar-se. Ou bem se começa a redefinir a doutrina de emprego das Forças Armadas, ou se corre o risco de perder o foco na missão de combate.

Há críticas mais diretas. A END não trata de regiões geográficas e, no que concerne às Américas, alude, indiretamente, aos Estados Unidos. Não está claro o que se quer promover nas relações com a Europa, menos ainda com a Ásia, embora o país se apresente como possuidor de interesses em todo o mundo. E, ao referir-se à América do Sul, o documento atribui ao Brasil o papel de liderança, com a missão de promover a estabilidade regional. Tudo isso sem ter, antes combinado a proposta com os vizinhos.

O fato de o Estado brasileiro expressar objetiva e publicamente suas concepções atinentes à Defesa Nacional é muito positivo. Mas isso não basta como medidas de confiança mútua. Não está claro o compromisso com a redação de um livro branco, a despeito de o MD ter sugerido esforço nesta direção no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano.³⁷ Com a publicação da END, o Estado mostra, contudo, maturidade para avançar na transparência empregada na gestão da Defesa Nacional. Um livro branco é oportuno não apenas na interlocução com os vizinhos, mas também por implicar intenso diálogo entre civis e militares.

A END sugere, ainda, uma “grande estratégia”, que não expõe em seu texto. Isso implicaria afirmar como o Brasil vai se postar diante de cada potência, bem como a indicar cenários prospectivos razoavelmente claros. O tom nacionalista do documento provoca desconfianças nos países vizinhos, que poderão ver nesta nova postura a busca, pelo Brasil, de se realizar como potência regional, sem explicitar esta intenção. Em vez de um convite à cooperação, eles poderão enxergar uma ameaça à sua soberania. É preciso, pois, esforço de comunicação social eficaz, mas o documento não prevê sua realização. Talvez presuma que isso ocorra rotineiramente, o que não é verdade.

Embora dirija-se ao conjunto da sociedade e realce a necessidade de envolver civis na condução da Defesa Nacional, o documento se fez sem extensas consultas à sociedade, em contraste com o que ocorreu com a formulação da PDN. Perdeu-se a oportunidade de comprometer a sociedade brasileira com assuntos de defesa. Da mesma forma, a estratégia não indica como se vai envolver o Congresso Nacional no desenvolvimento das ações previstas. Quaisquer iniciativas terão de submeter-se ao processo orçamentário, que inevitavelmente distorce a definição de políticas públicas. Não se indica, tampouco, como se pretende aprofundar o grau de articulação com os ministérios que se juntarão ao MD e à Secretaria de Assuntos Estratégicos na implementação de cada iniciativa, a fim de se estabelecer estratégia conjunta de atuação parlamentar.

Por fim, o documento lista um conjunto de objetivos cuja consecução requer orçamentos muito elevados, sem estabelecer uma hierarquia clara. Não haverá recursos para se prosseguir com o programa nuclear, lançar satélite, reaparelhar as Forças Armadas, desenvolver um substituto ao Sistema de Posicionamento Global (GPS – sigla em inglês) com tecnologia própria e criar uma segunda frota para a Marinha brasileira, próxima à Foz da Amazônia, para mencionar apenas os objetivos mais

37. Livros brancos de defesa são considerados muito relevantes por dois conjuntos de razões principais. Por um lado, ao registrar doutrinas, hipóteses de emprego, recursos e objetivos das Forças Armadas, obrigam as sociedades a intenso diálogo, que aproxima civis e militares e constrói consensos no plano interno. Por outro lado, esses registros funcionam como medidas de confiança mútua, na medida em que ampliam a transparência de cada complexo de Defesa Nacional, promovendo o diálogo entre os governos em regiões específicas. Embora a estratégia falhe em explicitar este objetivo, cabe registrar que, em foros abertos, o Ministro da Defesa e outras autoridades brasileiras na área vêm indicando a intenção de se produzir o primeiro livro branco de defesa brasileiro nos próximos meses. A iniciativa é meritória e correta, ainda que tardia; deve ser levada a efeito o mais rapidamente possível.

vistosos. Em um contexto orçamentário marcado pela falta de recursos para manter o *ranchinho* dos soldados a cada fim de ano e para pagar as contas de água e energia elétrica das organizações militares, os gastos associados a esses projetos levantam preocupações. E, dadas as necessidades no campo socioeconômico, faltará orçamento mesmo que o Brasil cresça com inflação controlada, de forma sustentada, por longos anos, os 6% atualmente previstos pelos mais otimistas observadores da economia brasileira.

A preocupação não se restringe, pois, a gastos imediatos, mas também à sustentabilidade, nos próximos 30 a 40 anos, desses investimentos. Por exemplo, entre as principais preocupações do Comando da Aeronáutica com o projeto FX-2, figuram os custos de manutenção e operação dos caças. Antecipam-se baixos orçamentos de custeio, condição em que é melhor ter um jato cuja hora de voo custa mais barato, como é o caso do avião sueco, quando comparado aos seus concorrentes. Isso significa mais horas de treinamento para os pilotos, resultando em preparo mais adequado.

Outro aspecto relevante é a ênfase nas capacidades inerentes à promoção de ambiente seguro para a sociedade brasileira. Essa inovação conceitual é positiva na medida em que confere flexibilidade doutrinária à formação militar, abrindo espaço para que se atribuam aos militares outras funções distintas da guerra tradicional. Isso realça a necessidade de desenvolver capacidades, em vez de se fixar na defesa contra ameaças específicas, e está em linha com a evolução dos assuntos militares em outras partes do mundo. Mas falta esclarecer as implicações deste conceito: em que condições e em que medida, se utilizará as Forças Armadas na promoção de outras dimensões da segurança nacional?

Colocado o problema, cabe delimitar inequivocamente, por exemplo, as funções de militares e policiais, as responsabilidades e limites de cada corporação, o grau de articulação entre elas e com outras organizações. A END não faz isso; apenas traça linhas gerais de atuação que se quer imprimir ao MD e às Forças Armadas. Caberá produzir e publicar outros documentos que o façam.

No que concerne à implementação das diretrizes expressas neste documento, além da criação de instituições que permitam conduzir as políticas públicas definidas para gerir a Defesa Nacional no Brasil, aperfeiçoar a profissionalização dos militares constitui tarefa de grande relevância. A segunda seção deste capítulo examinou valores e características típicas da formação militar, bem como o modo como esse processo evoluiu no Brasil. É importante ter isso em mente porque, da internalização dos papéis que se espera venham os militares a desempenhar na sociedade depende o efetivo cumprimento de sua missão. Disso depende, também, obviamente, o dimensionamento das Forças, os efetivos necessários a prover os serviços esperados pela sociedade – variável influenciada pelas condições tecnológicas em que atuam as Forças.

Em certo sentido, um documento como a END constitui uma espécie de pacto político entre civis e militares. Há quem veja em um texto como esse a materialização

das orientações adotadas pelas lideranças civis, logo, uma evidência de seu controle político sobre os militares (HUNTINGTON, 1957; FEAVER, 1996). A visão afigura-se superficial. Documentos dessa natureza só têm efeito se vincularem as vontades, o que implica um processo de negociação que os legitime perante cada ator envolvido em sua elaboração. Nesse processo, cada Força procura avançar suas prioridades, de modo a comprometer as demais na sua realização, tornando-as mais factíveis.

Para negociar de forma eficiente com militares, os civis precisam conhecer o contexto social em que se inserem essas corporações e os valores de seus integrantes, a fim de identificar as questões mais importantes para as Forças e seu modo de pensar.³⁸ Por exemplo, do ponto de vista profissional, espera-se que o cadete de hoje se dedique à corporação, passando a integrar a “família militar”, em troca de trabalho estável e permanente, além de uma aposentadoria digna. Mas de quantos cadetes um país como o Brasil necessita hoje? Quantos oficiais gerais serão necessários em 30 anos? Qual é o seu projeto de força neste horizonte? Essas questões interessam à sociedade, a cujas lideranças políticas cabe tomar decisões que vinculem esforços e recursos públicos a um projeto de longo prazo. Porque é disso que se trata, de um pacto intergeracional. Os investimentos necessários só se realizarão nos próximos 30 a 40 anos, e a maioria será paga pelas próximas gerações. Tal como se dá com políticas públicas como a previdenciária e a habitacional, é essa a perspectiva que deve enquadrar as decisões atinentes à Defesa Nacional nas democracias.

Não se conhecem as ameaças e as vulnerabilidades de amanhã, mas é hoje que se decide sobre o preparo dos líderes que as enfrentarão. Ignora-se o futuro; o presente não. E o presente contém ideias de futuro. E memórias do passado. Ao cabo, a capacidade de utilizar visões de futuro para moldar o presente, transformando-o, é o que distingue estadistas de indivíduos em cargos públicos. E as respostas a essas perguntas não podem ser dadas apenas por civis ou por militares. Elas só serão razoáveis se resultarem de genuíno diálogo entre todas as autoridades envolvidas, fundadas em compromissos plausíveis, firmados com os olhos no porvir.

No campo da defesa, essa visão de futuro é ainda mais relevante: o sentido de missão e valores tais como hierarquia e disciplina estruturam a formação militar. As sociedades mantêm Forças Armadas porque presumem que, se não houver indivíduos capazes de protegê-las, necessidades e cobiça alheias irão colocar em risco seu bem-estar ou sua sobrevivência. Nisso não há novidade alguma. Mas ter isso presente reduz o risco de gerir incrementalmente a coisa pública, como se tende a fazer atualmente. E é esse, talvez, o maior mérito da END: ela apresenta visões de futuro e facilita ter consciência da condição a que se almeja.

Essa visão de futuro aponta a necessidade de realizar mudanças institucionais no MD, tais como a criação de uma carreira de Estado para os funcionários civis, o

38. Foi com o intuito de informar e fomentar reflexões sobre as Forças Armadas que se apresentou este capítulo.

estabelecimento de interlocução de alto nível com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a efetivação do chefe de Estado-Maior de defesa como vice-ministro.³⁹

Ao cabo, há resistências burocráticas ao documento. Desconfianças entre civis e militares dificultam o processo, em que o Poder Legislativo resiste em se envolver. Atento a outras prioridades, o Congresso Nacional omite-se de decisões que lhe competem, já que as políticas de defesa só são eficazes quando atravessam governos, envolvem a sociedade, vinculam o Estado. Além disso, a institucionalização das políticas decorrentes da END é lenta. Seu caráter genérico sugere terem sido feitas para acomodar interesses das burocracias envolvidas em sua formulação.

Em suma, END constitui importante avanço na condução das políticas de segurança e defesa no Brasil. Não obstante, ainda há muito em que avançar: cabe prescrever objetivos específicos; definir limites operacionais; estabelecer parâmetros de mensuração de resultados; e fixar orçamentos compatíveis com os mandatos atribuídos aos órgãos do Estado responsáveis por sua implementação. E sua formulação pode ser bastante mais transparente.

Nessas condições, redigir um livro branco de defesa constituiria excelente instrumento, visando atender a esse imperativo de transparência, bem como promover amplo debate que contribua para aproximar civis e militares em torno de discussões relevantes para a Defesa Nacional no Brasil. Como sugerido, teria ainda a grande virtude de acenar aos países vizinhos com perspectivas de se aprofundar a cooperação, enfrentando problemas que eles consideram de segurança nacional, como o tráfico de entorpecentes, e promovendo a integração das indústrias de defesa na região, como sugere a própria END.⁴⁰

39. Faria sentido torná-lo, por assim dizer, o correspondente militar do papel político do ministro de Estado da Defesa. Convém que esses indivíduos trabalhem juntos, como se fossem as duas faces de uma moeda. Um na interlocução política com o presidente e com outras autoridades; o outro com ascendência efetiva sobre a tropa. A fórmula é sensata e adotada mundo afora, pois os dois contextos são distintos e as duas realidades são complexas demais para que um indivíduo as conheça e comande autoridade suficiente para bem se desincumbir de suas responsabilidades nos dois terrenos. Somente indivíduos extraordinários teriam condições de fazê-lo. Só que instituições devem ter em vista indivíduos comuns. Os melhores entre eles, se fizerem boa seleção, mas, ainda, indivíduos comuns.

O tema é delicado porque semelhante mudança estabeleceria, no caso brasileiro, outro nível hierárquico entre o ministro e os comandantes das Forças, que não querem se ver "rebaixados". Há solução politicamente viável: efetivar-se a mudança em um momento no futuro, preferencialmente não no próximo mandato presidencial. Isso favoreceria avaliação dos ganhos em termos de interoperabilidade e sinergia para o conjunto das forças, sob o comando de um político capacitado e do militar mais antigo, no cargo de chefe do Estado-Maior conjunto de defesa, a quem, pelo menos em situações de guerra, responderiam os chefes de Estado-Maior das Forças. Com nuances, essa estrutura é adotada nos países que passaram por recentes experiências de guerra. É eficaz por alinhar o comando político ao militar, colocando-os a serviço do emprego efetivo da Força no cumprimento de suas missões precípuas. Reduzem-se, ainda, enormemente, os custos operacionais. Outro problema é que, ao se simplificar a estrutura, cargos de alto escalão tendem a desaparecer, o que sempre gera resistências.

40. No que concerne ao combate ao narcotráfico, o Brasil avançou ao colocar a serviço dos países amazônicos informações colhidas por meio do projeto Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e redefinindo a possibilidade de emprego das Forças Armadas em ações de combate ao tráfico de entorpecentes, por meio da Lei do Tiro de Destruição (regulamentada pelo Decreto no 5.144, de 16 de julho de 2004 e conhecida como Lei do Abate) e da recente atribuição de poder de polícia às Forças Armadas nas áreas de fronteira, por meio da modificação na Lei Complementar (LC) no 97/1999, que também cria o chamado livro branco, em que devem ser detalhadas as informações da PDN. A ser implementada, a lei poderá mudar o padrão de publicidade que se dá ao planejamento nas políticas públicas de defesa no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto possui natureza informativa e analítica. Seu principal argumento é o de que, embora tenha progredido substantivamente na regulação da área de segurança e defesa, a sociedade brasileira tem ainda muito a fazer nesse campo, em prol do fortalecimento de suas instituições e da democracia. Argumenta-se, ademais, que os progressos não foram maiores devido à desatenção prestada a essas políticas durante o processo de transição democrática.

O Brasil avançou cautelosamente nessa direção. Cometeram-se graves erros, em parte relacionados com a maneira ambígua como se vem lidando com equívocos do passado. Nenhum setor ilustrou melhor as hesitações e inseguranças da transição do que o da inteligência de Estado, acaso devido ao fato de ele ter fugido ao controle dos próprios militares durante o regime de 1964. A propósito, sua inserção no arcabouço institucional que estrutura as políticas de segurança e defesa ainda não se definiu adequadamente.

No que concerne às instituições, apenas recentemente, após tímidos ensaios, observaram-se progressos consideráveis. Nos últimos 15 anos, foram publicadas duas políticas de Defesa Nacional – a terceira está a caminho, menos genérica do que a vigente –, criou-se o MD e produziu-se a END. Sua implementação envolverá toda a sociedade brasileira no esforço de construção da cidadania, no desenvolvimento científico, tecnológico e industrial da área de defesa e na reorganização das Forças Armadas, objetivando capacitá-las a “melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra” (BRASIL, 2008, p. 5).

Trata-se de proposta ambiciosa, que resulta de consenso entre várias agências burocráticas e corporações, o que explica algumas de suas contradições. É certo que não se materializará integralmente, em face da carência de recursos orçamentários. Mas constitui passo importante na direção certa. E sua implementação contribuirá para aproximar civis e militares, no bojo de processos políticos coerentes com o enquadramento democrático vigente no país.

Entretanto, isso ainda não ocorre em condições ideais. Entre outras razões, devido ao desinteresse geral pela matéria, ao despreparo das elites políticas para lidar com o assunto, a seus temores de que definições mais assertivas sobre projetos de força possam desagradar aos militares e às costumeiras resistências burocráticas a mudanças que impliquem a redução da autonomia das corporações. Tudo isso em um contexto marcado pela ideia – ao cabo demonstrada falsa – de que as questões de segurança internacional tenderiam a perder relevância no mundo pós-Guerra Fria.

A questão volta ao cenário político devido a um conjunto de fatores: das transformações no ambiente internacional, marcado por crescente interdependência, às implicações de longo prazo da abertura econômica iniciada

em fins dos anos 1980, tudo reclama compreensão mais densa do modo como processos internacionais condicionam a sociedade brasileira em seu cotidiano. Recentemente, uma política externa mais assertiva expõe o Brasil a dilemas outrora distantes e cria oportunidades para se ampliar a influência do país na reconfiguração da ordem política internacional.

Isso contribui para ampliar o interesse da sociedade por assuntos de segurança e defesa, mas ainda são poucos os civis que conhecem minimamente o assunto. Por sua vez, os militares buscam o diálogo, divulgam suas ações e necessidades, fazem pressões corporativas no Congresso Nacional. Ao cabo, gozam de grande prestígio social: estão entre as instituições mais confiáveis da sociedade brasileira em sucessivas pesquisas de opinião pública. É um bom começo.

Mas a própria destinação das Forças e suas dimensões, suas hipóteses de emprego, seu orçamento, suas condições de interoperabilidade, tudo reclama discussão mais ampla e profunda. E o público interessado é escasso; os interlocutores qualificados são raros. Com frequência, confunde-se segurança e defesa ou sugere-se empregar as Forças Armadas na promoção da segurança pública. Uns lhes atribuem responsabilidades que, em princípio, não lhes cabem, como no caso da crise no setor de Aviação Civil. Outros associam justamente a essa amplitude de ação o estreito foco nas missões precípuas, o excesso de atenção às necessidades corporativas, a relativa confusão entre a busca de meios para a sobrevivência burocrática e a dispersão em ações subsidiárias. As dificuldades que enfrenta o MD para harmonizar as ações das Forças, orientando-as na mesma direção, são evidentes. Não por acaso, o próprio ministro da defesa perguntava-se, “[A]final, o que quer o Brasil de suas Forças Armadas?” (JOBIM, 2008). A END responde em parte esse questionamento. Por isso mesmo, é preciso conhecê-la bem e participar de sua implementação.

Em síntese, como pano de fundo, argumenta-se, aqui, em favor do maior envolvimento da sociedade, especialmente por meio do Congresso Nacional, no processo decisório sobre a matéria. Examina-se a evolução histórica das instituições e normas que governam as políticas de defesa nacional e, em alguma medida, as de segurança nacional. Observa-se a necessidade de se conciliar a promoção simultânea da segurança nacional e da segurança pública. Discute-se, ainda, a relação entre civis e militares, que condicionou a evolução política nesse campo. Por fim, analisam-se as características principais da END e apontam-se críticas ao documento – informações que ensejam reflexão sobre seu alcance, suas virtudes e insuficiências. Tudo com o propósito de oferecer ao leitor perspectivas e cenários de evolução das políticas que, no campo da segurança e defesa, contribuem para fortalecer o Estado, as instituições e a democracia no Brasil, favorecendo melhorias em suas relações com os países vizinhos.

REFERÊNCIAS

ADERALDO, V. M. C. **A ESG: um estudo de currículos e programa.** 1978. Dissertação (Mestrado) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1978.

AGÊNCIA BRASIL. **Chile inaugura museu em homenagem às vítimas da ditadura militar.** 2009. Disponível em: <http://www.portal730.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8335:chile-inaugura-museu-em-homenagem-as-vitimas-da-ditadura-militar&catid=565:mundo&Itemid=601>. Acesso em: 15 jun. 2010.

BARBOSA, L. **O jeitinho brasileiro.** A arte de ser mais igual que os outros. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BARROS, A. S. C. **The Brazilian Military: professional socialization, political performance and state building.** 1978. Tese (Doutorado) – Universidade de Chicago, 1978.

BAUMOL, W. **The Free Market Innovation Machine.** Princeton: Princeton University Press, 2002.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions & Powers.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BRASIL. Ministério da Defesa (MD). **Estratégia nacional de defesa.** 2008. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/05notic/paineis/2008/12dez/img/defesa.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Evolução do comércio exterior brasileiro – 1950 a 2007. *In*: SISCOMEX E SECEX. **Exportações brasileiras:** importações brasileiras. Brasília: Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex); Ministério da Fazenda (MF); Secretaria da Receita Federal (SRF), 2010. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

CARTA MAIOR. **Acerto de contas.** Argentina e Chile têm cobrado responsabilidade de ditaduras. Em Carta Maior, 30 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=9587>. Acesso em: 15 jun. 2010.

CASTRO, C. **O espírito militar:** um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

_____. **A invenção do Exército brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP). **Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas**. Buenos Aires: 1984. Disponível em: <<http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/nuncamas.html>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS. **Dossiê Ditadura**: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985). 2010. Disponível em: <<http://www.desaparecidospoliticos.org.br/pagina.php?id=221>>. Acesso em: 27 fev. 2010.

COUTO, R. C. **História indiscreta da ditadura e da abertura**. Brasil: 1964-1985. Rio de Janeiro: Record, 1998.

COUTO E SILVA, G. **Conjuntura política nacional**. O Poder Executivo e geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981a.

_____. **Planejamento estratégico**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 1981b.

CNT-SENSUS. **Pesquisa de opinião pública nacional**. Rodada 100, 25-29 jan. 2010. Disponível em: <<http://e-lecciones.net/archivos/loultimo/brasil.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2010.

DAMATTA, R. **O que faz o Brasil Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

DORATIOTO, F. F. M. A política platina do Barão do Rio Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 130-149, 2000.

DOUHET, G. **The Command of the Air**. New York: Coward-McGann, Inc, 1942.

DREYFUSS, R. A. **1964**: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). **Manual básico**. Rio de Janeiro: ESG, 2007.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Estratégia Braço Forte**, 2009. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/05notic/paineis/2009/06jun/img/bracoforte.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1996.

FEAVER, P. D. The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. **Armed Forces & Society**, v. 23, n. 2149-2178, p. 149-177, Winter 1996.

FIGUEIREDO, L. **Ministério do Silêncio**. A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula – 1927-2005. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GASPARI, E. **A Ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a. v. 1 (Coleção as ilusões armadas).

_____. **A Ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b. v. 2 (Coleção as ilusões armadas).

_____. **A Ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. v. 3 (Coleção o sacerdote e o feiticeiro).

_____. **A Ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. v. 4 (Coleção o sacerdote e o feiticeiro).

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective, a book of essays**. Cambridge; Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

GOFFMAN, E. **Interaction Ritual: essay on face-to-face behavior**. New York: Anchor Books, 1967.

_____. **Relations in Public: microstudies of the public order**. New York: Basic Books, 1971.

GRUPE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ (GRIP). 2009. **Dépenses Militaires, Production et Transferts d'Armes: Compendium 2009**. Disponível em: <<http://www.grip.org/en/siteweb/images/RAPPORTS/2008/2008-8.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

HUNTINGTON, S. **The Soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations**. Cambridge; Massachusetts: Harvard University Press, 1957.

JOBIM, N. A Defesa na Agenda Nacional: o plano estratégico de defesa. **Interesse nacional**, São Paulo, ano 1, ed. 2, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://interessenacional.com/>>. Acesso em: 3 set. 2008.

KINZO, M.D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092004000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 2 fev. 2010.

LAMOUNIER, B. (Org.). **De Geisel a Collor**: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990.

_____. **50 anos de Brasil**: 50 anos de Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

_____. **Da Independência a Lula**: dois séculos de política brasileira. São Paulo: Augurium, 2005.

LAWRENCE, T. E. **A matriz**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

NORTH, D. **Structure and Change in Economic History**. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1981.

NUEVA MAYORIA. **Balance Militar de América del Sur 2008**. Buenos Aires, 2009. Disponível em: <http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1130&Itemid=30>. Acesso em: 5 ago. 2009.

OLIVEIRA, E. R. **As Forças Armadas**: política e ideologia no Brasil (1964-1969). Petrópolis: Vozes, 1976.

_____. **Militares**: pensamento e ação política. Campinas: Papyrus, 1987.

_____. A estratégia nacional de defesa e a reorganização e transformação das forças armadas. **Interesse Nacional**, São Paulo, p. 71-83, abr./jun. 2009,

OLIVEIRA, L. Ecos do porão – Segurança nacional e tortura: eficácia e contra-eficácia. In: OLIVEIRA, M. A. G. (Org.). **Segurança e governança nas Américas**. Recife: NEA/UFPE/CNPQ, 2009.

OLSON, M. **The Rise and Decline of Nations**: economic growth, stagflation and social rigidities. New Haven: Yale University Press, 1982.

PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R.; SILVA, R. D. P. (Org.). **Coleção Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança**. Brasília, Ministério da Defesa, 2004, 2005. 4 vol.

RAWLS, J. **A Theory of Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

_____. **Political Liberalism**. New York: Columbia University Press, 2005.

REIS, F. W.; O'DONNELL (Org.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais, 1998.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, A. J. R. Prioridades claras, necessidades ocultas e o Plano Estratégico Nacional de Defesa. **Revista Liberdade e Cidadania**, Brasília, ano 1, n. 2, out./dez. 2008.

ROSTOW, W. W. **The Process of Economic Growth**. Oxford: Oxford University Press, 1953.

SANTOS, M. H. C. The Brazilian Military and Post-Democratic Transition. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Santiago, ano 18, n. 3, v. 4, p. 115-146, 2005.

SILVA, L. I. L.; Blair, T. Uma visão compartilhada. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 33, n. 98, p. 447-448, 1^a sem. 2006.

SILVA, L. I. L.. **Discurso na abertura da 63^a sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas**, New York, 2008.

SIMONSEN, R.; GUDIN, E. **A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira**. 3. ed. Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, G. A. D.; D'ARAÚJO, C. (Org.). **21 anos de regime militar**. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

SOARES, G. A. D.; D'ARAÚJO, C.; CASTRO, C. **Visões do golpe: a memória militar sobre 1964**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994a.

_____. **Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994b.

_____. **A Volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

SODRÉ, N. W. **A História Militar do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

STEPAN, A. **Os militares**: da abertura à Nova República. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Rethinking military politics**: Brazil and the Southern Cone. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Yearbook**: armaments, disarmament and international security. Stockholm: SIPRI, 2009. Disponível em: <<http://www.sipri.org>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

STRANGE, S. **States And Markets. An Introduction To International Political Economy**. London: Pinter Publishers, 1988.

TEIXEIRA, A.; MARINGONI, G.; GENTIL, D. L. **Desenvolvimento**: o debate pioneiro de 1944-1945. Brasília: Ipea, 2010.

TOLSTOI, L. **Guerra e Paz**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Veja a evolução do eleitorado e conheça a história das eleições**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=12249>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

VIANA FILHO, L. **Castello Branco**: testemunhos de uma época. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.

ZAVERUCHA, J.; REZENDE, F. How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier. **International Political Science Review**, Belfast, v. 30, n. 4, p. 407-429, set. 2009.

A PRESENÇA BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo a realização de um estudo sobre a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas, enquanto uma política de Estado. A ampla experiência brasileira em operações de paz traz a possibilidade de se indagar se há um padrão próprio de contribuição na área. A resposta a essa questão é relevante, pois determinar esse padrão, subjacente à história da participação brasileira, ajudaria a avaliar de forma sistemática em que medida o envio de observadores e tropas às missões das Nações Unidas estão de acordo com diretrizes da política externa do país.

A análise de políticas não consiste no mero monitoramento burocrático de gastos, mas antes na descrição e explicação de causas e consequências de decisões e atividades de agentes governamentais, com o objetivo de gerar subsídios para o aprimoramento dessas decisões e atividades. Porém, apesar de fundamental para o desenvolvimento da democracia e da *accountability*¹ do governo, o acompanhamento das políticas de Estado tende a ser negligenciado pela sociedade nos casos em que as ações estatais são vistas tradicionalmente como assuntos “estritamente técnicos”, restritos aos especialistas. Isso se aplica, entre outras áreas, à defesa nacional.² No entanto, a defesa é uma das funções básicas do Estado e diz respeito a todos os cidadãos enquanto política pública fundamental. No limite, nenhum outro direito ou garantia poderia ser proporcionado pelo Estado se não tivesse a capacidade de defender seus limites territoriais de ameaças externas.

A Política de Defesa Nacional é estabelecida por meio do Decreto Federal nº 5.484 de 30 de junho de 2005 e reafirmada na Estratégia Nacional de Defesa (END), com o Decreto Federal nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008. No § 19 da formulação sistemática da END, a preparação das Forças Armadas brasileiras para

1 *Accountability* pode ser compreendida como a capacidade objetiva de se prestar contas daquilo que se faz.

2. É verdade que existem informações que exigem tratamento sigiloso. Assim, muitas políticas de defesa não podem passar pela avaliação e aprovação do público. Da mesma forma, existem limites para divulgação de informações trabalhadas pela polícia, como existem segredos de justiça etc. O que não pode ocorrer é que o recurso do segredo impeça a necessária transparência da gestão pública ou afaste o processo decisório dos cidadãos. Em poucas palavras, os segredos governamentais são compatíveis com o princípio da transparência quando a própria justificação de sua necessidade possa, mesmo que apenas virtualmente, ser feita em público (CEPIK, 2001). Quanto às dificuldades de uma aproximação entre governo, sociedade e Forças Armadas no Brasil ver Proença Jr. e Diniz (1998).

desempenho de responsabilidades crescentes em missões de paz é definida como uma das prioridades. Esses documentos devem ser tomados como referência para uma avaliação da participação do Brasil em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Como parte de um processo político mais abrangente que a engloba, essa participação envolve gastos públicos e o emprego de soldados brasileiros em situações de conflito em solo estrangeiro. Assim, é totalmente pertinente seu atento acompanhamento pela sociedade e pelos órgãos governamentais que podem trazer contribuições para o seu planejamento.

Como forma de produzir familiarização com o tema, a seção 2 deste estudo trata dos conceitos utilizados na classificação das várias formas de operação de paz. O Conselho de Segurança das Nações Unidas autoriza esse tipo de missões desde 1948, apresentando várias mudanças em suas concepções e práticas. A seção 3 aborda esse desenvolvimento histórico, com destaque para as participações brasileiras. Na seção 4 há uma pormenorização dos recursos humanos empregados pelo país nas operações de paz. Na seção 5 são discutidos os eventuais ganhos, para o Brasil, oriundos da decisão de integrar operações de paz da ONU, em termos de inserção internacional e no que diz respeito ao adestramento militar. Finalmente, são apresentadas as considerações finais seguida de apontamentos sobre os desafios à participação brasileira nessas missões.

2 ALGUNS CONCEITOS RELACIONADOS ÀS OPERAÇÕES DE PAZ

Para o estudo da presença brasileira nas operações de paz é imprescindível o esclarecimento de alguns conceitos que ainda geram debates entre os estudiosos do assunto. Far-se-á uma explanação menos profunda e mais coesa dos conceitos mais relevantes ao estudo das missões de paz, principalmente, para dar suporte ao entendimento que se objetiva com essa análise.³ Nesse sentido, antes de iniciar com a definição do que é uma operação de paz, cabe determinar a diferença entre os conceitos básicos no âmbito da segurança e da defesa, na medida em que é intrínseco estabelecer a definição precisa do que vem a ser esses dois termos, no trabalho em questão, para evitar quaisquer dúvidas acerca do objetivo primordial desta pesquisa. Entende-se defesa e segurança conforme a Política de Defesa Nacional de 2005, posto que este documento fomenta uma visão inerente a uma política pública do governo. A Política de Defesa Nacional determina que Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. Enquanto, Defesa é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

3. Neste estudo, utilizam-se os termos operação de paz e missão de paz com o mesmo significado.

A Política Nacional de Defesa lista nos Objetivos da Defesa Nacional a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais, a projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção no processo decisório internacional. A END, de 2008, por sua vez, insere a presença brasileira nas operações de paz, nas ações estratégicas de medidas de implementação. Nesse sentido, na END propõe-se a ampliação da participação brasileira, seja nas forças da ONU, seja nas de organismos multilaterais do entorno.

Pode-se perceber que há uso corrente do conceito de missões de manutenção da paz para se referir à maioria das operações de paz, sem buscar uma especificação incisiva para quaisquer que sejam as distinções entre as operações. Entretanto, a partir de dois relatórios do ex-secretário-geral, Boutros-Ghali – *An Agenda for Peace* (1992) e *Supplement to an Agenda for Peace* (1995) – foram determinadas cinco categorias de ingerência das Nações Unidas nas questões de segurança e paz internacional: diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), operações de promoção da paz (*peacemaking*), operações de manutenção da paz (*peacekeeping*), operações de imposição da paz (*peace enforcement*) e operações de consolidação ou reconstrução da paz (*peace building*). A ênfase dessa distinção conceitual é reforçada no Relatório Brahimi (2000), no qual é incisiva a diferenciação entre as missões de paz ou operações de manutenção da paz (*peacekeeping operations*). O uso dos termos para destacar cada tipo de operação de paz sugere que a ONU se antecipou em delimitar o uso dos conceitos missão de paz ou operações de paz como conceitos gerais, deixando aos outros termos as especificações necessárias para diferenciá-las. Entretanto, de acordo com a análise dos relatórios de algumas missões em que o Brasil esteve presente, há uma clara percepção de que o conceito usado para legitimar o mandato da missão não necessariamente impede que haja aspectos de outros tipos de missões. Um exemplo frequente – e atual – dessa tênue diferença, principalmente na prática, é o caso da MINUSTAH (Haiti), no qual inicialmente se aproximava mais de uma *peace enforcement*, seguido por um período mais característico de *peacekeeping* e que até o terremoto de 12 de janeiro de 2010 enfrentava uma simbiose de *peace building* com aspectos que apontavam para uma tentativa de reconstrução e de desenvolvimento do país.⁴

Ademais, as diferenças dos termos podem ser encontradas na própria página eletrônica das Nações Unidas para as operações de paz onde há um glossário que diferencia a manutenção da paz (*peace-keeping*) das operações de manutenção da paz – *peace-keeping operations* (PKO), sigla em inglês.⁵ As PKOs são “Operações sem combate militar, dirigidas por forças estrangeiras, com o consentimento de

4. O comandante Braga (2009) expõe a atuação variável e flexível de uma operação de paz no mesmo mandato. Depois do terremoto ocorrido em 12 de janeiro de 2010, a MINUSTAH, mais uma vez, operou de maneira abrangente com relação ao mandato da ONU, de acordo com a Resolução nº 1542 do Conselho de Segurança, de 12 de abril de 2004..

5. O glossário das Nações Unidas usa hífen entre os termos, portanto, apenas quando citado, os termos serão escritos dessa maneira, mas isso não os difere do mesmo termo escrito sem hífen, que aparece no restante da pesquisa.

todas as beligerantes envolvidas e designadas a monitorar e facilitar a implementação de um acordo existente com apoio dos esforços diplomáticos para alcançar um acerto político”.⁶ No mesmo glossário, ainda há informação de que elas envolvem as forças de paz, as missões observadoras e as missões multidisciplinares. Já a manutenção da paz (*peace-keeping*) são descritas como “atividades híbridas político-militares que buscam o controle do conflito, com a presença das Nações Unidas no cenário (geralmente envolve pessoal militar e civil) e com o consenso das partes, para implementar ou monitorar a implementação dos acordos relacionados ao controle dos conflitos (cessar-fogo, separação de forças etc.) e suas resoluções (acordos parciais ou compreensivos) e/ou para proteger a entrega de ajuda humanitária”.⁷ No próprio glossário, há uma indicação que leva a refletir acerca da legitimidade das operações de paz, porquanto sugere o capítulo VI da Carta das Nações Unidas. Nesse aspecto, para alguns estudiosos, as PKOs existiam conforme as características da chamada “Santíssima Trindade”: consentimento das partes envolvidas, imparcialidade entre as forças e uso mínimo da força (KENKEL, 2008).

O primeiro ponto dessa questão é a ausência na Carta das Nações Unidas, assinada pelos primeiros Estados-membros em 1945 de qualquer menção às operações de paz. Exatamente, por essa lacuna, o ex-secretário-geral Dag Hammarskjöld enfatizou que a falta do termo operações de paz não deveria ser entendido como ausência da autorização para o empreendimento destas ações, pois as missões estariam contempladas no “capítulo VI e meio” da Carta. Desse modo, entende-se que as operações de paz estão apoiadas nos capítulos VI (Solução Pacífica de Controvérsias) e VII (Ação em Caso de Ameaça a Paz, Ruptura da Paz e Ato de Agressão) da Carta. Nos Arts. nºs 39 e 42 da Carta, estabelece-se que, cabe ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) promover medidas com o uso da força para assegurar a manutenção da paz e a segurança internacionais.

Com base no conceito de segurança nacional, percebe-se que a necessidade de intervenção internacional – em si um termo no qual não há consenso entre os estudiosos das relações internacionais, porque exige a compreensão de implicações políticas – requer o estabelecimento de uma dicotomia entre assunto interno e situação de conflito. No primeiro caso, não importa a intervenção externa, visto que se baseia no princípio da não intervenção em assuntos internos de outros

6. “noncombat military operations undertaken by outside forces with the consent of all major belligerent parties and designed to monitor and facilitate the implementation of an existing truce agreement in support of diplomatic efforts to reach a political settlement” (<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/glossary/>).

7. “hybrid politico-military activity aimed at conflict control, which involves a United Nations presence in the field (usually involving military and civilian personnel), with the consent of the parties, to implement or monitor the implementation of arrangements relating to the control of conflicts (cease-fires, separation of forces etc.), and their resolution (partial or comprehensive settlements) and/or to protect the delivery of humanitarian relief (<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/glossary/>).”

Estados. O segundo, todavia, é mais flexível à intromissão da sociedade internacional no contexto doméstico (ROCHA, 2007). A intervenção também ocorre conforme a caracterização das áreas governadas de maneira imperfeita. Segundo a acepção de Rocha (2007), os Estados que recebem as intervenções externas por meio de operações de paz podem ser Estados colapsados, frágeis ou fragmentados, encontra-se em situação relativamente desconfortável com a qualificação de Estado de Direito.⁸

O debate continua quando se analisa o objetivo das missões de paz. Por um lado, em 2008, a ONU estabelece que “as operações de paz constitu[em] um passo crítico em direção ao alcance da paz sustentável” (NAÇÕES UNIDAS, 2010). Por outro, há a definição da comunidade epistêmica acerca do assunto. Para Proença Jr. (2002), esse “ponto crítico” seria o tratamento dado às operações de paz como uma guerra de coalizão. Nesse sentido, ele analisa a questão por meio da teoria de guerra. Para tanto, entende-se por guerra “um ato de força para compelir nosso inimigo a fazer nossa vontade” (*op. cit.*). Conforme essa compreensão, as operações de paz seriam guerras de coalizões porque amparadas pelos Estados-membros das Nações Unidas sob a autorização do CSNU. Ainda com base nessa lógica, as operações de paz possuiriam os três elementos para definir uma guerra, quais sejam: a meta, o inimigo e o método. Proença estabelece que a meta seria o que se deseja alcançar com aquela ingerência. O inimigo seria o próprio conflito existente naquele território, portanto a presença dos capacetes azuis teria função de administrar o conflito. O método, então, seria a maneira específica de lidar com a situação, o ato de força.

Proença Jr. (2002) também reconhece o conteúdo policial nas operações de paz. Enquanto as operações de paz têm o mandato do uso da força, sob os auspícios do Estado de Direito, essas missões atuam como polícias internacionais. Para isso, o autor remete ao fato de que tais operações também são responsáveis pela promoção da ordem pública.

Outra análise é a percepção das missões de paz entre as categorias históricas que a caracterizaram. As de primeira geração ou clássicas, geralmente realizadas no período 1948-1987, são aquelas nas quais havia somente as ações de força em prol do fim do conflito entre as partes. As de segunda geração ou de natureza

8. Rocha (2007) delimita que os Estados colapsados são aqueles nos quais “a situação de anarquia prevalece dentro do território, parte do qual é controlado por senhores da guerra, que são capazes de comandar pessoas e recursos em prol de seus próprios grupos”. Os Estados fragmentados são aqueles no qual “um Estado legítimo subsiste, e tem sua autoridade reforçada pela comunidade internacional, mas é incapaz de controlar totalmente seu território e/ou população”. Os frágeis são os que a “legitimidade não é diretamente contestada por entidades subnacionais, nem por agência internacionais, mas cuja capacidade governativa é extremamente baixa – ou cujas elites não estão interessadas em prover bens públicos em quantidade suficiente para garantir um mínimo bem-estar a sua população”. O autor expõe a variedade da literatura sobre esse assunto, bem como a necessidade de caracterizar a operação de paz conforme esses conceitos, especificação que faz quando analisa a MINUSTAH.

multidisciplinar, de 1989 a 1995, somam às ações de força outras medidas de natureza diferente. Essa divisão, que é seguida por Fontoura (1999), tem uma pequena diferenciação em Fedozzi (2006). Para Fedozzi (2006), as de segunda geração são aquelas *com mandatos complexos*, “em que além de ações de força são necessárias medidas de apoio de outra natureza às populações”. Ele adiciona mais uma categoria, as de terceira geração, “com administração internacional interina”, “incluem a necessidade de restabelecer o funcionamento do próprio Estado”. A caracterização das operações de paz por meio de gerações também é utilizada por Fonseca Jr. (2008) que as delimita como missões de observação, forças de interposição e operações multidimensionais.

Com base nesses conceitos, cabe um breve panorama histórico das operações de paz da ONU e, posteriormente, outro da presença brasileira.

3 UM BREVE HISTÓRICO

Com o fim da Segunda Guerra Mundial houve o surgimento de um novo instrumento voltado para a manutenção da paz e da segurança internacional que seria a Organização das Nações Unidas. O modelo de organização multilateral da ONU foi articulado com base no princípio do Estado de Direito e no princípio da *Pacta Sunt Servanda*.⁹ Desse modo, os Estados que se tornaram membros ao assinar e ratificar a Carta da ONU concordaram em ser representados pela Organização. No âmbito dos assuntos relacionados às ações em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão, os Estados-membros são representados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, no que for de competência desse órgão. A representação no CSNU ocorre por meio de cinco membros permanentes – Estados Unidos, China, França, Inglaterra e Rússia – e, a partir da reforma da organização em 1962, por mais dez membros rotativos, eleitos para mandatos de dois anos.

Na Carta da ONU não há menção direta acerca do uso de missões de paz como um modo de concertação em prol da paz. No âmbito do sistema ONU, há certa diminuição de conflitos entre Estados, bem como a constante ocorrência de conflitos internos, particularmente, pelo desmembramento de certos Estados frágeis (ROCHA, 2007). Assim, situações características da sociedade anárquica (BULL, 2002) se concretizam de maneira transnacional – como insurreições contrárias ao governo, movimentos separatistas, terrorismo – de acordo com o modelo de uma sociedade em rede (CASTELLS, 2007). A desorganização dos Estados frágeis é anterior ao aumento de operações de paz organizadas pelas Nações Unidas, de acordo com a anuência dos Estados e mediante o respeito aos princípios da não intervenção e da autodeterminação. Nesse sentido, a legitimação

9. Esse princípio nos lembra que os pactos ou os acordos devem ser cumpridos e respeitados. Acerca desse princípio cabe ver algumas doutrinas do direito internacional público como BROWNLIE (2010).

dessas operações veio por meio dos capítulos VI e VII da Carta, que de alguma maneira combinam as bases para as missões de paz.

As primeiras missões de paz – sejam missões de observações, com pessoal desarmado, sejam forças de paz, com pessoal armado – ocorreram em 1948, para supervisionar a trégua entre árabes e israelenses. Apesar da pouca quantidade de missões, apenas 13, em comparação com as do período seguinte, essas missões conhecidas como *clássicas* ou de primeira geração, realizadas entre 1948 e 1987, foram fundamentais para o desenvolvimento do arcabouço jurídico que organizou a operacionalidade das missões (NAÇÕES UNIDAS, 2009b). Nesse período, não apenas as nações desenvolvidas, mas também as nações em desenvolvimento cederam contingentes às operações. Além disso, o acúmulo de conhecimento em diversas participações foi determinante para o estabelecimento do adestramento e da padronização de regras de conduta nas operações seguintes (FONTOURA, 1999).

O segundo grupo de missões, as multidisciplinares ou de segunda geração, realizadas entre 1988 até meados da década de 1990, lograram 39 operações de paz no âmbito da ONU. Junto à abrangência da competência do CSNU, veio o aumento da autorização de novas missões (FONTOURA, 1999). Essa proliferação de operações sinalizou que a ONU e seus Estados-membros corroboraram para o prosseguimento do uso deste instrumento como facilitador da paz entre e intraEstados no curto e no longo prazo.

As missões estabelecidas no final do século XX e início do século XXI, as consideradas de terceira geração, apresentam algumas diferenças das operações de paz anteriores. Entretanto, a continuidade dessas ações remete ao enfoque de que as operações de paz são um elemento real de segurança coletiva porque colaboram para a promoção de uma paz alinhada com as regras estabelecidas na Carta das Nações Unidas e, posteriormente, nas normas estabelecidas nos relatórios dos secretários-gerais.¹⁰ Nesse novo modelo, as operações de paz atuam voltadas não apenas para a manutenção da paz, mas, principalmente, para a promoção de aspectos básicos ao desenvolvimento dessas nações destruídas pela fragilidade dos Estados. Nesse sentido, um exemplo real dessa inovação ocorreu na Unavem (Angola), iniciada em 1989 com fim em 1997, no qual apesar da legitimidade ter sido baseada no princípio de manutenção da paz, as ações das tropas – brasileiras ou mesmo originárias dos demais países-membros – voltaram-se para a preparação de algum desenvolvimento econômico e social, mais parecido com uma operação de consolidação da paz pós-conflito, assim como, em menor escala, com trabalhos de reconstrução do país.¹¹

10. Alguns relatórios recebem atenção especial por terem colaborado para desenvolver o modo de ingerência operacionalizado pelas Nações Unidas, quais sejam: *An Agenda for Peace, Supplement to an Agenda for Peace, Brahimi Report, A More Secure World, In Larger Freedom e Capstone Doctrine*, este último com revisão prevista para janeiro de 2010. Cabe também citar o documento *UNSOfa* que serve de contrato para estipular as ações das partes envolvidas na operação.

11. Para nomes completos e períodos das missões ver anexo.

O Brasil iniciou sua participação em operações de paz na UNEF I – Canal de Suez, Sinai, Faixa de Gaza – em 1957, com o envio de uma tropa composta por 600 homens, em que colaborou também no Comando da Operação.¹² O Brasil tem certa tradição em aceitar o convite e atuar ativamente quando participa de operações de paz, somente o refutando nas situações em que não houve condição real de se envolver.¹³ Efetivamente, de acordo com o quadro 1, das 13 operações da primeira geração, o Brasil atuou em seis; das 39 da segunda geração, participou em oito; já nas da terceira geração, realizadas a partir de 1995, colaborou diretamente em 15 das 28. Atualmente, o Brasil participa de 11 operações de paz, das quais três possuem caráter político e de construção da paz: Unowa (África Ocidental), UNOGBIS (Guiné-Bissau), UNMIN (Nepal). Portanto, o país atuou constantemente nas operações de paz realizadas pelas Nações Unidas de acordo com os interesses legais brasileiros, no que se refere ao estabelecimento da paz no cenário regional e internacional.

QUADRO 1

Brasil nas operações de paz das Nações Unidas – por geração

Primeira	UNEF I, ONUC, UNSF, UNFICYP, DOMREP e Unipom
Segunda	Unavem I, Onuca, Unavem II, Onusal, Unprofur, Onumuz, Unomu, Unomil
Terceira	Unavem III, Uncro, UNPREDEP, Untaes, UNMOP, Minugua, Monua, UNTAET, UNMISSET, Unmil, Unoci, MINUSTAH, Unmis, Unmin, MINURCAT
Atualmente	Unmis, Unmil, Unoci, MINUSTAH, UNMIT, UNFICYP, Minurso, MINURCAT, Unowa, UNOGBIS, Unmin

Fonte: Departamento de Operação de Paz das Nações Unidas (DPKO, sigla em inglês). Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/dpko>.

Elaboração própria.

Houve maior engajamento da participação brasileira em operações de paz após a ida a Angola (Unavem) e a Moçambique (Onumuz). Um sinal efetivo que aponta essa transformação pode ser percebido com a necessidade de adestramento, ainda no Brasil, dos enviados para missões coletivas ou individuais, o que faculta na criação de dois locais de adestramento integrado para civis e para militares afim de participar de operações de paz: o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPAZ) do exército e a Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha criados em 2005 e 2008, respectivamente.

A presença brasileira de maneira direta nas operações de paz ocorre de forma contínua, haja vista a alteração de governos e mesmo da variação da execução da política externa brasileira. Apesar dessa constante, não há uma estratégia nacional de atuação em operações de paz.

12. Em 1947, oficiais brasileiros prestaram serviços em território grego no Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs. Tratou-se de uma missão de observação que não foi contabilizada pela ONU como operação de paz (CARDOSO, 1998, p. 12).

13. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a consulta da ONU feita ao Brasil para a participação em uma operação de paz é submetida às Forças Armadas, que verificam a possibilidade em contribuir.

4 INVESTIMENTO

Desde a primeira decisão em participar de uma operação de paz, o Brasil assumiu para a sociedade internacional o interesse em despendere recursos internos em prol de uma paz universal. A opção era também um modo de concordar com o CSNU em utilizar forças de paz com o intuito de promover o fim de conflitos localizados, e dessa forma, minimizar a continuação dos conflitos e seus possíveis desdobramentos. As despesas oneradas ao Estado-membro que participa diretamente de uma operação de paz são verdadeiros investimentos para a busca da paz. Nesse sentido, far-se-á uma análise dos recursos humanos e financeiros empregados nos investimentos depreendidos pelo Brasil no papel de Estado-membro em operações de paz. A avaliação será voltada para as missões coletivas e as individuais.

4.1 Recursos humanos empregados

A participação brasileira nas operações de paz da ONU geralmente tem o mesmo perfil com relação ao tipo de atividade desempenhada pelos indivíduos. Majoritariamente, foram enviados observadores militares e tropas – batalhão de infantaria e companhia de engenharia. Depois, observador eleitoral e oficial das Forças Armadas. A menor presença se constitui de observador policial e de unidades médicas. Essa caracterização mais ampla pode ser observada de forma diferente quando se analisa as operações de paz de acordo com o período em que ocorreram.

4.2 Uma avaliação em gerações

Ao analisar as operações clássicas ou de primeira geração (1948-1987), pode-se verificar que, em termos quantitativos, o maior contingente enviado pelo Brasil foi caracterizado por tropas. Entretanto, a maior participação brasileira em termos de números de operações de paz aconteceu por meio dos observadores militares. Foi o momento no qual o Brasil exerceu o comando operacional de uma missão, na UNEF I (Canal de Suez, Sinai, Faixa de Gaza), além de ter assumido o papel do representante especial do secretário-geral da ONU na UNFICYP (Chipre).

Nas operações consideradas multidisciplinares ou de segunda geração, o Brasil enviou o mesmo contingente de tropa – companhia de infantaria – e de observadores militares – 170. Em segundo plano, veio o número de observadores policiais – 101. O interessante desse período foi que o país enviou equipe médica ou unidade médica em torno de 63% das missões realizadas. Isso mostrou a variação do perfil dos enviados. O país exerceu o comando em 50% das operações de segunda geração, nas quais esteve presente. Em três, dessas missões, exerceu o comando do contingente de observadores militares: Unavem I, Unavem II (ambas em Angola) e Unprofor (Ex-Iugoslávia). Por fim, exerceu o comando militar da Onumoz (Moçambique) de 1993 a 1994. Experiência que viria a se repetir uma década depois, quando assumiu o comando militar da MINUSTAH (Haiti).

No período da terceira geração, ou das operações de paz atuais, realizadas a partir de 1995, chama atenção o total do contingente de tropa enviada. Aproximadamente, foram 2.200 homens enviados para atuar como soldados, entre batalhão de infantaria e companhia de engenharia – até dezembro de 2009. Por um lado, houve uma continuidade no envio de observadores militares e de observadores policiais com relação ao período anterior. Por outro lado, uma diminuição de unidades médicas e postos de saúde, com um total de apenas três: dois postos para Unavem III (Angola) e uma unidade para Monua (Angola). A característica que mais chama atenção quando analisado o perfil dos enviados nesse período foi a ida de oficiais. Somente na Unavem III (Angola) foram 40 oficiais brasileiros. Na Minugua (Guatemala), um brasileiro chegou a ser o subchefe da missão. Na Monua (Angola) e na UNTAET (Timor Leste), teve dois oficiais, cada uma. Na Unmil (Libéria), um militar desempenhou a função de oficial de ligação junto a Unamsil (Missão das Nações Unidas na Sierra Leoa).

Atualmente, os enviados brasileiros servem em 11 missões, conforme mostra a tabela 1. Os militares estão na MINUSTAH (Haiti), na Unmis (Sudão) e na UNMIT (Timor Leste). Os policiais atuam na UNOGBIS (Guiné-Bissau), na Unowa (África Ocidental), na Unmil (Libéria), na Unoci (Costa do Marfim), na Unmin (Nepal), na UNFICYP (Chipre), na Minurso (Saara Ocidental) e na MINURCAT (República Centro-Africana e Chade). A maioria dos enviados brasileiros para essas operações é militar. Entre esses há contingente do exército e da marinha principalmente do Corpo de Fuzileiros Navais. As funções exercidas pelos enviados são bastante variadas. Eles podem atuar como assessor militar, observador militar, oficial de ligação, tropa, policial da ONU ou mesmo no administrativo da missão.

TABELA 1
Tropas brasileiras nas missões de paz da ONU

Missão	Função	Militares	
			Total
UNOGBIS	Assessor militar		1
Unowa	Assessor militar		1
Unmis	Observador militar		20
	STAFF administrativo		2
Unmil	Oficial de ligação		1
	STAFF Administrativo		1
Unoci	Observador militar		4
	STAFF administrativo		3
MINUSTAH	STAFF administrativo		16
	Tropa		1.266
UNMIT	Observador militar		4
Unmin	Observador militar		6

(Continua)

(Continuação)

Militares		
Missão	Função	Total
UNFICYP	STAFF administrativo	1
Minurso	Observador militar	10
MINURCAT	Oficial de ligação	4
Total		1.340

Policiais		
Missão	Função	Total
MINUSTAH	Policia da ONU	4
Unmis	Policia da ONU	3
UNMIT	Policia da ONU	6
Total		13
Total Geral		1.353

Fonte: Ministério da Defesa/Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais/ Departamento de Assuntos Internacionais. Elaboração própria.

Durante a primeira geração, o país não fez qualquer especificidade quanto à localização das missões. Participou em missões na África, no Oriente Médio, na América Central e na Ásia, o que mostra a variedade de ação em diversas regiões. Ademais, essa abrangência expôs a capacidade de adaptação dos enviados brasileiros em viver nos locais com culturas diferentes, porquanto atuou em países com características singulares, a exemplo da atividade em terrenos de religião oficial muçulmana. Nos países africanos, com alguns aspectos culturais mais próximos da brasileira, como no Congo (ONUC), o país enviou um contingente relativamente alto de tropa, quase 200 militares. Até então, esse havia sido o maior contingente de tropa brasileira enviado para uma operação de paz. Essa relevância da presença de maior quantidade de enviados para cenários em que houve aproximação por meio dos laços culturais com o Brasil se repetiu, posteriormente, em Moçambique (Onumuz) e no Haiti (MINUSTAH).

No período da segunda geração, de acordo com a Lista de Operações das Nações Unidas, o Brasil atuou em todas as operações de paz realizadas nos países-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Na verdade, em Angola (Unavem I, Unavem II) e em Moçambique (Onumuz), mesmo antes do surgimento da CPLP. A atuação do Brasil nesse período foi mais acentuada nos países da África e da América Central. Ao contrário das operações de primeira geração, em que houve ampla variedade geográfica, nas de segunda geração, o país manteve certa aproximação com o entorno e com o vizinho do Atlântico Sul, que pode ser visto como o início da maturidade de escolha nas suas participações. Com exceção da Unprofor (Ex-Iugoslávia) – que aconteceu na Europa –, todas as outras operações de paz da segunda geração, no qual o Brasil participou, ocorreram na África e na América Central.

Com relação aos locais das missões realizadas na terceira geração, naquelas em que o Brasil participou diretamente, verifica-se continuidade no direcionamento geográfico, haja vista a forte presença nas operações de paz na África e na América Central. A presença brasileira nesses espaços refletiu o interesse contínuo de aproximação com a África e com a América Central e do Sul. Com a última, é até um princípio inserido na Constituição em vigor. Além disso, cabe indicar a presença brasileira na Ásia por meio de duas operações no Timor Leste: UNTAET e UNMISSET, que mais uma vez explicita o interesse brasileiro em cooperar com os membros da CPLP.

Ainda nesse período, o Brasil participou de três missões com características mais políticas e de reconstrução: UNOGBIS (Guiné-Bissau), Unowa (África Ocidental) e Unmin (Nepal). Nessas missões foram enviados assessores militares e observadores militares. Provavelmente, pelo modelo das missões, não houve envio de tropa, mas sim uma tentativa de estabelecer aproximação com base no aspecto político e de reconstrução, intrínseco a esse tipo de operação.

Nas fatalidades ocorridas no período das operações clássicas, das seis em que o Brasil esteve presente, houve incidentes em apenas uma, na UNEF I (Canal de Suez, Sinai, Faixa de Gaza). De acordo com o relatório da ONU, *Fatalities by Nationality and Mission* (2009a), o Brasil teve sete fatalidades nessa missão. Todas foram consideradas acidentes e ocorreram com tropas do exército. Seis acidentes ocorreram na área da missão e um fora dessa região, enquanto o militar não estava em serviço. Do contingente total de 798 postos das operações de segunda geração – nas quais o Brasil esteve presente – houve 160 fatalidades, das quais 86 foram por acidente. Nesse período, também ocorreram sete fatalidades com brasileiros, mesma quantidade de ocorrências do período anterior.

As causas das fatalidades ocorridas com enviados brasileiros nas missões da terceira geração se diferenciam daquelas que aconteceram nos períodos anteriores. Dessa vez, não foram apenas por acidente durante a missão, mas também, por contágio de doenças típicas nos terrenos, situação de assalto a um comboio humanitário e desastres naturais. Na Unavem III (Angola), foram três fatalidades, entretanto ocorreu uma situação *ad hoc*, na qual um soldado faleceu, já de volta ao Brasil, por malária contraída em Angola, enquanto servia na Unavem III. Na MINUSTAH (Haiti), houve 45 fatalidades, no total, das quais quatro foram de brasileiros; na Monua (Angola), foram 22, com um caso de brasileiro; na UNMISSET (Timor Leste), foram 22, com um brasileiro, e na Unohci (Iraque), foram 27 com um incidente de brasileiro.¹⁴

14. Dados de dezembro de 2009. Após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, houve mais 18 fatalidades de militares brasileiros no Haiti, que serviam na MINUSTAH. Até fevereiro de 2010 o total foi de 26.

Quando observados a quantidade de fatalidades ocorridas nas operações de paz, podem-se comparar as fatalidades que ocorreram com os enviados brasileiros com as que aconteceram com aqueles originários dos países do Conselho de Segurança. Os dados da tabela 2 confirmam que a quantidade de fatalidades ocorridas com enviados brasileiros está abaixo das que ocorreram com outros países, especificamente daqueles com assento permanente no CSNU, a exceção da China. A média brasileira de fatalidades por missão seria de aproximadamente dois indivíduos, considerando que o país participou de 36 missões de paz até julho de 2009 com um total de 19 fatalidades. Quando se observa que aproximadamente 65% das fatalidades brasileiras ocorreram em função de acidente – na sua maioria acidente de carro – ou doença, então realmente se pode confirmar que o argumento de se temer perda do contingente das Forças Armadas por meio da participação direta do Brasil em operações de paz não se sustenta, visto que a maioria das mortes não está relacionada ao combate.

TABELA 2
Fatalidades – comparação com os membros permanentes do CSNU

Países	Fatalidades	Fatalidades em missões conjuntas que o Brasil esteve presente de maneira direta
Brasil	19	19
China	9	2
Estados Unidos	63	6
França	98	2
Inglaterra	99	87
Rússia	38	18

Fonte: Nações Unidas (2009a).
Elaboração própria.

Mediante as oportunidades e benefícios abertos, a presença do Brasil nessas operações é relativamente positiva para as Forças Armadas, visto que há possibilidade de adestramento em situação real de conflito, o intercâmbio de conhecimentos com outros atores de mesma tarefa, promoção do prestígio e da imagem dessas forças e, por conseguinte, do país. Por isso mesmo, o Brasil não é único a colocar o tema da presença em operações de paz na pauta da agenda de política externa. Segundo dados de janeiro de 2010 do Departamento de Operações de Paz da ONU, do contingente de 99.943 policiais e militares que atuam nas missões, 1.344 são brasileiros. Dessa forma, o Brasil está colocado na 19ª posição entre os contribuintes com pessoal para as operações de paz.

Ademais, o comparecimento no terreno de situações relacionadas à paz e à segurança internacional faz parte do modelo de adestramento de algumas tropas militares, como mostra a tabela 3. Os países do G-4,¹⁵ que fazem cam-

15. O G-4 é o grupo de países em campanha para um assento permanente no Conselho de Segurança: Alemanha, Brasil, Índia e Japão.

panha para ocupar um assento permanente no CSNU, reforçam o número de enviados nas atuais operações de paz. A Índia contribui com o terceiro maior contingente de tropa militar e policial para as missões de paz, seguida pelo Brasil, em 20º, Alemanha, 44º, e Japão, 82º, do total de 118 Estados-membros que enviam contingente às operações de paz da ONU. A posição japonesa pode ser explicada porque o país prioriza mais a ajuda financeira que o envio de pessoal.

TABELA 3
Ranking – países do G-4 contribuintes de tropas em operações de paz

Países	Posição	Contingente de tropas enviadas
Alemanha	44ª	262
Brasil	20ª	1.346
Índia	3ª	8.607
Japão	82ª	39
Total G-4¹		10.254
Total das nações contribuintes		93.216

Fonte: Nações Unidas (2009b).

Elaboração própria.

Nota: ¹ países em campanha por assento permanente no CSNU.

Desse modo, conclui-se que outros fatores, além do envio de tropas, são relevantes para a avaliação da presença de um país em missões de paz. O exemplo disso pode ser visto na tabela 4. Os cinco primeiros países a contribuir com tropas nas missões são emergentes e não têm assento permanente no CSNU. Essa participação estaria mais direcionada ao adestramento e à manutenção das Forças Armadas. Na verdade, os países com os cinco primeiro produto interno bruto (PIB) do mundo não necessariamente participam das operações com o envio de tropas. Alguns deles preferem interagir com observadores militares e civis – que atuam nas áreas administrativa, eleitoral e política das missões. Há países desenvolvidos que projetam sua inserção por meio da liderança de outras áreas da missão que não apenas o comando militar, haja vista a manutenção do envio de tropa. No caso americano, há uma situação singular visto que os Estados Unidos, ao contrário dos países em desenvolvimento, enviam oficiais (*junior* ou *senior*) para comandar as tropas e as missões, mas não aceitam que suas tropas sejam comandadas por forças estrangeiras. Alguns países em desenvolvimento submetem seus contingentes para que de certa maneira possam assegurar a manutenção de suas forças armadas com os benefícios advindos das missões, sejam os auxílios financeiros – por causa dos soldos pagos pela ONU às tropas –, seja o adestramento, visto que as tropas vivenciam situações reais.

TABELA 4
Participação de tropas estrangeiras em operações de paz – por PIB e por contingente

Ranking – tropas militares e policiais	Países	Contingente de tropas enviadas
1ª	Paquistão	10.603
2ª	Bangladesh	9.982
3ª	Índia	8.607
4ª	Nigéria	5.960
5ª	Nepal	4.148
Ranking – tropas militares e policiais	Ordem decrescente – PIB	
66ª	Estados Unidos	93
82ª	Japão	39
13ª	China	2.153
44ª	Alemanha	282
16ª	França	1.879
Total de enviados de todos os membros que contribuem com contingente		93.216

Fonte: Nações Unidas (2009b).
Elaboração própria.

4.5 Recursos financeiros

Os custos das operações de paz são divididos pelos membros da ONU. A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) divide esses custos de acordo com uma escala especial de envolvimento nas operações. A AGNU também leva em conta a situação econômica dos Estados-membros, sendo que os membros permanentes do Conselho de Segurança ficam com a maior parcela. Para o ano-base de 2010, o Brasil não figura entre os dez maiores contribuintes que financiam mais de 80% dos gastos. Além disso, há a possibilidade de doações feitas de maneira não reembolsável, como transporte, suplementos, ajuda financeira.¹⁶

Uma das dificuldades para analisar os investimentos brasileiros em operações de paz é a ausência de divulgação de certos dados. Algumas informações se perderam pela falta de sistematização. Portanto, utilizam-se os dados que estão passíveis de conhecimento após a criação do Ministério da Defesa com a Lei Complementar n. 97, de 09 de junho de 1999.

Desde a criação do Ministério da Defesa, em 1999, houve emprego de tropa em dois locais de missão: Timor Leste e Haiti. A tabela 5 mostra uma breve comparação entre alguns dados das duas missões. O Brasil investiu em torno

16. Para o ano-base de 2010 a lista dos dez maiores contribuintes são: Estados Unidos (27,17%), Japão (12,53%), Reino Unido (8,165%), Alemanha (8,02%), França (7,56%), Itália (5%), China (9,94%), Canadá (3,21%), Espanha (9,18%) e Coreia do Sul (2,26%).

de R\$ 37 milhões nas operações de paz realizadas no Timor Leste (UNTAET e UNMISET), entre 1999 e 2005, quando o efetivo médio era de aproximadamente 60 enviados. No Haiti (MINUSTAH), no período de 2004 até outubro de 2009, o país investiu o estimado a R\$ 637 milhões, com o efetivo de cerca de 1.200 enviados. O aumento de tropa reflete diretamente na ampliação de investimento, ou seja, quando o país envia mais contingente, assume uma postura mais ativa e de acordo com o princípio da responsabilidade internacional e do princípio da não indiferença.

TABELA 5
Investimento financeiro comparado para as tropas no Timor Leste e no Haiti

Operação	Timor Leste UNTAET/UNMISET (1999-2005)	Haiti MINUSTAH (2004-2009)
Recursos Investidos (R\$)	37.119.117,00	636.241.395,00
Tropa (quantidade aproximada)	60	1.200

Fonte: Ministério da Defesa/Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais/Departamento de Assuntos Internacionais (2009).

Elaboração própria.

Outra mudança concomitante com os trabalhos do Ministério da Defesa são as alterações realizadas nos valores das remunerações pagas aos militares enviados para operações de paz. De acordo com a tabela 6, nas missões realizadas no Timor Leste, as remunerações pagas aos militares estavam de acordo com a Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972. Porém, para fomentar o envio de maiores contingentes houve a edição da Lei nº 10.937, de 12 de agosto de 2004, com objetivo de regulamentar essas remunerações de acordo com as necessidades internacionais dos enviados.

TABELA 6
Valores das remunerações pagas aos militares

Contingente	UNTAET/UNMISET (R\$)	MINUSTAH (US\$)
Oficial superior	*	4,000.00
Capitão	6.621,50	3,250.00
1º tenente	5.507,50	2,960.00
Subtenente	4.727,70	2,700.00
1º sargento	4.431,95	2,700.00
2º sargento	3.791,70	2,400.00
3º sargento	3.414,70	2,400.00
Cabo	2.163,00	972.00
Soldado	1.663,15	972.00

Fonte: Ministério da Defesa/Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais/ Departamento de Assuntos Internacionais.

(*) Sem informação.

Elaboração própria.

Outro aspecto da análise são os reembolsos pagos pela ONU ao Estado-membro que participa de operações de paz. Segundo o Ministério da Defesa, os reembolsos recebidos pelo Brasil, relacionados às contribuições em operações de paz, são depositados na conta do Tesouro Nacional. Em 2008, foram depositados um total de US\$ 40,7 milhões, referentes a reembolsos de equipamentos principais, uso de equipamentos e insumos, uso pela ONU da tropa brasileira, transporte de pessoal e material.¹⁷ Os reembolsos referentes a cada operação de paz inclui material, pessoal (tropa) e transporte, principalmente. O reembolso total recebido com relação a UNTAET e a UNMISSET (ambas no Timor Leste) foi aproximadamente US\$ 9,6 milhões. O valor recebido com relação a MINUSTAH (Haiti) até outubro de 2009 foi de US\$ 127 milhões.

5 POR QUE CONTRIBUIR?

A participação em operações de paz relaciona-se a uma agenda internacional que tem se tornado cada vez mais relevante. O último orçamento ordinário da Assembleia Geral das Nações Unidas, referente ao período de 2008 a 2009, foi de cerca de US\$ 3 bilhões, enquanto o orçamento do Departamento de Operações de Paz – DPKO – foi de cerca de US\$ 7,5 bilhões. Isso ilustra o peso dessas missões nas atividades desempenhadas pela ONU. Não participar dessa agenda fundamental implicaria, necessariamente, perda de influência política internacional.

5.1 Inserção internacional

O Brasil pode ocupar um papel mais relevante no contexto global? Certamente a resposta a essa questão está relacionada ao grau de protagonismo apresentado pelo país em suas relações multilaterais. Estados engendram suas políticas externas a partir de seus interesses materiais ou ideais (DAHL, 1988),¹⁸ com os quais constroem suas interações com outros Estados e demais atores relevantes no ambiente internacional. Por sua vez, o cenário global coloca problemas objetivos aos atores participantes, como, por exemplo, crises financeiras, tensões e conflitos políticos. Tais condições estabelecem riscos e oportunidades, que se tornam objeto de cálculos das lideranças nacionais ao estabelecerem seus projetos. No entanto, os cursos de ação escolhidos e efetivamente adotados pelos agentes jogam um papel fundamental na (re)configuração das relações de poder que constituem o próprio sistema de relações entre os Estados.

17. Equipamentos principais são aqueles que pelo porte e importância não estão incluso nos equipamentos e insumos. Os equipamentos e insumos, de origem brasileira, de difícil quantificação são relacionados como serviços prestados à tropa. Desse modo, são quantificados conforme o efetivo da tropa atendido pelo serviço.

18. Assim como a prática política, qualquer avaliação política não se pode afirmar completamente isenta de aspectos ideais ou normativos. Em maior ou menor grau, a política envolve a elaboração de projetos, do "dever ser", que serve como um dos parâmetros para sua análise, mesmo que baseada em termos preponderantemente descritivos.

A ordem hierárquica do sistema internacional não é independente, nem mesmo determinante, dos comportamentos dos Estados. Sua conduta é definida a partir de uma série de condicionantes, que não se resumem aos fatores de natureza econômica, força potencial, e bélica, força de fato. Mudanças na distribuição do poder econômico no mundo não são suficientes para compreender a reorganização de práticas e de normas que orientam as relações entre os Estados. Entende-se o ambiente global como aberto a debates, negociações e institucionalização de consensos. A partir dessa perspectiva multilateral, abordam-se essas duas dimensões: o projeto político de inserção brasileira (RICUPERO, 2009) e como esse projeto se relaciona com a busca de fortalecimento e maior legitimidade das Nações Unidas, no que diz respeito à manutenção da paz.

Ao pensar a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas é importante reiterar a extrema relevância do tema da segurança internacional. Como campo de discussão intelectual, a questão da guerra marca as relações internacionais, tendo motivado o próprio surgimento da disciplina. Historicamente, segurança é o assunto mais recorrente da área. Apoiando-se na constatação de que os Estados, ao contrário dos cidadãos pertencentes a um Estado particular, não contam com uma autoridade superior que, pela força, possa garantir sua sobrevivência frente às possíveis ameaças decorrentes de sua própria coexistência, as abordagens realistas, em suas mais diversas vertentes, expõem que a segurança é um problema central nas relações internacionais (DINIZ, 2007).¹⁹

Admitir a luta pelo poder como uma constante no relacionamento entre os Estados impõe uma agenda desafiadora à política internacional. O Brasil tem se posicionado ativamente em relação a essa agenda, apostando na relevância das ações multilaterais, baseadas em acordos de cooperação. A política externa brasileira contemporânea tem, como um de seus objetivos explícitos, uma maior participação nos foros de deliberação em âmbito mundial. No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um intenso programa diplomático foi colocado em prática, abarcando o fortalecimento de relações multilaterais, uma campanha explícita por reforma e participação efetiva no Conselho de Segurança das Nações Unidas, fortalecimento da cooperação sul – sul, entre outras medidas (ALMEIDA, 2004; VAZ, 2006).

De uma maneira geral, uma maior participação no cenário internacional pode fazer parte do ensejo de qualquer Estado, dado o contexto avançado do processo de globalização. No entanto, certos elementos específicos fornecem fôlego ao projeto brasileiro. O país tem passado por algumas transformações estruturais, que atravessam os campos político, econômico e social. Com a superação de certos

19. Entende-se aqui, por abordagens realistas, uma série de trabalhos como os de como Edward Carr, Hans Morgenthau, Kenneth Waltz, Stephen Walt, John Mearsheimer, entre outros.

problemas domésticos históricos, as mudanças favorecem o fortalecimento institucional do Estado brasileiro, que aumenta a sua capacidade de projeção internacional. Nesse sentido, alguns fatores podem ser enumerados. Após 20 anos de regime militar, o Brasil se consolidou entre as grandes democracias do mundo, auferindo maior legitimidade diante dos princípios que orientam o estabelecimento dos organismos internacionais. A dívida externa com o Fundo Monetário Internacional (FMI) foi quitada.²⁰ A estabilização econômica alcançada após a implementação do Plano Real (1994). O comportamento do país diante da recente crise financeira internacional indicou solidez dessa estabilização, somada às medidas acertadas do governo na contenção dos efeitos negativos da crise.²¹ O país também apresentou melhoria dos seus indicadores sociais, inclusive no que diz respeito à diminuição da desigualdade a partir da década de 2000 (SOARES, 2006).

O enfrentamento bem-sucedido de algumas questões domésticas vem sendo acompanhado de uma busca de maior influência brasileira no cenário internacional. A operacionalização da participação em operações de paz é uma faceta dessa vertente multilateral brasileira. Porém, neste ponto cabe a seguinte ponderação: mesmo passados 25 anos do fim do regime militar, assuntos relacionados às Forças Armadas persistem sendo vistos de forma relutante e restritiva por segmentos da população e grande parte de seus representantes. Pompeu explora esse ponto em relação aos obstáculos políticos para liberação orçamentária da marinha, relatando a dificuldade de inclusão da defesa nacional na agenda política do país (POMPEU, 2009). Pesquisa realizada por Diniz mostra que os gastos com as Forças Armadas, dado o planejamento estratégico, apresentam grande desequilíbrio, com sobrecarga em efetivos em detrimento da necessária renovação de equipamentos (DINIZ, 2008). Na verdade, apenas recentemente tem sido feitos esforços orçamentários de reaparelhamento das forças, cujo tratado de cooperação militar entre Brasil e França é um importante marco.²²

Manter a tradição brasileira em operações de paz dá continuidade à imagem do Brasil como Estado que privilegia as estratégias pacíficas de resolução de conflitos. Uma análise mais sistemática do impacto do prestígio de

20. Em 2009, o Brasil realizou seu primeiro empréstimo ao FMI. O anúncio foi feito no encontro do G-20 em Londres, que marcou uma participação mais incisiva de economias de desenvolvimento mediano em deliberações sobre políticas econômicas internacionais, antes muito restritas ao G-7. Mesmo sendo um foro informal, as decisões do G-20 se tornam relevantes na medida em que tem impactos sobre organismos como o FMI, o Banco Mundial, o Banco de Compensação Internacional (BIS) etc. Ademais, o G-20 tem se tornado importante para o debate e busca de soluções para contornar crises financeiras mundiais.

21. Acúmulo de reservas internacionais, redução da taxa básica de juros e dos depósitos compulsórios, aumento dos gastos estatais, redução de tributos, como, por exemplo, no caso do Imposto sobre Produtos Industrializados no setor automotivo.

22. Datado de 15 de julho de 2005, trata-se do acordo assinado entre os presidentes Jacques Chirac e Luiz Inácio Lula da Silva em Paris. A aproximação entre o Brasil e a França tem se intensificado desde então, com a promulgação do Decreto nº 6.011, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece cooperação na aeronáutica militar, com a declaração de intenção entre os dois países, assinada em 19 de junho do mesmo ano, e com os recentes contratos no setor de tecnologias avançadas, formalizados a partir de dezembro de 2008 com o presidente Nicolas Sarkozy.

um determinado país sobre as relações internacionais foge ao escopo deste estudo. Mensurar a imagem positiva projetada por uma nação exigiria, como uma das alternativas metodológicas, a elaboração de um *survey* para captar as opiniões dos chefes de Estados – além de outros atores políticos e econômicos relevantes – sobre os países, criar escalas e compará-las para determinar o grau relativo de visibilidade e prestígio daquela nação específica. Ademais, pode-se inferir que, em um projeto de inserção internacional, o *status* relativo do país é um dos principais fatores em jogo. Na literatura, este *status* tem a ver com a construção da identidade de determinado Estado no sistema internacional. Por sua vez, essa identidade tem influência sobre redes de reciprocidade das quais o Estado pode se beneficiar (WENDT, 1992).

As ações dos Estados se dão no sentido de fortalecer ou enfraquecer suas relações mútuas. A própria dinâmica das Nações Unidas depende dessa orientação dos agentes estatais. Quando se discute as operações de paz organizadas por esta instituição multilateral, se está tratando de uma atividade orientada pela possibilidade de contribuir para a busca da paz no sistema mundial. O foco em questão não são as guerras em si, resultantes de processos extremos advindos dos conflitos de interesse e desequilíbrio de força entre e intraEstados. Nas operações de paz, há coordenação entre diferentes Estados direcionados para o fortalecimento ou institucionalização de práticas multilaterais de cooperação. Assim, apesar de os aspectos logísticos e de uso da força aproximarem as operações de paz das atividades de guerra (PROENÇA JR., 2002), o mesmo não se pode afirmar quanto ao seu aspecto político, uma vez embasado no consentimento do país em que ocorre a operação e na neutralidade dos Estados contribuintes.²³ As operações de paz realçam o papel desempenhado por instituições multilaterais que fundamentam a ordem internacional e apontam desdobramentos alternativos aos processos de fragilidade dos Estados, em constante processo de construção (WENDT, 1992).

Operações de paz no contexto das Nações Unidas dizem respeito, portanto, ao fortalecimento de relações diplomáticas entre Estados. Em primeiro lugar, entre os Estados que se articulam para contribuir com a missão de paz. Em segundo lugar, mantêm aqueles que se encontram fragilizados incorporados à ordem internacional, o que conseqüentemente aumenta a credibilidade dos organismos envolvidos. O Brasil pode desempenhar um papel relevante nesse processo? Como sugerido anteriormente, trata-se de investimento em uma política pública, que cabe ser avaliada enquanto tal, levando em conta os interesses do país frente às responsabilidades que assume junto às Nações Unidas e aos seus percalços.

23. Obviamente não se trata de uma neutralidade absoluta, que se reverteria em indiferença com relação ao conflito que, em algum momento, ocasionou a operação de paz. Já as operações do tipo *peace-enforcement* simplesmente dispensam o consenso das partes diretamente envolvidas no conflito.

O Brasil não é, nem tem o projeto de ser, uma potência bélica. Porém, como membro das Nações Unidas com importante peso político e econômico regional, o país deve assumir responsabilidades crescentes em relação à garantia da paz, principalmente no continente americano. Não corresponder às expectativas lançadas no cenário internacional²⁴ significaria, por exemplo, abdicar do projeto de candidatura a um assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Objetivo que o Brasil compartilha com países, como Japão, Alemanha e Índia.²⁵

5.2 Adestramento

Nesta seção, serão traçados alguns comentários sobre os impactos da institucionalização de uma política de participação em operações de paz sobre a organização militar. A defesa nacional é o objetivo primordial das Forças Armadas, seguido da garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, também da lei e da ordem. Sem perder de vista esses objetivos constitucionais, mas levando em conta algumas mudanças em curso na área de segurança internacional, as possíveis vantagens para o aprimoramento das Forças Armadas advindas da participação consolidada em operações de paz devem ser consideradas.

A partir de 1999, as Forças Singulares estão integradas por meio do Ministério da Defesa, pasta ocupada por um ministro civil. Isso reflete certo avanço no processo de controle social das Forças Armadas pela sociedade e demonstra maior alinhamento com as expectativas geradas quanto ao papel a ser desempenhado pelos militares em uma sociedade democrática. Diante disso, cada Força Singular, mesmo com suas competências específicas, passa a trabalhar na perspectiva de um projeto integrado. Isso coloca desafios quanto à estrutura organizacional e de gestão das Forças Armadas. Elas devem se adaptar à nova realidade, com o aperfeiçoamento intelectual e tecnológico necessário para consecução dos novos objetivos, inscritos na Estratégia Nacional de Defesa. Tal esforço inclui um investimento crescente na participação em operações de paz. Ou seja, a Política de Defesa Nacional também envolve projetar o Brasil como interlocutor na política internacional, principalmente com a contribuição para manutenção da paz e da segurança coletiva.

Esse contexto ainda envolve uma redefinição das questões de defesa e segurança internacional (SARDENBERG, 2005). Há um novo contrapeso entre esses dois fatores. Questões de segurança, que envolvem ameaças transnacionais compartilhadas

24. Trata-se de expectativas já elencadas ao longo deste estudo, resultantes de uma nova situação econômica e política do Brasil no mundo. Por ocasião da participação na MINUSTAH, o presidente francês Jacques Chirac informou ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva sobre o interesse da ONU, e seu próprio intuito, de que o Brasil assumisse o comando na missão no Haiti. Além da França, houve manifestações por parte dos Estados Unidos e do Chile nesse mesmo sentido.

25. O G-4 formalizou, junto à Assembleia Geral das Nações Unidas, propostas de reforma do Conselho de Segurança, que sofreram resistência por parte de vários países, inclusive Estados Unidos e China.

pelos Estados, como terrorismo, narcotráfico e tráfico de armas, contrabando, têm ganhado destaque na agenda internacional. Além disso, após a Guerra Fria, a menor probabilidade da ocorrência de guerras de proporções hemisféricas faz com que as atenções se voltem para problemas relacionados com a segurança no âmbito regional. Com essas mudanças, emerge a necessidade de se repensar o papel e a estrutura das Forças Armadas. O quadro a seguir consiste em uma tentativa de análise do caso brasileiro.

QUADRO 2
Organização militar brasileira em dois períodos

Período/ Área Temática	Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria (1942-1990)	Pós-Guerra Fria (a partir de 1990)
Ameaça percebida	Invasão inimiga (até 1982), violação de fronteira	Conflito subnacional ou subestatal
Definição de missão principal	Defesa do próprio território, apoio à aliança (1942-45), missões de paz	Vigilância e proteção em fronteiras e espaço aéreo, novas missões de paz
Estrutura da força	Grandes efetivos, com serviço militar obrigatório	Grandes efetivos, com serviço militar obrigatório

Fonte: Medeiros Filho (2009).

Como o país continua a ser contribuinte das missões de paz, o que afirma o posicionamento brasileiro quanto à cooperação internacional, cabe às Forças Armadas implementar os ajustes em termos de sua doutrina e adestramento. Não se trata de uma tarefa simples, pois além das questões estritamente táticas do treinamento, as operações de paz envolvem características que exigem componentes adicionais: domínio de outro idioma, adequação à restrição do uso dos armamentos, que é aplicado nas situações de ameaça à integridade física do próprio grupo que compõe a missão e, algumas vezes, com o objetivo de garantir a consecução dos objetivos constantes no mandato da missão (BRAGA, 2009).

Não importa que, do ponto de vista político, operações de paz não sejam guerra. Efetivamente, Estados põem em ação seu aparato de uso da força em missões de paz.²⁶ Assim sendo:

A consideração tática dos meios de força em PKO [operações de paz] é, como seria de se esperar, a mesma que se faz para qualquer outra situação bélica. Resulta de um determinado arranjo de pessoas, materiais, equipamentos (especialmente, mas não exclusivamente, armamentos) e ambiente (PROENÇA JR., 2002, p. 172).

Como passo mais claro no sentido de proporcionar o aprimoramento técnico-militar necessário para atuação em operações de paz, foi criado em 2005 o Centro de Instrução de Operações de Paz do Exército, no Rio de Janeiro, com os seguintes objetivos: preparar observadores militares e contingentes para participação em operações de

26. Deve ser lembrado que o termo "uso da força" compreende tanto atos físicos de exercício da força quanto o seu potencial. Por exemplo, a arma no coldre, e a medida de uso da força que ela contém, é efetivamente utilizada na mesma medida em que, diante de um policial armado, qualquer pessoa leva em conta o fato de que a arma está lá, e em função disso, modifica seu comportamento.

paz, contribuir para pesquisa e doutrina na área, participar da avaliação de militares e tropas envolvidas, cooperar com as demais forças singulares e com a academia.

Militares com experiência no terreno são selecionados para ministrarem os cursos e supervisionarem os estágios no CIOpPAZ, que ainda conta com um intercâmbio com órgãos civis e polícias militares para troca de informações e experiências. O currículo envolve conteúdos das áreas de comunicação – línguas e outros –, capacidade operacional, regras de engajamento, cooperação – por tratar-se de operações conjuntas com civis e militares de outros países –, código de conduta. Policiais civis e militares também são capacitados nesses cursos e estágios.

Existem muitos desafios na preparação de contingentes para integrarem operações de paz, dadas as condições encontradas no próprio terreno. Um deles é justamente lidar com militares de nacionalidades distintas, a fim de evitar que diferenças de formação, experiência e valores éticos e morais resultem em ações desconexas ou mesmo em conflitos entre contribuintes da missão.²⁷ E a lista de tarefas básicas atribuídas a um batalhão militar na realização de uma operação de paz é extensa: auxiliar os outros componentes da força de paz, policiais e civis, no cumprimento de suas tarefas; proteger o pessoal da ONU e de outros organismos internacionais; realizar serviços de escolta e proteção de comboios; estabelecer a segurança de complexos humanitários, além de proteger as próprias instalações (LOPES, 2006). Os militares ainda têm de ser preparados para a tarefa, nada simples, de manter a ordem pública, que é legal e tradicionalmente atribuída às polícias militares.

Diante da necessidade de adestramento, também foi criada a Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), no Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo no Rio de Janeiro. Assim como o CIOpPAZ, a escola do CFN participa das atividades da Associação Latino-Americana de Centros de Treinamento para Operações de Paz (Alcopaz).²⁸

Tanto o CIOpPAZ como a escola do CFN são iniciativas fundamentais para consolidar e aprimorar o conhecimento oriundo da experiência adquirida pelo Brasil em missões de paz. Trata-se de instituições recentes na estrutura militar, que ainda necessitam de maiores investimentos, dada sua visibilidade junto a parceiros internacionais, pois recebem visitas de cooperação técnica por parte de integrantes das forças de outros países.²⁹

27. Quanto ao problema da coordenação, é bom lembrar que oficiais de diferentes nacionalidades apresentam variações em suas posturas táticas. A partir de regras de engajamento emitidas pela ONU, comandantes operacionais devem delinear, por exemplo, os parâmetros nos quais o contingente militar estará autorizado a utilizar a força. Para evitar problemas que poderiam surgir por meio da imposição de seguir uma linha de comando que extrapola a força da qual faz parte, a responsabilidade pelo emprego tático das tropas é atribuída aos próprios comandantes das forças nacionais.

28. Criada em 2008, a Alcopaz é composta pela Argentina, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Peru e Uruguai.

29. Em visita realizada pelos técnicos do Ipea ao CIOpPAZ, verificou-se que militares que atuam na unidade, assim como aqueles que realizam visita técnica, são acomodados em *containers*. A princípio, seriam empregados apenas para fins de adestramento, em simulação das condições em terreno. Infelizmente, esses tipos de *containers* são utilizados como alojamento nas operações reais.

Com a criação desses locais de adestramento é possível inferir que há interesse brasileiro em manter e aprimorar a participação nas operações de paz das Nações Unidas, assim como naquelas realizadas por outras organizações internacionais. O diversificado treinamento e a efetiva participação em operações de paz complementam a formação de pessoal quanto à Política de Defesa Nacional e ainda propiciam aos militares a oportunidade de intercâmbio com integrantes de outras forças nacionais, interagindo com os componentes diplomáticos e humanitários atuantes no campo da operação. Essa atuação e a conseqüente visibilidade internacional ainda servem de estímulo para modernização e discussão de um novo espaço para as Forças Armadas brasileiras.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa trouxe à tona diversas questões que envolvem a avaliação da presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas. As conclusões não tem a intenção de esgotar as percepções e os desafios acerca do tema. Na verdade, essas questões mais apontam para problemas que estão relacionados com a temática. A abrangência da avaliação implica menor profundidade de análises mais concentradas, entretanto, oferece uma noção ampla e genérica da participação brasileira nas missões de paz.

Algumas hipóteses podem ser traduzidas como contrárias ao que, grosso modo, se conhecia a respeito do tema. Primeiro, a tradição brasileira em operações de paz pode ser comprovada. Segundo, a partir das operações de segunda geração, o Brasil participa de missões nos locais em que há certas afinidades, quaisquer que sejam. Terceiro, há variedade com relação ao perfil dos enviados. O que nos leva ao próximo quesito. Quarto, as funções desempenhadas pelo Brasil são diversas. Quinto, a posição brasileira nas missões é ativa, exceto naquelas em que o país não teve condição real de assumir maiores responsabilidades, primordialmente as que envolvem investimento, sejam recursos humanos, sejam financeiros. Sexto, a institucionalização de centros preparatórios para participação em operações de paz ocorre como um desdobramento da necessidade de fazer frente ao compromisso assumido pelo Estado brasileiro, que demonstra empenho em cooperar com pessoal altamente qualificado para as missões. Sétimo, o envolvimento sistemático com as operações de paz contribui para o aperfeiçoamento das Forças Armadas, que, além de acumular experiência no terreno, passa a desenvolver doutrina e adestramento próprios para o desempenho desse mandato, favorecendo ativamente para um projeto mais amplo de inserção internacional brasileira.

6.1 Desafios à participação brasileira em operações de paz

O tratamento oferecido às operações de paz foi, por algum tempo, menos incisivo e talvez menos exigente. A partir da participação brasileira no Congo, o país estabeleceu as linhas de um papel pró-ativo no cenário das missões de paz. No entanto, há diversos desafios ligados a essa posição, que em maioria depende de novas políticas públicas direcionadas para a política externa brasileira.

Junto à evolução das operações de paz, há a maturidade da inserção brasileira nas missões, que pode ser visto com o direcionamento racional para locais com afinidade histórico-cultural e aproximação regional. As intervenções brasileiras são desencadeadas mediante a legitimação dessas ações no cenário doméstico. No Brasil, aliás, onde há menor legitimidade na atuação de uma operação de imposição da paz (*peace enforcement*), todavia, não há impedimento ao uso das operações de paz para a aproximação do país com a região onde se realiza a missão. Essa aproximação, não apenas política, mas primordialmente, de laços culturais, pode ser moldada a fim de incentivar troca comercial e investimentos. Nesse sentido, surge uma oportunidade ao Brasil para assumir a liderança de novos processos no âmbito das operações de paz: *peace development* (desenvolvimento da paz) e *peace investment* (investimento da paz).

Esses conceitos se desenvolvem em meio a um cenário internacional e doméstico que patrocina a paz por meio do desenvolvimento sustentável. Marcos como os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e a política externa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – com intensa defesa do desenvolvimento social sustentável –, respectivamente, corroboram para uma ingerência brasileira não apenas para lograr a paz, mas também para fomentar o desenvolvimento dessas regiões fragilizadas de modo a sustentar a paz com base no desenvolvimento econômico e social. *Peace development* teria como premissa a parceria público-privada, em que a liderança do Estado seria essencial para apoiar a internacionalização das empresas brasileiras com perfil voltado às necessidades da região da missão. A existência do *peace development* só seria possível mediante o fluxo de capital do Brasil e de outros países interessados para essas regiões, ou seja, por meio do *peace investment*. O investimento da paz confere ao Estado o poder de centralizar essas ações. O ideal dessa atuação não seria qualquer tipo de investimento externo direto na região da operação de paz, mas sim a transferência de experiências relacionadas com a promoção do desenvolvimento social sustentável que inspira a permanência da paz e tende a diminuição da incidência de conflitos ou mesmo o retorno das situações anteriores à estabilização.

Essa relação já pode ser visualizada no presente. No âmbito da União Europeia, que se formalizou após o final da Segunda Guerra Mundial, ao atrelar Estados antes inimigos em ações comuns, logrou-se diminuir a sensação de

insegurança da região. A estabilidade local foi alcançada com a promoção conjunta do desenvolvimento econômico-social daqueles países outrora inimigos. Os princípios de *peace development* e de *peace investment* têm relação real com a ordem baseada em blocos, na qual antigos inimigos de guerra convivem como parceiros nas suas relações internacionais intra e extrablocos.

O Estado seria, portanto, patrocinador dessa política pública para a paz, atrelada ao desenvolvimento e fundada no investimento de origem público-privada. Dessa maneira, o multilateralismo exercido pelas Nações Unidas não apenas buscaria imposição, promoção, manutenção e (re)construção da paz, mas proeminentemente estaria preocupado com o desenvolvimento da paz por meio do investimento da paz.

A realização racional dessa maneira de atuar nas operações de paz exige a ocorrência de mais dois desafios, quais sejam: a maior participação brasileira e a ampliação do efetivo enviado. Esses aspectos não se sustentam independentemente, porém atrelados a algumas especificações.

O aumento da participação deve vir embasado no grau de compromisso desejável para o Brasil. A exigência de outros atores externos é coerente com o atual papel que o país possui no cenário internacional, desse modo não é que se queira abranger toda e qualquer presença brasileira em operações de paz, mas sim, acentuar essa presença, principalmente, naquelas regiões nas quais há um esforço de parceria. A aproximação com locais de tradicional diálogo diplomático merece certa continuidade. A novidade deve vir por meio de ações em lugares em que há certo afastamento.

Além disso, com intuito de o país assumir uma postura mais condizente com sua campanha para um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, ainda precisa agir conforme o princípio de responsabilidade para proteger (*Responsability to protect*), visto que os benefícios do assento permanente vêm atrelados às novas responsabilidades.³⁰ O Brasil nem se destaca como grande contribuinte de pessoal, nem como um relevante provedor de financiamento. Ademais, o Brasil pode ou deve estimular os modos que são auferidos como um “padrão brasileiro de execução de operação de paz” para além das operações de paz em que está presente, de maneira a contribuir com a maturidade das ações nas missões. Somada à maior projeção do Brasil no contexto internacional, a integração dos militares com outros setores do Estado e com vários atores civis para atuação conjunta em operações de paz pode abrir as portas para uma relação mais estreita e transparente das Forças Armadas para com a sociedade brasileira.

30. Kenkel (2009) faz uma análise acerca da relação do princípio de *Responsability to Protect* com a atual política externa brasileira, no qual é interessante notar a contrapartida com o conceito de não indiferença presente na administração de Luiz Inácio Lula da Silva. Ainda sugere a ligação das ações na MINUSTAH, embora não de maneira claramente determinada, em conformidade com o princípio de responsabilidade para proteger.

O alargamento do efetivo não se insere no aumento absoluto de enviados, contrariamente pauta-se na diversidade dos enviados, sejam civis, sejam militares. Além disso, no envolvimento de enviados brasileiros no comando dessas operações, comando esse que pode ser o militar, o administrativo, o eleitoral, a representação do secretário-geral. Enfim, é a menção ao envolvimento na liderança da operação. Para isso, o Brasil há que manter, além de possivelmente aumentar, os investimentos diretos com as operações de paz nas quais participa de modo presente.³¹

31. Ou ainda, aumentar sua contribuição na cota no sistema ONU, para que seja de direito o alargamento dessa participação.

REFERÊNCIAS

ABREU, G. M. A decisão do Brasil de participar da Minustah no contexto da implementação de políticas públicas. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 21, n. 46, p. 108-140.

AGUILAR, S. L. C. **Uma cultura brasileira em operações de paz**. Associação Brasileira de Estudos de Defesa. [s.d.]. Disponível em: <www.abed-defesa.org>.

ALMEIDA, P. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 1, n. 47, p. 162-184, 2004.

ARRAES, V. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, n. 48, p. 152-168, 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS DIPLOMATAS BRASILEIROS (ADB). O desafio haitiano, **Boletim da ADB**, ano 15, n. 64, p. 23-28, jan./fev./mar. 2009.

ANNUAL Report of the Secretary General on the Work of the Organization, Peacekeeping Operations, 2008.

BERTAZZO, J. A nova agenda internacional de segurança põe a democracia brasileira em risco? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, n. 50, p. 25-41, 2007.

BIGATÃO, J. P. O Brasil e o sistema de resolução de conflitos das Nações Unidas: a atuação das Forças Armadas brasileiras no Haiti. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDANTES DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Campinas, 2006.

BRAGA, C. C. V. MINUSTAH's success in improving the security environment in Haiti and the 'brazilian way of peacekeeping: a view from the field. **ISA-ABRI International Meeting**. Rio de Janeiro, jul. 2009.

BRAHIMI REPORT. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. General Assembly Security Council: 2000.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Repertório de política externa: posições do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2007.

BRIGAGÃO, C. O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa. **Candelária – Revista do instituto de Humanidades**. Ano 1, p. 43, set./dez. 2004.

- BROWNLIE, I. **Principles of Public International Law**. Oxford, 2010.
- BULL, H. **A sociedade anárquica**. São Paulo: IMESP, 2002.
- CARDOSO, A. J. S. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1998.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- CEPIK, M. Segredos Públicos: um dilema para a democracia. **Revista Insight-Inteligência**, n. 14, p. 148-155, 2001.
- DAHL, R. **Análise política moderna**. Brasília: UnB, 1988.
- DINIZ, E. P. **Política internacional**. Belo Horizonte: Pucminas, 2007.
- _____. Defesa, orçamento e projeto de força: rumo às forças ‘desarmadas’? GT Forças Armadas, Estado e Sociedade. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS, 32. Caxambu, 2008.
- DURAND, M-F. *et al.* **Atlas da mundialização**: compreender o espaço mundial contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009 (tradução de Carlos Alberto Sanchez Milani).
- ESCOTO, R. **Construção do Estado e democratização do Haiti**: uma análise das intervenções da ONU sob o enfoque da segurança humana (1993-1996 e 2004-2008). Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA. **Paz e segurança para o Brasil**. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2009.
- Relatório Fatalities by Nationality and Mission**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/>>. Acesso em: 15 set. 2009.
- FEDOZZI, M. C. G. Operações de paz. **Caderno de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (Brasil), n. 04, 2006.
- FONSECA JR., G. **O interesse e a regra**: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. Estados – Nação no sistema estatal global. *In: O Estado-Nação e a violência*. São Paulo: EDUSP, 2008.

HIRST, M. A intervenção Sul-Americana no Haiti. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 6, p. 1-15, jun. 2007.

IPEA. **Impactos da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de automóveis**. Brasília, 2009 (Nota Técnica).

JERVIS, R. **The logic of images on international relations**. New York: Columbia University Press, 1970.

KEOHANE, R. Reciprocity in international relations. **International Organization**, v. 40, n. 1, p. 1-27, 1986.

KENKEL, K. M. Global player ou espectador nas margens? A responsabilidade de proteger: definição e implicações para o Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, n. 12, p. 6-57, 2008.

LA HOZ, J. Las operaciones de paz: éxitos y fracasos. *In: TAMAYO, A. (Org.). Conocer la guerra, construir la seguridad: aproximaciones desde la sociedad civil*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2008.

LANNES, U. L. P. **O Brasil e as operações de manutenção da paz**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP. [s.d.]. Disponível em: <www.ica.usp.br/artigos>.

LOPES, C. S. Geopolítica da paz mundial: estratégia e logística da construção da paz. **Caderno de Estratégicos**, n. 46, p.108-140, 2º sem./2006.

MEDEIROS FILHO, O. **Cenários geopolíticos e empregos das forças armadas na América do Sul**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia, São Paulo, 2004.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Nova York: United Nations Press, 1946.

_____. **Fatalities by Nationality and Mission**. Nova York, jun. 2009a.

_____. **Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 2008**. Disponível em <http://www.un.org/documents/secretariat.htm> Acessado em: 10 nov.2010.

_____. **Peacekeeping timeline 1948-2008**. Disponível em: <http://www.un.org/events/peacekeeping60> Acessado em: 10 set. 2009b.

PENA FILHO, P. Segurança coletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos – o caso africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 31-50, 2004.

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (PDN). Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, 1º jul. 2005.

POMPEU, L. F. **Aspectos políticos do orçamento de defesa**: o orçamento da Marinha do Brasil e a política de defesa nacional. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PROENÇA JR., D. O enquadramento das missões de paz (PKO) nas teorias de guerra e de polícia. **Revista Brasileira Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 147-197, 2002.

PROENÇA JR., D.; DINIZ, E. **Política de defesa no Brasil**: uma análise crítica. Rio de Janeiro: Humanidades, 1998.

RICUPERO, R. A dificuldade de construir consenso em uma era de extremos. **Economia Política Internacional: Análise Estratégica**, n. 9, p. 4-28, jul./dez. 2006.

_____. Inserção internacional brasileira. *In*: CARDOSO, J. C. (Org.). **Desafios do desenvolvimento brasileiro**: contribuições do Conselho de Orientação do IPEA. Brasília: Ipea, 2009.

ROCHA, A. J. R. **Operações de paz em situações de conflito**: como e até quando intervir. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 7. Brasília: 2007.

_____. **Missões de paz em Estados frágeis**: elementos para se refletir sobre a presença do Brasil no Haiti. Brasília, 2008.

_____. **Instituições e cultura política importam**: Realpolitik, fragilidade estatal e processos políticos no Haiti. 2009 (Artigo apresentado na Convenção Anual da ISA).

SARDENBERG, R. M. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos Avançados**, v. 53, n. 19, p. 347-367, 2005.

SEITENFUS, R. De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz. *In: O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 39-58.

SHIMBORI, M. *et all.* Measuring a nation's prestige. **The American Journal of Sociology**, v. 69, n. 1, p. 63-68, 1963.

SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período de 2001 a 2004**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1166).

VAZ, A. C. O governo Lula: uma nova política exterior? *In: BRIGAGÃO, C., PROENÇA JR., D. (Org.). O Brasil e os novos conflitos internacionais*. Rio de Janeiro: Gama/Fundação Konrad Adenauer, 2006.

WENDT, A. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

_____. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 2, n. 46, p. 391-425, 1992.

_____. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

YOUNG, O. Political leadership and regime formation: on development of institutions in international society. **International Organization**, v. 45, n. 3, p. 281-308, 1991.

ANEXO

QUADRO 1A

A presença brasileira nas operações de paz da ONU

Acrônimo	Operação	Local/ região	Período
UNEF I	I Força de Emergência das Nações Unidas	Canal de Suez, Sinai, Faixa de Gaza	1956-1967
ONUC	Operações das Nações Unidas no Congo	Congo	1960-1964
UNSF	Força de Seguranças das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental	Nova Guiné Ocidental	1962
UNFICYP	Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre	Chipre	1964- <i>Presente</i>
DOMREP	Missão do Representante do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana	República Dominicana	1965-1966
Unipom	Missão de Observação das Nações Unidas na Índia e no Paquistão	Índia – Paquistão	1965-1966
Unavem I	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I	Angola	1989-1991
Onuca	Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central	América Central	1989-1992
Unavem II	Missão de Verificação das Nações Unidas II	Angola	1991-1995
Minurso	Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental	Saara Ocidental	1991- <i>Presente</i>
Onusal	Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador	El Salvador	1991-1995
Unprofor	Força de Proteção das Nações Unidas	Ex-Iugoslávia	1992-1995
Onumuz	Operação das Nações Unidas em Moçambique	Moçambique	1992-1994
Unomur	Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda – Ruanda	Uganda – Ruanda	1993-1994
UNTAC	Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja	Camboja	1992-1993
Unomil	Operação das Nações Unidas na Libéria	Libéria	1993-1997
Unomsa	Missão de Observação das Nações Unidas na África do Sul	África do Sul	1992-1995
Unavem III	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola	Angola	1995-1997
Uncro	Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia	Croácia	1995-1996
UNPREDEP	Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas	Ex-Iugoslávia – Macedônia	1995-1999
Untaes	Administração Transitória da Eslovênia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental	Eslovênia Oriental – Croácia	1996-1998
UNMOP	Missão das Nações Unidas em Prevlaka	Península de Prevlaka (Croácia)	1996-2002
Minugua	Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala	Guatemala	1997
Monua	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola	Angola	1997-1999
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste	Timor Leste	1999-2002
UNOGBIS	Escritório de Apoio das Nações Unidas para a Reconstrução da Paz na Guiné-Bissau	Guiné-Bissau	1999- <i>Presente</i>
UNAMET	Missão das Nações Unidas no Timor Leste	Timor Leste	1999
Unowa	Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral para a África Ocidental	África Ocidental	2001- <i>Presente</i>
UNMISSET	Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor Leste	Timor Leste	2003-2005
Unmil	Missão das Nações Unidas na Libéria	Libéria	2003- <i>Presente</i>
Unoci	Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim	Costa do Marfim	2004- <i>Presente</i>
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti	Haiti	2004- <i>Presente</i>
Unmjs	Missão das Nações Unidas no Sudão	Sudão	2005- <i>Presente</i>
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste	Timor Leste	2006- <i>Presente</i>
Unmin	Missão das Nações Unidas no Nepal	Nepal	2007- <i>Presente</i>
MINURCAT	Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade	República Centro-Africana e Chade	2007- <i>Presente</i>
Total de operações de paz com a presença brasileira		36	

Fonte: Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (2009).
Elaboração própria.

ALÉM DA AUTOSSUFICIÊNCIA – O BRASIL COMO PROTAGONISTA NO SETOR ENERGÉTICO

1 INTRODUÇÃO

Entre os temas da agenda geopolítica mundial neste início do século XXI, a energia ocupa posição central. De um lado, as restrições na oferta de petróleo e o crescimento econômico intensivo em energia – com destaque para o desempenho extraordinário dos chamados países “emergentes”, particularmente, os asiáticos que pressionaram a demanda para cima, estimulando, apenas de forma tímida, o investimento em fontes energéticas alternativas. De outro lado, o consumo crescente de combustíveis fósseis – petróleo, carvão e gás natural, principais emissores dos gases causadores do efeito estufa – torna-se o centro das preocupações políticas com as mudanças climáticas.

Em seu conjunto, as transformações no panorama energético mundial vêm impactando a geopolítica, na medida em que contrapõem diferentes estratégias de inserção dos grandes consumidores (os Estados Unidos, a União Europeia e a China) e favorece a rearticulação dos exportadores. As mudanças na ordem energética se desenvolvem em um contexto de crise relacionada aos efeitos dos recursos fósseis no aquecimento global e suas implicações para a sustentabilidade ambiental e social.

O Brasil preocupou-se, desde o início de seu processo de industrialização, em amenizar a dependência da energia importada. Ao longo do século XX, em particular a partir da década de 1930, a estratégia energética teve como objetivo garantir suporte ao processo de desenvolvimento. Essa política intensificou-se com a criação da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), em 3 de outubro de 1953, pelo presidente Getúlio Vargas, resultado da histórica campanha popular “O petróleo é nosso”, que havia começado em 1946. Em seu primeiro momento, a Petrobras privilegiou investimentos nas atividades de refino e de distribuição, com o objetivo de respaldar a industrialização e a modernização do país. Por mais de um século, o Brasil foi importador líquido de petróleo. Nos momentos de choque de oferta, respondeu com investimentos em outras fontes de energia, notadamente hidroelétrica, e, em particular o álcool, após o choque de 1973, com o Programa Nacional do Álcool (Proálcool) e, outras fontes como a energia nuclear e, com menos êxito, o carvão. O Brasil se destaca hoje no cenário internacional de

energia como um país de matriz mais limpa¹ (tabela 1), cuja emissão de dióxido de carbono encontra-se significativamente abaixo da média mundial.

TABELA 1
Participação do Brasil nas fontes mundiais de energia

Fonte de energia	Brasil	Mundo
Energia não renovável	54	87
Petróleo	37	36
Gás natural	9	21
Carvão mineral	6	23
Urânio e derivados	2	7
Energia renovável	46	13
Hidrelétrica	15	–
Lenha e carvão vegetal	12	–
Derivados da cana-de-açúcar	16	–
Outros	3	–
Total	100	100

Fonte: López (2009) com base no Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA, 2008).

Ao se esforçar para diminuir sua dependência, o Brasil desenvolveu uma *expertise* tal que se projetou, no início do século XXI, como um importante ator energético. Logrou o que hoje é o desejo de qualquer país: uma matriz energética diversificada, com alto índice de uso de fontes renováveis e uma expansão da produção maior que a do consumo. O Brasil promoveu a expansão do biocombustível como alternativa real para a gasolina, sendo o primeiro país do mundo a substituir a gasolina como a principal fonte energética para a frota automobilística, gerando, colateralmente, um produto de exportação altamente competitivo. No momento em que se renova o interesse mundial em energia nuclear para fins pacíficos, o país se encontra na condição de produtor e detentor de significativas reservas de urânio e controlador da tecnologia de todo seu ciclo de enriquecimento, situação apenas menos confortável do que a da Rússia e a dos Estados Unidos. Por fim, as recentes descobertas de petróleo na camada do pré-sal, sustentadas pela liderança do Brasil na exploração de petróleo em alto mar, tendem garantir ao país, pela primeira vez em sua história, a posição de exportador líquido de energia.

Este artigo procura avaliar as três fontes de energia com potencial de ampliar a participação do Brasil no mercado energético mundial: petróleo, biocombustível e energia nuclear. Na seção 2, é apresentado um panorama global do setor. Em seguida, uma avaliação de cada uma das três fontes do ponto de vista brasileiro, levando em

1. Não existe nenhum processo de geração de energia que possa ser chamado de "limpo" no sentido literal da palavra. A questão é sempre relativa às fontes alternativas. Nesse sentido, as energias renováveis tendem a ser consideradas menos poluidoras do que as não renováveis.

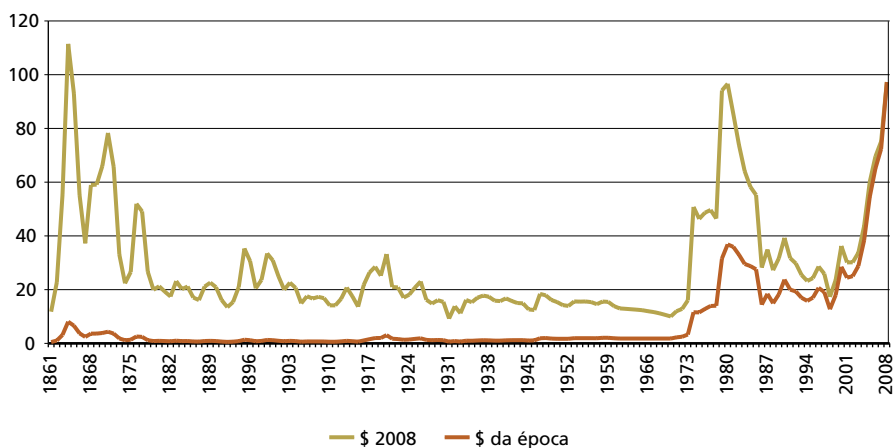
conta a centralidade da segurança energética para o desenvolvimento nacional e o potencial do país como produtor e exportador de recursos de grande valor estratégico.

2 PANORAMA GLOBAL

Ao longo do século XX, o petróleo se converteu em insumo estratégico para o desenvolvimento econômico. Já a partir da Primeira Grande Guerra (1914-1918), seus derivados despontaram como combustível mais eficiente para alimentar os meios de destruição e no pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com a difusão dos bens de consumo duráveis e do *American way of life*, a economia se “petrolizou”, na medida em que essa matéria-prima ultrapassou todas suas concorrentes como principal fonte de energia do mundo industrial (YERGIN, 2008a; TORRES FILHO, 2007).

Hoje, a produção de petróleo e gás é responsável por 54,3% da oferta mundial de energia, número bastante superior aos 27% representados pela produção de carvão e aos 10% representados pelos combustíveis renováveis, mas inferior aos 62,1% que representou em 1973 (IEA, 2009a). Nesses 36 anos, muita coisa mudou na indústria petrolífera internacional. O efeito mais visível das mudanças, sobretudo, quando comparado ao período 1945-1973, é a volatilidade dos preços (gráfico 1). Como será observada, a distribuição dos bens energéticos que suprem a demanda mundial está diretamente relacionada aos preços do petróleo.

GRÁFICO 1
Evolução dos preços do petróleo – 1861-2008
(Em unidade de USD)



Fonte: BP (2009).²

2. A fusão da britânica British Petroleum com a americana Amoco, em 1998, levou a empresa a assumir a sigla BP como nome oficial em 2000. BP, "History of BP". Disponível em: <<http://www.bp.com/extendedsectiongenericarticle.do?categoryId=10&contentId=7036819>>. Acesso: 27 out. 2010.

De 1945 a 1973, embora a demanda por petróleo tenha crescido a taxas superiores de 7% ao ano, o preço apresentou tendência permanente à queda, já que as reservas e a produção de petróleo barato, particularmente em países do terceiro mundo, cresceram ainda mais rapidamente (TORRES FILHO, 2007). Entretanto, essa tendência se sustentava em arranjos institucionais que definiam a distribuição da renda petroleira entre os principais *players* da indústria: as companhias internacionais de petróleo;³ os Estados nacionais exportadores; e os Estados consumidores.

Por meio de acordos interfirmas e de articulações com seus Estados nacionais, as companhias internacionais de petróleo conseguiram organizar seu acesso às reservas de petróleo barato dos países exportadores, de modo a controlar a produção fora dos Estados Unidos, onde os altos custos relativos à extração e à política governamental garantiam a existência de elevada capacidade de produção ociosa.

Conquanto os preços do petróleo tivessem permanecido relativamente baratos até meados de 1973, foi a partir da segunda metade da década de 1950, que os arranjos institucionais criados no pós-guerra começaram a ruir: a União Soviética, então excluída do mercado mundial de petróleo, dobrou sua produção e promoveu agressiva política de exportação para o bloco capitalista; as companhias independentes, insatisfeitas com sua exclusão das fontes de petróleo barato do Oriente Médio, decidiram oferecer acordos de partilha de resultados muito mais favoráveis aos Estados proprietários dos que os que as *majors* ofereciam, adquirindo, assim, algumas concessões.⁴ Os Estados Unidos, da sua parte, impôs, a partir de 1959, cotas para o petróleo importado no intuito de proteger a renda de seus produtores.

Logo, houve um *oil glut* que pressionou os preços para baixo. As companhias internacionais, que não estavam dispostas a ver seus ganhos extraordinários minguaem, decidiram baixar unilateralmente o preço de referência do petróleo pago aos países do Oriente Médio, em uma ação que estimulou a articulação dos Estados proprietários das grandes jazidas de óleo barato em torno da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Em pouco tempo, os fatos anteriormente mencionados, somados ao enorme declínio da capacidade ociosa dos Estados Unidos, às turbulências geopolíticas e à instabilidade do sistema monetário internacional, deflagraram um conflito distributivo intenso, expresso, sobretudo, na volatilidade dos preços.

3. Expressão utilizada para designar as companhias que, na primeira metade do século XX, definiram o modelo de desenvolvimento da indústria petrolífera mundial. Muitas delas se destacaram por deter as principais concessões das grandes reservas de petróleo barato na Venezuela, na Indonésia e no Oriente Médio. Nesse sentido, as CIP eram: Standard Oil of New Jersey (Exxon), Royal Dutch-Shell, British Petroleum, Gulf Oil, Chevron, Mobil Oil e Texaco. Mais tarde, importante dirigente da companhia estatal de petróleo italiana apelidaria esse grupo de "sete irmãs". Outros, entretanto, designam o grupo de majors.

4. Caso emblemático é o da empresa estatal italiana ENI sob presidência de Enrico Mattei no início dos anos 1960.

Os Estados exportadores, beneficiados pelo aumento de seu poder de barganha – em função dos preços altos, da atuação conjunta e do controle sobre vultosas quantidades de recursos líquidos –, lançaram mão de uma política de “participação direta” no negócio petrolífero, ou seja, de construção de companhias nacionais de petróleo e de aquisição dos direitos sobre as reservas que haviam sido concedidas às companhias internacionais. Sucedeu, então, uma mudança radical no panorama energético mundial. As *majors* passaram não mais ter acesso às reservas petrolíferas – se em 1970 elas controlavam 85% das reservas internacionais, dez anos depois, em 1980, esse número não chegava a 12%.⁵ O controle de tecnologia e de mercado e sua capacidade de mobilizar recursos financeiros, garantem que essas empresas continuem se apropriando de parcela significativa da renda petrolífera, inclusive repassando o ônus do aumento dos preços para os consumidores.

A partir desses desdobramentos, inaugurou-se um período em que a política petrolífera internacional seria definida pela dinâmica e pela complexa relação entre os ciclos de preço e investimento, a nova política de segurança energética americana e a OPEP. No que diz respeito à atuação de Washington, vale notar o fim da política de cotas e a busca permanente por um equilíbrio entre os três objetivos que não necessariamente confluem: preservar e ampliar as reservas internas – o que exige que o preço do petróleo esteja acima do custo de produção no território dos Estados Unidos; garantir o abastecimento externo; e garantir, para suas empresas, o acesso às reservas de petróleo fora dos Estados Unidos – o que é alcançado mais facilmente quando os preços estão baixos e, por isso, os Estados exportadores e as companhias nacionais menos eficientes perdem poder de barganha.

No que diz respeito à OPEP, vale destacar o papel da Arábia Saudita, aliada estratégica dos Estados Unidos, convertida em “ofertante de última instância” em função da quantidade de reservas que sua empresa nacional controla, dos baixos custos de sua produção e de sua capacidade técnica de aumentar e diminuir a quantidade de petróleo no mercado em curto espaço de tempo.⁶

Malgrado os preços altos, intensificados por crises políticas, como as que deflagraram os dois choques do petróleo – a Guerra de Outubro de 1973 e a Revolução Iraniana de 1979. O impacto inflacionário da elevação do preço do petróleo levava a queda das taxas de crescimento e até estagnação, que forçavam a contração da demanda nos momentos de alta do preço. O que de alguma forma segurou os preços até a metade da década de 1980 foi a política de cotas de produção da OPEP, garantida pelo papel de *swing producer* desempenhado pela Arábia Saudita, que aumentava e diminuía a produção para que o preço almejado fosse alcançado.

5. Informações compiladas em EPE (2008).

6. Sobre o papel da Arábia Saudita como “ofertante em última instância”, ver Yergin (2008b) e Torres Filho (2007).

O esforço saudita, entretanto, esbarrou nos *freeriders*: exportadores dos campos que ganharam viabilidade em meio ao ciclo altista da década de 1970 – Mar do Norte, Golfo do México, e em vários momentos a Rússia –, e que não faziam parte da OPEP, beneficiando-se da política da organização, na medida em que ganhavam fatias de mercado sem baixar muito os preços.

Em 1985, a capacidade ociosa da Arábia Saudita chegou a 80%, com sua receita tendo caído de U\$ 119 bilhões para U\$ 20 bilhões em apenas quatro anos. Foi então que Riad decidiu inverter sua estratégia, de modo a retomar o *market share*: a ideia era colocar como prioridade a defesa do volume de produção e não os preços, adotando os *netback deals* – acordos em que os preços a serem pagos pelo petróleo acompanham o mercado à vista de derivados, com a subtração de uma margem que remunere os custos ao longo da cadeia, fazendo que transportadores, revendedores, distribuidores e refinadores também ganhassem com volumes crescentes, pouco se interessando com a queda nos preços (YERGIN, 2008b).

Com isso, produziu-se o contrachoque de 1986, que levou os preços do barril a U\$ 11.50. Logo, os Estados Unidos e os outros produtores de mais alto custo decidiram negociar com a Arábia Saudita e com os demais exportadores de baixo custo. Estabeleceu-se, então, um acordo entre os países da Agência Internacional de Energia (AIE) – *International Energy Agency* (IEA)⁷ e a OPEP, em que se previa a manutenção de uma política de “flutuação suja”, na qual os países atuariam no sentido de garantir o preço do barril dentro de uma banda que tinha um piso (U\$ 15.00) e um teto (U\$ 18.00).

Para o contexto da época, o piso era alto o suficiente para garantir a produção americana, e o teto era baixo o bastante para auxiliar as políticas de combate à inflação e para pressionar por uma desvalorização dos direitos de propriedade da terra dos Estados exportadores – condição fundamental para que as companhias internacionais de petróleo pudessem ter maior margem de manobra em seus intentos de incluir reservas em seus inventários.

Essa pressão foi fundamental para que se deflagra-se na indústria petrolífera a tendência liberalizante das décadas de 1980 e 1990, quando ocorreram privatizações, aberturas ao capital estrangeiro, flexibilização de monopólios estatais e diminuição de impostos, taxas e royalties.⁸

De modo geral, depois da primeira Guerra do Golfo (1990), até 1998, as flutuações ocorreram nos padrões estabelecidos. Entretanto, nesse último ano, o preço do barril de petróleo despencou para U\$ 9.39, em função da crise asiá-

7. Instituição criada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1974, como resposta à atuação da OPEP e ao embargo realizado pelos países árabes.

8. Ver a esse respeito em Mommer (1999, 2000) e Pinto (2008).

tica, do aumento das exportações russas e da implosão momentânea da estrutura cooperativa da OPEP, com os países membros, no afã de aumentar sua fatia de mercado, tendo produzido além de sua cota (TORRES FILHO, 2007).

Com exceção desse interregno de 1998, foi só a partir dos anos 2000 que os preços do petróleo voltaram a sair do controle – dessa vez, para cima. Em 11 de julho de 2008, o preço do barril (Brent) chegou a atingir a marca de U\$ 143.90. Entre 1999 e 2008, a diferença entre o piso e o teto dos preços chegou a indicar aumento de mais de 1.200%, enquanto a média do período registrou um aumento de mais de 400% (SERRANO, 2008).

A explicação mais comum para esse aumento tão brutal dos preços do petróleo está vinculada à supostas transformações estruturais no lado da demanda, uma vez que haveria alta e crescente intensidade no uso de metais e energia por parte de economias gigantes – China e Índia – que se industrializam e se urbanizam. Seria, portanto, uma manifestação do que alguns analistas chamam de “superciclo” de *commodities*. No entanto, como demonstrou Serrano (2008), embora o consumo das duas grandes economias asiáticas tenha crescido muito, tal fato ocorreu a partir de uma base relativamente pequena. Veja-se que enquanto a China respondeu em 2007 por 8% do consumo mundial de petróleo, a Índia respondeu por 3% (EPE, 2008).

Isso não significa subestimar o papel que as demandas Chinesa e Indiana terão na futura dinâmica do setor energético e do petróleo e gás em específico.

Outra explicação comum, mas que dá mais atenção para o lado da oferta, é a do “Pico Mundial de Hubbert”, ou seja, a que vincula a oferta mundial com o funcionamento de um poço de petróleo, em que a produção aumenta a taxas crescentes até chegar à metade do conteúdo do poço, quando então começa a decrescer, até acabar. Para quem defende essa tese, se teria alcançado o “pico” recentemente, o que faria que, nos próximos anos, houvesse uma redução no nível mundial de reservas. Segundo Serrano (2008, p. 150-151), essa explicação encerra grandes dificuldades lógicas e históricas:

A primeira objeção evidente é a de que, assim como a vida de uma floresta não tem por que ser igual à de uma árvore, não faz muito sentido achar que a curva de produção do mundo terá o mesmo formato da curva de um poço [...] Assim, as mesmas iniciativas mencionadas anteriormente podem ser lidas no sentido oposto; mesmo com todo o consumo mundial que existiu até hoje, ainda não houve uma redução das reservas mundiais conhecidas e provadas de petróleo (outras estimativas mostram um grande aumento das reservas conhecidas). O outro problema com a tese do pico é histórico: há décadas se estima que “o pico virá nos próximos anos” e isto até hoje não ocorreu. Como o petróleo é uma fonte de energia não-renovável, é bem possível e provável que algum dia o petróleo vá de fato ficar mais escasso no sentido geológico. O ponto mais fraco do argumento dos que defendem a tese do

pico mundial como explicação para o aumento do preço do petróleo não é, portanto, a questão da finitude dos recursos naturais não-renováveis (que não precisa vir associada com a curva de produção mundial bem comportada). O ponto é a curiosa fé de seus adeptos na eficiência do mercado internacional de petróleo, onde decisões descentralizadas de produtores e países individuais ocupados com suas próprias estratégias econômicas e geopolíticas milagrosamente incorporariam em seus preços os custos da eventual exaustão da disponibilidade mundial de petróleo.

Uma análise mais detida da situação atual indicaria que os preços altos têm uma correlação com limitações do lado da oferta (EPE, 2008)⁹ não em função de limites geológicos, mas econômicos e políticos. A especificidade da indústria de petróleo é justamente fugir dos conceitos tradicionais que tratam de explicar a relação entre custo e preço. Ao mesmo tempo, o conceito de “esgotamento” está estritamente ligado à relação custo/preço, ou seja, um determinado nível de preços é necessário para ampliar a oferta potencial.

São três os fatores básicos capazes de explicar o período de preços altos da década de 2000: 1. fases alternadas de investimentos e preços, dado o caráter preço-inelástico da oferta de petróleo no curto prazo; 2. geopolítica; 3. “financeirização” dos mercados de *commodities*.

1. Fases alternadas de investimentos e preços

De acordo com esse ponto, a restrição da oferta estaria vinculada aos baixos investimentos do passado recente, quando a produção era alta em relação à demanda e os preços se encontravam em patamares baixos. Logo, no início do movimento contrário, o período do *superspike*, dada a inércia temporal entre as decisões de investimento em exploração/produção e sua operacionalização, a demanda rapidamente ocupa a capacidade ociosa, de modo a gerar forte volatilidade e tendência geral de preços em alta.

2. Geopolítica

Vários são os elementos que contribuem para evitar uma elevação mais sistemática da oferta de petróleo. Antes de tudo, é importante considerar que há um declínio da produção de relevantes produtores não OPEP: Reino Unido (média de -7,7% a.a.), Noruega (média de -5,9% a.a.), México (média de -2,1% a.a.) e Estados Unidos (média de -1,8% a.a.) (EPE, 2008). Ademais, novas áreas de fronteira, como o Mar Cáspio e a Costa Oeste Africana, estão sendo colocadas em operação em ritmo bem mais lento do que o esperado.

Cabe destacar o papel que exercem as empresas petroleiras nacionais, conhecidas pelo acrônimo em inglês National Oil Company (NOC). A intervenção estatal

9. Entre 2003 e 2007, enquanto a demanda mundial cresceu em média 1,9% ao ano (a.a.), a oferta cresceu apenas 1,4%.

como política para apropriação de parte da renda petrolífera começou com a nacionalização do petróleo no México em 1938 e com a criação da Pemex, voltou na década de 1970, e sofreu um novo impulso nos últimos anos com o aumento dos preços internacionais. Na primeira década do século XXI, mais de 85% das reservas mundiais de petróleo se encontra sob o controle de empresas estatais – ou semiestatais, como na Rússia) e, no contexto da OPEP, essa participação se aproxima dos 100% (BAKER III, 2007). Essas empresas administram seus recursos energéticos a partir de interesses que nem sempre coincidem com as prioridades do mercado internacional e dos países mais desenvolvidos. As NOCs, como agentes das políticas públicas traçadas pelos respectivos governos, geralmente, buscam outros objetivos além de maximizar a extração e os lucros, tais como a redistribuição da renda nacional, a geração de receitas fiscais e a promoção do desenvolvimento.

Exemplo disso é o aumento da presença estatal na gestão Vladimir Putin, em 2000, uma política agressiva de reestatização das empresas de petróleo e gás que haviam sido privatizadas após a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Entre outras iniciativas que desagradaram os governantes ocidentais, Putin obrigou empresas estrangeiras, como a Shell e a BP, a vender à companhia semiestatal Gazprom grande parte das suas ações nos projetos de exploração de petróleo e gás na Sibéria. Os críticos ocidentais argumentavam que, ao agir dessa maneira, o governo russo bloquearia os investimentos necessários para ampliar sua produção de combustíveis (SCHUTTE, 2010).

A respeito do fenômeno do avanço das NOCs, o jornal inglês *Financial Times* lançou em 2007 a nova lista de sete irmãs: Aramco (Arábia Saudita), Gazprom (Rússia), CNPC (China), NIOC (Irã), PDVSA (Venezuela), Petrobras (Brasil) e Petrons (Malásia).¹⁰ Diante desta realidade os Estados Unidos definiram sua estratégia oficial para o setor: o documento *National Energy Policy* (Política Nacional de Energia), divulgado em maio de 2001, pelo governo do presidente George W. Bush e em vigor até hoje, ao menos no que refere às suas implicações para a política externa.¹¹ O país passou então a se guiar pelo que Klare (2004) denominou de “estratégia da máxima extração”. Trata-se, na essência, de um esforço de longo prazo das autoridades americanas em ampliar seu controle sobre as reservas de hidrocarbonetos existentes no exterior ou, ao menos, persuadir os governos dos países dotados de recursos energéticos a permitir os investimentos estrangeiros necessários para aumentar a produção e expandir as exportações (KLARE, 2004, p. 83).

10. HOYOS, Carola. “The new seven sisters: oil and gas giants that dwarf the west’s top producers”. *Financial Times*, 12/03/2007.

11. THE WHITE HOUSE. *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America’s Future – Report of the National Energy Policy Development Group.*, Washington, 2001, <http://www.netl.doe.gov/publications/press/2001/nep/forward.pdf>. Esse documento é também conhecido como “Relatório Cheney”, por ter sido elaborado sob a coordenação do então vice-presidente dos Estados Unidos, Dick Cheney. As novas propostas para a política energética do país, apresentadas pelo presidente Barack Obama no início de 2009 e em tramitação no Senado, envolvem principalmente questões relacionadas com eficiência energética e adoção de fontes renováveis de energia, sem alterar os objetivos de política externa formulados no governo de George W. Bush.

A “estratégia da máxima extração” tem como foco principal o Golfo Pérsico, onde se concentram dois terços das reservas comprovadas de petróleo¹² (gráfico 2). Mas as implicações geopolíticas da valorização dos hidrocarbonetos vão muito além dos conflitos no Oriente Médio. Estas têm a ver com a ideia de que a busca de segurança energética por parte dos principais *players* implica uma “corrida mundial” pelo controle das fontes de energia. Morse (2003-2004) argumenta neste contexto que, o comércio de petróleo ocorre nos marcos de um mercado global integrado, tornando-se menos relevante o controle político direto sobre os países produtores ou a nacionalidade das empresas que exploram os recursos energéticos. Já os autores que alertam para o risco de conflitos interestatais por energia enfatizam o papel da China na busca do acesso direto a reservas de petróleo e gás natural por meio de contratos com governos estrangeiros e da presença de empresas petrolíferas chinesas, todas elas estatais, em projetos de exploração em um grande número de países, especialmente na África.¹³ Segundo o *BP Statistical Review of World Energy 2009*, o continente é responsável por 12,4% da produção mundial de petróleo e 7% de gás. Com baixa demanda para o consumo interno, a maior parte da extração é voltada para a exportação. O desafio dos governos africanos é transformar oportunidade em sucesso, rompendo com um histórico secular de espoliação dos recursos por potências externas e revertendo os lucros para a transformação definitiva dos padrões econômicos e sociais.

Quanto a Rússia, este país tem grande importância estratégica como ator geopolítico, que ocupa o epicentro do cenário energético na Eurásia. O país separa geograficamente a Europa da Ásia, possui enormes quantidades de recursos fósseis e controla a maioria das rotas construídas no período soviético. Sua posição como principal fornecedor de gás natural para a União Europeia e seus vínculos políticos com as ex-repúblicas soviéticas aumenta sua margem de influência. Em particular, os recursos dos países do Mar Cáspio são vitais para a Rússia. Manter em seu território as rotas de distribuição, reforçando a dependência logística destes países é o segredo para sua permanência no jogo. No médio prazo, a Rússia poderá vir a ser uma grande fornecedora de gás e petróleo para China, Japão e outras nações asiáticas (KLARE, 2008, p. 88).

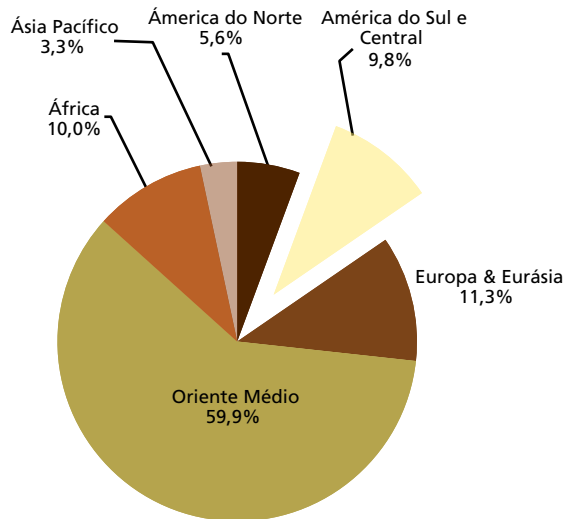
Mas não se pode esquecer o potencial inexplorado das reservas de petróleo nas áreas de jurisdição na costa dos Estados Unidos. Não é razoável imaginar que somente considerações ambientais possam explicar a estratégia de não exploração por parte dos Estados Unidos, embora a catástrofe com a exploração do BP no Golfo do México, em meados de 2010, deva influenciar o debate a respeito desta opção ainda por muito tempo.

12. De acordo com a edição de 2009 do *BP Statistical Review of World Energy*, a Arábia Saudita possui em suas reservas 264 bilhões de barris de petróleo; o Irã, 138 bilhões de barris; e o Iraque, 115 bilhões de barris.

13. Ver, entre outras, as já citadas obras de Klare.

Contudo, a produção de petróleo tende ficar cada vez mais dependente das políticas estabelecidas pelos países membros da OPEP. De acordo com a AIE, a parcela da Organização na produção total deve subir de 44% para 51% nos próximos 20 anos, (IAE, 2008), o que tem muitas implicações. O gráfico 2 mostra a concentração das reservas conhecidas em 2009 nos países produtores do Oriente Médio, todos membros da OPEP.

GRÁFICO 2
Distribuição mundial das reservas comprovadas de petróleo



Fonte: BP (2009).

Como se sabe, a lógica dos exportadores da OPEP obedece a objetivos que não necessariamente se coadunam com a das companhias petrolíferas internacionais e com a dos países importadores. Ao definirem suas estratégias de exploração/produção com base nas perspectivas de maximização da renda petroleira no curto, no médio ou no longo prazo, os grandes exportadores de óleo barato promovem cenários de preços e de quantidade ofertada diferentes daqueles objetivados pelos outros *players* da indústria. Além disso, muitas de suas companhias nacionais de petróleo, detentoras das grandes reservas, padecem de restrições financeiras e tecnológicas que limitam os investimentos, porquanto tenham que disputar recursos com os Tesouros de seus respectivos Estados nacionais, limitando as possibilidades de expansão mais rápida da oferta.

Recentemente, a organização passou a atuar de forma mais incisiva, rearticulando e reorientando suas estratégias. Diante da queda dos preços em 1998, os países membros, encabeçados pela Venezuela e pela Arábia Saudita, decidiram definir novas cotas e efetivamente as respeitar. Iniciou-se, então, um processo de

diminuição da capacidade ociosa produtiva planejada e foi estabelecida, junto com a AIE, nova banda de preços, cujo teto era U\$ 28.00 e o piso U\$ 22.00 (PINTO, 2008) (gráfico 3). Com a nova política sendo implementada, de 1999 para 2000, a capacidade ociosa mundial de petróleo diminuiu de 5 milhões de barris diários para 3,1 milhões, alcançando, depois de nova elevação nos dois anos seguintes, 1,8 milhões em 2003 e 1 milhão em 2004 (EPE, 2008).

Não se pode subestimar, entretanto, o papel que a política de segurança energética dos Estados Unidos teve nesse processo: até 1998, a estratégia era estimular a Arábia Saudita a manter uma grande margem de capacidade produtiva ociosa planejada, de modo a impedir que os preços crescessem para além do baixo patamar da banda estabelecida no primeiro acordo AIE/OPEP. Entretanto, com a queda excessiva dos preços em 1998 e a disposição política interna americana de explorar os campos de altos custos de produção do Golfo do México e do Alaska, optou-se, em Washington, por favorecer uma restrição da oferta mundial (SERRANO, 2008). Por isso, o país atuou em duas frentes: pressionou Riad para diminuir os novos investimentos e, por paradoxal que seja, estimulou as iniciativas de Caracas para restabelecer a confiança entre os países membros da OPEP.

De qualquer modo, de lá para cá, os membros da OPEP mudaram de estratégia algumas vezes: até 2003, decidiram que sua oferta deveria acompanhar a demanda incremental, de modo a evitar que os preços ficassem por muito tempo fora da banda. A partir de então, e até meados de 2007, a estratégia passou a ser outra, já que os grandes exportadores permitiram que a demanda incremental fosse suprida pelos produtores marginais,¹⁴ contribuindo para forçar os preços para muito acima da banda. Quem liderou esse movimento foi a Arábia Saudita, que pouco expandiu sua capacidade de produção entre 2003 e 2006, promovendo nova diminuição da capacidade ociosa.¹⁵

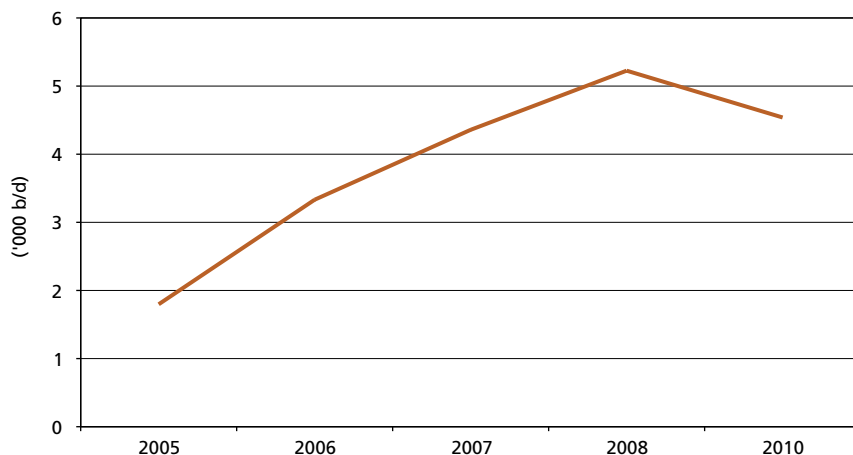
A situação só se alterou novamente a partir de 2007 e 2008, quando, em face das evidências de queda da demanda e de perspectiva de investimento em fontes alternativas, Riad decidiu ampliar seus investimentos em exploração e produção, objetivando aumentar a capacidade ociosa e retomar a condição de produtor swing de petróleo. O objetivo dos sauditas é tentar promover um preço de longo prazo que equilibre a rentabilidade dos investimentos presentes com a valorização

14. "Denomina-se produtor marginal o produtor que equilibra o mercado 'na margem', i.e., aquele que oferta os últimos volumes requeridos para igualar a oferta e a demanda de mercado. De acordo com a racionalidade econômica, em geral, tal produtor tem custos maiores que os anteriores, o que implica no aumento do preço de mercado quando sua oferta adicional é requerida para equilibrar oferta e demanda. Ressalte-se que, no mercado de petróleo, há produtores da OPEP (sobretudo, a Arábia Saudita) que poderiam atender a demanda a custos mais baixos que o produtor marginal atual (óleos extra-pesados canadenses). Todavia, faz parte da estratégia dos países da OPEP permitir que o atendimento da demanda adicional seja feito pelo produtor de maior custo, de tal forma que os países membros da Opep, com menor custo, se apropriem da renda econômica (ricardiana) gerada no mercado" (EPE, 2008, p. 44).

15. Sobre o papel da capacidade ociosa e sua relação com os preços, ver Fattouh (2006, 2007); Al-Soof, (2007) e EPE (2008).

futura das reservas, ou seja, um preço que seja alto o suficiente para garantir recursos extraordinários para a empresa estatal e o orçamento nacional, e baixo o suficiente para impedir a substituição do petróleo por outros tipos de energéticos.

GRÁFICO 3
Capacidade ociosa da OPEP
(Em b/d)



Fonte: Oil Market Intelligence.

3. “Financeirização” do mercado de *commodities*

O terceiro fator básico apontado como um dos causadores da elevação dos preços do petróleo nos anos 2000 é o da “financeirização” dos mercados de *commodities*, que permitiu que o petróleo assumisse função similar a de reserva de valor (ativo financeiro).¹⁶

Com as desregulamentações financeiras no mercado americano no início desta década, tornou-se possível a realização de aplicações nos mercados futuros praticamente sem limites ou controles. Logo, não demorou ara que muitos aplicadores buscassem a valorização financeira na arbitragem entre preço de petróleo presente e futuro. A relação de papéis de petróleo negociada no NYMEX para cada barril de petróleo vendido no mercado aumentou de 6 para 18 nos últimos cinco anos. Em outras palavras, pode-se dizer que no início de 2008 já existia, para cada barril “físico” de petróleo negociado, o volume de 18 barris “de papel” no mercado de futuro. OPEC, 2008 *apud* EPE (2008, p. 31).

16. Ver a esse respeito EPE (2008).

Isso, somado às diminuições nas taxas de juros e aos estouros das bolhas da *NASDAQ* (2000) e do *Subprime* (2007), tem estimulado a transferência dos fundos de investidores institucionais para mercados com maiores taxas de retorno e grande liquidez (SERRANO, 2008). Não por acaso, os períodos de aumento mais drástico nos preços seguiu ao estouro das bolhas. De todo modo, percebe-se que a maior articulação do mercado de petróleo com a ciranda financeira prolonga e intensifica os ciclos dos preços, aumentando sua volatilidade.

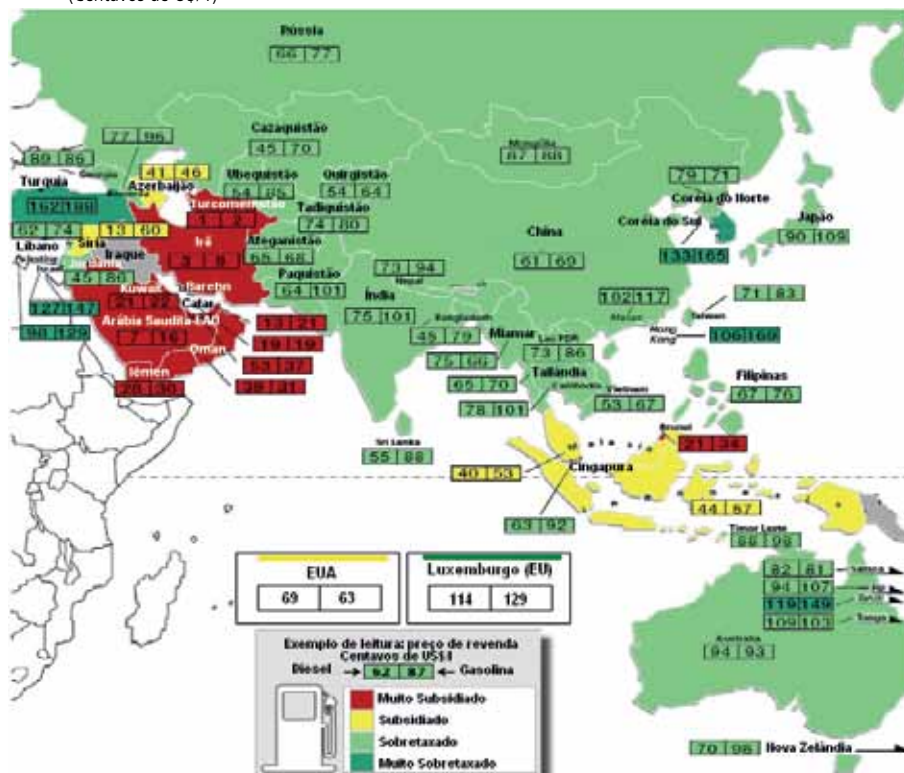
O que mais chama atenção, entretanto, nesse período de preços altos, é a falta de elasticidade da demanda com relação aos preços, que contrasta amplamente com a queda da demanda que seguiu aos dois choques da década de 1970. A principal explicação para esse fenômeno é que, antes, a substituição se deu porque o petróleo era mais importante em outros setores, que não o transporte – setor que tem alternativas limitadas para a substituição da gasolina e do diesel. Em 1973, 45,4% do consumo final de derivados do mundo ocorria no setor transportes, contra 19,9% na indústria, 23,2% em outros setores (agricultura, serviços e residencial), e 11,5% em uso não energético. Já em 2006, 60,5% do consumo final de derivados no mundo ocorria no setor transporte, contra 9,5% na indústria, 13,5% em outros setores e 16,5% em uso não energético (AIE, 2008) (EPE, 2008).

Outro fator que também contribuiu para que a substituição não fosse relevante foi a existência de renúncia fiscal ou subsídio aos preços dos combustíveis em vários países, sobretudo os da Ásia, Oceania e do Oriente Médio, onde tem se concentrado a demanda incremental por petróleo nos últimos anos. Isso fez com que a elevação no preço internacional do petróleo levasse a aumentos proporcionalmente muito menores nos preços para o consumidor final.¹⁷

17. *Idem*, *ibidem*.

MAPA 1

Preços de revenda de combustíveis na Ásia, Oceania e Oriente Médio – novembro de 2006
(Centavos de US/1)



Fonte: GTZ (2007 apud EPE, 2008).

A depreciação do dólar em relação às outras moedas também foi um fator relevante, na medida em que tornou menos intensos os aumentos dos preços – referenciados em dólar – em moedas locais. Entre 2001 e 2007, a elevação do preço do petróleo em dólar foi de 179,1%, contra 82,4% em euro, 156,4% em Yuan, 144% em rublo e 133% em real. Chodzicki, 2008 *apud* (EPE, 2008).

O fato é que, de acordo com as projeções da AIE (2008), de 2006 a 2030, a perspectiva é a de que o consumo de petróleo cresça a uma taxa anual de 1%. Como a demanda total por energia deve crescer a um ritmo superior, em torno de 1,6%, estima-se que a participação do petróleo na oferta total de energia deve cair de 34% para 30%, mantendo-se, portanto, num patamar muito elevado, a despeito das perspectivas de continuidade de preços altos.

Durante esse período (2006-2030), as energias renováveis serão as que terão uma taxa anual de crescimento maior (7,2%), ampliando sua fatia na oferta total de energia de 1% para 4%. Em seguida, vem o carvão, com uma taxa de crescimento de 2% a.a., e com uma ampliação de sua fatia na oferta total de 26% para 29%. A oferta de hidroenergia também deve subir 2% a.a., de modo a guindar sua participação relativa para 14%. O gás, por sua vez, deve apresentar um crescimento na oferta de 1,8% a.a., aumentando sua participação para 22% do total ofertado em 2030. A energia nuclear apresenta uma perspectiva de queda na oferta total de energia de 6% para 5%, entretanto, dada a reavaliação que se tem feito sobre o papel desta para combater as mudanças climáticas, seu futuro é incerto, podendo, inclusive, crescer consideravelmente.

3 BRASIL COMO POTÊNCIA NA GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO

As primeiras tentativas de extração de petróleo no Brasil ocorreram no século XIX, ainda durante o período imperial. Apesar disso, foi só a partir da década de 1930, que o debate acerca do óleo negro entrou com força nas macropautas políticas do país. De modo geral, pode-se afirmar, que foram dois os principais motivos para que isso ocorresse. Em primeiro lugar, desde a Primeira Grande Guerra (1914-1918), o petróleo afigurava-se como o bem que dava origem ao combustível mais eficiente para mover os meios de destruição. Logo, em um momento marcado pelo acirramento dos conflitos internacionais, a garantia do abastecimento converteu-se em um problema não apenas econômico, mas político-militar. Em segundo lugar, houve mudanças estruturais na economia brasileira, com o eixo dinâmico deslocando-se para a indústria, que pressionava a demanda por bens energéticos.

Com isso, a política petrolífera brasileira foi concebida de forma a dar conta do binômio segurança-desenvolvimento, que se expressou de forma bastante clara com o lançamento dos Decretos-Lei nºs 395/1938 e 539/1938, que criaram, respectivamente, a regulamentação das atividades da indústria petrolífera e o Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Em função do caráter eminentemente nacionalista, da regulamentação e da Constituição Federal de 1937, que impedia a exploração de petróleo por não brasileiros e da atuação do general Horta Barbosa, primeiro presidente do CNP, forte defensor da atuação do Estado nos negócios petrolíferos, as Companhias Internacionais de Petróleo – CIP – passaram a se articular no sentido de impulsionar um novo marco legal para a indústria do petróleo, que não restringisse as possibilidades de atuação do capital estrangeiro. Em 1943, a ascensão do coronel João Carlos Barreto à condição de presidente do CNP antecipou a guinada liberalizante após a Segunda Guerra Mundial.

Reticente ao controle da política petrolífera pelo Estado, o coronel João Carlos defendia a ampla participação da iniciativa privada, tanto nacional como estrangeira. Esta última, em particular, teria na concepção de Barreto, muito a acrescentar,

porquanto dispusesse de recursos, de experiência e de meios para bem conduzir a exploração, o refino e a distribuição do petróleo. Foi nessa gestão do CNP que, se concederam áreas para a exploração de petróleo para empresas organizadas no Brasil, mesmo que constituídas por capitais estrangeiros, o que só aconteceu em função da aprovação de uma emenda à Constituição de 1937. Na Constituinte de 1946, essa concepção de política petrolífera terminou por prevalecer. Permitiram-se concessões para companhias oriundas de outros países, desde que organizadas no Brasil. Um ano mais tarde, o presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) instituiu a Comissão de Anteprojeto da Legislação do Petróleo, da qual deveria resultar a elaboração do Estatuto do Petróleo, que regulamentaria os dispositivos constitucionais sobre o assunto.

Por permitir a entrada do capital estrangeiro na indústria petrolífera brasileira, o estatuto proposto pela comissão galvanizou a oposição dos nacionalistas, que se organizaram em torno do Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional, em uma campanha cujo lema era “O Petróleo é nosso”, e que defendia o monopólio estatal sobre a indústria. Argumentava-se que dada uma relação prêmio/risco desfavorável aos investimentos no segmento *upstream*,¹⁸ em função das condições das bacias sedimentares brasileiras, as CIP não tinham interesse em produzir petróleo no país, mas em seguir atuando e se expandindo no segmento *downstream*,¹⁹ utilizando, para tanto, o petróleo importado. Logo, apenas uma companhia estatal verticalmente integrada poderia aumentar consideravelmente a produção nacional de petróleo, na medida em que estivesse disposta a distribuir os riscos e os custos de modo a conseguir um risco/custo médio que pudesse compensar o diferencial dos segmentos.

A dinâmica criada pela bem-sucedida campanha permitiu que fosse aprovada, durante o segundo governo de Getúlio Vargas, a Lei nº 2004/1953, que declarou o monopólio da União sobre a pesquisa; a lavra; o refino e o transporte de petróleo, gás e seus derivados, constituindo, ainda, a Petrobras, sociedade por ações de economia mista,²⁰ e com controle acionário do governo federal, que deveria executar o monopólio sobre aquelas atividades em nome da União.

O grande objetivo da Petrobras, quando de sua criação, era garantir a autossuficiência nacional, ou seja, a ampliação da oferta de petróleo, gás e derivados, de modo que a demanda interna pudesse ser atendida sem a utilização das escassas divisas do país. Entretanto, a persecução de tal objetivo defrontava-se com obstáculos consideráveis, como as condições geológicas das bacias terrestres brasileiras e o boicote das CIP, que retaliavam as empresas que poderiam fornecer máquinas, equipamentos, serviços e tecnologia para a Petrobras. Esse cenário, somado à baixa

18. Exploração e produção.

19. Refino, transporte, distribuição e comercialização dos derivados.

20. Embora fosse uma sociedade por ações de economia mista, não poderiam fazer parte do quadro de acionistas as empresas estrangeiras e os brasileiros natos ou naturalizados casados com estrangeiros.

dos preços internacionais do petróleo nas décadas de 1950 e 1960, em função da redução da capacidade do cartel das “sete irmãs” de controlar os excedentes de oferta de petróleo diante da concorrência do petróleo soviético, do surgimento de novos países produtores e da ação agressiva das companhias independentes, levaram a empresa optar por concentrar seus esforços na expansão do parque de refino, entendido como elo central da verticalização petrolífera.²¹ Do ponto de vista da capacidade tecnológica, a estatal brasileira aproveitou a emergência das independentes para romper o cerco levantado pelas CIP, assinando convênios de cooperação e de transferência de tecnologia com os novos atores que se fortaleciam.

No governo do presidente João Goulart, em 1963, o monopólio estatal foi estendido às importações de petróleo e derivados, que até então eram atividades abertas à iniciativa privada. As vantagens dessa medida logo se manifestaram: a centralização das importações em uma grande empresa aumentava o poder de negociação da mesma, que conseguia preços de compra mais vantajosos. Enquanto as refinarias privadas compravam o barril de petróleo por US\$ 2.48, a Petrobras passou a fazer o mesmo por US\$ 2.21 (ODELL, 1968). Além disso, a decisão acrescentava um fator de escala nas operações, permitindo a adoção de uma política unificada de transportes. Ao fim e ao cabo, o país economizava divisas e aumentava sua margem de manobra frente às companhias internacionais.

Instaurado o regime militar, a Petrobras aprofundou a política que deixava em segundo plano os investimentos em exploração e produção. Para tanto, foi fundamental a reforma administrativa de Hélio Beltrão (Decreto-Lei nº 200/1967), que conferiu maior autonomia às empresas estatais. Sem sofrer tanta pressão das autoridades governamentais, a Petrobras pôde optar pelo seu fortalecimento por meio do desenvolvimento dos setores de refino e distribuição. A partir de 1967, quando se inaugura o chamado “milagre econômico brasileiro”, os investimentos em exploração e produção diminuíram de forma considerável, saindo do patamar de 52,5% dos investimentos totais da empresa, para alcançar o de 24,2% em 1971. Com isso, houve a estagnação da produção interna de petróleo e o aumento da dependência do produto importado. Malgrado esse efeito, a Petrobras se fortaleceu, já que privilegiou a expansão dos setores mais rentáveis, o que foi importante para permitir o autofinanciamento de seus projetos. Em pouco tempo, a empresa passou a atuar, ainda, em atividades não garantidas pelo regime de monopólio, para as quais foram criadas as seguintes subsidiárias: Petroquisa (1967), para petroquímica; Petrobras Distribuidora (1971); Braspetro (1972), para exploração e produção no exterior; Interbras (1976), trading company; Petrofértil (1976), para fertilizantes; e Petromisa (1977), para extração de cloreto de potássio.

21. O refino é o “elo central da cadeia [petrolífera], por ser esta atividade o pivô viabilizador da estratégia de ‘linha reta’ da indústria, para a frente (transporte-distribuição de derivados, incluindo Nafta, produto básico para viabilizar a indústria petroquímica) e para trás (pesquisa-prospecção-produção)” (ALVEAL, 1994, p. 89).

Em 1973, as transformações no sistema financeiro internacional, a restrição da capacidade ociosa dos principais produtores e a Guerra de Outubro deflagraram o primeiro choque do petróleo, com o preço do petróleo tendo sido quadruplicado em apenas três meses, passando de pouco menos de US\$ 3.00 para US\$ 12.00 o barril.

O choque afetou diretamente o Brasil, criando constrangimentos ao processo de crescimento econômico em curso. Como resposta, o governo brasileiro lançou mão do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que concentrava boa parte de suas preocupações na questão energética. Nesse momento, na área petrolífera, três decisões ganharam relevo: *i*) a reorientação dos investimentos em exploração e produção, privilegiando a plataforma marítima, em função das descobertas de petróleo na Bacia de Campos, em 1974; *ii*) a instituição, em 1975, dos “contratos de prestação de serviços com cláusula de risco”, primeiro ensaio de abertura da indústria do petróleo para o capital externo, na medida em que permitia que a Petrobras contratasse empresas estrangeiras para a exploração de petróleo. O objetivo alegado era acelerar a produção interna de petróleo; e *iii*) a intensificação da atuação internacional da Petrobras, seja na exploração e produção em países exportadores (Braspetro), com o objetivo de aumentar a segurança no suprimento externo de petróleo, seja na comercialização (Interbras), com a estatal utilizando seu poder de grande compradora para impulsionar uma política de troca de produtos – *counter* ou *barter trade* – com os países fornecedores, estimulando a entrada dos manufaturados e das grandes empreiteiras brasileiras na América do Sul, na África e no Oriente Médio, o que ajudava aliviar as restrições externas.

A partir de 1975, a Petrobras teve de enfrentar forte campanha antiestatizante, liderada por federações patronais e por veículos de comunicação influentes, contrários à expansão das estatais durante o regime militar. Embora não fosse totalmente exitosa, a campanha logrou conseguir do governo a adoção de medidas que frearam os projetos de investimentos de boa parte das estatais, uma vez que, restringiu as possibilidades de crédito do setor público e privado nacional para elas (Resolução nº 445 do Banco Central e Resolução Presidencial de 29 de setembro 1977).²² Nesse mesmo período, instituiu-se que a Petrobras deveria pagar imposto de renda com alíquota de 30%, além de ter proibida a retenção da parte dos dividendos que devia à União. Tratava-se do início do período de dificuldades para as empresas estatais, que se aprofundou durante as décadas seguintes, na esteira dos acontecimentos que levaram à assunção de um novo ideário sobre a atuação do Estado na economia.

22. A Resolução no 445 do Banco Central limitava os empréstimos para entidades controladas direta ou indiretamente pelo setor público para apenas 8% do total das aplicações em moedas nacionais dos bancos de investimento. A Resolução Presidencial de 29 de setembro de 1977 proibia os ministérios de recorrer ao sistema financeiro privado interno para financiar programas de investimento de órgãos ou empresas a ele subordinados sem permissão prévia da Secretaria de Planejamento. Ver Alveal (1994).

No final de 1979 e início da década de 1980, logo após o segundo choque do petróleo, o aumento dos juros norte-americanos deflagrou a crise das dívidas externas dos países do Terceiro Mundo, o que repercutiu de maneira bastante profunda em toda a América Latina.

As empresas estatais brasileiras foram muito afetadas por esse novo quadro, já que: *i*) na década de 1970, com as baixas taxas internacionais de juros reais (com cláusulas de juros pós-fixados), e com as restrições ao financiamento privado e público interno para as estatais, estas tomaram empréstimos no exterior. Particularmente durante o II PND (1974-1979) as estatais foram estimuladas a se endividarem diretamente no exterior já que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deixou de financiá-las; e *ii*) diante dos desequilíbrios provocados pelos ajustes econômicos, os governos lançaram mão das estatais como instrumento para estabilização macroeconômica de curto prazo, sobretudo por meio da política de preços administrados.

A despeito disso, a Petrobras conseguiu superar o momento difícil sem fragilizar sua estrutura. Três fatores que pesaram a seu favor. Primeiro, a grande capacidade de autofinanciamento: malgrado o choque dos juros, as despesas com encargos financeiros subiram muito pouco no período 1980-1982, de 1,13% para 2,53% de seus gastos totais, o que contrastou com a trajetória de outras estatais, como a Eletrobrás e a Siderbrás, em que o crescimento desses encargos foi, respectivamente, no mesmo período, de 29,5% para 80,9% e de 10,9% para 48,5% (ALVEAL, 1994). Segundo, o caráter verticalmente integrado da estatal e a dinâmica conglomerada do grupo Petrobras: por controlar mais de 50 empresas em âmbito nacional e internacional, envolvendo não apenas os segmentos *upstream* e *downstream*, mas também as atividades das subsidiárias, havia flexibilidade na defesa da taxa de lucro,²³ já que a queda de receitas de uma empresa poderia ser amortecida pelo desempenho de outra. Terceiro, o êxito no projeto de crescimento da produção interna de petróleo: o aumento e a reorientação dos investimentos em exploração e produção permitiram o rompimento com a estagnação da produção interna, de modo a diminuir a importância do petróleo importado na estrutura de custos e impedir excessos disfuncionais na política contencionista de preços.²⁴ Logo, a Petrobras conseguiu legitimidade para que o monopólio estatal fosse garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que também estabeleceu o fim dos contratos de risco. Com isso, qualquer mudança substancial nos marcos regulatórios da indústria do petróleo passou a depender da aprovação de emendas constitucionais.

23. Idem.

24. Idem.

A eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, deu fôlego às medidas de liberalização, privatização e abertura, iniciadas no final do governo José Sarney, durante a gestão de Mailson da Nóbrega no Ministério da Fazenda. Em seu primeiro dia de governo, Collor editou a Medida Provisória (MP) nº 155/1990, transformada, mais tarde, no Programa Nacional de Desestatização (PND). Conquanto não tenha manifestado a pretensão de privatizar as empresas de grande porte e prestígio, o programa sinalizava para uma tendência que se fortalecia rapidamente. Em 1991 e 1992, a Petrobras já se tornou alvo da nova política. Dado o monopólio constitucional sobre as atividades tradicionais, as subsidiárias da empresa foram as primeiras afetadas: enquanto a Petromisa e a Interbras foram comercialmente dissolvidas, as participações nas empresas das indústrias de petroquímico e de fertilizantes foram incluídas no PND. Na imprensa, já se aventava a possibilidade de privatizar a Petrobras. Para tanto, os defensores dessa ideia argumentavam que o monopólio estatal deveria ser deixado de lado na Revisão Constitucional de 1993-1994. Não obstante a pressão dos interessados, a revisão não alterou os termos da Constituição (LIMA, 2008)..

3.1 Lei do petróleo de 1997

Apenas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) mudanças mais profundas foram introduzidas. O presidente completou a abertura da indústria de petróleo no Brasil e os defensores dessa política argumentavam que sozinha, e sem aumentar sua capitalização e eficiência em um ambiente competitivo, a Petrobras não teria condições de realizar os investimentos necessários em exploração e produção, dado o elevado custo relativo das atividades na plataforma marítima. É importante destacar que, diferentemente do que ocorreu em outros setores de infraestrutura, não houve uma política privatista radical da indústria de petróleo, o que se deve ao seguinte: maior solidez da Petrobras *vis-à-vis* as demais empresas estatais; as restrições políticas e jurídicas; e ao caráter “tardio” da abertura, quase concomitante com a inflexão dos preços internacionais do petróleo, que haviam chegado ao seu piso em 1998. No que diz respeito às restrições políticas, cabe ressaltar as negociações que precederam a aprovação da Emenda Constitucional nº 5, que, em novembro de 1995, alterou o Art. 177 da Constituição, estabelecendo que a União poderia contratar empresas privadas para a exploração, a produção, o refino, a importação, a exportação e o transporte de petróleo.

Quando das discussões sobre a emenda no Senado Federal, muitos parlamentares condicionaram o voto favorável à proibição da privatização da Petrobras (Emenda Ronaldo Cunha Lima). O líder do governo no Senado, entretanto, rejeitou essa proposta. Diante do impasse, José Sarney, então presidente deste órgão, solicitou do presidente da República que, antes da votação da emenda, assumisse o compromisso por escrito de que, depois da votação, não iria promover

a privatização da maior estatal brasileira. Em 9 de agosto de 1995, o presidente da República apresentou documento garantindo que o controle acionário da empresa continuaria com a União.

Posteriormente, foi aprovada a Lei nº 9.478/1997, conhecida como a Lei do Petróleo, que regula as atividades vinculadas ao petróleo e ao gás. Três pressupostos marcaram a elaboração da Lei: *i*) o petróleo só era estratégico para os grandes produtores do Golfo Pérsico; *ii*) os preços internacionais tendiam à queda; e *iii*) os custos de produção no Brasil eram relativamente altos. Nesse sentido, o marco regulatório de 1997 foi desenhado para garantir a participação do capital privado na exploração e remunerar as empresas que assumissem os riscos exploratórios. Por isso, optou-se pelo estabelecimento de contratos de concessão e de um regime fiscal relativamente favorável aos investidores.

De acordo com a legislação brasileira de 1997, cabe à Agência Nacional de Petróleo (ANP) organizar as licitações em que as empresas interessadas concorrem pelos blocos disponíveis.²⁵ A seleção é feita com base nas ofertas apresentadas pelas corporações: *i*) o bônus de assinatura, valor em dinheiro oferecido pelo bloco; *ii*) o programa exploratório mínimo; e *iii*) o compromisso com a aquisição de bens e serviços na indústria nacional – declaração conteúdo nacional. Ao fim do processo, a própria ANP, em nome da União, celebrou o contrato de concessão com a empresa vencedora. Nesse regime, a repartição da renda gerada pelas atividades do segmento *upstream* está baseada em dois instrumentos de política fiscal: os não contratuais e os contratuais. Os primeiros são os impostos Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), enquanto os contratuais são os pagamentos de *royalties* (alíquota varia de 5% a 10%), bônus de assinatura (varia de acordo com o bloco exploratório), participação especial sobre campos de grande volume de produção ou de alta rentabilidade (varia de 10% a 40%) e pagamento pela ocupação de área. Em 2010, estavam em operação 47 concessionárias de exploração e produção: 17 nacionais e 30 estrangeiras. A que mais se destaca, porém, é a própria Petrobras, na medida em que há uma preferência por parte das empresas de se unir à estatal brasileira por meio de consórcios, compartilhando o risco e aproveitando sua experiência na exploração e na produção, sobretudo *off shore*.

Impactada pelas mudanças de 1995 e 1997, a Petrobras também passou por uma reestruturação considerável. Em 1998, ocorreu a chamada Rodada Zero – conjunto de negociações realizadas após a promulgação da Lei do Petróleo de 1997 – para definir a participação da empresa após a abertura do mercado de exploração e produção: foram ratificados os direitos da estatal brasileira sobre 115 blocos exploratórios e áreas em desenvolvimento, onde a empresa já tinha

25. Mais tarde rebatizada para Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Lei nº 11.097/2005.

realizado muitos investimentos. Um ano mais tarde, ocorreu a primeira grande reforma estatutária da empresa, que alterou seus padrões de governança: *i*) a Diretoria Executiva passou a ser nomeada pelo Conselho de Administração e este pela Assembleia Geral de Acionistas; *ii*) foram eliminadas todas as restrições à detenção de ações ordinárias – com direito a voto por minoritários; *iii*) os diretores executivos deixaram de pertencer ao conselho, o presidente do conselho deixou de ser o presidente da companhia e o número de integrantes deste foi reduzido de 12 para nove; e *iv*) ficou estabelecido o direito dos acionistas minoritários elegerem um membro do Conselho de Administração. Em seguida, foram realizadas duas ofertas públicas de ações ordinárias e preferenciais, com o objetivo de expandir a base de acionistas e capitalizar a empresa.

Em 2000, o governo federal ofereceu 179.636.300 ações ordinárias, de um total de 634.168.418 ações da mesma natureza, equivalente a 28,48%, com arrecadação para o Tesouro Nacional de R\$ 7,2 bilhões em valores correntes. O preço ficou em R\$ 43,07 ou US\$ 24.00 no exterior por lote de mil ações. A valorização das ações negociadas no mercado interno nos primeiros 30 dias chegou a 50%, depois que o mercado tinha jogado para baixo o valor das ações da Petrobras nos dias que antecederam ao leilão (IPEA, 2000). Pouco mais de 60% das ações foram vendidas no mercado externo. No ano seguinte, o BNDES ofereceu 41.381.826 de suas ações preferenciais, de um total de 451.935.669 ações da mesma natureza.²⁶ Com essas e outras mudanças, a participação da União no Capital Social da empresa diminuiu de 47% para 32,2%, no período que vai de 1992 a 2008, embora continue com controle majoritário das ações ordinárias, com direito a voto, em que o percentual da União diminuiu de 81% para 55,7% no mesmo período. As ações da Petrobras se tornariam uma das mais comercializadas na Bolsa de Nova Iorque e a empresa ocupou o posto de empresa de maior valor de mercado do Brasil. O lucro líquido da companhia passou de R\$ 4,67 bilhões – em valores constantes corrigidos pelo IGP-M de 2008 –, em 2000, para R\$ 33 bilhões em 2008. É importante destacar que, no Memorando de Política Econômica elaborado em função do Acordo *Stand-By* junto ao Fundo Monetário Internacional em 1998-1999, o governo manifestou sua disposição de “vender o restante de suas ações não votantes na Petrobras”.²⁷

Em linhas gerais, avalia-se que o governo não alcançou seu objetivo em função do desgaste político gerado por outros programas de privatização e das mudanças no cenário petrolífero internacional, com o início da escalada dos preços, a partir de 2001, tornando mais questionável o argumento de que a venda das ações seria o caminho para a capitalização da empresa.

26. Disponível em: <<http://www2.petrobras.com.br/ri/port/InformacoesAcionistas/EvolucaoCapitalSocial.asp>>.

27. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe02.asp>>.

As mudanças realizadas a partir da aprovação da Lei do Petróleo de 1997 também impactaram a atuação internacional da Petrobras. Na década de 1970, a prioridade era garantir o suprimento, e os investimentos se concentraram no segmento *upstream* das grandes regiões produtoras de petróleo barato – Oriente Médio e África do Norte – e da Colômbia. Mais tarde, a abertura de mercados para a obtenção de tecnologia levou a empresa brasileira a iniciar suas atividades exploratórias no Mar do Norte e no Golfo do México (Estados Unidos). No fim da década de 1990 e início da de 2000, o que impulsionou a estratégia de internacionalização da Petrobras não foi a necessidade de suprimento nem questões tecnológicas, mas a busca por novas reservas, uma vez que as reservas brasileiras não seriam mais exclusivamente de sua responsabilidade. Ganhou relevância, então, os investimentos na América do Sul, em função da proximidade geográfica e da sinergia com outros projetos, como o de integração regional. Em 2002, a estatal brasileira adquiriu a maior empresa de petróleo independente do subcontinente, a argentina Perez Companc, o que permitiu que seus negócios se estendessem para o Equador, o Peru e a Venezuela.

Na América do Sul, depois de outras aquisições de menor porte e da celebração de acordos interempresas, a Petrobras só não atua na Guiana e no Suriname (tabela 2). Das reservas privadas internacionais pertencentes à Petrobras, 75% encontram-se em seis importantes produtores da América do Sul – Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

Recentemente, com a ascensão de governos cujo projeto de desenvolvimento implicou em alterações nas políticas de abertura das indústrias de hidrocarbonetos,²⁸ a Petrobras tem se adaptado às novas condições, situação que expressa um grande desafio para a empresa brasileira: atuar no sentido de auxiliar os países vizinhos na reconstrução de suas estatais, de modo a diminuir a assimetria de informação desfavorável aos países produtores e, com isso, favorecer o alinhamento das operações petrolíferas com os interesses do Estado hóspede, reduzindo assim, os riscos de comportamento estratégico, o que permite o restabelecimento dos níveis de confiança necessários para os investimentos em ativos específicos, ou seja, para mais integração física entre os países (GHIRARDI, 2008). Vale destacar que, em nenhuma outra região do mundo, a Petrobras tem atividades em tantas fases da cadeia produtiva.

28. Venezuela, Argentina, Bolívia e Equador.

TABELA 2
Presença da Petrobras na América do Sul

	Petróleo						Gas Natural				
	Exploração	Produção	Refino/Processamento	Transporte	Comercial	Distribuição	Exploração & Produção	Refino/Processamento	Transporte	Comercial	Distribuição
Argentina	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bolívia			x	x	x	x	x	x			
Brasil	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Chile					x	x					
Colômbia	x	x									
Equador	x	x		x							
Paraguai							x				
Peru	x	x					x				
Uruguai				x	x	x					x
Venezuela	x	x									

	Petroquímica e Fertilizantes					Energia Elétrica			
	Exploração & Produção	Processamento	Transporte	Comercial	Distribuição	Exploração & Produção	Transmissão	Comercial	Distribuição
Argentina	x	x	x	x	x		x		
Bolívia									
Brasil	x		x	x	x	x	x	x	x
Chile									
Colômbia									
Equador									
Paraguai									
Peru									
Uruguai				x	x				
Venezuela									

Fonte: Petrobras (2009).

Elaboração própria.

A partir de 2003, a Petrobras passou a atuar de forma mais ousada nas disputas para aquisição dos blocos concedidos pela União. Ao analisar o perfil de atuação da estatal nas oito primeiras rodadas de licitação organizadas pela ANP, nota-se uma substancial diferença entre a política adotada pela empresa entre os governos 1995-2002 e 2003-2009. No primeiro, a companhia adquiriu a concessão de 40,4% dos 88 blocos arrematados, enquanto no segundo ela conseguiu a concessão de 62,43% dos 544 blocos arrematados.²⁹

29. As informações referentes aos resultados das rodadas podem ser encontradas na página eletrônica: <www.anp.gov.br>.

Em abril de 2006, no lançamento da P-50, a maior plataforma brasileira, o país comemorou a conquista da autossuficiência na produção de petróleo, alcançando o sonho que deu origem à Petrobras (tabela 3).

TABELA 3
Dependência externa de petróleo e seus derivados
(Mil m³/dia)

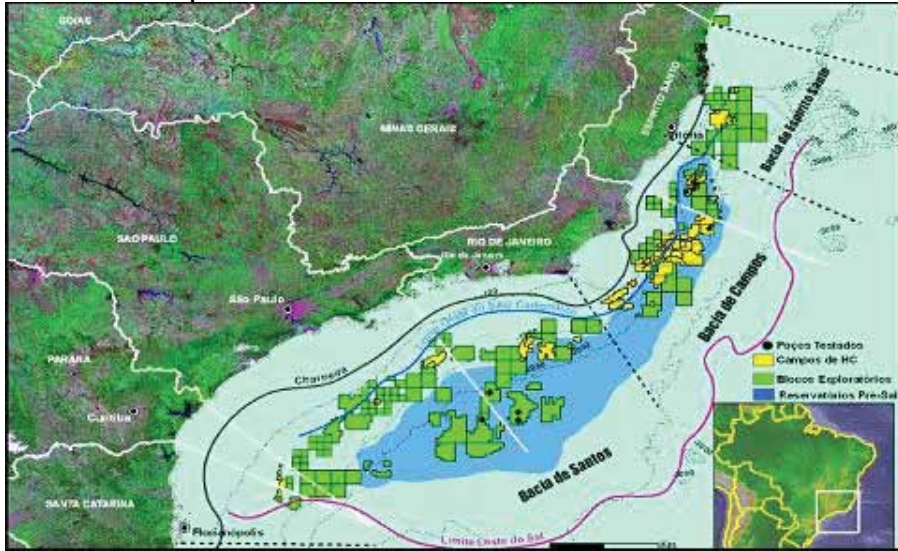
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produção de Petróleo (a)	179,3	201,4	211,9	238,4	246,8	244,6	272,3	287,6	291,4	288,1
Importação líquida de petróleo (b)	73,6	60,2	48,7	23,1	16,2	36,9	16,6	(1,2)	2,5	-3,9
Importação líquida de derivados (c)	30,7	23,2	7,2	5,0	-5,1	-11,1	-13,9	-9,0	-4,6	5,3
Consumo aparente (d) = (a) + (b) + (c)	283,7	284,8	267,7	266,4	257,9	270,3	274,9	277,4	289,3	289,5
Dependência externa (e) = (d) - (a)	104,4	83,3	55,8	28,0	11,1	25,6	2,6	-10,2	-2,1	1,4
Dependência externa (e)/ (d) %	36,8	29,3	20,8	10,5	4,3	9,5	1,0	-3,7	-0,7	0,5

Fontes: ANP/SDP, conforme o Decreto no 2.705/1998, para os dados de produção de petróleo; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)/ Secretaria de Comércio Exterior (Secex), para os dados de importação e exportação de petróleo e derivados, exceto para os combustíveis para navios (bunker).

3.2 Pré-sal

Em agosto de 2006, como resultado de um trabalho de engenharia, a Petrobras, liderando um consórcio com a British Gas e a Partex, encontrou petróleo no poço RJS-628 A – mais tarde denominado Tupi –, depois de perfurar mais de 5 mil metros desde a superfície do mar, atravessando uma camada de sal. As análises indicaram reservas do campo entre um intervalo de 5 bilhões de barris e 8 bilhões de barris de petróleo. O êxito levou à perfuração de mais poços, com destaque para Yara, na Bacia de Santos, com intervalo de 3 bilhões de barris a 4 bilhões de barris, e para Baleias, na Bacia de Campos, com intervalo de 1,5 bilhão de barril a 2 bilhões de barris. Essas descobertas revelaram o início de uma nova realidade geológica para o Brasil e para a indústria petrolífera internacional: a província do pré-sal, mapeada em uma região que vai do norte de Santa Catarina ao sul do Espírito Santo (figura 2).

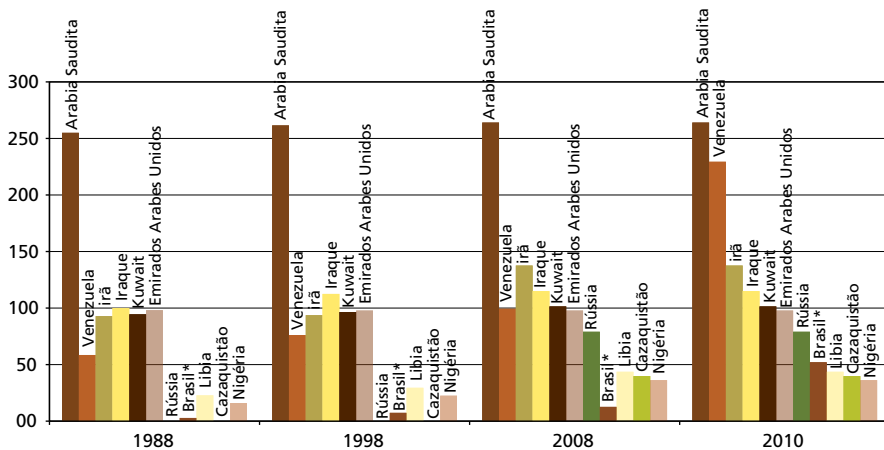
MAPA 2
Extensão da província do Pré-Sal



Fonte: Petrobras (2009).

Embora todo o potencial do pré-sal ainda não tenha sido mapeado, o reconhecimento desses primeiros poços já catapultou as reservas de petróleo do país para um lugar entre as dez maiores do mundo, conformando um lastro que pode fortalecer a inserção internacional autônoma reivindicada pelo Brasil.

GRÁFICO 4
Maiores reservas provadas
(Em bilhões de barris)



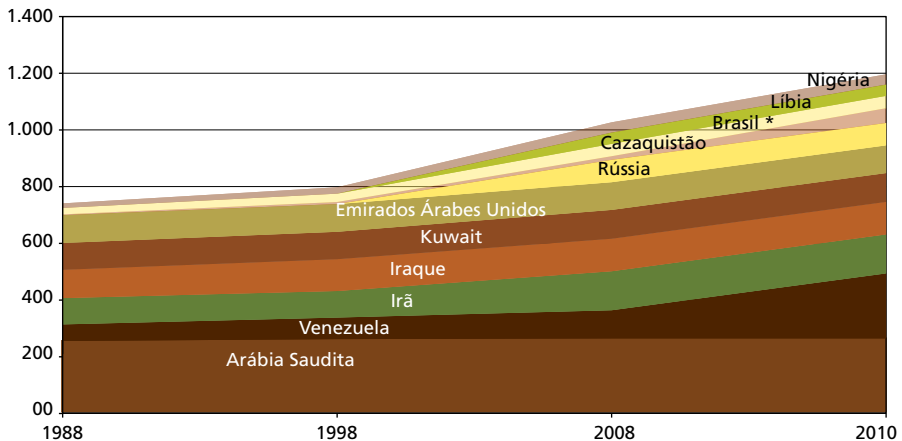
Fonte: BP (2009)

O aumento das reservas comprovadas e potenciais representam uma nova perspectiva para o Brasil, na medida em que consolida a superação definitiva do que já foi uma das mais importante vulnerabilidade externa do país: a necessidade de importar petróleo e abrindo a perspectiva de um potencial exportador significativo.

GRÁFICO 5

Maiores reservas de petróleo provadas e potenciais

(Em bilhões de barris)



Fontes: BP (2009)

Dos 16 poços perfurados pela Petrobras na camada do pré-sal até 2010, todos indicaram a existência de petróleo. Ainda que as áreas do pré-sal continuem exigindo intensos investimentos para seu desenvolvimento, e, portanto, envolvam riscos significativos de performance, de preços, de custos e de mudanças regulatórias, seus riscos regulatórios são muito menores do que em áreas desconhecidas. Essa é, também, uma característica importante da indústria de petróleo, em que a informação sobre uma determinada área modifica seu valor, como resultado da redução significativa das incertezas associadas ao desenvolvimento dos seus reais potenciais.

3.2.1 Novo marco regulatório

Existem três “modelos ideais” de regime de exploração petrolífera: *i*) Contrato de serviço que se refere ao risco é do governo, que simplesmente remunera um prestador de serviço. Justifica-se quando o custo de exploração é próximo a zero, caso do Oriente Médio (o chamado “furou-achou”); *ii*) Partilha: quando os riscos e a captura da renda são distribuídos proporcionalmente ao aporte de capital da empresa privada e do governo; e *iii*) Concessão: quando a empresa recebe o

direito de exploração e de produção de determinada área por tempo definido, pagando impostos e taxas definidas previamente.

São dois os critérios básicos para a escolha. Em primeiro lugar, a capacidade de arrecadação, ou seja, da apropriação pública da renda petrolífera. Em segundo lugar, a capacidade do Estado de exercer seu controle sobre a exploração e o gerenciamento das reservas, não menos importante, sobretudo quando trata-se da magnitude do negócio envolvido no pré-sal. Nesse ponto, a discussão se concentra em torno do ritmo da exploração, pois pode haver diferenças entre os interesses privado e público, tal como definido no âmbito da contribuição que o pré-sal deveria dar ao desenvolvimento do país. Outra questão relacionada ao gerenciamento das reservas diz respeito à estratégia diante da cadeia de produção *upstream* e *downstream*. Por exemplo, a escolha entre a exportação de produtos brutos ou a busca de agregação de valor interno.

Os investidores internacionais avaliam a estabilidade de regras como requisito para conferir credibilidade ao marco regulatório de um país. Realizar mudanças regulatórias, porém, não necessariamente diminui a confiabilidade necessária para o ambiente de negócios. O pré-sal constitui, nesse sentido, um fato novo, não só do ponto de vista quantitativo, mas também do qualitativo, o que justifica a reavaliação do marco regulatório.

A argumentação para mudar o marco regulatório está ligada à avaliação da justificativa do modelo de concessão. Cabe aqui lembrar o que a Constituição estabelece: a União pode contratar empresas estatais ou privadas, e as condições para tal contratação seriam definidas por lei. A Lei de Petróleo nº 9.478/1997, estabeleceu como única forma possível a concessão precedida de licitação. O Art. 26 desta lei determina que a concessionária tenha como obrigação explorar, por sua conta e risco, e “(...) em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos (...)”. Como mencionado, a principal justificativa da lei era que a atividade envolvia grande risco de exploração e era dispendiosa. Requeria, portanto, investimentos privados para assumir o risco, ou seja, o regime de concessão à empresa privada serviria para viabilizar o financiamento da produção e da exploração, diante do risco exploratório.

Com o pré-sal, essas questões colocam-se em outro patamar. Em primeiro lugar, o risco exploratório com o pré-sal é baixo. Em segundo lugar, os campos são grandes, bem maiores do que os que haviam sido explorados. Em terceiro lugar, há uma mudança estrutural no preço de petróleo, que, na época da Lei de Petróleo, estava abaixo de US\$ 20.00/barril. Após a crise financeira e ainda com o mundo em recuperação, flutua acima de US\$ 70.00/barril. Em quarto lugar, o argumento dialoga diretamente com a suposta dificuldade de mobilizar os recursos necessários, sendo exatamente a propriedade das reservas que garante o acesso ao financiamento

para a exploração. Afinal, a iniciativa privada não mobilizaria os recursos necessários por meio de capital próprio, mas iria pelo mesmo caminho. Em quinto lugar, as mudanças estão sendo propostas por um governo que, ao longo dos oito anos, em dois mandatos, já apresentou suficientes demonstrações de respeito aos contratos para os mercados financeiros e os investidores produtivos internacionais. Em sexto lugar, a reavaliação dos marcos regulatórios é uma tendência generalizada nos países produtores, diante do impacto do aumento estrutural do nível dos preços, e refere-se ao que está realmente importa: a apropriação da renda petrolífera.

Perpassa todos esses pontos, o debate sobre o papel do Estado na estratégia nacional de desenvolvimento. Cabe enfatizar que o risco da “maldição de petróleo” está ligado à estratégia de exploração, para a qual o marco regulatório é um dos fatores centrais. O primeiro passo para a reforma do marco regulatório foi dado em dezembro de 2007, com o anúncio da retirada de 41 blocos da nona rodada de licitação por meio da Resolução nº 006/2007, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

O governo federal optou ainda por não propor mudanças nas áreas já concedidas no pré-sal.³⁰ De fato, parte significativa do pré-sal já foi licitada. Da área total mapeada do pré-sal, 28% já estão concedidos para a exploração.³¹ A Petrobras possui mais de 60% dessas concessões. Entre as empresas participantes estão BG, ExxonMobil, Hess, Galp, Petrogal, Repsol e Shell. Apenas o campo BM-S-22 é operado por outra empresa, no caso a ExxonMobil, ainda assim a Petrobras atua como sócia. A propriedade da União será restabelecida somente nas áreas não licitadas.

Em 31 de agosto de 2009, o governo enviou quatro projetos de lei para serem apreciados pelo Legislativo – todos referentes ao pré-sal: *i*) sobre o sistema de partilha de produção; *ii*) sobre a criação de uma nova estatal – inicialmente chamada de Petro-Sal, depois rebatizada Pré-Sal S/A; *iii*) sobre a formação de um fundo social (Fundo Soberano Social do Brasil); e *iv*) sobre a cessão onerosa do direito de exercer atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em determinadas áreas do pré-sal, à Petrobras, até o limite de 5 bilhões de barris, além da possibilidade de o governo participar de uma operação de capitalização da companhia. O primeiro projeto (Projeto de Lei – PL nº 5938/2009) prevê que, nas áreas ainda não licitadas do pré-sal, vigora um sistema de contratos de partilha de produção. Nesses, os riscos são assumidos pelos contratados, os quais são ressarcidos apenas se fizerem descobertas comerciais. O ressarcimento é feito em óleo (custo óleo). A produção excedente (lucro óleo) é repartida entre a União e as contratadas. Por acumular determinada quantidade de petróleo, cabe a União gerir esse recurso da maneira que achar política e economicamente mais interessante para o desenvolvimento

30. Art. 3o da Resolução no 06/2007 do CNPE determina: “(...) a rigorosa observação dos direitos adquiridos e atos jurídicos perfeitos, relativos às áreas concedidas ou arrematadas em leilões da ANP”.

31. De acordo com dados da Petrobras, a área total da província do pré-sal é de 149.000 km² e da área já concedida 41.772 km² (PETROBRAS, 2009).

do país. A União pode celebrar os contratos de duas formas: exclusivamente com a Petrobras (100%) ou a partir de licitações, com livre participação das empresas, atribuindo-se a operação e um percentual de pelo menos 30% no consórcio para a Petrobras, sendo esta empresa em todos os casos a operadora. Como operadora, a Petrobras conduz os projetos de exploração e produção, providenciando os recursos humanos e materiais para a execução das atividades.

O segundo projeto (PL nº 5939/2009), sancionado pelo presidente da República em 2 de agosto de 2010 (Lei nº 12.304), é o da nova estatal, Pré-Sal Petróleo S/A (PPSA), com capital 100% estatal, criada para representar os interesses da própria União nos contratos de partilha. Embora não participe como investidora dos projetos de exploração e produção, está presente nos comitês operacionais que definem as atividades dos consórcios. Cabe à nova estatal monitorar e auditar os custos e os investimentos, gerindo, ainda, os contratos de comercialização do petróleo e do gás que serão da União. O papel desta empresa é crucial em um modelo de partilha devido ao mecanismo de resarcimento dos custos (custo óleo), antes de dividir a produção. O mecanismo induz o aumento do custo – deslocando custos para a conta do custo petróleo.

A experiência na Rússia com os contratos de partilha (Production Sharing Agreements), criados no fim dos anos 1990 para atrair as empresas privadas para a exploração na Sibéria, envolvendo Shell e Exxon, passaram por uma revisão crítica durante o governo Putin, quando se detectaram aumentos de custos muito acima das previsões (SCHUTTE, 2010, p. 26).. Por isso a necessidade de um controle dos custos da operação em defesa do interesse da União. A Petrobras sendo uma empresa de economia mista, não poderia representar o Estado. No caso da ANP haveria um conflito de interesse, uma vez que, ao assumir essa tarefa, seria parte da operação e, ao mesmo tempo, reguladora e juíza de eventuais conflitos.

Com as preocupações quanto aos possíveis efeitos de uma sobrevalorização do câmbio em função de repentina entrada de divisas, o terceiro projeto (PL nº 5940/2009) visa criar um Fundo Social, ou seja, uma instituição que gerencie parcela significativa dos recursos gerados pela produção e exportação do pré-sal, de forma a maximizar os benefícios para o desenvolvimento nacional a partir de uma visão de médio-longo prazo.

No quarto projeto (PL 5941/09), previa-se um mecanismo para garantir a capitalização da Petrobras para fazer frente aos investimentos necessários à exploração inicial do pré-sal. Foi o primeiro dos quatro projetos a ser aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente da República, em 30 de junho de 2010 (Lei 12.276/2010). A lei garante a cessão onerosa de direitos que a União poderá ceder à Petrobras, como o direito de exploração e produção, por sua conta e risco, sem licitação, em determinadas áreas do pré-sal, no limite máximo de até 5 bilhões de barris de petróleo.

Concomitantemente à cessão onerosa pela União à Petrobras, a empresa pode aumentar seu capital, autorizando a União a subscrever ações do capital social da companhia e integralizá-las com títulos da dívida pública mobiliária federal. A empresa pode, por sua vez, utilizar os mesmos títulos advindos da capitalização para pagar a União, pela cessão onerosa dos direitos de exploração e produção. Observe-se que o valor total dos barris é equivalente ao que a União terá de aportar para manter sua fatia na empresa (32%). Devem-se a isso a sensibilidade causada pelo processo de definição, pelo CNPE, do preço pelo qual os 5 bilhões de barris seriam vendidos à estatal e também as dúvidas que surgiram no mercado com relação à capacidade de organizar essa megaoperação no prazo estabelecido, que foi até 30 de setembro de 2010, na véspera das eleições presidenciais. Sempre foi explicitada a possibilidade, caso não houvesse um exercício do direito de compra total dos demais acionistas, que a União pudesse exercer o restante, o que significaria um aumento da participação da União no capital e no resultado da Petrobras. O aumento da participação estatal na Petrobras não foi colocado explicitamente como objetivo pelo governo, embora isso fosse quase implícito à operação. Ainda mais porque, em face da crise americana, poderia haver a participação ainda menor dos acionistas estrangeiros do que de fato ocorreu.

A operação de vendas das ações da Petrobras foi lançada em 24 de setembro de 2010, na presença do presidente da República, na Bolsa de Valores de São Paulo. O setor estatal entrou com o Tesouro, com o BNDES e com o Fundo Soberano do Brasil (FSB). Ainda no mês de outubro houve a emissão de um lote suplementar. A soma da operação total foi de R\$ 120,48 bilhões, maior emissão já realizada na história, que colocou a Petrobras como quarta maior empresa do mundo em valor de mercado (R7, 2010) (tabela 5).

TABELA 5
Maiores empresas do mundo por valor de mercado

Posição	Empresa	País	Setor	Valor de mercado ¹
1º	Exxon Mobil	EUA	Petróleo	311,26
2º	PetroChina	China	Petróleo	264,99
3º	Apple	EUA	Tecnologia	263,95
4º	Petrobras ²	Brasil	Petróleo	216,69
5º	Microsoft	EUA	Tecnologia	211,41
6º	Bank of China	China	Financeiro	211,14
7º	China Mobile	China	Telecomunicações	206,36
8º	Berkshire Hathaway	EUA	Financeiro	200,69
9º	Wal-Mart	EUA	Varejo	195,1
10º	General Electric	EUA	Variado	172,56

Fonte: Thomson Reuters, Financial Times Global 500. "FT Global 500 2010 A-Z". Disponível em: <http://media.ft.com/cms/65afe28c-68b9-11df-96f1-00144feab49a.pdf>

Notas: ¹ Valor de mercado em 23 de setembro de 2010 – em bilhões de US\$. ² Os US\$ 216.69 bilhões referem-se ao valor de mercado da Petrobras após o fechamento das bolsas em 23 de setembro 2010, que foi de US\$ 146.69 bilhões, mais cerca de US\$ 70 bilhões obtidos com a capitalização.

Foram R\$ 120,25 bilhões obtidos com a capitalização e, com isso, o total das ações pulou de 8.774 bilhões para 13.044 bilhões, sendo estas compostas por 7.442 bilhões de ações ordinárias e 5.602 de preferenciais. O setor estatal comprou cerca de R\$ 80 bilhões, o equivalente a 66,5% das ações vendidas. Com isso, houve de fato um expressivo aumento da participação estatal, que pulou de 39,8% para 48,3%, enquanto a parcela detida pelos estrangeiros recuou de 37,4% para 31,8%.³² O que influenciou o comportamento do investidor estrangeiro foi uma ligeira desconfiança inicial do processo, o que provocou um recuo de 38,8% em dezembro de 2009 para 37,4% em agosto de 2010, antes da capitalização. Mas, sobretudo, o impacto do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) de 2% junto à exigência de trazer os recursos para o mercado local para participar da oferta prioritária, destinada aos antigos acionistas –, que somou R\$ 89,94 bilhões. Assim os investidores estrangeiros se concentraram na compra de recibos de ações (ADRs) diretamente no exterior e ainda compraram 75% do lote suplementar.³³

3.2.2 Gerenciamento de recursos

A tabela 6 mostra um cálculo do impacto da migração do regime de concessão para o de partilha no que diz respeito à apropriação pelo poder público da renda petrolífera, deixando de qualquer forma uma margem de lucro nada desprezível para os investidores privados.

TABELA 6
Cálculo das rendas do petróleo

	Concessão	Partilha
Preço do barril em US\$ (A)	76,00	76,00
Royalties (B=10%*A)	7,60	7,60
Custo produção (C)	20,00	20,00
Excedente total (D=A-B-C)	48,40	48,40
PE/EP (E=20% ou 60%*D)	9,68	29,04
Lucro Privado (F=D-E)	38,72	19,36
IRPJ/CSLL (G=34%*F)	13,16	6,58
Total por barril em US\$ (B+E+G)	30,44	43,22
Fluxo anual em R\$milhões/bilhões de barris	51.756	73.478

Fonte: Gobetti (2009) e Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC) do Ipea.
Elaboração própria.

32. Valor Econômico, 5 de outubro de 2010 – Caderno Investimentos.

33. Não cabe neste ensaio especular sobre o futuro das ações da Petrobras após a consolidação da capitalização. Sem dúvida é preciso um olhar de longo prazo, uma vez que, em primeiro momento, o faturamento e o lucro da empresa continuam, por enquanto, no mesmo patamar, ou seja, com mesmo nível de lucro, mas patrimônio bem maior, o índice de rentabilidade da estatal cai.

Existe, portanto, uma discussão sobre a divisão e o gerenciamento destes recursos, mas, como mencionado, o debate sobre o gerenciamento da exploração e produção do pré-sal envolve outras questões estratégicas que dialogam com o desafio de desenvolvimento do país e sua inserção internacional. Em primeiro lugar, a questão da exportação. A Petrobras estima que, em 2020, a produção do pré-sal corresponderá a 1.815 milhão de barris diários de petróleo (Mbd), ou 46% da produção total do Brasil. Esse montante, somado aos 3,9 Mbd que se espera que a Petrobras produza fora do pré-sal – incluindo fora do país –, e aos 1,1 Mbd que se espera que as outras empresas atuantes no Brasil produzam, conformaria uma produção diária de 5 milhões de barris em 2020. Com isso e diante das perspectivas de consumo no Brasil, a produção de 5 Mbd geraria um excedente de cerca de 2 Mbd, invertendo drasticamente o movimento tradicional da balança comercial de petróleo e derivados do país. Além disso, com os contratos de partilha do pré-sal, parte considerável do excedente será de propriedade da União, que poderá decidir se vai exportar o petróleo bruto ou seus derivados. Sem dúvida pode haver um conflito entre o mercado internacional, cujo interesse é uma exploração com maior intensidade e o mais rápido possível, e o interesse nacional de impulsionar as estratégias de desenvolvimento do país. Estudo de 2008 do Grupo de Petróleo e Gás do BNDES, coordenado por Antônio Barros de Castro, defende um modelo de controle da oferta. Um critério é garantir que o petróleo do pré-sal possa, aos poucos, financiar os altos investimentos com a própria receita da exploração, considerando que é a velocidade da oferta que vai definir a necessidade de financiamento. Ao mesmo tempo, o ritmo de produção deve ser ditado por oportunidades produtivas em outros segmentos. Há muitas formas de explorar os bilhões de barris. Pode-se distribuir de forma planejada e gradual ao longo de 30 anos ou decidir por uma explosão da produção e depois um abrupto declínio. Lessa questiona a estratégia do Brasil de se tornar exportador de petróleo:

Não devemos ser exportadores de petróleo cru, a não ser em circunstâncias comerciais específicas, singulares e de alta conveniência para nossos planos de investimento e desenvolvimento. A parcimônia de manter nossas reservas provadas ao abrigo da fúria predatória das petroleiras-exportadoras é uma excelente aplicação financeira e uma salvaguarda de nossa economia futura (LESSA, 2009).

O autor explicita

“Quanto mais conhecida e “poupada”, maior será o valor da reserva de petróleo (...) A Petrobras poderia desenvolver campos de petróleo sem colocá-los em produção; poderia “vendê-los” ao Tesouro Nacional como um lastro-petróleo superior a títulos do Tesouro americano ou ouro metal” (LESSA, 2010).

Contra essa argumentação, seria possível alegar a necessidade de o Brasil extrair o máximo possível de petróleo, pois se desenvolvem no mundo tecnologias alternativas com novas fontes energéticas, o que sinaliza uma progressiva redução do uso de combustíveis fósseis. Na verdade, esse risco é ainda hipotético, considerando o papel que o petróleo terá ainda por várias décadas, apesar das ameaças permanentes de novas descobertas e *breakthroughs* tecnológicos que possam mudar rapidamente o mercado. Sauer e Seger (2009, pg. 9) argumentam que o petróleo continuará sendo de grande valor por três ou quatro décadas e levantam a hipótese de que a retirada de pré-sal do subsolo e sua conversão em moeda “pode não ser inteligente”, ainda mais se o dinheiro for aplicado como reserva brasileira em moeda estrangeira. Os autores apontam, também, a necessidade de planejar a produção do petróleo em ritmo necessário ao financiamento de um projeto de desenvolvimento econômico e social definido.

O aproveitamento do pré-sal envolve ainda uma estratégia de inserção nas cadeias produtivas, tanto *upstream* como *downstream*. No *upstream*, na fase de exploração e produção existe um poder de compra enorme que pode implicar importações ou criação da capacidade produtiva nacional. Nessa escolha é essencial a adoção de políticas públicas seletivas para aproveitar as oportunidades e garantir que o crescimento esperado qualifique a base produtiva. Aqui estão em jogo não somente as compras do equipamento como as próprias plataformas e navios, mas também os serviços especializados necessários ao longo das décadas de exploração, por exemplo, na área de logística e manutenção. Dados levantados pelo Ipea mostram que os contratos da Petrobras com as empresas internacionais têm hoje na média um valor 23 vezes superior aos contratos com as nacionais, devido à falta de capacidade tecnológica no país (NEGRI, 2010). Mais do que conteúdo local, o foco deveria ser a geração de competências tecnológicas para responder às novas demandas que precisam, por definição, ser competitivas internacionalmente e terão, portanto, o potencial de contribuir com a capacidade exportadora em segmentos de maior valor agregado. A definição de políticas adequadas enfrentará o *trade-off* entre optar por fornecimento rápido a preços menores, de um lado, e de outro, gerar capacidade própria, o que exige tempo e terá, pelo menos inicialmente, um custo maior. Assim, esta questão dialoga com as preocupações levantadas a respeito do ritmo da exploração.

No *downstream*, a discussão se concentra entre a oportunidade de exportação de petróleo cru e o investimento em capacidade de refino para poder exportar derivados. Isto posto, que se opte por exportação, considerando que essa questão se coloca independentemente do ritmo de exploração/produção/exportação. Nesse ponto, Castro (2010) questiona a opção por impulsionar a capacidade produtiva brasileira a partir da cadeia do petróleo.³⁴ O argumento aqui é o de que

34. CASTRO, Antônio Barros de. “Crescimento versus rumo de desenvolvimento”. Palestra, Brasília, 26/01/2010.

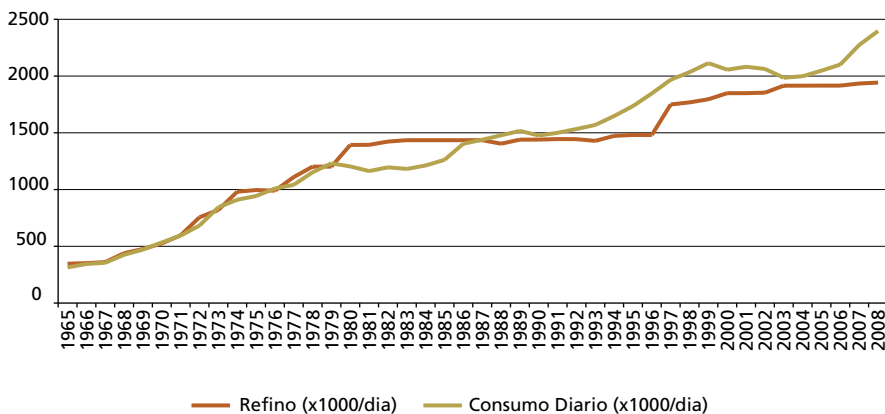
o mercado internacional de derivados é consideravelmente menor do que o de petróleo bruto. As margens de refino, isto é, o lucro gerado a partir da industrialização de um barril de petróleo bruto, transformado em gasolina, diesel e outros combustíveis, têm sido reduzidas e devem permanecer mínimas nos próximos anos. De um lado, há uma grande capacidade de refino no Oriente Médio, onde existe uma estrutura de custo bastante inferior à do pré-sal. De outro lado, há uma estrutura de refino nos países importadores, perto do mercado consumidor e ligada a questões de segurança de abastecimento.³⁵ Fora disso, a tecnologia de refino não qualifica a base produtiva nacional. Uma alternativa seria usar os recursos de exportação do petróleo cru para investir em segmentos realmente de ponta, gerando capacidade tecnológica endógena.

Importante frisar, que haverá de qualquer forma, a necessidade de ampliar significativamente a capacidade de refino para responder à crescente demanda interna, que supera essa capacidade com um consumo de derivados acima da média mundial (gráfico 6).

GRÁFICO 6

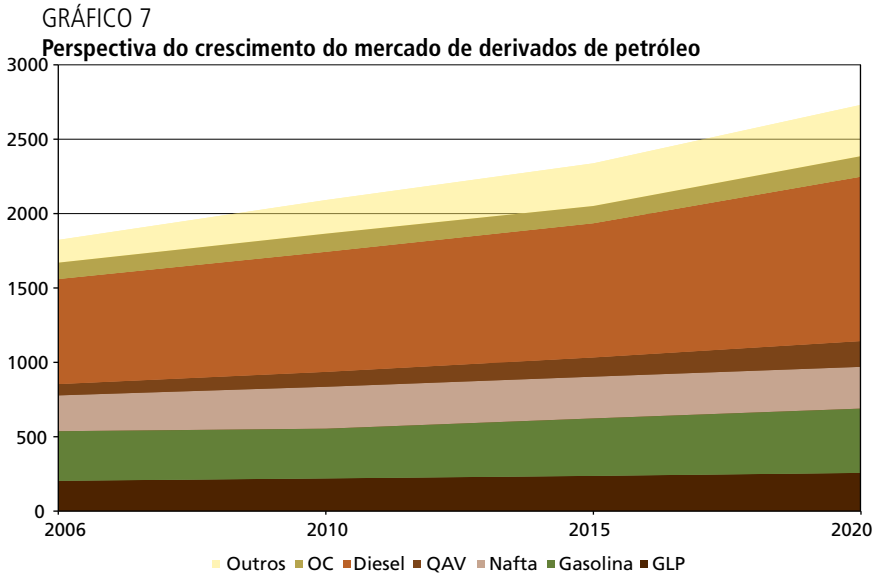
Aumento da demanda e da capacidade de refino de petróleo – Brasil

(Barris/dia)



Fonte: BP (2009).

35. As razões apontadas são duas: i) o declínio na demanda global, ancorada pela crise; e ii) a proliferação de novas refinarias na Ásia e no Oriente Médio. Entre 2007 e 2009, o preço chegou a cair 60%. As grandes empresas do setor, como a BP, a Royal Dutch Shell, a Chevron Corp., a ConocoPhillips e a Valero Energy Corp. chegaram a reduzir suas operações em refino diante dos preços internacionais.



Destaca-se, o crescimento sustentado no consumo do diesel, combustível em que o país é importador líquido. As características do óleo processado e o *hardware* das refinarias tornam mais difíceis a conciliação do volume de petróleo ofertado com a demanda por derivados, o que pressiona a balança comercial de hidrocarbonetos, colocando a necessidade de importação de petróleo leve e de alguns derivados.

Diante das perspectivas de aumento da produção e de elevação da demanda por derivados, os investimentos em novas refinarias têm sido uma das prioridades das políticas para a indústria de petróleo. A estratégia de expandir a capacidade de refino se torna não somente necessária para buscar o equilíbrio com o crescimento da produção de petróleo, mas também para adequar o parque de refino para atender os níveis de qualidade de produtos requeridos pelo mercado. O Plano de Negócios 2010-2014 da Petrobras coloca como meta responder ao aumento na demanda de derivados no mercado interno, projetada para 2,4 milhões de bpd, em 2014, e 2,8 milhões de bpd, em 2020. Para isso, estão projetados investimentos da ordem de US\$ 36.8 bilhões, somente para a ampliação do parque de refino, sem contar os investimentos necessários para melhorias em refinarias existentes. Do ponto de vista das relações internacionais do país, destaca-se a parceria com a estatal venezuelana PDVSA para a construção da refinaria Abreu e Lima, em Suape, Pernambuco, com capacidade de processar 220 mil barris/dia de óleo pesado. Metade do cru refinado será importada da Venezuela, o que contribuirá para equilibrar um pouco mais as relações comerciais com o vizinho, que consome grande quantidade de produtos industrializados brasileiros.

3.2.3 Organização dos Países Exportadores de Petróleo

Uma característica da estratégia de inserção internacional do Brasil que marcou sua atuação ativa, sobretudo a partir de 2003, foi o esforço de articular os interesses do país de forma variável, dependendo do assunto, por meio de articulações formais e informais, para aumentar seu poder de negociação. No caso do petróleo coloca-se nesse sentido a avaliação com relação ao envolvimento do país com a OPEP. Em setembro de 2008, representante do Irã convidou o Brasil para se associar à organização. Criada em 1960, esta organização tem como objetivo defender os interesses dos países exportadores em suas relações com as corporações estrangeiras e com os países consumidores. Durante a década de 1970, a OPEP chegou a regular o mercado internacional de petróleo, administrando os preços e os suprimentos. Apesar disso, os conflitos entre os países membros não foram incomuns e as condições dos anos 1980 chegaram a diminuir muito a influência da organização. Apenas em 1986, depois do choque provocado pelo aumento da produção saudita, a OPEP reestruturou sua forma de atuação: os *free riders* tiveram de negociar com os países membros da organização, e foi estabelecido um sistema de ajuste de produção conforme as flutuações da demanda global e as oscilações em torno de uma banda de preços. Integrada por Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Venezuela, Qatar, Líbia, Emirados Árabes Unidos, Argélia, Nigéria, Equador e Angola, a organização atualmente detém 76% das reservas e 44,8% da produção de petróleo (BP, 2009).

Para o Brasil, um argumento é a de que o principal bônus advindo do ingresso na OPEP seria político, secundado por algumas oportunidades no campo econômico. O país teria voz e voto em um dos principais centros de decisão das relações internacionais. Com o acirramento da “corrida por recursos naturais”, o papel da organização em um mundo com poder menos concentrado tende se fortalecer, projetando a influência dos exportadores. Atores pivô do Movimento dos Países Não Alinhados, do G-77 e da Liga Árabe, os países membros da organização também podem promover o multilateralismo ativo do Brasil, apoiando as posições do país nas principais organizações intergovernamentais. O adensamento das relações com países que tradicionalmente acumulam grandes superávits na balança de transações correntes pode trazer benefícios econômicos – investimentos e exportações. Contatos estabelecidos e a prática da cooperação na área petrolífera podem extrapolar os eixos de atuação da OPEP, favorecendo o desenvolvimento da capacidade produtiva brasileira, de modo a impulsionar a conversão do país no quarto pólo fornecedor de bens e serviços para a indústria do petróleo,³⁶ ocupando o mercado dos países da América do Sul e do Oeste da África.

36. Os outros três pólos são: i) o do Golfo do México, centrado em Houston; ii) o do norte da Europa, concentrado no Reino Unido e na Noruega; e iii) o asiático, concentrado em Cingapura.

Entretanto, outro argumento é a de que o ingresso na OPEP não seria vantajoso para o Brasil. Diferentemente do que se observa nos países membros da organização, em que as estatais petrolíferas são mais instrumentos fiscais do que propriamente empresas integradas, as CIP têm pouca influência no Brasil. Isso reduz os ganhos da cooperação com outros Estados proprietários, na medida em que a necessidade de se aumentar o poder de barganha nas relações com os investidores externos e com os consumidores é relativamente menor. A ideia de que entrar na OPEP ampliaria a participação do país nos centros internacionais de decisão também pode não se coadunar com a realidade. De um lado, o exercício de voz e voto na organização pode ser bem menos efetivo do que a primeira vista pareceria, uma vez que a Arábia Saudita, com as maiores reserva, produção e, sobretudo, o controle quase absoluto da capacidade ociosa, assumiu, a partir da década de 1980, o controle de fato sobre a OPEP – cenário que não se alteraria com a inclusão do Brasil, já que o país possui altos custos relativos de produção e nenhuma capacidade ociosa. De outro, o ingresso não necessariamente garantiria boas relações com os países membros da organização, haja vista as intensas disputas entre os países populosos (Irã, Venezuela, Argélia) e os não populosos (Arábia Saudita, Kuwait, Qatar) sobre a política a ser adotada na década de 1970³⁷ e a Guerra Irã-Iraque na década de 1980.

Durante a década de 1990, os baixos preços e a estratégia volumétrica dos países membros chegaram a provocar a implosão da estrutura cooperativa da organização, com o sistemático desrespeito às cotas e à competição por fatias do mercado. De qualquer forma, o Brasil ainda terá tempo para sopesar os ônus e os bônus de um possível ingresso. Embora o país já tenha alcançado superávit financeiro (US\$ 2,9 bilhões, equivalente a um volume de 156 mil barris diários) na balança comercial de hidrocarbonetos em 2009, calculado com base nas exportações e importações de petróleo e derivados da Petrobras (excluídos o gás natural, o GNL e os nitrogenados), ainda não é o suficiente para garantir a participação na OPEP: se fosse decidido um corte na produção dos países membros, o Brasil deixaria de ser exportador e se converteria em importador de petróleo.

As decisões envolvendo a exploração e a produção das descobertas do pré-sal vão, portanto, muito além do debate sobre a divisão das rendas a serem apropriadas pelo poder público entre as instâncias da federação, único ponto que foi objeto de debate nacional até o momento. Sem dúvida, as escolhas estratégicas apontadas serão mais facilmente orientadas por interesses públicos em um regime de exploração no qual o Estado tenha maior controle, em sintonia com o espírito das mudanças propostas no marco regulatório.

37. Os países populosos, em função das maiores pressões sociais, tendiam defender a maximização dos preços, de forma a financiar grandes projetos econômicos e sociais no curto prazo; os países pouco populosos, por sua vez, defendiam uma política de preços mais moderada, preocupados com os efeitos de médio e longo prazo da continuidade de preços muito altos.

4 A GEOPOLÍTICA DO ETANOL

Os combustíveis produzidos a partir de biomassas são atualmente a principal alternativa aos derivados de petróleo para o uso de transporte. Desde 2009, as atenções no debate sobre a energia no Brasil estiveram voltadas para o pré-sal. Contudo, seria um erro estratégico o Brasil, com o pré-sal, cair na tentação de aumentar o consumo de derivados de petróleo. Pelo contrário, há um espaço considerável para tentar diminuir esta dependência na matriz energética, por exemplo, com a expansão da navegação costeira (cabotagem) e fluvial ou com a expansão dos meios de transporte público sobre trilhos nos centros urbanos. Em um cenário no qual a preocupação com o meio ambiente se torna irreversível, é essencial que o Brasil consiga articular de forma harmônica as várias fontes de energia, tendo como visão estratégica no médio e no longo prazo a construção de uma economia de baixo teor carbônico. Esta seção tem como objetivo apresentar a geopolítica do etanol e apontar os desafios apresentados ao país que pretende explorar seu potencial exportador.

O etanol representa, hoje, mais de 90% do fornecimento mundial de biocombustíveis líquidos e é produzido, fundamentalmente, a partir da cana-de-açúcar e do milho, embora se possam utilizar outros cultivos amiláceos (FAO, 2009a). O crescente interesse internacional no etanol está relacionado diretamente ao aumento da preocupação com a degradação do meio ambiente, à busca de fontes de energia renováveis, à procura de uma diversificação destas fontes por motivos geopolíticos e à geração de oportunidades de trabalho e renda no campo. O que era até pouco tempo uma curiosidade brasileira, se tornou um novo paradigma energético. Nos anos 2006 e 2007 os Estados Unidos e a União Europeia passaram legislações visando a mistura de etanol na gasolina. A produção mundial de etanol quase quadruplicou entre 2000 e 2008 (FAO, 2009b; IICA, 2008). O Brasil e os Estados Unidos são os principais produtores, seguidos por China, Índia e França. O comércio internacional representa pouco mais de 10% da produção, sendo o Brasil responsável por quase dois terços das exportações. A perspectiva é de crescimento para os próximos dez anos, quando a produção deve ser o dobro da atual (FAO, 2009b). Ampliação e consolidação dos mercados de exportação para o etanol exigem transformá-lo em uma commodity produzido e utilizado em vários países.

A aspiração brasileira de se tornar um grande exportador de etanol encontra, porém, resistências, obstáculos e dúvidas que devem ser enfrentados. As resistências não se limitam à legítima defesa de interesses consolidados em torno das fontes de energia tradicionais. Elas também incluem falsos dilemas, em particular acusações com relação ao efeito desastroso que a ampliação do cultivo da cana-de-açúcar para o etanol teria sobre a produção alimentar, o meio ambiente e as condições

sociais de produção. Assim, apesar do reconhecimento do etanol como alternativa para a necessária descarbonização das fontes energéticas, ele continua altamente protegido, ao passo que o petróleo circula sem tarifas. Isso porque ainda prevalece a lógica da proteção da produção alimentar e, nos Estados Unidos, o programa de biocombustíveis nasceu a partir do *lobby* agrícola, em particular dos produtores de milho. Por tudo que está em jogo, pode-se afirmar que não se requer somente uma promoção comercial; é exigida do Brasil uma estratégia abrangente.

4.1 Proálcool

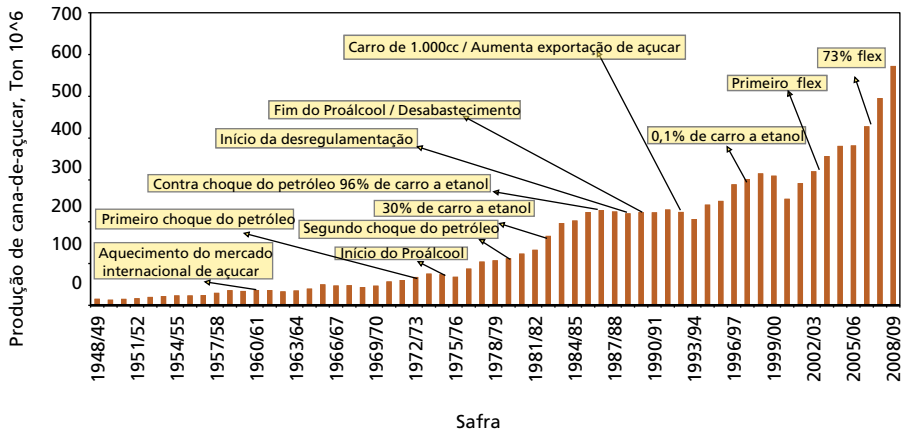
O protagonismo do Brasil não surgiu a partir de preocupações climáticas, mas como resposta às restrições externas. O Proálcool foi o segundo e, indubitavelmente, o maior impulso ao setor sucroalcooleiro.³⁸ A preocupação do governo brasileiro era diminuir o peso da importação de petróleo diante da multiplicação dos preços internacionais. Nesse caso, com o novo aumento do preço internacional do petróleo, em 1979, e com os constrangimentos às importações brasileiras devidos ao aumento dos serviços da dívida externa do início dos anos 1980, o governo acelerou e redirecionou o programa. Estabeleceu-se a meta, que foi superada, de triplicar a produção de álcool até 1985 (FEALQ, 2008, p. 12). A fragilização do Proálcool coincidiu com a desestruturação do Estado brasileiro e com o predomínio da visão de curto prazo na definição das políticas públicas. O programa contava com subsídios governamentais para garantir a ampliação do parque produtivo. Porém, a crise econômica levou o governo a diminuir os investimentos no setor justamente no momento em que o preço do petróleo começava a diminuir. A produção de etanol, que havia triplicado entre 1976 e 1986, estagnou. Na passagem da década de 1980 para a de 1990, este quadro levou ao desabastecimento e, inclusive, à importação do produto. No início do governo Collor, o Proálcool foi extinto.

Diante dessa conjuntura, a produção de carros a álcool no Brasil despencou até próximo de zero no fim da década de 1990. O fim do subsídio, a queda do preço internacional do petróleo e a liberalização do mercado de açúcar forçaram os produtores a buscar o mercado externo como alternativa.

38. Em 1933, no conjunto de medidas para superar os efeitos da crise de 1929 e estruturar o Estado brasileiro, foi criado o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), com o intuito de apresentar alternativas ao setor sucroalcooleiro.

GRÁFICO 8

Evolução da cana-de-açúcar no Brasil e principais fatos históricos – 1948-2007



Fonte: DCAA/SPA/Mapa/União da Indústria de cana-de-açúcar/Unica e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Mapa/UDOP – União dos Produtores de Bioenergia. 2008. Elaboração própria.

O saldo da década de 1990 foi uma grande desconfiança do consumidor em relação ao álcool hidratado, que deixou como herança o fantasma do desabastecimento e, ao mesmo tempo, colocou a estratégia de exportação em segundo plano. A retomada do setor foi incentivada, a partir de 1999, por fatores externos de grande repercussão interna: a inflexão na curva de preço do petróleo, que voltou a subir, e a desvalorização do real, que tornava ainda mais caro para os consumidores nacionais o combustível importado. Os consumidores das periferias das grandes cidades, em particular de São Paulo, impulsionados pela criatividade popular, inventaram o “rabo de galo”, mistura de álcool hidratado e gasolina no próprio tanque do veículo. Diante da difusão desta prática, as montadoras se inspiraram e desenvolveram o motor flex-fuel, lançado pelo presidente Lula em março de 2003. Na prática, isso foi fundamental para restabelecer a confiança no álcool combustível. Entre 2003 e 2010 a produção de etanol dobrou de 12,6 bilhões para 25,7 bilhões de litros (UNICA, 2010).³⁹

Já em 2005, mais da metade dos veículos produzidos no país portavam tecnologia *flex-fuel*, e hoje este nível supera 90%. A garantia de um mercado consumidor potencial em expansão fez que, entre 2002-2003 e 2008-2009, a produção brasileira de etanol crescesse 110% (IICA, 2008). Em 2008, o Brasil foi o primeiro país do mundo a usar mais etanol do que gasolina para alimentar a frota de automóveis. Destaca-se que 85% dos usuários de automóveis bicomcombustíveis têm optado por álcool.

39. Dados da Unica apresentados na Carta Capital.

Cabe observar que, se de um lado o motor *flex* deve ser considerado um sucesso, de outro existe um espaço grande a ser conquistado para melhorar sua eficiência. As montadoras que operam no Brasil são multinacionais que pautaram até pouco tempo seu desempenho tecnológico na redução do consumo e das emissões, a partir da ótica do motor a gasolina convencional. Foi a partir dessa lógica que se adequaram às novas exigências. Cabe agora, estimular as montadoras a investir para aperfeiçoar o desempenho do motor, por exemplo com sistemas de partida a frio, com pré-aquecimento do etanol, dispensando assim o tanque auxiliar de gasolina. No geral, garantir uma redução ainda maior na emissão de poluentes com etanol, que hoje já está em torno de 85% em comparação com a gasolina convencional (SOUSA; MACEDO, 2009).

A necessidade do setor se preparar para uma explosão da demanda emana da combinação de três fatores, a saber: *i*) seguidos recordes na produção de automóveis no Brasil; *ii*) predominância de carros *flex*; e *iii*) preferência do consumidor pelo álcool. O setor sucroalcooleiro chega a representar mais de um quarto do produto agrícola brasileiro, e o país lidera a produção mundial de cana-de-açúcar, superando a Índia. Observa-se, ao mesmo tempo, o crescimento da produção de álcool destinada à exportação, atendendo à demanda crescente por energias alternativas. Em 2003, o Brasil exportou 606 mil toneladas de álcool, volume que cresceu para 4.095 mil toneladas em 2008. Em valor, o aumento no mesmo período foi de US\$ 158 milhões para US\$ 2,4 bilhões (IICA, 2008, p.14).

4.2 Desafios para a promoção da exportação do etanol

Os setores produtivos junto com o governo brasileiro colocaram como desafio a consolidação do país como exportador de etanol, o que passa necessariamente por estabilizar um mercado internacional para o produto. Para isso, há duas necessidades básicas que demonstram o caráter geopolítico da questão. A primeira é diminuir as restrições à entrada do produto nos países ricos (potenciais consumidores). A segunda é garantir um grande número de países produtores que, por condições naturais e estratégias de desenvolvimento, devem se concentrar na África e na América Central (países pobres). Ambas as necessidades estão em consonância com o objetivo de “commoditização” do etanol expressos nos discursos do Mapa e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Além disso, é crucial avançar na certificação, na normatização e na padronização das especificações do produto e da formação internacional dos preços.

No jogo internacional, as condições e os objetivos estão definidos para três diferentes grupos. O primeiro seria constituído pelos países desenvolvidos, que já ocupam grande parte das áreas agriculturáveis e precisam diminuir a emissão de gases de efeito estufa. Estes países adotam políticas protecionistas contra importação de biocombustíveis por motivos de segurança energética e de defesa dos interesses

dos seus agricultores. Compondo o segundo grupo, os países em desenvolvimento têm interesse em produzir para a exportação sem comprometer a produção de alimentos. Há, porém, um déficit de capital e de tecnologia para a consecução de tal projeto. O Brasil, representante do terceiro grupo e o maior produtor mundial de etanol, detém tecnologia e enorme capacidade para expandir a produção sem prejuízo da segurança alimentar. Todavia, pesa contra o Brasil o fato de os países consumidores não quererem ficar dependentes de único ou de poucos produtores.

4.3 Potenciais consumidores

A União Europeia tem uma política comum de energias renováveis expressa em suas diretivas. Porém, cada país estabelece suas próprias estratégias para produção nacional.

Como pontos comuns a toda ‘comunidade estão as cotas para importação de etanol (variáveis em função do consumo), metas para redução de gases de efeito estufa – em particular após ter definido, em 2003, quantidades mínimas de utilização de biocombustíveis – a tarifa zero para as importações provenientes de países de menor desenvolvimento (Least Developed Country – LDC). A participação da Europa no mercado mundial de açúcar foi muito afetada pelo resultado do painel da Organização Mundial de Comércio (OMC) interposto por Brasil e Austrália contra os altos subsídios às exportações europeias de açúcar, em 2005. A decisão da OMC obrigou a União Europeia cortar sua produção interna de açúcar, e o etanol tornou-se uma alternativa econômica para os agricultores, em particular na França e na Alemanha. Entre as políticas nacionais, destacam-se as de dois países que têm posições bastante diferentes. De um lado, a França, consumidora com ambições de expandir a produção interna. De outro, a Suécia, com metas mais ambiciosas e sem pretensão de desenvolver uma produção própria. Enquanto a preocupação da Suécia é de apenas “limpar” suas fontes de energia, a França vai além. O objetivo francês envolve também uma política de segurança energética e uma opção econômica, que se manifesta em política tributária ativa. A proteção ao setor é legitimada pelo argumento da indústria nascente. Apesar das políticas protecionistas, as importações de etanol pela União Europeia quintuplicaram entre 2004 e 2008. O etanol brasileiro responde por 70% destas importações. A reivindicação por maior abertura para o mercado de etanol deve ter grande peso na retomada das negociações entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia.

No início da década de 2000, os Estados Unidos eram os principais produtores, consumidores e importadores de etanol. O primeiro estímulo governamental veio com o Clean Air Act de 1990, que estabeleceu critérios para misturar a gasolina convencional com MTBE e etanol para atingir os padrões exigidos de qualidade do ar. A preocupação nesse momento era com a camada de ozônio e com o monóxido de carbono. Em 2005, por meio da Energy Policy Act, o governo tornou obrigatório os padrões de uso de fontes renováveis e estabeleceu

normas até 2012 para uma mistura cada vez maior de biocombustível com a gasolina convencional. Esta legislação sofreu uma alteração em 2007, com a Energy Independence and Security Act, que estendeu o horizonte até 2022 e introduziu novas exigências para uso obrigatório de biocombustíveis com ênfase nos chamados biocombustíveis avançados, também chamado de biocombustíveis de segunda geração. De acordo com as metas estabelecidas a volume total mínimo de biocombustível a ser utilizado no mercado dos Estados Unidos, em 2022, deve ser de 36 bilhões de galões, contra 11 bilhões vendidos em 2009 (CBO, 2010, p. 18). Para isso, o governo dos Estados Unidos apóia a produção doméstica de biocombustível, basicamente em sua totalidade a partir de milho, com um esquema de isenção de impostos, equivalente a US\$ 6 bilhões no ano fiscal de 2009, ou US\$ 1,78 por produção de etanol com equivalência energética de um galão de gasolina (idem, p. VII e p. 10). Haveria, portanto um potencial enorme para exportação do etanol brasileiro para os Estados Unidos. Acontece que sua política de estímulo ao uso de biocombustível mistura vários objetivos (idem p. 1): *i*) substituição de petróleo no combustível; *ii*) redução de efeito estufa e seu impacto sobre a saúde pública; *iii*) diminuição da dependência externa de combustível, e *iv*) geração de renda no setor agrícola. Fica evidente que os dois últimos objetivos são contrários à importação do etanol brasileiro.

Não obstante, em maio de 2009, o governo norte-americano divulgou as novas regras para as metas de combustíveis renováveis, classificando o etanol de cana-de-açúcar como mais eficiente na redução de poluentes que o de milho. Isso possibilita às usinas brasileiras concorrer pelas cotas de biocombustíveis avançados. Ou seja, as metas ambientais americanas podem abrir espaço para aumento das importações do etanol brasileiro, mesmo sem diminuição das barreiras tarifárias, sobre as quais não se vislumbram reduções no curto prazo. Por enquanto, as importações norte-americanas de biocombustível são 2% do consumo interno, praticamente provenientes integralmente do Brasil.

Desde 2003, no âmbito da nova política de explorar ativamente a “vocaçãõ” exportadora de biocombustíveis, em especial o etanol, o Brasil começou a reivindicar com insistência a abertura do mercado americano. Os Estados Unidos, em um primeiro momento, se colocaram inflexíveis. Entretanto, diante da insistência do governo brasileiro e de uma conjuntura cada vez mais favorável às energias limpas, chegou-se, em 2006, ao entendimento de que era necessário um mercado internacional estável para o etanol. Para isso foi definido que deveria haver uma especificação única para cana-de-açúcar, milho e celulose e o desenvolvimento de um mercado de futuro de biocombustíveis. Esse trabalho envolveu o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), por parte do Brasil, e o Instituto Norte-Americano de Padrões e Tecnologia (NIST), por parte dos Estados Unidos. Em seguida, foi criado o Fórum Internacional de Biocombustíveis

(FIB), que reúne os Estados Unidos, o Brasil, a União Europeia, a China, a Índia e a África do Sul. Foi definida ainda uma força-tarefa tripartite entre Brasil, Estados Unidos e União Europeia, para troca de informações e de padronização de normas. Na visita do presidente George W. Bush ao Brasil, em março de 2007, foi assinado um memorando de entendimento com o objetivo de cooperar no desenvolvimento e na difusão dos biocombustíveis em uma estratégia de três níveis.

1. Bilateral: avançar na pesquisa e no desenvolvimento tecnológico para nova geração de biocombustíveis, utilizando mecanismos de cooperação existentes, como as consultas entre o MDIC e o Departamento de Comércio dos Estados Unidos. Com base neste entendimento, foi assinado, no fim de 2008, um acordo entre o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobras (Cenpes) e o National Renewable Energy Lab (NREL), dos Estados Unidos, para o desenvolvimento de sistemas de processamento e distribuição de biocombustíveis com base em tecnologias de “segunda geração”.⁴⁰
2. Global: expansão do mercado por meio do estabelecimento de padrões uniformes e normas. Para atingir este objetivo, foi definida a atuação conjunta no âmbito do FIB, uma iniciativa brasileira lançada em março de 2007, na Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque. O fórum reúne o Brasil, a África do Sul, a China, os Estados Unidos, a Índia e a Comissão Europeia, e tem como principal objetivo transformar etanol e biodiesel em *commodities*.
3. Terceiros países: triangulação produtiva com países da América Central e África.

4.4 Aumentar o número de produtores

O Memorando de Entendimento de 2007, entre os Estados Unidos e o Brasil, iniciou uma cooperação para estimular a produção de etanol pelo setor privado em outros países por meio também de estudos de viabilidade⁴¹ e de assistência técnica, a começar pela América Central e Caribe. Durante a Conferência Internacional de Biocombustíveis, em outubro de 2008, em São Paulo, o *chanceler* Celso Amorim e o secretário de Estado da Agricultura dos Estados Unidos, Ed Schafer, assinaram um novo memorando de entendimento ampliando esta cooperação para nove países, incluindo alguns do continente africano (quadro 1).

40. Trata-se da produção de etanol de celulose, usando bagaço da cana-de-açúcar, no Brasil, e gramíneas, nos Estados Unidos, que poderá maximizar a produtividade do uso de matérias-primas.

41. Os estudos de viabilidade devem identificar o que pode ser plantado e quem pode oferecer financiamento. Com base nestes estudos, os governos locais devem decidir se priorizam ou não o desenvolvimento do biocombustível. Se optarem por isso, o passo seguinte é buscar apoio em um dos bancos de desenvolvimento, no caso da América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), parceiro nesta iniciativa. No caso do Senegal e da Guiné-Bissau, o Brasil convidou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA; na sigla em inglês, UNEP) para participar desde o início.

QUADRO 1

Cooperação triangular Estados Unidos e Brasil acerca do etanol**Primeira fase**

País	Situação final 2009
El Salvador	Mais adiantado
República Dominicana	Concluiu o estudo de viabilidade e solicitou o financiamento do BID para avançar
Haiti	Por causa das dificuldades gerais, a prioridade é cooperar para a montagem de uma hidroelétrica
São Cristovão e Névis	Desistiram

Segunda fase

País	Situação final 2009
Honduras	Interrompido devido à quebra da institucionalidade democrática
Guatemala	Recebeu o apoio do BID para fazer estudo de viabilidade
Jamaica	Recebeu o apoio do BID para fazer estudo de viabilidade
Senegal	Recebeu o apoio do Brasil para fazer estudo de viabilidade
Guiné-Bissau	Recebeu o apoio do Brasil para fazer estudo de viabilidade

Fonte: Sub-Secretaria de Energia e Alta Tecnologia do MRE.

A experiência do Brasil com os Estados Unidos em torno do etanol inspirou a União Europeia sugerir o mesmo tipo de cooperação triangular com países africanos. O memorando de entendimento foi assinado, em outubro de 2009, em Estocolmo, na III Cúpula da Parceria Estratégica União Europeia/Brasil. Neste caso, a parceria deve envolver a União Africana. A vantagem para os países africanos é poder contar com o mercado europeu aberto (tarifa zero) caso se confirme um potencial de exportação de biocombustíveis.

Em todos os casos de cooperação triangular o interesse brasileiro tem dois lados. Primeiro, um número crescente de países produtores ajuda a criar um mercado internacional de etanol. Segundo, gera uma demanda para equipamentos e tecnologia, setor em que empresas brasileiras dispõem de oferta competitiva. Para a União Europeia, isso representa uma maneira prática de promover o desenvolvimento da África, com o qual pretende contribuir. Mas há muita cautela por parte das autoridades europeias em estimular a produção de biocombustíveis na África, pois problemas de segurança alimentar e sustentabilidade podem gerar grandes efeitos colaterais negativos. Por isso, opta-se por projetos de menor escala que devem ser acompanhados para entender seu impacto na realidade específica de cada país. Os países africanos, de fato, diferente dos desenvolvidos, ainda contam com parte significativa da cobertura vegetal natural. O ideal é que a produção se dê em áreas que já são utilizadas para cultivo ou pastagem. Para ser viável a produção sem constrangimentos nacionais (queda da produção de alimentos) ou internacionais (aumento da emissão de dióxido de carbono pela devastação de florestas para

o aumento da área de cultivo) é fundamental que, haja concomitante ao plantio da cana-de-açúcar, aumento da produtividade de outras culturas, especialmente de alimentos para o mercado interno. Torna-se decisiva, portanto, uma ação articulada da política externa brasileira, que concilie, de um lado, incentivos à produção de cana-de-açúcar, que poderia ser feita diretamente pelo setor privado, e, de outro, cooperação técnica para melhorar a produção de outros gêneros, que precisa de apoio público, notadamente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Algumas ações neste sentido já vêm sendo realizadas.⁴²

4.5 Enfrentar a campanha anti-etanol

O aumento da produção de biocombustíveis começou a provocar uma discussão forte acerca de um possível efeito negativo sobre a produção e os preços dos alimentos. Em 2006, quando o mundo começava a vivenciar a crise dos preços de petróleo e alimentos, surgiu o debate *food versus fuel*, que se transformou rapidamente em uma verdadeira campanha anti-etanol. A discussão foi marcada por uma abordagem generalizada que não fez nenhuma distinção entre o impacto da produção de etanol de beterraba na União Europeia, de milho nos Estados Unidos e de cana-de-açúcar no Brasil.⁴³ Organismos como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) juntaram-se as lideranças como Fidel Castro e Hugo Chávez para afirmar que os biocombustíveis contribuiriam com a fome no mundo. Assim, o etanol, em vez de solução, tornou-se o problema. O Brasil, liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciou uma contraofensiva, nem sempre apoiada por setores da mídia nacional. No seu discurso no Encontro Especial da ONU sobre a crise alimentar mundial, em maio de 2008, o presidente afirmou:

É preciso desmascarar campanhas, movidas pelo protecionismo comercial e pelos interesses de grupos petrolíferos, que buscam demonizar a produção de biocombustíveis. Atribuem-lhes a culpa seja pelo encarecimento dos alimentos, seja pelo aquecimento global. Desconhecem, com isso, a exitosa experiência brasileira com o etanol, à base da cana-de-açúcar (SILVA, 2008a).

Era preciso mostrar, em primeiro lugar, que o aumento dos preços dos alimentos estava ligado principalmente à explosão do preço de petróleo. Em segundo lugar, explicitar a enorme diferença entre o etanol brasileiro da cana-de-açúcar e o dos Estados Unidos produzido à base de milho. A eficiência energética do etanol

42. Em abril de 2008, na XII UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), o presidente Luiz Inácio Lula da Silva inaugurou um escritório da empresa em Acra, capital de Gana, objetivando aumentar a cooperação técnica com a África sobre agricultura.

43. A título de exemplo, o venezuelano Carlos Mendoza Potellá (2008, p.12) afirma que: "*Estas compañías que producen etanol, en Brasil, las que producen la soya, también en Brasil y Argentina, en el sur de Brasil y en el norte de Argentina, han destruido bosques subtropicales; sólo con la soya. Si van a pasar a caña de azúcar, la destrucción será todavía mayor; y no es un problema que va a afectar a Brasil, afectará a la humanidad. El cambio climático va a ser terrible*".

no Brasil – balanço energético de 10,2 – é muito superior à do etanol de milho nos Estados Unidos – balanço energético de 1,4 (GOLDENBERG, 2009).⁴⁴ Não era, portanto, de nenhuma forma generalizável o efeito da produção nos Estados Unidos sobre o preço do milho no México, que afetou a camada mais pobre deste país.⁴⁵ Ban Ki-Moon, secretário-geral da ONU, repetiu os argumentos do governo brasileiro ao afirmar que não é o etanol, mas as políticas agrícolas dos países ricos e a elevação do preço do petróleo as grandes causas das altas de alimentos. Como parte da sua contraofensiva, o governo brasileiro hospedou, em novembro de 2008, a Conferência Internacional sobre Biocombustíveis: os Biocombustíveis como vetor do desenvolvimento sustentável, com a participação de setores de governos e sociedade civil de cerca de 50 países, além das representações de organismos multilaterais. A ofensiva brasileira, insistindo nesses argumentos em todos os fóruns internacionais possíveis, deu resultado. Um relatório do Banco Mundial, por exemplo, admite que:

(...) a produção de biocombustível a partir da cana-de-açúcar no Brasil tem custos menores que o biocombustível produzido nos Estados Unidos ou na União Europeia e não tem elevado significativamente os preços do açúcar, porque a produção de cana tem crescido rápido o suficiente para atender tanto à demanda por açúcar quanto por etanol.⁴⁶

Também a FAO começou a reconhecer a especificidade do etanol brasileiro (2009b)⁴⁷. Os argumentos da diplomacia brasileira não se limitaram a uma posição defensiva, mas mostraram que a produção do etanol poderia, em determinadas condições, contribuir para a superação da pobreza e da fome ao gerar oportunidades de trabalho e renda em países mais pobres.

A partir da segunda metade de 2008, a chegada da crise financeira global desviou a atenção do mundo, inclusive por seus efeitos deflacionários. A discussão, não obstante, permanece presente. A estratégia para ampliar os mercados mundiais do etanol por meio da “commoditização” deste produto deve ser acompanhada de um discurso claro a respeito do impacto sobre a produção e os preços dos alimentos. Em determinadas situações, pode haver um conflito com potenciais consequências desastrosas, o que não é o caso no Brasil, onde a produção ocupa apenas 2% das terras agricultáveis no país. De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a lavoura utiliza 63 milhões hectares, dos quais 7 milhões são para a cana-de-açúcar. Cerca da metade é usada na produção de açúcar, a outra –3,6 milhões de hectare – para a do etanol.⁴⁸

44. A busca de aumento da produtividade é uma constante. Em 1975, a produtividade do etanol por hectare de plantação de cana-de-açúcar era cerca de 2 mil litros, 20 anos depois chegou a 7 mil litros.

45. De fato, o etanol norte-americano só é competitivo contra o brasileiro devido aos subsídios e às barreiras tarifárias.

46. No original em inglês: Biofuels production from sugar cane in Brazil is lower-cost than biofuels production in the U.S. or EU and has not raised sugar prices significantly because sugar cane production has grown fast enough to meet both the demand for sugar and ethanol (MITCHELL, 2008, p. 17).

47. Em uma entrevista à BBC, em 30 de maio de 2008, o novo relator especial da ONU para o direito ao alimento, Olivier de Schutter, distancia-se do seu antecessor, Jean Ziegler, e afirma que o etanol brasileiro “não pode ser colocado no mesmo plano que a transformação do milho em bioetanol nos EUA”.

48. De acordo com Goldenberg (2007), a produção de açúcar ocupava 5,6 milhões de hectares. Em 2007, isso equivalia a 10% das terras cultivadas e 1% das terras agricultáveis.

É preciso ainda reconhecer o grande potencial para aumentar a produtividade e a eficiência energética aproveitando cada vez mais a energia química contida no biocombustível, o que significa reduzir a área requerida de cultivo. Outro ponto ligado ao desenvolvimento tecnológico da chamada segunda geração de biocombustíveis, é o uso da palha e do bagaço em cadeias de alta pressão, gerando bioeletricidade, com potencial de complementar, junto com a energia eólica e com a produção das hidroelétricas. O principal problema, por enquanto é a interligação de cerca de 400 usinas com a rede elétrica.

As ressalvas ao etanol não se limitam à discussão *food versus fuel*, mas apontam também um possível efeito negativo sobre o meio ambiente, em particular ao incluir no debate a expansão da fronteira agrícola brasileira sobre a floresta Amazônica. A crítica foi dirigida diretamente à organização da produção no Brasil e pode colocar em risco a capacidade de exportação ao classificar o produto como responsável pelo desmatamento, principal origem das emissões brasileiras de gases do efeito estufa. Diante disso, era preciso demonstrar que a produção se concentra em outras regiões do país, em particular em São Paulo, e que há somente três usinas em funcionamento na Amazônia. Isso não se deve a um esforço para evitar a produção nesta região, mas ao simples fato de as condições naturais não serem favoráveis à produção eficiente do etanol.

Surgiu, porém, a tese do uso indireto da terra (*indirect land use*), segundo a qual o etanol substituiria outros cultivos em regiões fora da Amazônia, que, por sua vez, seriam transferidos para a Amazônia. Este argumento não somente é utilizado por Organizações não Governamentais (ONGs), por ambientalistas internacionais como também se encontra na pauta de discussão do Congresso dos Estados Unidos, com propostas de introdução de barreiras comerciais a produtos que influenciam o aumento do efeito estufa. A tese não é de todo desprezível, apesar de ser extremamente difícil provar ou contestar uma relação causal. A resposta do governo brasileiro foi a elaboração de projeto de lei do zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, encaminhado em setembro de 2009 ao Congresso Nacional. Este proíbe a construção de novas usinas e a expansão do plantio em qualquer área da Amazônia, do Pantanal, da Bacia do Alto Paraguai ou em vegetação nativa de outros biomas. Neste caso, mais uma vez, a resposta não pode ser somente defensiva, afirmando que a produção do etanol não necessariamente contribui com a degradação ambiental e com o aumento do efeito estufa. Pelo contrário, o etanol é justamente uma energia renovável que não usa energia fóssil em suas usinas. O etanol gera um saldo zero de emissão de gases do efeito estufa, porque o que se emite na queima do combustível é compensado pela absorção dos gases pelas plantas na fase de cultivo. Longe de ser um problema, o etanol fornece como combustível renovável, uma contribuição para encontrar a solução.

Tanto é que, muito recentemente, o painel da ONU que avalia Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) aprovou a inclusão de projetos de biocombustíveis líquidos.⁴⁹

Por último, o etanol estaria relacionado a exploração de mão de obra e a ocorrências de trabalho infantil e escravo. A devida atenção aos problemas sociais e trabalhistas contribuiu com uma diminuição drástica destes casos, que representam um universo muito pequeno da produção sucroalcooleira. Além do mais, o fato é que o setor tem um dos melhores salários e grau de formalização da agricultura brasileira.⁵⁰ Para consolidar e universalizar esses avanços, o governo federal articulou em junho de 2009 o Compromisso Nacional para o Aperfeiçoamento das Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, um pacto entre entidades de trabalhadores e produtores que pretende garantir condições mínimas de trabalho no setor sucroalcooleiro.

Contudo, não há dúvida de que os biocombustíveis somente poderão ocupar um lugar de destaque e contribuir com a transição energética no mundo quando seu cultivo comprovadamente não ameaçar os biomas vitais para o clima nem a produção de alimentos. Para isso, é preciso investir fortemente em pesquisa e garantir que o Brasil fique na liderança tecnológica na segunda geração, o etanol celulósico, que permite produzir combustível a partir do bagaço e da palha, aumentando muito a produtividade e gerando energia elétrica. Outra frente tecnológica é a geração de substitutos para produtos petroquímicos, as chamadas resinas verdes, para a produção de plásticos. Esses avanços do patamar tecnológico exigem empresas fortes e capitalizadas para enfrentar esses desafios. O risco é que as novas fronteiras tecnológicas sejam ocupadas e monopolizadas por empresas internacionais ligadas aos grandes oligopólios, objeto de análise na próxima subseção.

4.6 Internacionalização da Indústria de Etanol no Brasil

A expansão da demanda interna no Brasil pelo etanol continuara crescendo de forma exponencial nos próximos anos, o que justifica e exige uma expansão da produção independentemente do êxito do esforço exportador. Mas a internacionalização do setor veio, de forma mais rápida de fora para dentro: a competitividade do etanol brasileiro e a perspectiva de crescimento da demanda mundial por biocombustíveis vêm atraindo a atenção de grandes empresas multinacionais para o setor, além da participação dos fundos de investimento

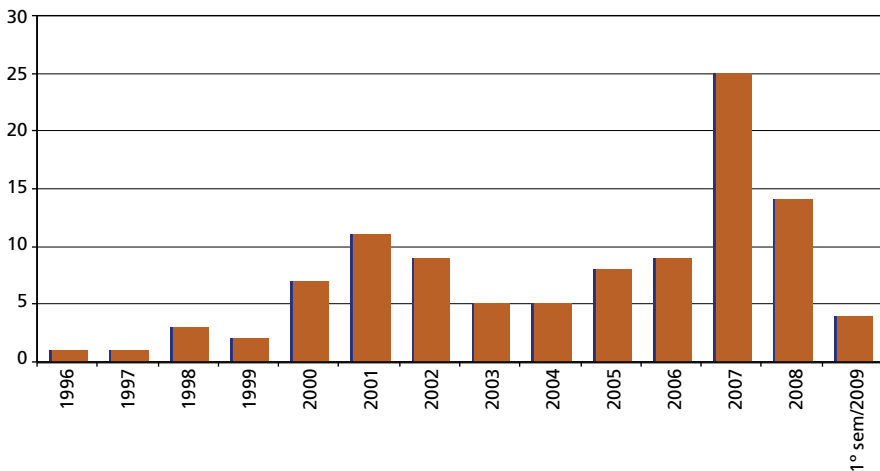
49. Os MDL foram criados para permitir investimentos em projetos de energia em países em desenvolvimento, que signifiquem reduções de emissões de carbono na comparação com sistemas tradicionais. Estas reduções, posteriormente, são certificadas por um painel da ONU, o que permite que os investidores nestes projetos mais limpos de energia possam gerar créditos de carbono e vendê-los no mercado.

50. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) mostravam, em 2006, que o rendimento médio por nível de educação na produção da cana-de-açúcar é muito superior à média da agricultura – milho, café, arroz, mandioca – e pecuária. A produção de cana só paga menos do que a de soja. Os trabalhadores da cana-de-açúcar são os que têm mais carteira assinada (76% contra 59% da soja, segundo lugar) e a participação de trabalhadores com menos de 16 anos de idade é de 3,6%, o mais baixo da agricultura, ainda que o índice seja inaceitável.

internacionais. A concentração do setor veio a partir de um processo de desnacionalização cuja contribuição para o desenvolvimento soberano nacional precisa ser monitorada e avaliada.

O movimento de entrada de companhias internacionais no mercado nacional esteve baseado tanto na perspectiva de crescimento acelerado no mercado doméstico, garantido pela tendência irreversível na comercialização de veículos bicompostíveis,⁵¹ como, sobretudo, pela expectativa positiva para as exportações brasileiras a partir de 2003. Esse movimento tem resultado em expressivas mudanças em toda a cadeia produtiva do etanol no Brasil com impactos na estrutura patrimonial tradicionalmente formada por empresas familiares de capital nacional e caracterizada pela pulverização das unidades produtivas. Nesse sentido, o setor sucroalcooleiro, que já exibía um lento e gradual movimento de concentração nos anos iniciais de 2000, conforme mostra o gráfico 9, parece adentrar mais recentemente em uma nova fase de consolidação, no qual a estratégia de comprar pequenas usinas para ganhar escala começa a ser associada a negociações que objetivam conquistar e ampliar mercados, além de aumentar a participação de capitais estrangeiros no set

GRÁFICO 9
Fusões e aquisições no setor sucroalcooleiro do Brasil



Fonte: KPMG (2009).

51. Segundo Benetti (2008, p. 4), essa reserva de mercado como fator de atração para as empresas é importante como garantidor da demanda, "(...) uma vez que ela podem contar, praticamente, com um piso garantido para a colocação de sua produção".

A magnitude desse processo pode ser percebida pela análise dos dados. Estudo da KPMG (2009) mostra que em 2007, no auge das aquisições e das fusões no setor, houve 25 transações; em 2008, apesar da crise, ocorreram 14; e no primeiro semestre de 2009 esse número foi de quatro transações. Uma visão mais detalhada sobre essas operações mostram que das 14 fusões ou aquisições realizadas em 2008, oito envolveram capital estrangeiro, enquanto que das quatro apontadas em 2009, três aquisições envolveram empresas ou investidores de capital externo. Esse movimento sinaliza não somente um movimento de concentração da produção como também o maior interesse dos *players* internacionais, uma vez que das cinco maiores usinas a segunda e a terceira possuem capital estrangeiro em sua estrutura societária. Além dessas tradicionais operações de aquisições e fusões, o processo de internacionalização da indústria brasileira do etanol tem assumido diferentes nuances. Outras formas mais complexas e atuais de organização têm sido frequentemente utilizadas, quais sejam as *joint-ventures*, as alianças com empresários locais, o ingresso de capitais via fundos de investimentos, os diferentes acordos estratégicos formais na área da produção, comércio, pesquisa e transferência de tecnologia, entre outros. Segundo Benetti (2008), em relação a esses acordos, a complexidade das relações econômicas que foram sendo criadas entre os grupos nacionais e estrangeiros tornaram-se de tal forma acentuada que, fica difícil conhecer todas as conexões envolvendo os protagonistas atuantes na cadeia de produção e comercialização do etanol e o peso de cada um nesse ambiente.

Um dos primeiros investimentos estrangeiros a ingressarem na indústria brasileira foi o realizado grupo francês Louis Dreyfus por meio da aquisição de uma empresa nacional do setor em 2000. Desse momento em diante, diversos grupos originários de países europeus, asiáticos, além dos Estados Unidos, começaram a operar no segmento brasileiro adotando as diversas estratégias de investimento mencionadas anteriormente. Entre os principais grupos listados no quadro 2 destacam-se: a Adecoagro (investidor George Soros), Cargill, Bunge e ADM (Estados Unidos); Louis Deyfus e Tereos (França), Evergreen e Infinity Bio-Energy (Reino Unido); Noble (Cingapura); e Abengoa (Espanha).

QUADRO 2
Presença estrangeira no setor de etanol no Brasil

Empresa	País	Informações
Adecoagro	Argentina	Soros
Abengoa	Espanha	
ADM	Estados Unidos	Achier Daniels Midland
AGRERG	Diversos	Direção de Roberto Rodrigues com fundos estrangeiros
Amyris	Estados Unidos	Recursos da Fundação Bill e Melinda Gates e capitais do Vale do Silício
BP (British Petroleum)	Grã Bretanha	
Brenco	Diversos	Tarpon Investments, Semco, Vinod Khosla, Steve Case, Ronald Burkle, Stephen
Bing e James Wolfensohn	Estados Unidos	Investidores americanos
Bunge e Born	Argentina	
Cargill	Estados Unidos	
Cluster de Bioenergia	Diversos	Empresa formada por 20 investidores, entre eles, instituições financeiras, construtoras e grupos petrolíferos.
Coinbra/Dreyfus (França)	França	LDC Louis Dreyfus Bioenergia (Brasil)
DOW Chemical	Estados Unidos	
Epuron	Alemanha	Grupo Conergy
Eridania Beghin Say (EBS)	França	
Evergreen	Reino Unido	
Fundos de Investimentos: Carlyle/Riverstone, Di Maio Ahmad, Discovery Capital, Goldman and Sacks e Global Foods	diversos	Fundos de Investimento
Glencore Intl AG	Suíça	
Global Energy	Espanha	
Globex	Estados Unidos	
Grupo Stanley Morgan	Estados Unidos	
Infinity Bio-Energy	Estados Unidos	Fundos de investimentos Kidd & Company e banco de investimentos Merry Lynch.
Logen Corporation	Canadá	
Mitsubishi Corporation	Japão	
Mitsui	Japão	
Noble Group	Cingapura	
Shell	Holanda	Criação de uma joint venture com a Cosan no valor de aproximadamente US\$ 12 bilhões em fevereiro de 2010.
Sojitz Coporation	Japão	Participação de 33,3% na empresa ETH Bioenergia do Grupo Odebrecht.
Tereos	França	
Toyota Tshusho	Japão	
Trading Noble Group	Hong Kong	
Trading Succden	França	
Truenergy (Grupo Upstreamcap)	Estados Unidos	

Fonte: Benetti (2008), notícias do jornal Valor Econômico e da Carta Capital.

A tendência de entrada maciça do capital estrangeiro no mercado sucroalcooleiro vêm se consolidando também mediante a construção de novas plantas produtoras, ou seja, os grandes projetos chamados *greenfield*. Entre os principais exemplos nessa modalidade de investimento são citadas a construção de novas plantas pelos grupos Louis Dreyfus, ETH Bioenergia (pertencente ao grupo Odebrecht) e Brenco.⁵²

A seguir são apresentadas, como exemplo, duas recentes transações envolvendo a entrada de novos atores no setor de etanol brasileiro, que exemplificam os investimentos atraídos pelas boas perspectivas de ganhos nesse mercado, além das complexas relações econômicas que estão sendo formadas entre os grupos nacionais e internacionais ingressantes no setor.

BOX 1

Exemplos de reorganização societárias das empresas sucro alcooleiras no Brasil

Santelisa Vale S/A

A Santelisa está entre as cinco maiores empresas de açúcar e de álcool no Brasil e a primeira na geração de energia a partir do bagaço da cana-de-açúcar. A constituição do grupo remonta à 2007 quando da fusão de duas empresas nacionais: a Companhia Energética Santa Elisa (Cese) e a Companhia Açucareira Vale do Rosário. Ainda em 2007, procedeu-se a formação de uma joint-venture entre a Santelisa e uma das empresas do grupo nacional Maeda (importante produtora de algodão) de Goiás, dando origem a Tropical Bionergia. Também em 2007 o banco de investimento Goldman Sachs e o segmento BNDESPAR assumiram parte do controle da Santelisa tornando-se sócios das famílias proprietárias. No ano seguinte, em 2008, a terceira maior petroleira do mundo – a British Petroleum – adquiriu 50% do capital dessa empresa, passando a nova sociedade nomear-se BP Etanol. Cabe mencionar também a constituição de outra joint-venture em 2007, envolvendo a Santelisa e o fundo de investimento Global Food Holding com sede nas Antilhas Holandesas, formando a Companhia Nacional de Açúcar e Álcool (CNAA). Esta última adquiriu recursos junto ao BID para financiar parte do projeto de construção de quatro unidades industriais em Minas Gerais e Goiás em 2008. Uma terceira joint-venture, formada também em 2008, entre a trading Crystalsev (uma subsidiária da Cese) e a norte-americana Amerys, originando a Amerys – Crystalsev direcionada à produção e à comercialização de bicompostíveis de última geração. Nesse arranjo, a Santelisa participaria com a produção de cana-de-açúcar; a Crystalsev com a comercialização da produção; e a Amerys seria a responsável pela transferência de tecnologia, sendo esta última a empresa com participação majoritária no controle do grupo.¹ A mesma Crystalsev realizou uma adicional parceria com a Dow Chemical para produção de polietileno, passando grupo a ter uma participação também na indústria química, mais especificamente, na indústria alcoolquímica.

(Continua)

52. Maiores detalhes sobre esses empreendimentos são apresentados em Ramos et al. (2008).

(Continuação)

Cosan

No primeiro semestre de 2010, a Cosan anunciou a abertura das negociações para a criação de uma *joint-venture* com a anglo-holandesa Shell. A conclusão dessa operação criará a segunda maior distribuidora de combustíveis do país com faturamento em torno de R\$ 50 bilhões, ficando apenas atrás da BR Distribuidora líder com 36,7% do mercado e a frente do grupo Ultra (Texaco e Ipiranga). O anúncio da *joint-venture* representa mais um passo na estratégia da Shell de ampliar sua presença no setor de etanol. A empresa já mantém pesquisa na segunda geração de biocombustíveis. O avanço das duas companhias é beneficiado pela compra, em 2008, do grupo Esso Brasileira de Petróleo S/A pela Cosan, que foi pioneiro em integrar a produção de etanol *downstream* na distribuição. Com o objetivo de construir e operar uma malha de dutos para transporte de etanol, a Cosan realizou uma associação com a Crystalserv e a Cooperativa de Produtores de Cana-de-açúcar, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Copersucar), criando a Uniduto, visando viabilizar recursos para o empreendimento que transportaria o combustível das usinas do Centro-Sul e do Sudeste para o porto de Santos.

Nota: ¹ Cabe ressaltar aqui que a Crystalserv já possuía uma estrutura de comercialização de açúcar e álcool capaz de atender aos mercados internos e internacional de usinas dentro e fora do grupo. A Amerys é empresa norte-americana da líder na última geração de combustíveis renovados, constituída por recursos da Fundação Bill e Melinda Gates e de empresas do Vale do Silício, como a Kleiner Perkins, Khosla Ventures e TPG Biotech Benetti (2008).

A expansão da demanda interna no Brasil por etanol continuará seu crescimento de forma sustentada nos próximos anos. Quanto às exportações, estas dependem da superação dos vários obstáculos mencionados, que exigem, além dos instrumentos tradicionais – tais como promoção das exportações –, uma abordagem estratégica que leve em consideração as diferentes variáveis geopolíticas. De um lado, o processo de internacionalização representa uma possibilidade de ampliar o alcance do etanol brasileiro e, junto com o processo de concentração, contribuir para criar a necessária massa crítica para garantir os investimentos tecnológicos. De outro lado, é preciso que a internacionalização seja acompanhada de formação de fortes grupos nacionais e de uma estratégia clara do governo para evitar que os centros de decisão e do desenvolvimento do setor se desloquem para fora do país. Nesse contexto, torna-se estratégico a consolidação e o aumento da participação da própria Petrobras, por meio da Petrobras Biocombustíveis.

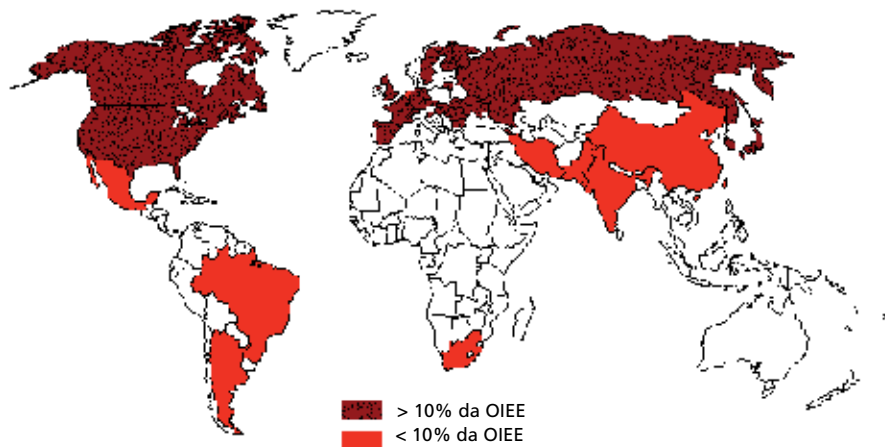
5. PERSPECTIVAS DA ENERGIA NUCLEAR

Em 2008, o governo brasileiro, após ter tomado a decisão de concluir a construção da usina nuclear Angra 3, anunciou planos de retomar os investimentos na construção de usinas nucleares envolvendo US\$ 212 bilhões, gerando um capacidade total de 60.000MW. Esta política coincide com o renovado interesse mundial em energia nuclear para fins pacíficos. Existem 11 países que dominam o ciclo tecnológico do urânio, sendo que somente três desses são detentores de reservas significativas do minério: Estados Unidos, Rússia e Brasil, o que faz deste um ator estratégico nesse mercado.

A energia nuclear para fins pacíficos depara historicamente com dois obstáculos. Primeiro, a ligação direta com a construção da bomba atômica, que limita a transferência tecnológica. Segundo, os desafios relacionados ao próprio processo de geração da energia nuclear, com riscos de impacto altamente negativo em qualquer acidente, como no caso de Chernobil (1987). De outro lado, o problema dos resíduos radioativos. Os avanços tecnológicos para lidar com esses problemas e o aumento do preço de energia, junto com o fato de se tratar de uma energia limpa do ponto de vista do teor carbônico, explicam o renovado interesse nesta opção. Hoje, a energia nuclear é utilizada por vários países, especialmente por desenvolvidos. A energia nuclear nos países em desenvolvimento que possuem a tecnologia não supera em nenhum dos casos um décimo da oferta nacional de energia elétrica (mapa 3). Segundo a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA *apud* PESTANA, 2010), as perspectivas de expansão da energia nuclear, no mundo, incluem principalmente países em desenvolvimento, entre estes o Chile e a Venezuela

MAPA 3

Países com reatores em operação ou em construção



Fonte: AIEA/AIE *apud* PESTANA (2010).
 Nota: 1: Oferta Interna de Energia Elétrica – OIEE.

de tecnologia para o domínio do ciclo do enriquecimento de urânio.⁵⁴ No acordo com a Alemanha, contudo, não houve significativa transferência de tecnologia – tratou-se mais de incorporação de tecnologia.⁵⁵ Pouco depois, investimentos vultosos na indústria nuclear tornaram-se inviáveis em virtude da crise da dívida externa pela qual passaram os países em desenvolvimento, particularmente na América Latina, no início dos anos 1980. Por este motivo, a construção das usinas Angra 2 e Angra 3 previstas no acordo teuto-brasileiro foi interrompida.

Neste ínterim, em 1982, Angra 1 começou a gerar energia, que seria comercializada somente em 1985. Três anos depois, dois importantes fatos ocorrem: a companhia Indústrias Nucleares do Brasil S/A (INB) sucedeu as subsidiárias da Nuclebrás, e a CF/1988, impediu o desenvolvimento, no Brasil, de armas nucleares. Em seu Art. 21, inciso XXIII, a Constituição prevê que é competência exclusiva da União

(...) explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa”.

Contudo, no fim dos anos 1980, o PNB foi desarticulado. As pesquisas sobre energia, radiofármacos e submarinos continuaram, mas sem nenhuma coordenação e com orçamentos escassos.

5.2 A necessidade do investimento estatal

Tendo em vista esse panorama histórico, é importante destacar o papel primordial do Estado brasileiro no investimento em tecnologia nuclear. Com efeito, cabendo à União a maior parte de tudo que se refere a tecnologias nucleares, a necessidade de uma política pública para o desenvolvimento – e mesmo a manutenção – do setor torna-se vital.⁵⁶ Mais que isto, é preciso que esta política pública seja assumida pelo Estado brasileiro com prioridade sobre projetos conjunturais e interes-

54. O ciclo de produção do combustível envolve: i) mineração e beneficiamento; ii) conversão do minério beneficiado (yellow cake) em gás (UF6); iii) enriquecimento (aumento do isótopo U235 de 0,7% para 5%); iv) reconversão do gás para pó; v) prensagem da pastilha; e vi) montagem do elemento combustível.

55. Por outro lado, o insucesso no processo de transferência de tecnologia foi imprescindível para que o Brasil buscasse desenvolver sua própria tecnologia de geração de energia nuclear.

56. São insuficientes as discussões sobre privatização da área no Brasil. A maioria delas, contudo, não dá a devida relevância ao fato de a manutenção do setor sob o controle estatal se tratar de uma questão de segurança nacional.

ses corporativos, para que possa se constituir plenamente. O momento presente é favorável à efetivação dessa política. Além da retomada das questões nucleares em todo o mundo, observa-se a importância da diversificação da matriz energética nacional. Pesam também os fatos de que: *i*) a energia nuclear é considerada limpa no que diz respeito a emissão de CO², a despeito do problema dos resíduos radioativos; *ii*) o aumento da oferta de outras fontes energéticas tem sido insuficiente para atender a contínua expansão da demanda; e *iii*) o Brasil é reconhecido internacionalmente como um usuário pacífico da tecnologia nuclear – principalmente pela bem-sucedida cooperação com a Argentina, desenvolvida desde os anos 1980. Cabe frisar que a energia atômica representava em 2010 apenas 1,5% da matriz energética nacional.

Segundo a World Nuclear Association, a energia nucleoe elétrica produzida no Brasil é 50% mais cara que a hidrelétrica. De fato, entre as alternativas para geração de energia em larga escala, a opção nuclear é a de maior custo por causa dos investimentos em segurança dos sistemas de emergência e do armazenamento de resíduos radioativos. Além disso, há custos altos relacionados com a descontaminação e a desmontagem definitiva das instalações de usinas que atingiram suas vidas úteis.

Sauer e Seger (2009, p. 18) também enfatizam que, do ponto de vista da análise comparativa dos custos envolvidos, a opção nuclear para sustentar a expansão da capacidade brasileira “não aparece como prioridade”. A despeito disto, o PNB apresenta uma série de potenciais vantagens que o tornam viável como fonte complementar e para garantir o fornecimento de produtos nucleoderivados, tais como radiofármacos e molibdênio, e que justificaria os altos investimentos para sua viabilização.

5.3 Fatores favoráveis à consolidação de um programa nuclear brasileiro

Mesmo tendo prospectado somente um quarto de seu território, o país já possui a sétima maior reserva de urânio do mundo (tabela 7), sendo o décimo segundo maior produtor mundial do minério. As maiores concentrações se encontram em Poços de Caldas (MG) inoperante desde 1997; Caetité (BH) operando desde 1999; e Santa Quitéria (CE) produção prevista para 2012. Todo o urânio extraído é utilizado no Brasil depois de passar por etapas de conversão e enriquecimento fora do país.

TABELA 7
Reservas conhecidas de urânio – 2007

País	Toneladas de U	Percentual (mundo)
Austrália	1.243.000	23
Cazaquistão	817.000	15
Rússia	546.000	10
África do Sul	435.000	8
Estados Unidos	342.000	6
Brasil	278.000	5
Namíbia	275.000	5
Níger	274.000	5
Ucrânia	200.000	4
Jordânia	112.000	2
Uzbequistão	111.000	2
Índia	73.000	1
China	68.000	1
Mongólia	62.000	1
Outros	210.000	4
Total mundial	5.469.000	100

Fonte: World Nuclear Association. Disponível em: <<http://www.world-nuclear.org/info/uprod.html>>. Acesso em: abril de 2010.

TABELA 8
Maiores produtores de urânio – 2008
(Em tU)

País	Produção
Canadá	9.000
Cazaquistão	8.521
Austrália	8.430
Namíbia	4.366
Rússia	3.521
Níger	3.032
Estados Unidos	1.430
Ucrânia	800
China	769
África do Sul	566
Brasil	330
República Tcheca	263

Fonte: World Nuclear Association. Disponível em: <<http://www.world-nuclear.org/info/uprod.html>>. Acesso em: abril de 2010.

Atualmente, o Brasil utiliza centros de gaseificação no Canadá e de enriquecimento de urânio na França. Com a expansão do parque nuclear nacional, o país pode se tornar independente do beneficiamento externo e, caso se confirme o esperado – um milhão de toneladas em reservas de urânio –, pode também se tornar exportador do minério, cujo preço no mercado internacional aumentou aproximadamente 354% desde 2004 – de US\$ 12.00 em 2004 para US\$ 45.50 por libra-peso em outubro de 2009.

Espera-se que o país possua, a partir de 2014, além do domínio tecnológico do ciclo completo do combustível nuclear, a possibilidade de sua efetivação em território nacional – o que, além de vantajoso para a autonomia do país no setor e a segurança nacional, também é essencial para a propulsão de um submarino nuclear. Ressalte-se que, além da inovação tecnológica e dos ganhos em defesa, o submarino nuclear brasileiro pode impulsionar também a indústria naval no país, que já se encontra reativada.⁵⁷ De fato, possuir a tecnologia de enriquecimento de urânio não apenas viabiliza o PNB como, no longo prazo, ainda pode tornar o país um fornecedor de urânio enriquecido para usinas estrangeiras. A garantia de demanda interna é requisito para viabilizar a economia de escala necessária à incorporação de tecnologia e à produção nacional de todo o ciclo de enriquecimento. Isto pode, ainda, significar a entrada do Brasil no estratégico e sensível mercado internacional de urânio enriquecido.⁵⁸ Em termos de segurança energética, por fim, a energia nuclear apresenta uma produção estável, próxima aos grandes centros consumidores e não sazonal. Ela pode contribuir significativamente para a diversificação da matriz energética nacional, garantindo a autonomia e a soberania nacional.

5.4 Os eixos estruturantes do Programa Nuclear Brasileiro

Um programa nuclear coeso implica ações articuladas para os diferentes usos desta tecnologia. O Programa Nuclear Brasileiro (PNB), a coordenação das políticas públicas que consolidaria os temas nucleares no Brasil, se estruturou em torno de três principais áreas: a produção de energia nucleoeletrica, radiofármacos e combustível para o submarino nuclear. O programa tem como meta-exemplo o desenvolvimento do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), com capacidade para produzir desde radioisótopos – que permitiriam a autossuficiência do país na área – até traçadores, passando pelo desenvolvimento de novos combustíveis e pela formação de recursos humanos. Fica, pois, claro o conceito de um PNB enquanto combinação estratégica de economia de recursos – no médio e no longo prazo –, desenvolvimento tecnológico, ganhos em segurança, diversificação da

57. A indústria naval brasileira, que fora a segunda maior do mundo no início da década de 1980, foi praticamente desativada nos anos 1990 e retomada na década de 2000, particularmente por conta de uma mudança na política de compras da Petrobras, que passou a privilegiar fornecedores nacionais.

58. Por se tratar de um segmento sensível, com estrutura produtiva inconversível e custos fixos elevados, há que se ter demanda interna mínima capaz de suprir eventuais contrações do mercado internacional.

pauta exportadora e da matriz energética, bem como, por consequência, diminuição da importação de determinados bens. A sinergia entre as atividades de um programa nuclear articulado implica a articulação dos objetivos de diversos ministérios. No caso do RMB isso envolve o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) – formação de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e inovação; o Ministério da Saúde (MS) – ampliação da capacidade nacional de produção de radiofármacos; o Ministério de Minas e Energia (MME) – nacionalização da tecnologia e diversificação e aumento da oferta energética; o Ministério da Defesa (MD) – teste de combustíveis e irradiação de materiais; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) – consideração do RMB como instrumento de desenvolvimento de inovação tecnológica; e, por fim, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) – licenciamento nuclear e ambiental e produção de traçadores.

5.4.1 Energia nucleoeleétrica

O planejamento energético brasileiro para 2030 prevê que a participação da energia nuclear na matriz energética nacional dobre, correspondendo a 3% da produção nacional de energia elétrica. A ampliação da produção de energia nucleoeleétrica ganhou legitimidade na década de 2000, por fatores internos e internacionais. Se, em âmbito nacional, o apagão de 2001 legitimou maiores investimentos estatais na produção e na distribuição de energia, em âmbito global, as preocupações ambientais estimularam a reativação de programas de geração de energia nuclear, notadamente menos emissores de gases de efeito estufa que os combustíveis fósseis – até mesmo que o etanol. O planejamento prevê que, entre 2014 e 2030, a cada quatro anos, entre em funcionamento uma usina nuclear com capacidade de geração de 1.000 MW. A efetivação das metas previstas para a produção de energia nucleoeleétrica garantiria a demanda para que o programa nuclear brasileiro realizasse internamente todo o ciclo de enriquecimento do urânio e para que a tecnologia necessária fosse completamente incorporada e periodicamente renovada. Além disso, o aumento da geração deste tipo de energia ampliaria a confiabilidade do Sistema Interligado Nacional. A energia gerada pelas usinas de Angra 1, 2 e 3 – quando entrar em operação – será capaz de atender a 80% da demanda do Estado do Rio de Janeiro (SILVA, 2010b).

5.4.2 Produção de radiofármacos

Os radioisótopos são incorporados a moléculas (radiofármacos), que são metabolizadas e absorvidas temporariamente ao organismo, com duas possibilidades de uso. A primeira se refere aos diagnósticos realizados por meio da imagem de sua emissão gama atravessando o corpo humano; a segunda diz respeito à terapia feita mediante a destruição de tecidos circunvizinhos, particularmente no tratamento

do câncer. O Brasil, por meio do Ipen, já elabora 39 produtos – dos gerados em reatores, como o Mo-99 e o Iodo-131, aos processados no cíclotron, como o FDG (F-18) e o TI-201. Cerca de 80% de todos os procedimentos de medicina nuclear no Brasil utilizam o Tc-99m, oriundo do Mo-99. Os procedimentos alternativos são menos eficazes, menos efetivos e não universais. O consumo nacional de Tc-99m é garantido pela conversão de molibdênio importado feita no Ipen/CNEN, com tecnologia 100% nacional.

A maior parte da produção mundial (95%) de Mo-99 estava distribuída, no início de 2009, em cinco grandes laboratórios: 31% era produzido no RNU (Canadá), 33% no HFR (Holanda), 13% no Safari-1 (África do Sul), 10% no BR2 (Bélgica), e 8% no Osiris (França), todos com mais de 40 anos (período aconselhável para o reator deixar de ser utilizado). Em maio de 2009, o laboratório canadense deixou de operar por problemas técnicos e, em fevereiro de 2010, o mesmo ocorreu com o laboratório holandês. Considerando-se, conforme a tabela 9, que o consumo *per capita* de molibdênio-99 no Brasil é metade do da Argentina e da União Europeia, e um sexto do consumo dos Estados Unidos, a demanda interna atual e sua expectativa de crescimento são mais que suficientes para justificar a produção local do molibdênio-99 e o desenvolvimento nacional de uma cadeia industrial completa de radiofármacos. Uma possível solução seria a criação de uma empresa trinacional ou regional de produção de molibdênio amparada no PNB e apoiada pelo reator nuclear peruano de fabricação argentina, que se encontra atualmente subutilizado.

TABELA 9

Consumo semanal de Mo-99 – total e por milhão de habitantes

País	Consumo Mo-99 (Ci/semana)	Consumo por milhão de habitantes (Ci/semana)
Argentina	200	4,9
Estados Unidos	4500	14,6
União Europeia	2300	4,6

Fonte: CNEN (apud MARTINS, 2010).

5.4.3 Submarino nuclear brasileiro

A produção de um submarino movido à propulsão nuclear pela Marinha do Brasil vem se arrastando há algumas décadas, devendo ter seu protótipo concretizado em 2014. No momento em que se aproxima a fase de execução do projeto, surge a necessidade de consumo de combustível nuclear. A Marinha deve começar a converter hexafluoreto de

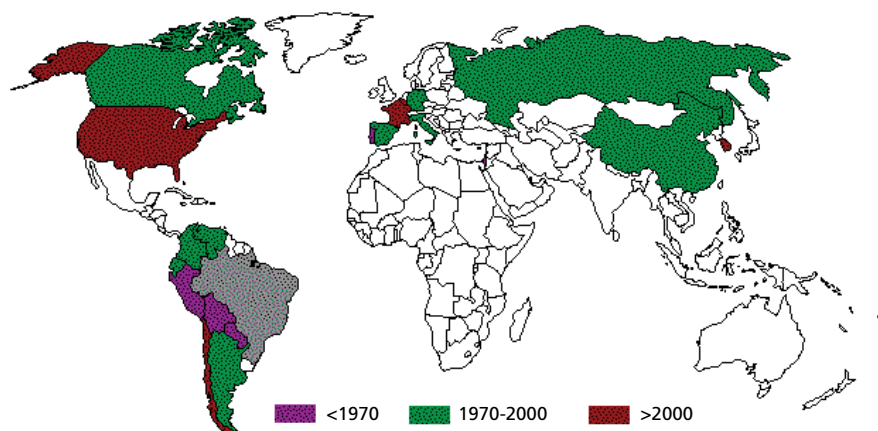
urânio em usina própria também em 2014. A construção do submarino nuclear deve ser iniciada em 2016, com previsão de término em 2022. O cronograma de produção do submarino nuclear brasileiro coincide com a expansão da produção de petróleo e gás na camada do pré-sal do litoral brasileiro, fato que garante maior legitimidade social ao projeto em virtude da necessidade de proteção das reservas nacionais.

5.5 Acordos internacionais

O Brasil assinou uma série de acordos internacionais no que diz respeito à tecnologia nuclear, como o mapa 4 ajuda ilustrar. Além de obviamente incluir em grande medida alusões ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), a grande quantidade de acordos assinados pelo Brasil demonstra seu grande interesse estratégico na área.

MAPA 4

Acordos nucleares bilaterais do Brasil



Fonte: MRE (apud PESTANA, 2010).

Obs.: não constam na figura os acordos realizados com a Índia e a África do Sul.

De fato, a necessidade e a prioridade de fortalecer internamente as equipes e as instituições que tratam da questão nuclear e da criação de parcerias estratégicas internacionais nessa área são opções complementares. Além disso, acordar programas de cooperação – sejam bilaterais, regionais ou multilaterais – pode contribuir para a indústria nuclear e para a formação de recursos humanos.

As subseções abaixo são dedicadas aos acordos multilaterais e bilaterais no setor nuclear firmados pelo país, incluindo, ao final, a relação do país com a AIEA

e a assinatura do TNP.⁵⁹ Com relação aos acordos bilaterais, destacam-se os celebrados com a Argentina, com a França e com a Índia. Além desses três países, o Brasil possui acordos bilaterais com outros 13 governos.⁶⁰ Cabe ressaltar, ainda, o papel protagonista das agências brasileiras de energia nuclear, principalmente a partir da década de 1990, na cooperação internacional do país: a CNEN, autarquia federal ligada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, e as Indústrias Nucleares do Brasil (INBs), empresa brasileira de economia mista, vinculada à (CNEN). Como ressaltava Alcañiz (2010), à medida que os gastos governamentais diminuirão, as agências nucleares aumentarão sua participação nas redes regionais de cooperação.

5.5.1 Argentina

A intensificação da cooperação em âmbito regional pode evitar a duplicidade de esforços e possibilitar ganhos de escala. A cooperação brasileira no que se refere à energia nuclear iniciou-se com o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado com a Argentina, e que entrou em vigor em 1983. O documento reconhece que o desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos constitui um elemento fundamental para promover o desenvolvimento econômico e social, e objetiva fomentar a cooperação entre os dois países para o desenvolvimento e para a aplicação desse tipo de energia. Em termos de cooperação, estão previstos o intercâmbio de informações e de pessoas, a realização de pesquisas em conjunto e a formação de grupos de trabalho mistos. O acordo propõe a celebração de um pacto com a AIEA para a aplicação de salvaguardas, que veio a ser firmado em 13 de dezembro de 1991 (em vigor desde março de 1994) e ficou conhecido como Acordo Quadripartite.

A cooperação nuclear entre o Brasil e a Argentina fez parte de um pacote mais amplo de cooperação entre os dois países, encabeçado pelos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney. Esse conjunto de acordos, que se dava para os dois países, no contexto interno de redemocratização, e, no externo, do reconhecimento da necessidade de ampliar sua estratégia de inserção internacional foi o marco oficial do apaziguamento das rivalidades estratégico-militares entre os dois vizinhos. A Declaração de Iguaçu, de novembro de 1985, tinha duplo objetivo: *i*) criar um grupo de trabalho de alto nível, envolvendo os ministros de Relações Exteriores dos dois países; e *ii*) firmar a cooperação na área de tecnologia nuclear para fins pacíficos (OLIVEIRA, 1998). Essa declaração e a conjuntura de cooperação entre os dois países, formaram o embrião do Tratado de Assunção de 1991, que daria origem

59. O TNP é um dos principais instrumentos jurídicos que compõem os mecanismos internacionais de controle de tecnologia nuclear. Somam-se a ele os acordos de salvaguarda, os tratados de Zonas Livres de Armamento Nuclear (ZLANs), que incluem, por exemplo, o Tratado de Tlatelolco, e outras convenções e acordos plurilaterais. Os atores internacionais relevantes nessa área são, entre outros, a AIEA e o Grupo de Fornecedores Nucleares (Nuclear Suppliers Group – NSG).

60. Os outros países com os quais se possui acordos vigentes na área nuclear são: Alemanha, Canadá, Chile, China, Colômbia, Equador, Espanha, Estados Unidos, Israel, Itália, Portugal, Rússia e Venezuela.

ao Mercosul. A “Declaração Conjunta de Iperó sobre Política Nuclear”, que data de abril de 1988, pressupõe o “inalienável direito desenvolver, sem restrições, (...) programas nucleares para fins pacíficos” e ressalta “a plena coincidência das posições brasileiro-argentinas diante das questões internacionais na área nuclear” (MRE, 1988).⁶¹ Apesar de envolver apenas o Brasil e a Argentina, a Declaração manifesta vontade de estender a cooperação na área de energia nuclear a todos os países latino-americanos interessados em dela participar. A proposta que o documento apresenta é de aperfeiçoar a cooperação existente. Para tanto, resolve transformar o Grupo de Trabalho Conjunto criado pelo item 4 da Declaração de Iguazu em Comitê Permanente, com vista a empreender iniciativas conjuntas no setor nuclear.

Mais recentemente a Declaração Conjunta concernente à criação da Agência Brasileiro-Argentina de Aplicações da Energia Nuclear (Abaen), de agosto de 2001, relembra que os dois países são partes no Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco), do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBTO). Sua intenção é propiciar as condições para manter a utilização e a geração da energia nucleoe elétrica. A ABAEN é a responsável por promover e intensificar a cooperação, em vários aspectos, entre os dois países no campo da aplicação da energia nuclear para fins pacíficos. Em 30 de novembro de 2005, foram assinados dois protocolos adicionais: o Protocolo Adicional ao Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento de Energia Nuclear para Fins Pacíficos em Matéria de Reatores, Combustíveis Nucleares, Abastecimento de Radiofármacos, e de Gestão de Resíduos Radioativos e o Protocolo Adicional Ao Acordo de Cooperação Para o Desenvolvimento de Energia Nuclear Para Fins Pacíficos nas Áreas Normativa e de Regulação Nuclear. Os dois governos reiteram que o uso da energia nuclear para fins pacíficos é um dos pilares do processo de integração. Assim sendo, ficam estabelecidas: a importância de estimular a cooperação nessa área; a necessidade de cooperar em matéria de regulação da atividade nuclear; e a responsabilidade do Comitê Permanente Argentino-Brasileiro de Política Nuclear (CPPN) de identificar novos projetos e propostas de cooperação.

Em 2008, a Declaração da Casa Rosada estabelece a criação da Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN), responsável pela cooperação em cinco áreas: aplicações, ciclo do combustível nuclear, reatores e rejeitos, regulação e a criação da empresa binacional de enriquecimento de urânio. Em meados de 2010, a colaboração entre os dois países é retomada em nível presidencial. O acordo anunciado entre os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Cristina Kirchner prevê, em médio e longo prazo, uma empresa binacional e o projeto de

61. MRE. “Declaração de Iperó: Declaração conjunta sobre política nuclear”. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_278_755.htm. Acesso em abr. 2010.

reatores multipropósito, para a produção de isótopos médicos e pesquisa científica. A especificação do entendimento fica por conta das três instâncias existentes: a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (Abacc), que realiza inspeções mútuas, a Comissão Binacional de Energia Nuclear e o Comitê Permanente Argentino-Brasileiro de Política Nuclear. O encontro do Comitê será o primeiro desde 2005, embora os dois países tenham atuado juntos na recente revisão do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP).

5.2.2 França

Passa a vigorar em 5 de julho de 2005 o “Acordo de Cooperação entre o Brasil e a França para o Desenvolvimento das Utilizações Pacíficas da Energia Nuclear”, de outubro de 2002. As partes acordam em desenvolver a cooperação em matéria de pesquisa, envolvendo, por exemplo, a utilização de urânio enriquecido a 20%, segurança nuclear, geração de energia nucleoe elétrica e informação ao público com fins de aceitação da energia nuclear. O acordo tem duração prevista de 20 anos. Com efeito, esse acordo faz parte de um pacote mais amplo de cooperação que tem se desenvolvido com a França. A principal motivação é a percepção mútua da importância em firmarem-se os dois países como parceiros estratégicos. Estão envolvidas nesse pacote outras questões sensíveis como a transferência de tecnologia na área militar – para programa do submarino nuclear brasileiro, por exemplo, ou para a reestruturação das Forças Armadas.

5.5.3 Índia

O Brasil e a Índia vêm demonstrando um importante movimento de convergência nos últimos anos. Da mesma forma, segundo Poletto (2007), os programas nucleares do Brasil e da Índia são altamente complementares, o que torna promissoras as perspectivas na área. O interesse na viabilização do etanol como alternativa energética e a cooperação no setor nuclear são claros exemplos (POLETTI, 2007). A primeira tentativa na área ocorreu em 1968, sem sucesso. A segunda também: o acordo nuclear celebrado com a Índia em 1996 foi denunciado dois anos depois. Em 2006, ressurge o interesse de reativar a cooperação nuclear com a Índia. No âmbito do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) sob a alegação das necessidades de crescimento econômico, a questão do uso e da produção de combustíveis não poluentes serviu de eixo para orientar o acordo de cooperação nuclear celebrado em setembro do mesmo ano. Além disso, o acordo prevê a cooperação sobre a utilização da energia nuclear nas áreas de saúde e alimentos.

5.5.4 Acordos multilaterais

A tabela 10 resume os diversos acordos multilaterais na área de energia nuclear dos quais o Brasil faz parte, incluindo a data da celebração e da promulgação, bem como o número do decreto que aprovou o ato internacional.

TABELA 10
Atos multilaterais assinados pelo Brasil nos campos da energia convencional e nuclear

Título	Data	Promulgação	
		Decreto nº	Data
Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica	26/10/1956	42155	27/08/1957
Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares	21/05/1963	911	03/09/1993
Acordo entre o governo do Brasil, o governo dos Estados Unidos e a Agência Internacional de Energia Atômica para a Aplicação de Salvaguardas	10/03/1967	63705	29/11/1968
Emenda ao Art. VI do Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica	28/09/1970	73357	26/12/1973
Emenda ao Acordo entre a Agência Nacional de Energia Atômica, o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para a Aplicação de Salvaguardas	27/07/1972	71207	05/10/1972
Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares	03/03/1980	95	16/04/1991
Convenção sobre Pronta Notificação de Acidente Nuclear	26/09/1986	9	15/01/1991
Convenção sobre Assistência ao Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica	26/09/1986	8	15/01/1991
Acordo entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e a Agência Internacional de Energia Atômica para a Aplicação de Salvaguardas	13/12/1991	1065	24/02/1994
Convenção de Segurança Nuclear	20/09/1994	2648	01/07/1998
Convenção Conjunta sobre o Gerenciamento Seguro do Combustível Nuclear usado e dos Rejeitos Radioativos	05/09/1997	5935	19/10/2006
Protocolo para Suspender a Aplicação de Salvaguardas Decorrentes do Acordo de 26 de fevereiro de 1976 entre a Agência, o Governo da República Federativa do Brasil e a República Federal da Alemanha à Luz dos Dispositivos para a Aplicação de Salvaguardas conforme o Acordo Quadripartite de Salvaguardas entre a Argentina, o Brasil, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e a AIEA	16/10/1998		
Acordo de Cooperação para a Promoção da Ciência e da Tecnologia Nucleares na América Latina e no Caribe.	25/09/1998	5885	05/09/2006
Memorando de Entendimento sobre Interconexão Gasífera entre Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil, o Ministério de Energia e Petróleo da República Bolivariana da Venezuela, e o Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços, da República Argentina.	09/12/2005	09/12/2005	

Fonte: BRASIL (2010).

5.5 O Brasil, a Agência Internacional de Energia Atômica e o Tratado de Não-Proliferação Nuclear

O Brasil é um membro-fundador da AIEA. No âmbito da Agência, o país apoia a promoção dos usos pacíficos da energia nuclear, em especial para os países em desenvolvimento. Além disso, ressalta-se que o Brasil assinou, em 1998, o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), sepultando o que restava do programa secreto de armamento nuclear que o país desenvolvia desde a década de 1970. Por um lado, a assinatura do tratado é vista como natural, uma vez que seria apenas uma confirmação no plano internacional do compromisso constitucionalmente assumido de não desenvolver armamento nuclear.⁶²

62. Em 1988, o Brasil era um dos poucos países que tinham essa obrigação como dispositivo constitucional.

É preciso lembrar, entretanto, que o acordo tem três partes: além da não proliferação, prevê-se a transferência de tecnologia nuclear para fins pacíficos e o gradual desmantelamento do arsenal nuclear pelos países que o possuíam. Embora não pareça possível que o Brasil denuncie o tratado, é fácil reconhecer que se trata de um acordo desigual. O tratado não é totalmente cumprido por certas potências nucleares, que, ao mesmo tempo, cobram seu cumprimento pelos países em desenvolvimento. Além disso, há países armados para os quais não há cobrança, uma vez que não são signatários do TNP, o que seria o caso da Índia, do Paquistão e de Israel.

A atual posição brasileira da não adesão ao protocolo adicional do TNP reflete, entre outras razões, o cuidado de proteger as tecnologias industriais das centrífugas de Resende. De fato, o Brasil já se envolveu em impasses com a agência em função deste posicionamento. O país sob a alegação de que processos que trabalhavam com baixos níveis de enriquecimento de urânio não justificariam uma inspeção da agência a fim de verificar o possível desenvolvimento de um programa de armamentos nucleares, restringiu o acesso dos inspetores a partes do projeto nuclear brasileiro, que, neste caso, já incluía a proposta de desenvolvimento de um submarino nuclear. Em 2005, fechou-se um acordo com a AIEA que considerava, por um lado, o papel da Agência em realizar uma inspeção crível, e, por outro, o interesse brasileiro de proteger sua tecnologia. Ao mesmo tempo o governo brasileiro vem manifestando internacionalmente o apoio ao direito de uso de energia nuclear para fins pacíficos, como foi o caso do Irã.⁶³

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À parte o imenso desafio de gerar recursos energéticos em escala suficiente para satisfazer a voracidade da demanda, os governos e as empresas ligadas à energia enfrentarão, daqui por diante e de maneira crescente, o aumento das pressões públicas para reduzir as emissões de dióxido de carbono a fim de conter o avanço do aquecimento global. A segurança energética não poderá se dissociar da busca de uma “economia de baixo carbono”, o que equivale à “descarbonização da matriz energética” e implica grandes investimentos tecnológicos. Nesse sentido, o mundo atravessa uma fase de transição, em que as fontes tradicionais, como o petróleo, seguem tendo um papel crucial, enquanto as novas fontes, renováveis, são estimuladas para que assumam um papel de destaque no longo prazo.

O Brasil tem uma matriz energética das mais limpas e diversificadas do mundo. Uma década após passar por uma grave crise no setor, o país se encontra a partir de 2008 na transição de importador para exportador líquido de energia.

63. Ver por exemplo em discurso proferido pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 25 de março de 2010 em São Paulo: “(...) eu não quero para o Irã nada mais do que eu quero para o Brasil. Mas quero que o Irã tenha o direito de enriquecer urânio para produzir energia elétrica, para cuidar da indústria farmacêutica, para produzir remédios”.

Esta situação se tornou viável, principalmente, a partir das seguidas descobertas de reservas de petróleo e gás na Bacia de Santos. Enfatiza-se que as decisões envolvendo a exploração e a produção das descobertas do pré-sal vão muito além do debate sobre a divisão das rendas a ser apropriadas pelo poder público entre as instâncias da federação, único ponto objeto de debate nacional até o momento. As escolhas estratégicas apontadas serão mais facilmente orientadas por interesses públicos em um regime de exploração no qual o Estado tenha maior controle, em sintonia com o espírito das mudanças propostas no marco regulatório.

A abundância de petróleo pode levar ao desestímulo de programas bem-sucedidos, como o de produção de etanol, relegando-os a um segundo plano. A esse respeito, ressalta-se que as reservas comprovadas de urânio (pré-sal) no território brasileiro (300 mil toneladas do minério) equivalem à reserva brasileira de petróleo sem considerar o pré-sal (30 bilhões de barris) (PESTANA, 2010). O efeito de longo prazo de falhas de planejamento seria a deterioração da matriz brasileira e uma maior vulnerabilidade do país no que se refere à segurança energética, pelo não acompanhamento tecnológico de fontes não fósseis.

Tudo indica que a expansão da demanda interna no Brasil por etanol continuará crescendo nos próximos anos. Quanto às exportações, elas dependem da superação dos vários obstáculos mencionados na seção 4, que exigem, além dos instrumentos tradicionais – tais como promoção das exportações –, uma abordagem estratégica que leve em consideração as diferentes variáveis geopolíticas. O processo de internacionalização representa uma possibilidade de ampliar o alcance do etanol brasileiro que, junto com o processo de concentração, contribui para criar massa crítica necessária para garantir os investimentos tecnológicos. De outro lado, é preciso que a crescente participação de empresas internacionais seja acompanhada pela formação de fortes grupos nacionais e de uma estratégia clara do governo para evitar que os centros de decisão de desenvolvimento do setor se desloquem para fora do país. Nesse contexto, tornam-se estratégicos a consolidação e o aumento da participação da própria Petrobras, por meio da Petrobras Biocombustíveis.

Faz-se necessária, portanto, a consolidação de uma estratégia nacional que articule e dê prosseguimento aos esforços existentes e passados, avançando em um projeto, há muito iniciado, de autonomia energética como alicerce do desenvolvimento nacional. No plano internacional, o Brasil tem capacidade de ser protagonista importante, não apenas reforçando sua crescente e relevante posição internacional, mas, sobretudo, valendo-se de suas fontes energéticas para dar um salto no desenvolvimento socioeconômico, base para uma inserção internacional mais autônoma.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA (AIE). **The European Union**. Paris: OECD, 2008.

———. **World Energy Outlook 2008**. Paris: OECD, 2008.

———. **World Energy Outlook 2009**. Paris: OECD, 2009.

———. **Key world energy statistics**. Paris, OECD, 2009.

ALCAÑIZ, I. Bureaucratic networks and government spending: a network analysis of nuclear cooperation in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 1, p. 148-172, 2010.

AL-SOOF, N. A. The role of OPEC spare capacity. *In*: EPE. **Offshore Technology Conference**. Houston, 2007. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/press_room/866.htm>.

ALVEAL, C. **Os desbravadores**: a Petrobras e a construção do Brasil industrial. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

BAKER III, J. A. The Changing role of national oil companies in international energy markets. **Baker Institute Policy Report**, n. 35, Institute for Public Policy, Apr. 2007. ENETTI, M. D. A. Internacionalização recente da indústria de etanol brasileira. **Indicadores Econômicos FEE**, Rio Grande do Sul, v. 36, n. 4, 2008. ————. **Como vai a Indústria do Etanol no Brasil**. Indicadores Econômicos FEE, Rio Grande do Sul, v. 37, n. 1, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Divisão de Atos Internacionais. **Atos Multilaterais Assinados pelo Brasil nos Campos da Energia Convencional e Nuclear**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/energia.htm>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

BP. **BP Statistical Review of World Energy**, 2009. Disponível em: http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2009_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2009.pdf

ESPECIAL ENERGIA. **Carta Capital**, n. 609, 18 ago. 2010. Edição XVI.

CLINGENDAEL INTERNATIONAL ENERGY PROGRAMME (CIEP). **Natural Gas Supply to EU in the short to medium term, 2004**. Disponível em: http://www.clingendael.nl/publications/2004/20040300_ciep_paper.pdf

CONGRESS BUDGET OFFICE (CBO). **Using Biofuel Tax Credits to Achieve Energy and Environmental Policy Goals**. A CBO Study, Washington, jul. 2010.

DEFNEYES, K. **Hubbert's Peak: the Impending World Oil Shortage**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

DUARTE, S. Oficina de trabalho desafios estratégicos para o programa nuclear brasileiro. *In*: ENCONTROS DA SAE RUMO A 2022. Brasília, 2010.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Contexto mundial e preço do petróleo: uma visão de longo prazo**. Rio de Janeiro, 2008.

EUROPEAN COMMISSION. **EU Energy and Transport in Figures**. Statistical Pocketbook, 2007-2008.

FAO. A bioenergia e a segurança alimentar na América Latina e o Caribe. Escritório Regional para América Latina e Caribe, 2009a. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/pr/prioridades/bioenergia/bioseguiridad.htm>>.

_____. **The market and food security implications of the development of biofuel production**. Committee on Commodity Problems-06. Roma: Abril, 2009b.

FATTOUH, B. Spare capacity and oil price dynamics. **Middle East Economic Survey**, v. 49, n. 5, 2006.

_____. **OPEC pricing Power: the need for a new perspective**. Oxford Institute for Energy Studies, 2007 (Paper WPM31).

FOSTER, J. B. Peak Oil and Energy Imperialism. **Monthly Review**, New York, Jul./Aug. 2009. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/080707foster.php>>.

FUNDAÇÃO DE ESTUDOS AGRÁRIO LUIZ DE QUEIROZ (FEALQ). **Projeto Realização de Estudos visando à proposição de mecanismos de certificação e integração**. Piracicaba: FEALQ, 2008.

FUSER, I. **Petróleo e poder**: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico. São Paulo: UNESP, 2008.

GOLDENBERG, J. Os limites do etanol de primeira geração. **Revista Opiniões**, Jul./set. 2009. Disponível em: <<http://www.revistaopinioes.com.br/aa/materia.php?id=590>>.

_____. Ethanol for a sustainable energy future. **Science**, v. 315, p. 808-810, 9 fev. 2007.

GÖTZ, R. Germany and Russia – strategic Partners? **Geopolitical Affairs**, No. 4, p.1-12, 2007.

GREENPEACE. **Revolução Energética**. Perspectivas para uma energia sustentável. Conselho Europeu de Energia Sustentável e Greenpeace, 2007.

GUEDES, C. A. M.; TEIXEIRA, M. R. OECD, Inovação e internalização na cadeia produtiva do etanol no Brasil: avaliação e perspectiva. *In*: CONGRESSO DA SOBER, 47, Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, 2009.

GHIRARDI, André (2008). “Gás natural na América do Sul: do conflito à integração possível”. In *Le Monde Diplomatique*, edição brasileira, versão digital, janeiro de 2008.

GOBETTI, Sérgio Wulff. “As oportunidades e desafios colocados pelo pré-sal”. Apresentação. Porto Alegre, 18/12/2009. Diretoria de Estudos Macroeconômicos - DIMAC, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Cálculos do autor.

INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL (INB). **FCN enriquecimento**. Disponível em: <http://www.inb.gov.br/inb/WebForms/Interna2.aspx?secao_id=59>. Acesso em: 10 mar. 2010.

INDUSTRY TASKFORCE ON PEAK OIL & ENERGY SECURITY (ITPOES). **Second report of the UK Industry Taskforce on Peak Oil & Energy Security**, 2010.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA AGRICULTURA (IICA). Caderno de Estatísticas do Agronegócio Brasileiro, 2008. Disponível em: <http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/Agronegocio/CadernoEstatisticas_03-2009.pdf>.

IPEA. **Boletim de Política Industrial**, n.12, Brasília, dez. 2000.

IPCC/PNUD. **Relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas**.

KEOHANE, R. O. The demand for international regimes. *In*: KRASNER, S. D. (Ed.). **International regimes**. Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1995.

KLARE, M. T. **Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict**. New York: Owl Books, 2001.—: Oil, Geopolitics, and the Coming War with Iran. **Tom Dispatch.Com**, 10 Ap. 2005. Disponível em: <<http://www.tomdispatch.com/post/2312/>>

———: **Rising Powers, Shrinking Planet: the New Geopolitics of Energy**. New York: Metropolitan Books, 2008.

———: **Blood and Oil**. New York: Metropolitan Books, 2004.

KPMG. **Sucroalcooleiro**: melhora no ambiente traz boas perspectivas para o setor. KPMG BusinessMagazine 16, Nov. 2009.

KRASNER, S. D. (ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

LESSA, C. O pré-sal e os maus brasileiros. **Valor**, 23 set. 2009.

———: É uma maldição ser exportador de óleo cru e uma bênção ser autosuficiente. **Valor**, 1º jul. 2010.

LIMA, H. **Petróleo no Brasil**: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

LÓPEZ, A. (Coord.). **La industria de biocombustibles en el Mercosur**. Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2009. p. 18. SILVA, L. I. L. Discurso **na cerimônia e jantar de celebração do Dia Nacional da Comunidade Árabe no Brasil São Paulo/SP**, 25 mar. 2010a.—: **Mensagem por ocasião de encontro especial do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas sobre a crise alimentar**. Nova York, 15 maio, 2008a. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/mensagem200508.doc>>.

———. **Discurso na abertura da 30ª Conferência Regional da FAO para a América Latina e Caribe**. Brasília, 16 abr. 2008b. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr625-2@.doc>>.

MARTINS, M. N. Estratégias para a autossuficiência na produção de radioisótopos e radiofármacos. *In*: ENCONTROS DA SAE RUMO A 2022. Brasília, 2010.

MATTOSO, E. S. Estratégias de atuação das empresas de etanol no Brasil. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro, 2008.

MCKINDER, H. The Geographical Pivot of History. **Geographical Journal**, n. 23, p. 421-444, 1904.

MENDOZA P, C. **Petróleo**: el motivo del diablo. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y Información, 2008.

MITCHELL, D. **A note on rising food prices**. Banco Mundial, Policy Research, Washington D.C., 2008 (Working Paper, n. 4682).

MOMMER, B. **Oil prices and fiscal regimes**. Oxford Institute for Energy Studies, 1999 (Paper WPM24).

———. **The governance of international oil**: the changing rules of the game. Oxford Institute for Energy Studies, 2000 (Paper WPM26).———. **Grafting Liberal Governance on the Oil-Exporting Countries: will the transplant take root?** Paper presented to the International Studies Association 42nd Annual Convention, 20-24, Chicago, Feb. 2001.

MORSE, E. The New Geopolitics of Oil. **The National Interest**, Washington, Winter, 2003-2004

MYERS, A.; SOLIGO, R. **Militarization of Energy**: geopolitical Threats to the Global Energy System. Energy Forum – James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, Houston, 2008.

NATIONAL PETROLEUM COUNCIL. **Hard Truths**: facing the hard truths about energy. A Comprehensive view to 2030 of global oil and natural gas. National Petroleum Council – An Oil and Gas Advisory Committee on Secretary of Energy, 2007.

NEGRI, J., São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, 16 ago. 2010.

NUNN, S.; SCHLESINGER, J. R.; EBEL, R. E. **The Geopolitics of Energy into the 21st Century** (CSIS Panel Report). Washington: Center for Strategic and International Studies, 2001.

ODELL, P. The oil industry in Latin America. In: PENROSE, E. **The large international firm in developing countries**. The international petroleum industry. London: George Allen & Unwin Ltd., 1968.

OLIVEIRA, O. M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 41, n. 1, jun.1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 mar. 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO (OPEC). **Annual statistical bulletin**. Viena: Ueberreuter, 2009.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO (PNAD). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, 2006.

PESTANA, A. O Brasil e a Energia Nuclear: oportunidades e desafios da cooperação internacional. In: ENCONTROS DA SAE RUMO A 2022. Brasília, 2010.

PETRÓLEO BRASILEIRO S/A (PETROBRAS). **Modelo Regulatório de Exploração e Produção**. Pré-sal e área estratégicas, 22 set. 2009.

PINTO, L. F. S. **Petróleo, gás e nacionalismo na Venezuela e na Bolívia**: uma análise histórica. São Paulo: Prolam, 2008.

POLETTI, R. S. **O movimento nuclear indo-brasileiro em perspectiva**. Meridiano 47, n. 88, nov. 2007. Disponível em: <http://www.mundorama.info/Mundorama/Meridiano_47_-_1-100_files/Meridiano_88.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2010.

RAMOS, H. R. *et al.* A Estratégia de Internacionalização do setor sucroalcooleiro do Brasil através da teoria de Born Global. In: ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE ESTRATÉGIA, 2., Lisboa. 2008.

R7. “Capitalização da Petrobras foi a maior da história da humanidade”, diz Lula”. 24/09/2010. Disponível em: <http://noticias.r7.com/economia/noticias/capitalizacao-da-petrobras-foi-a-maior-da-historia-da-humanidade-diz-lula-20100924.html>

SALGADO, L. H., FIÚZA, E. (Org). **Marcos regulatórios no Brasil**: é tempo de rever regras? Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

SAUER, I., SEGER, S. **Energia: estratégia e poder.** *In:* CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 4., FUNAG/IPRI, Rio de Janeiro, dez. 2009.

SCHUTTE, G. R. **Economia política de petróleo e gás: a experiência Russa.** Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1474).

SENRA, A. Rumo a 2022: desafios estratégicos para o Programa Nuclear Brasileiro. *In:* ENCONTROS DA SAE RUMO A 2022. Brasília, 2010.

SERRANO, F. A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000. *In:* FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano.** Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, O. Rumo a 2022: desafios estratégicos para o Programa Nuclear Brasileiro. *In:* ENCONTROS DA SAE RUMO A 2022. Brasília, 2010.

SOUSA, E. L.; MACEDO, I. C. Etanol e Biodiversidade. A cana-de-açúcar no futuro da matriz energética. UNICA, São Paulo, 2009.

STENT, A. An Energy Superpower. *In:* CAMPBELL, K. M.; PRICE, J. **The Global Politics of Energy.** Washington: the Aspen Institute, 2008.

THE ASPEN INSTITUTE. **Oil and Gas in a Changing World.** Forum on Global Energy, Economy, and Security, 2009.

TORRES FILHO, E. T. O papel do petróleo na geopolítica americana. *In:* FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano.** Petrópolis: Vozes, 2007.

UNICA . **Carta Capital**, n. XVI/609, 18 ago. 2010.

US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **International Energy Outlook 2009.** Washington, 2009. Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/>>.

WEISBROT, M. **An Empty Research Agenda: the Creation of Myths About Contemporary Venezuela.** Washington: Center for Economic and Policy Research (CEPR), Mar. 2008. Disponível em: <http://www.cepr.net/documents/publications/venezuela_research_2008_03.pdf>.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. **Nuclear power in Brazil.** Disponível em: <<http://www.world-nuclear.org/info/inf95.html>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

YERGIN, D. **The prize:** the epic quest for oil, Money and Power. New York: Simon & Schuster, 2008a.

YERGIN, D. Energy Under Stress. *In:* CAMPBELL, K. M.; PRICE, J. **The Global Politics of Energy**, Washington: The Aspen Institute, p. 39, 2008b.

NOTAS BIOGRÁFICAS

ALMIR OLIVEIRA JUNIOR

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

ANA FLÁVIA BARROS-PLATIAU

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) com mestrado e doutorado em Relações Internacionais pela Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Professora adjunta da UnB.

ANDRÉ DE MELLO E SOUZA

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Ciência Política pela Stanford University e em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio). Possui doutorado em Ciência Política pela Stanford University.

ANTONIO JORGE RAMALHO DA ROCHA

Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Relações Internacionais pela UnB, mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e em Relações Internacionais pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. É doutor em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP).

DENISE CRISTINA VITALE RAMOS MENDES

Bacharel e doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador e pesquisadora do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDD/CEBRAP).

ELAINI CRISTINA GONZAGA DA SILVA

Bacharel em Direito e doutoranda em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). É colaboradora da Sociedade

Brasileira de Direito Público (SBDP) e pesquisadora do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDD/CEBRAP).

FERNANDA LIRA GOES

Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Graduada em Relações Internacionais pela Faculdade Integrada da Bahia com especialização em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

FLAVIA DE CAMPOS MELLO

Graduada em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio) e doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do curso de graduação em Relações Internacionais da PUC SP e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP).

GIORGIO ROMANO SCHUTTE

Graduado e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Amsterdam e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do ABC (UFABC).

IGOR FUSER

Jornalista, mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas: Universidade Estadual Paulista (UNESP)/ Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP), e doutorando no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Professor na Faculdade Cásper Líbero e na Universidade Anhembi Morumbi. Pesquisador no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/Ineu).

IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Doutorando em Administração pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual da Bahia (UFBA).

JOSÉ LUÍS DA COSTA FIORI

Professor titular de Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Diretor de pós-graduação do Núcleo de Estudos Internacionais e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da mesma universidade.

LUIZ FERNANDO SANNÁ PINTO

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Mestre em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP) e doutorando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

PEDRO SILVA BARROS

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Bacharel em Ciências Econômicas e em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP) e doutorando em Integração da América Latina pela USP. Professor de Economia da PUC SP.

PRISCILA SPÉCIE

Bacharel em Direito e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). *Master in Science* (MSc) em Assuntos Internacionais e Desenvolvimento Sustentável pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (*Sciences Po*). Pesquisadora do Núcleo de Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDD/CEBRAP).

SAMO SERGIO GONÇALVES

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio).

SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor titular da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisador colaborador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

SOLANGE REIS

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/Ineu).

TULLO VIGEVANI

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP). Professor titular de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista (UNESP), pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e coordenador da área de ciência política da Fundação de Amparo à Pesquisa dos Estados de São Paulo (FAPESP).

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

- ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle
- Abaen – Agência Brasileiro-Argentina de Aplicações da Energia Nuclear
- ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política
- ACE-14 – Ata de Buenos Aires
- ADR – American Depositary Receipt
- ADTC – Association of Defense Trial Counsel
- AEPR – Assessoria Especial do Presidente da República
- Agnu – Assembleia Geral das Nações Unidas
- AGU – Advogado-Geral da União
- AIE – Agência Internacional de Energia
- AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
- Aladi – Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- Alba – Alternativa Bolivariana para as Américas
- Alca – Área de Livre Comércio das Américas
- Alcopaz – Associação Latino-Americana de Centros de Treinamento para Operações de Paz
- Alcsa – Aliança de Livre Comércio da América
- ALN – Aliança Libertadora Nacional
- ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- ANPOCS – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais
- Asean – Associação das Nações do Sudeste Asiático
- Aspa – Cúpula América do Sul – Países Árabes
- BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China
- C3IRS – Sistemas Integrados de Comando, Controle, Comunicações, Inteligência, Reconhecimento e Vigilância

CAF – Corporação Andina de Fomento
Camex – Câmara de Comércio Exterior
CAN – Comunidade Andina de Nações
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cauce – Convênio Argentino-Uruguaio de Complementação Econômica
Ccivil – Casa Civil
CCR – Comissão de Cidadania e Reprodução
CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDN – Conselho de Defesa Nacional
CE – Comissão Europeia
CEI – Comunidade dos Estados Independentes
Cenpes – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobras
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cese – Companhia Energética Santa Elisa
CFN – Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais
CG – Conselho de Governo
CGEN – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
CGFS – Committee on the Global Financial System
CGMA – Coordenação-Geral de Cooperação Prestada nas Áreas de Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio Ambiente
CGPE – Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico
CGU – Controladoria-Geral da União
CIOpPAZ – Centro de Instrução de Operações de Paz
CIPs – Companhias Internacionais de Petróleo
CNAA – Companhia Nacional de Açúcar e Alcool
CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNP – Conselho Nacional do Petróleo
CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

- CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- Coben – Comissão Binacional de Energia Nuclear
- Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- Conabio – Comissão Nacional de Biodiversidade
- Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- Confaz – Conselho Nacional de Política Fazendária
- Confins – Financiamento da Seguridade Social
- CONIT – Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes
- CONPET – Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural
- Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- Copersucar – Cooperativa de Produtores de Cana-de-açúcar, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo
- CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas
- CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CPPN – Comitê Permanente Argentino-Brasileiro de Política Nuclear
- CQNUMC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
- CR – Conselho da República
- CRPM – Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
- CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
- CTBTO – Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares
- DASP – Departamento de Administração do Serviço Público
- DDS – Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis
- Deint – Diretoria de Estudos de Relações Econômicas e Políticas Internacionais
- DEM – Partido dos Democratas
- Dema – Divisão do Meio Ambiente
- DHS – Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais

DOI-Codi – Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna

DOMREP – Missão do Representante do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana

DPAD – Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável

DPKO – Departamento de Operações de Paz

Emater – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

END – Estratégia Nacional de Defesa

EPA – Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos

ESG – Escola Superior de Guerra

EUA – Estados Unidos da América

FAF – Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FARC – Forças Revolucionárias Armadas da Colômbia

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIB – Fórum Internacional de Bicombustíveis

FMI – Fundo Monetário Internacional

Focem – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul

Fonplata – Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata

GEE – Gases do Efeito Estufa

GEF – Fundo Mundial para o Meio Ambiente

GRULAC – Grupo de Países da América Latina e Caribe

GSI – Gabinete de Segurança Institucional

IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

Ibas – Grupo Índia, Brasil e África do Sul

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

- IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
- IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
- IIRSA – Iniciativa para Integração Infraestrutural da América do Sul
- Ineu – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos
- Inpe – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change
- Ipen – Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares
- ISM – Instituto Social do Mercosul
- ITA – Instituto Tecnológico de Aeronáutica
- Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- Mcid – Ministério das Cidades
- Mcom – Ministério das Comunicações
- MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
- MD – Ministério da Defesa
- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro
- MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- ME – Memorando de Entendimento
- MEC – Ministério da Educação
- Mercosul – Mercado Comum do Sul
- MESP – Ministério do Esporte
- MF – Ministério da Fazenda
- MINC – Ministério da Cultura
- MI – Ministério da Integração Nacional
- Minugua – Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala

MINURCAT – Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade

Minurso – Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental

Minustah – Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti

MJ – Ministério da Justiça

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia

Monua – Missão de Observação das Nações Unidas em Angola

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

MSI – Modelo de Substituição de Importações

MSP – Ministério da Previdência Social

MT – Ministério dos Transportes

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

MTur – Ministério do Turismo

NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul

NREL – National Renewable Energy Lab

NSG – Nuclear Suppliers Group

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OGU – Orçamento-Geral da União

OMC – Organização Mundial do Comércio

Ompi – Organização Mundial da Propriedade Intelectual

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUC – Operações das Nações Unidas no Congo

Onuca – Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central

Onumoz – United Nations Operations in Mozambique

Onusal – Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OSC – Órgão de Soluções de Controvérsias

Otan – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

OVMs – Organismos Vivos Modificados

Pama – Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBF – Programa Bolsa Família

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDN – Política de Defesa Nacional

PDVSA – Petróleos de Venezuela

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PGMU – Plano Geral de Metas de Universalização

PGO – Plano Geral de Outorgas

PI – Propriedade Intelectual

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PNB – Política Nacional de Biodiversidade

PNB – Programa Nuclear Brasileiro

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PND – Programa Nacional de Desestabilização

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Pnuma – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

Proálcool – Programa Nacional do Álcool

Proantar – Programa Antártico Brasileiro

Probio – Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira

PROCAP – Programa de Capacitação Tecnológica em Sistemas de Exploração para Águas Profundas

Procel – Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica

Proinfa – Fontes Alternativas de Energia Elétrica

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

Rais – Relatório Anual de Informações Sociais

REAF – Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar

REDD – Redução de Emissões para o Desmatamento e Degradação

Rise – Regimento Interno da Secretaria de Estado

RMADS – Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos

SCM – Serviço de Comunicação Multimídia

SCS – Secretaria de Comunicação Social

SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos

Senalca – Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à Alca

Seneuropa – Seção Nacional para as Negociações Mercosul – União Europeia

SEP – Secretaria Especial de Portos

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SGAM – Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais

SGAP – Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos

SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República

SHCP – Secretaria de la Hacienda e do Credito Publico

Sipri – Stockholm International Peace Research Institute

Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente

Sivam – Sistema de Vigilância da Amazônia

SM – Secretaria do Mercosul

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

- SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
- SRI – Secretaria de Relações Institucionais
- TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear
- TRADOC – U.S. Army Training and Doctrine Command
- TRIMs – Acordo de Investimentos Relacionados ao Comércio
- TRIPS – Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral
- UEP – União Européia de Pagamentos
- UNAMET – Missão das Nações Unidas no Timor Leste
- Unamsil – Missão das Nações Unidas na Serra Leoa
- Unasul – União das Nações Sul Americanas
- Unavem – Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
- Uncro – Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia
- UNFICYP – Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre
- Unila – Universidade Federal da Integração Latino-Americana
- Unipom – Missão de Observação das Nações Unidas na Índia e no Paquistão
- Unmil – Missão das Nações Unidas na Libéria
- Unmin – Missão das Nações Unidas no Nepal
- Unmis – Missão Integrada das Nações Unidas no Sudão
- UNMISSET – Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor Leste
- UNMIT – Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste
- UNMOP – Missão das Nações Unidas em Prevlaka
- Unoci – Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim
- Unogbis – Escritório de Apoio das Nações Unidas para a Reconstrução da Paz na Guiné-Bissau
- UNOHCI – United Nations Office of the Humanitarian Coordinator for Iraq
- Unomil – Operação das Nações Unidas na Libéria
- Unomsa – Missão de Observação das Nações Unidas na África do Sul
- Unomur – Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda

Unowa – Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral para a África Ocidental

UNPREDEP – Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas

Unprofor – Força de Proteção das Nações Unidas

UNSF – Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental

Untaes – Administração Transitória da Eslovênia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental

Untaet – Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

UTF – Unidade Técnica do Focem

UTN – Unidade Técnica Nacional

ZLANS – Zonas Livres de Armamento Nuclear

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Jane Fagundes

Revisão

Ângela de Oliveira

Cindy Nagel Moura de Souza

Clícia Silveira Rodrigues

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Luanna Ferreira da Silva

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Daniela Rodrigues

Danilo Tavares

Marília Assis

Patrícia Dantas

Rafael Keoui

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Renato Rodrigues Bueno

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Editores

Luciana Acioly
Marcos Antonio Macedo Cintra

Colaboradores

Almir Oliveira Junior
Ana Flávia Barros-Platiau
André de Mello e Souza
Antonio Jorge Ramalho da Rocha
Denise Vitale
Elaini Cristina Gonzaga da Silva
Fernanda Lira Goes
Flavia de Campos Mello
Giorgio Romano Schutte
Igor Fuser

Ivan Tiago Machado Oliveira
José Luís da Costa Fiori
Luiz Fernando Sanná Pinto
Pedro Silva Barros
Priscila Spécie
Samo Sergio Gonçalves
Sebastião Velasco e Cruz
Solange Reis
Tullo Vigevani



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República

