

REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 3 | Número 2 | Agosto 2011

Interesses e Identidade na Participação do Brasil em Operações de Paz

Kai Michael Kenkel

Extremo Oriente Médio, Admirável Mundo Novo: a construção do Oriente Médio e a Primavera Árabe

Leonardo Schiocchet

A Crise das Tortilhas no México (2007): alta das *commodities*, instabilidade financeira e segurança alimentar

Laís Forti Thomaz

Carlos Eduardo Carvalho

Determinantes dos Fundos Soberanos de Investimentos e o Caso Brasileiro

Andre Simas Magalhães

Turbulências no Mundo Árabe: rumo a uma nova ordem?

Reginaldo Nasser

Crise *Subprime* nos Estados Unidos: a reação do setor público e o impacto sobre o emprego

Carlos Pinkusfeld Bastos

Fernando Augusto Mansor De Mattos



Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

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.

Presidenta Interina

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Luciana Acioly da Silva

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

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

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Ficha Técnica

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul – Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando o âmbito da economia política.

E-mail: tempodomundo@ipea.gov.br

Corpo Editorial

Membros

Alfredo Calcagno (UNCTAD)

Antônio Carlos Macedo e Silva (UNICAMP)

José Antonio Ocampo (Columbia University)

Luciana Acioly da Silva (Ipea)

Lytton Leite Guimarães (UnB)

Marcio Pochmann (Ipea)

Milko Matijascic (Centro Salesiano/AISS)

Pedro Luiz Dalcero (MRE)

Roberto Passos Nogueira (Ipea)

Stephen Kay (FRB, Atlanta)

Stephany Griffith-Jones (Initiative for Policy Dialogue/
Columbia University)

Suplentes

Gentil Corazza (UFRGS)

Claudio Roberto Amitrano (Ipea)

Lucas Ferraz Vasconcelos (Ipea)

Miguel Matteo (Ipea)

Editor

Marcos Antonio Macedo Cintra

Coeditores

André de Mello e Souza

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Flávia de Holanda Schmidt

Rodrigo Alves Teixeira

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Apoio Técnico

Mariana Marques Nonato

Luísa de Azevedo Nazareno

REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 3 | Número 2 | Agosto 2011

Brasília, 2011

ipea

Revista tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – v. 1, n. 1, (dez. 2009). – Brasília : Ipea, 2009.

Quadrimestral.
Edição publicada também em inglês.
ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
CARTA DO EDITOR	7
INTERESSES E IDENTIDADE NA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM OPERAÇÕES DE PAZ	9
Kai Michael Kenkel	
EXTREMO ORIENTE MÉDIO, ADMIRÁVEL MUNDO NOVO: A CONSTRUÇÃO DO ORIENTE MÉDIO E A PRIMAVERA ÁRABE	37
Leonardo Schiocchet	
A CRISE DAS TORTILHAS NO MÉXICO (2007): ALTA DAS <i>COMMODITIES</i>, INSTABILIDADE FINANCEIRA E SEGURANÇA ALIMENTAR	83
Laís Forti Thomaz Carlos Eduardo Carvalho	
DETERMINANTES DOS FUNDOS SOBERANOS DE INVESTIMENTOS E O CASO BRASILEIRO	111
Andre Simas Magalhães	
TURBULÊNCIAS NO MUNDO ÁRABE: RUMO A UMA NOVA ORDEM?	141
Reginaldo Nasser	
CRISE <i>SUBPRIME</i> NOS ESTADOS UNIDOS: A REAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E O IMPACTO SOBRE O EMPREGO	171
Carlos Pinkusfeld Bastos Fernando Augusto Mansor de Mattos	

APRESENTAÇÃO

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, órgão que integra a Presidência da República Federativa do Brasil, por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

A revista conta com versões em português e inglês e foi idealizada para apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul – Sul. O campo de atuação é o da economia política, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.

A meta é valorizar o debate a fim de formular proposições para a elaboração de políticas públicas e, neste âmbito, privilegiar as comparações internacionais e a interdisciplinaridade, sempre destacando o papel do planejamento. A *Revista Tempo do Mundo* assume a ambição de formular as questões enfrentadas pela civilização contemporânea que, a um só tempo, deseja usufruir de padrões de vida confortáveis e condições de vida dignas, mas precisa respeitar os limites do que o planeta pode suportar em termos de exploração do meio ambiente.

É importante destacar a homenagem conferida a Fernand Braudel, por meio da valorização de sua formulação que trata do “tempo do mundo”, o que, em conjunto com as “estruturas do cotidiano” e com os “jogos da troca”, define sua originalidade. Braudel sempre buscou tratar das questões que envolvem as dimensões do desenvolvimento em uma perspectiva histórica e de longa duração, enfatizando que o mundo dominado pelo modo de produção com base na acumulação de capital sempre teve de equilibrar a sociedade, o mercado e o Estado. Conforme ensinou o mestre, ali, onde a tarefa foi mais bem-sucedida, houve prosperidade e, onde as dificuldades foram persistentes, os resultados não tiveram o mesmo sucesso.

Essa iniciativa, no Brasil, não é nova e o grande precursor foi Celso Furtado, em *Formação econômica do Brasil*. Esta obra seminal foi saudada por Braudel como inovadora sob o prisma metodológico.

Conselho Editorial

CARTA DO EDITOR

O sexto número da *Revista Tempo do Mundo* reúne seis trabalhos que, sob diferentes perspectivas, centram esforços em discutir aspectos essenciais do processo de desenvolvimento econômico e social. A temática das crises internacionais persiste no escopo dos artigos aqui publicados, tanto por seus possíveis impactos no processo de desenvolvimento dos países quanto pelas incertezas ainda presentes no cenário econômico global. Adicionalmente, novas questões mais ligadas à área das relações internacionais e da ciência política ganham espaço na revista e contribuem para que temas bastante atuais, como a liderança brasileira na MINUSTAH e a Primavera Árabe, encontrem aqui um fórum para reflexão e diálogo.

Entre os temas abordados, estão os determinantes dos fundos soberanos de investimento (FSIs). O artigo de André Simas Magalhães apresenta as características macroeconômicas dos países que possuem FSIs e analisa o caso do Fundo Soberano do Brasil (FSB), criado em 2008.

Os interesses e as motivações do Brasil para participar de operações de paz constituem o objeto do artigo assinado por Kai Kenkel. Ali se associa uma abordagem teórica às tensões vivenciadas pelo país em sua trajetória para se tornar uma potência emergente, e analisam-se as possibilidades e as limitações das políticas externas e de segurança brasileiras na definição de uma base para as ações de operações de paz.

Em outro momento, Laís Forti Thomaz e Carlos Eduardo Carvalho desenvolvem um debate acerca da Crise das Tortillas no México, analisando as origens da forte alta dos preços das *tortillas* de milho que provocou a onda de protestos populares do início de 2007 naquele país. O trabalho discute manifestações semelhantes em outros países e examina a complexidade dos fatores determinantes da tendência de alta das *commodities*.

Na linha das crises internacionais, Carlos Pinkusfeld Bastos e Fernando Augusto Mansor de Mattos avaliam os impactos da crise das hipotecas *subprime* na economia americana sob dois aspectos principais. Primeiro, fazem uma avaliação crítica das medidas tomadas pelo Estado americano para enfrentar a crise; na sequência, abordam os impactos destas medidas sobre o mercado de trabalho.

A seguir, Reginaldo Nasser discute as turbulências no mundo árabe e sua possibilidade de estabelecer uma nova ordem, ao mostrar que o projeto de um Novo Oriente Médio projetado por Bush, e reelaborado por Obama, foi descartado pela “rua árabe”.

Por fim, e em consonância com o artigo anterior, Leonardo Schiocchet expõe sobre a construção do Oriente Médio e a Primavera Árabe, revelando que mesmo os longos períodos de dominação por ditaduras – seculares ou religiosas, socialistas ou não – foram incapazes de mitigar o desejo de autodeterminação da maioria dos árabes.

INTERESSES E IDENTIDADE NA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM OPERAÇÕES DE PAZ*

Kai Michael Kenkel**

RESUMO

Usando uma abordagem baseada em lógicas concorrentes (adequação com base em identidade e normas contra consequências esperadas racionalmente calculadas) desenvolvida por March e Olsen (1998), este trabalho examina as motivações brasileiras para participar de operações de paz e como estas mudaram nos últimos anos. Após a apresentação de suas bases teóricas, o trabalho revisa os documentos da mais alta ordem da política brasileira sobre a política externa e de segurança, apresentados com o objetivo de ilustrar suas deficiências em servir como base para a ação consistente na área, *inter alia*, das operações de paz. O estudo prossegue ilustrando como estas vagas bases se traduziram, no passado, na política do país relacionada com as operações de paz. É aplicada a abordagem teórica às tensões que a política externa do Brasil tem experimentado durante a sua ascensão como potência emergente. Finalmente, há breve discussão sobre o modelo de construção da paz que o país instituiu no Haiti, que tem obtido melhor desempenho frente aos problemas e às fraquezas que assolam o processo político local.

Palavras-chave: operações de paz; Brasil; segurança; Haiti; construção da paz; política de defesa e segurança.

ABSTRACTⁱ

Using the theory of competing logics (identity- and norm-based appropriateness and rationally calculated expected consequences) developed by March and Olsen, this paper examines Brazilian motivation for participation in peace operations and how they have changed in recent years. Following the presentation of its theoretical basis, the paper reviews highest-order Brazilian policy documents on foreign and security policy, which are presented with a view to illustrating their incapacity to serve as bases for consistent action in the area, *inter alia*, of peace operations. It proceeds by illustrating how these vague bases have been translated into past peacekeeping policy. It applies the theoretical approach to the tensions the country's foreign policy has experienced as it has risen as an emerging power. Finally, there is brief discussion of the peacebuilding model the country has instituted in Haiti, which has outperformed the problems and weaknesses plaguing the political process. The paper closes by offering suggestions for the clarification of Brazilian objectives with regard to peace operations with an eye to the formulation of the country's first Defence White Paper in 2011.

Keywords: peace operations; Brazil; security; Haiti; peacebuilding; defense and security policy.

* A tradução deste artigo é assinada por Fernanda Patricia Fuentes Muñoz.

** Professor do Instituto de Relações Internacionais (IRI), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

Acompanhando o recente aumento na sofisticação teórica e metodológica da literatura sobre operações de paz, as análises das motivações dos Estados para contribuir com tropas para tais missões ganharam em número e em rigor ao longo dos últimos anos.¹ Estes estudos têm crescido simultaneamente com o surgimento de novos contribuintes de tropas, muitas vezes oriundos da categoria de “potências emergentes”. O Brasil é um destes contribuintes emergentes, tendo, em 2004, deixado de enviar o que até então era (com algumas exceções) presença relativamente esparsa, porém constante, de observadores militares e oficiais de ligação, para disponibilizar tanto o maior contingente quanto o comandante da força militar de uma das maiores missões da Organização das Nações Unidas (ONU), a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). No nexo destes dois desenvolvimentos, este artigo procura trazer uma abordagem melhor fundamentada teoricamente para o estudo das metas políticas externas do Brasil e como estas se traduzem em motivações para a participação em operações de paz.

Embora o país tenha as diretrizes da política externa claramente definidas e pessoal diplomático e das forças armadas altamente profissionais, os critérios decisórios públicos e políticos para participação em operações de paz permanecem subjetivos, subinstitucionalizados e – talvez intencionalmente – mal definidos. Isto está em nítido contraste com o que está sendo, cada vez mais, referido como um modelo brasileiro separado de construção da paz, que, gradativamente, revela objetivos claramente definidos, tanto no curto como no longo prazo, e está implicitamente calcado na operacionalização do que, até agora, só apareceu como vagas declarações de intenções em documentos oficiais. Neste sentido, a prática está na frente da política e dos políticos nos casos, tanto das motivações do Brasil em contribuir para as operações de paz da ONU, quanto na forma desta contribuição. Este trabalho argumenta que há necessidade de consideráveis consolidação e esclarecimento das políticas brasileiras sobre as operações de paz – em especial, em vista da crescente importância do país nesta.

Após delinear as considerações teóricas que estruturam sua análise, o trabalho revisa os documentos da mais alta ordem da política brasileira sobre política externa e de segurança, apresentados com o objetivo de ilustrar suas deficiências em servir como base para a ação consistente na área, *inter alia*, das operações de paz. O estudo prossegue mostrando como estas nebulosas bases foram traduzidas em declarações diplomáticas vagas, igualmente insuficientes como base para políticas concretas. Outros fatores, além das tradições da política externa – em particular, a ascensão do país como potência emergente – também são levados em consideração.

1. Ver, por exemplo, as numerosas análises na principal publicação da área, a revista *International Peacekeeping*, e, a título indicativo, os estudos sobre as motivações do Estado, presentes no trabalho de Velázquez (2007; 2009; 2010).

O referencial teórico é, então, utilizado para identificar e consolidar os objetivos e as motivações que podem servir como bases para uma política clara e implementável no que diz respeito às operações de paz, tal como desenvolvido para o – e no – ambiente haitiano.

2 ALTRUISMO EGOÍSTA: POR QUE OS ESTADOS CONTRIBUEM PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ

Tal como acontece com outras formas de intervenção humanitária, as motivações que levam os Estados a se engajar em operações de paz são variadas. Algumas são internas: a decisão de participar pode decorrer do uso dessas missões como meio de perseguir os interesses unilaterais próprios de um país – embora isto, em certa medida, seja anátema ao caráter do *peacekeeping* tal como praticado pela ONU;² em alguns casos, os Estados visualizam uma contribuição para a manutenção da paz como instrumento conducente a um maior prestígio internacional ou uma maior participação nos órgãos deliberativos das Nações Unidas; pode haver ainda um altruísmo genuíno associado a estas motivações em ocasiões específicas. Algumas motivações, por sua vez, são externas: os Estados têm sido pressionados por aliados a participar em coligações de intervenção, ou têm alterado sua posição, *vis-à-vis* um contexto de conflito específico, como resultado de mudanças na interpretação das normas internacionais pelo seu principal parceiro de política externa.³ Outros ainda participam das operações de paz por razões de compensação financeira.

Embora não seja a mais recente, a análise de Neack (1995), sobre as motivações das potências médias para participar nas operações de paz (OPs), permanece seminal, na qual a autoria se vale da distinção – nova no, e indicativa do, momento da sua publicação, ligado à ascensão do institucionalismo – entre o que são denominadas motivações realistas e idealistas para a participação. Embora as análises da participação tenham avançado consideravelmente desde essa época, esta distinção continua crucial e é retomada neste estudo; sua relevância para o caso brasileiro é reforçada pelo foco dado pela autora sobre potências médias – categoria para a qual o Brasil entrou recentemente – e pela inclusão explícita do Brasil em seu estudo.

Consoante com especialistas em potências médias, Neack situa as operações de paz como atividade, por excelência, desta categoria de Estado, para a qual as instituições internacionais têm se tornado o principal veículo para a prossecução dos interesses nacionais. Ela observa a contradição que o fato cria em termos da

2. Um exemplo frequente a esse respeito é a presença militar russa em seu “exterior próximo” – em particular, na “força de manutenção da paz” da Comunidade dos Estados Independentes – CEI (CIS PKF, na sigla em inglês).

3. Por exemplo, uma forte corrente de análises entre os estudiosos alemães localiza a motivação do governo alemão para o envio de tropas para a Bósnia em 1994 nessa fonte.

separação do cálculo racional de interesses da dedicação altruísta para a manutenção do bem comum – reificada na instituição global – e ilustra como esta tensão está no seu ápice no caso das intervenções multilaterais:

A origem da manutenção da paz da ONU possui, então, uma contradição interna que a caracteriza até hoje. A participação na manutenção da paz da ONU é supostamente um ato que transcende interesses nacionais estreitos, enquanto que, em grande medida, a manutenção da paz se desenvolveu como uma forma para as potências médias demonstrarem o seu poder e importância na política mundial (NEACK, 1995, p. 183).

Neack, então, procura desagregar os dois fatores de motivação para a participação na manutenção da paz, que ela classifica como idealista e realista:

Duas explicações concorrentes para a participação do Estado na manutenção da paz da ONU podem ser desenvolvidas a partir dessa contradição. Primeiro, a participação do Estado que transcende estreitos interesses nacionais pode ser explicada a partir de uma perspectiva idealista. Resumidamente, os Estados participarão na manutenção da paz da ONU por uma obrigação de proteger a paz internacional e para preservar normas e valores internacionais. Os Estados o farão mesmo em face do conflito de interesses nacionais.

A explicação realista da participação do Estado na manutenção da paz da ONU é que os Estados fazem o que podem, dados os seus recursos de poder, para proteger e preservar os interesses nacionais. Se os líderes nacionais veem os interesses de seus Estados inexoravelmente vinculados à continuação do *status quo* internacional, eles apoiarão e defenderão o *status quo*. As organizações internacionais, em particular a ONU, são os principais beneficiários desse apoio (*op. cit.*, p. 184).

Para Neack, as potências médias são os principais defensores das operações de paz e têm motivações tanto idealistas quanto realistas para fazê-lo. Do ponto de vista idealista,

são os Estados mais propensos a proteger o sistema internacional e, portanto, mais propensos a participar em atividades multilaterais, como a manutenção da paz, devido ao seu forte compromisso com a paz internacional (*op. cit.*, p. 183-184).

No entanto, o cálculo racional também leva esses Estados a essa conclusão, “por causa da potência global que podem exercer. Os interesses das potências médias são atendidos pela continuação do *status quo* internacional, pois no *status quo* alcançaram relativa riqueza e influência” (*op. cit.*, p. 184).

Embora esse seja o primeiro passo fundamental na compreensão das raízes das decisões dos Estados em participar, as duas motivações de Neack (1995) permanecem fragilmente diferenciadas, particularmente em relação aos Estados

que ela enfoca. Como se diferencia, na prática, o apoio idealista de uma potência média para estruturas conducentes à paz internacional como virtude da política externa, daquele apoio como meio de manter uma ordem da qual se beneficia? Esclarecer este ponto em grande detalhe não é o propósito da análise inicial desta autora; esta tarefa é deixada para posteriores estudiosos da natureza dos interesses dos Estados nas instituições internacionais.

Nesse sentido, o trabalho frequentemente citado de March e Olsen (1998) postula duas lógicas concorrentes que, por extensão, explicam a ação do Estado nas instituições – da qual a participação em operações de paz é uma forma. Uma destas é racionalista; a outra tem sido associada (com graus variados de sucesso) com a escola construtivista, ou, pelo menos, àquela normativa de pensamento. As motivações racionalistas, com base na análise de custo-benefício relativo, são encapsuladas na noção de “lógica de consequências esperadas”:

Aqueles que veem as ações como impulsionadas por expectativas de consequências imaginam que os atores humanos escolhem entre alternativas, avaliando suas prováveis consequências para objetivos pessoais ou coletivos, conscientes de que outros atores estão fazendo o mesmo (MARCH e OLSEN, 1998, p. 949).

March e Olsen afirmam que,

a partir dessa perspectiva, a história é vista como a consequência da interação de atores intencionados e é totalmente compreendida quando relacionada às expectativas de suas consequências e aos interesses (preferências) e recursos dos atores. As ações individuais são “explicadas” pela identificação das razões consequentes para elas. A política externa é “explicada” proporcionando uma interpretação dos resultados esperados a partir dela (*op. cit.*, p. 950).

Em contrapartida, na “lógica de adequação”, normativamente fundamentada, as ações são vistas como baseadas em regras. Imagina-se que os atores humanos seguem as regras que associam identidades particulares a situações particulares, abordando oportunidades individuais para a ação ao avaliar as semelhanças entre as identidades e os dilemas de escolha atuais e os conceitos mais gerais do Eu e das situações. A ação envolve a evocação de uma identidade ou papel e de como coincidir as obrigações daquela identidade ou papel a uma situação específica. A busca da finalidade está mais associada a identidades do que a interesses e à seleção de regras mais do que a expectativas racionais individuais. A adequação não precisa atender às consequências, mas envolve dimensões cognitivas e éticas, metas e aspirações. Como uma questão cognitiva, a ação adequada é a ação que é essencial a uma concepção particular de si mesmo. Como uma questão ética, a ação adequada é a ação virtuosa. Nós “explicamos” a política externa como a aplicação de regras associadas a identidades particulares com situações particulares (MARCH e OLSEN, 1998, p. 951).

De modo sucinto, no que diz respeito às decisões relacionadas à intervenção, as decisões dos Estados de intervir são, normalmente, relacionadas a duas questões: os cálculos positivos de custo-benefício e suas obrigações morais ou para os beligerantes ou em um comportamento altruísta em geral (NALBANDOV, 2009, p. 23).

A falta de distinção clara entre essas categorias é talvez o mais vexatório entre os numerosos problemas identificados posteriormente com a abordagem de March e Olsen (GOLDMANN, 2005, p. 40-41). Embora haja uma tentativa, no interesse da parcimônia metodológica, em construir as lógicas como totalmente distintas, os autores mesmos reconhecem a impossibilidade desta meta e, assim, trabalham para esclarecer a relação entre as lógicas, que eles admitem

não serem mutuamente exclusivas. Como resultado, a ação política em geral não pode ser explicada exclusivamente em termos de uma lógica de consequências, ou de adequação. Qualquer ação em particular, provavelmente, envolve elementos de cada uma. Os atores políticos são constituídos tanto por seus interesses, pelos quais eles avaliam suas consequências esperadas, quanto pelas regras embutidas em suas identidades e instituições políticas. Eles calculam as consequências e seguem as regras, e a relação entre as duas é muitas vezes sutil (MARCH e OLSEN, 1998, p. 952).

No entanto, March e Olsen (1998, p. 953-954) não deixam de ver as duas lógicas como suficientemente separadas para a operacionalização e oferecem quatro caracterizações possíveis da inter-relação entre as duas. Finalmente, a formulação analítica mais convincente, especialmente para aqueles interessados em operações de paz, é a de Goldmann (2005). Este autor aponta a desigualdade inerente entre as duas categorias, argumentando que, enquanto a lógica de adequação é capaz de assimilar o cálculo do interesse, a lógica de consequências em March e Olsen é, de certa forma, um espantalho:

Isto, à primeira vista, é bastante simples. Acontece, no entanto, que enquanto [a posição de consequências] exclui aquilo [baseado nas expectativas], o inverso não é verdadeiro. Aqueles do lado desta última, em contraste àqueles do lado da primeira, são considerados capazes de tomar mais de uma coisa em conta. Eles não associam a ação “exclusivamente” a qualquer coisa: eles enfatizam as identidades, mas não excluem os interesses; eles não negam “a realidade dos cálculos e previsões das consequências”. (...) Em outras palavras, aqueles que “interpretam” a ação em termos de “a lógica de consequências esperadas” são de mente simples e sem imaginação, ao passo que aqueles que o fazem em termos de “a lógica de adequação” têm a mente aberta e sofisticada. Isto pode ser visto como (relativamente) uma inocente estratégia de venda acadêmica, mas enfraquece a ideia de que estamos lidando com perspectivas, teorias, ou tipos ideais mutuamente excludentes (GOLDMANN, 2005, p. 39-40).

Dessa forma, a abordagem baseada em lógicas concorrentes está sujeita ao que poderia ser denominada “racionalidade normativa da ação”; as identidades sentidas do ator estão embutidas no seu cálculo de consequências e interesses (SENDING, 2002, p. 444).⁴ Goldmann afirma que, essencialmente, se considerando preferências e identidades como previamente dadas, até mesmo quando focadas nas identidades, a abordagem realmente não transcende o estruturalismo:⁵

[A] “lógica de adequação” proporciona uma visão mais complexa da motivação humana porque não exclui a consideração das consequências, enquanto que a “lógica de consequências esperadas” é levada a “ignorar” as regras e identidades. (...) Assim como a “lógica de consequências esperadas” assume preferências, ao invés de explicá-las, a “lógica de adequação” assume as identidades. A omissão não é completa em ambos os casos: o raciocínio ao longo das linhas da “lógica de consequências esperadas” é muitas vezes baseado em uma teoria estrutural de interesses, assim como March e Olsen enfatizam a formação social das identidades. O paralelo é claro, porém: enquanto a “lógica de consequências esperadas” essencialmente nos leva a derivar ações a partir das preferências dadas, a “lógica de adequação” essencialmente nos leva a derivar ações a partir das identidades dadas (GOLDMANN, 2005, p. 44).

Nesse sentido, ao aplicar lógicas concorrentes na análise das motivações para participar nas OPs, pode-se começar com a suposição de que os Estados são mais propensos a seguir a lógica de adequação, embora imbuídos fortemente do impulso de seguir os interesses racionalmente calculados, como a situação convém. No entanto, no caso de prática cuja base normativa e aplicação prática são conduzidas por instituições internacionais, como a ONU, está claro que preocupação normativa com a identidade limitará a expressão da ação exclusivamente baseada em consequências, no âmbito da manutenção da paz internacional (PARIS, 2003). Em outras palavras, uma prática historicamente trabalhada em perspectiva dos elementos essencialmente da identidade do Norte pode não se encaixar tão bem com a prossecução dos interesses de um Estado do Sul, sem tensões normativas e adaptações significativas da prática.

3 POLÍTICA OFICIAL BRASILEIRA RELATIVA À INTERVENÇÃO E ÀS OPERAÇÕES DE PAZ

Como, então, essa lente teórica permite elucidar os fatores motivadores por trás da política brasileira e da tomada de decisões sobre operações de paz? Para todas as suas deficiências referidas anteriormente, desagregando-se as motivações políticas normativas das materiais, a abordagem das lógicas concorrentes é particularmente útil em relação a dois aspectos centrais na compreensão da política

4. Sending (2002) explicitamente referencia a esse respeito Risse (2000).

5. Esse ponto é também levantado por Sending (2002).

brasileira de participação em OPs. Estes são: a tensão normativa entre tradições históricas regionalmente arraigadas da política externa e normas internacionais recém-evoluídas de intervenção; e os efeitos do processo decisório fraturado e subinstitucionalizado do país na área de operações de paz.

Na orientação de sua política externa, o Brasil está fortemente enraizado na subcultura de segurança da América Latina (KENKEL, 2012). Moldada por quase dois séculos pela postura intervencionista contínua dos Estados Unidos no hemisfério, esta cultura tem-se concentrado, em grande medida, no desenvolvimento de proteções legais contra a intervenção norte-americana. Como resultado, seu mais alto princípio é o respeito pela norma da não intervenção, interpretação que tem corolário na equação do princípio da soberania com a inviolabilidade das fronteiras.

Após a independência de Portugal e da Espanha, os novos Estados independentes da América do Sul, em grande parte, estabeleceram suas fronteiras por meio de negociação, em vez da força, e adotaram clara preferência pela via diplomática, junto com o forte repúdio ao uso da força na resolução de disputas. Historicamente falando, em termos globais, a percepção do Brasil de sua identidade foi, por muito tempo, a de um Estado periférico fraco, que necessitava da proteção da soberania absoluta contra a vontade das potências mais fortes do Norte. As estruturas normativas das instituições multilaterais e do direito internacional há muito são vistas como proteção essencial contra os caprichos da distribuição do poder no sistema internacional.

Nesse sentido, o papel fundamental das instituições multilaterais na expressão da identidade da política externa do Brasil ressalta a natureza mesclada dos interesses normativos e materiais: a sustentação das instituições internacionais e suas práticas são uma forma de perseguir o interesse nacional, que, por sua vez, deriva parcialmente das respostas normativas destes fóruns. De maneira significativa, em seu papel como o principal arquiteto da política externa brasileira, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), também conhecido como Itamaraty, tem predileção acentuada pela forma multilateral, com todas as suas sequelas normativas.⁶ Em contraste, as Forças Armadas, projetistas primordiais da política de defesa do país e principais implementadores de sua participação em OPs, atêm-se à linha, comum a quase todos os estabelecimentos militares, de colocar no centro de sua análise um interesse nacional, notadamente material. Isto resultou em imprecisão nefanda tanto na política declaratória como no processo específico em relação às operações de paz.

6. De fato, é o conflito entre essa predileção, manifestada na participação em operações de paz, e a interpretação absolutista da soberania, demonstrada na rigorosa norma de não intervenção, que está na base das maiores tensões em torno da política brasileira sobre operações de paz, à medida que o país assume papel internacional mais proeminente. Ver Kenkel (2008; 2012).

Os documentos que fundamentam a conduta da política externa do Brasil ilustram este ponto. O Artigo 4º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) sujeita a ação internacional do Brasil aos 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 (BRASIL, 1988).

Além de sua função decisiva, o que torna esse parágrafo interessante é que este não estabelece hierarquia entre os valores em questão; no caso de confronto entre os valores de “defesa da paz” ou “não intervenção” com “autodeterminação” ou “direitos humanos”, é explicitamente deixado para a política decidir qual preceito prevalecerá. Esse aspecto “pós-moderno” da Constituição brasileira⁷ é uma bênção e uma maldição: permite grande liberdade de interpretação, enquanto fornece diretriz menos firme em situações específicas. Os preceitos do Artigo 4º poderiam certamente ser usados como argumentação para o Brasil agir de maneiras divergentes durante a mesma crise, se a intervenção for considerada uma opção na obtenção, por exemplo, da defesa da paz.

Como resultado, o Artigo 4º confere papel interpretativo poderoso, tanto para o Poder Executivo quanto para o Poder Legislativo. Em parte, como resultado dos estigmas sobre como lidar com questões militares resultantes da era do Regime Militar, ambos os poderes, em grande medida, têm se esquivado de assumir este papel. Há falta geral de conhecimento e interesse sobre as questões militares no Congresso Nacional, e o Poder Executivo – que, na verdade, só possui um Ministério de Defesa dirigido por um civil desde 1999 – ainda tem de estabelecer orientações políticas verdadeiramente capazes de servir como bases para uma política implementável.

7. Acerca da natureza pós-moderna da Constituição brasileira, ver Barroso (2001).

Um caso ilustrativo é constituído pelas duas iterações da Política de Defesa Nacional apresentadas em 1996 e 2005. A história do primeiro documento é reveladora: após terem sido submetidos na forma de *Fundamentos de uma [futura] Política de Defesa Nacional*, durante o processo de consulta, simplesmente se removeu *Fundamentos de uma* e publicou-se o documento, essencialmente sem revisão, como documento do governo. Isto é refletido na sua imprecisão, particularmente no que se refere ao complexo de questões relativas às operações de paz. Consistente com a adoção de preferência por abordagens pacíficas, não militares, para a defesa – e, de maneira incisiva, referindo-se às forças armadas e à diplomacia com noções, em grande medida, não quantificáveis, tais como “expressões da soberania e da dignidade nacional” (BRASIL, 1996, parágrafo 2.13) –, o documento estabelece, *inter alia*, três valores como prioridades desta política:

- e. a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;⁸
- f. a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e
- g. a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais (*op. cit.*, parágrafo 3.3).

Comprometendo o país com a “busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa” (*op. cit.*, parágrafo 4.2), as diretrizes finais do documento de 1996, com relevância para as operações de paz, são:

- a. contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade;
- b. participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão;
- c. aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional; (...)
- e. participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais (*op. cit.*, parágrafo 5).

O documento político de 1996 mostra muito claramente a sobreposição entre as lógicas de adequação e de consequências, como exposto por March e Olsen (1998) e criticada por Goldmann (2005) e Sending (2002). A política define como interesses aspectos geralmente associados, na abordagem das “lógicas”, à identidade e subordina aos interesses – no país, na lógica de consequências – a prática de manutenção da paz – em geral, sujeita aos ditames de normas e identidade (PARIS, 2003). Isto resulta da autoidentificação histórica brasileira mencionada anteriormente – agora cada vez mais contestada – como Estado periférico, cuja melhor chance de alcançar influência na cena internacional é mediante o compromisso com a forma multilateral.

8. À medida que cresce o perfil econômico e de segurança do país, é possível que a perspectiva da defesa dos interesses comerciais brasileiros no exterior pelas Forças Armadas surja como consideração hipotética.

Nesse sentido, pode-se dizer que a distinção de March e Olsen (1998) desmente sua origem na análise dos Estados mais fortes do Norte, capazes de reter, na sua interação com as instituições internacionais, visão de interesses separada de sua atualização nestas instâncias. Sua abordagem, no entanto, prevê a possibilidade de apontar para a confluência de interesses com valores no documento político, em detrimento da clara definição necessária da primeira. Enquanto os documentos políticos configuram panorama claro das facetas da identidade brasileira de segurança, não refinam estes aspectos em interesses possíveis ou critério decisório afiado.

A situação melhora só ligeiramente com a revisão, em 2005, da Política de Defesa Nacional. A versão de 2005 faz a ligação entre preservar o sistema internacional, as instituições multilaterais e as operações de paz:

A prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional, como a soberania, a não intervenção e a igualdade entre os Estados, são promotores de um mundo mais estável, voltado para o desenvolvimento e bem-estar da humanidade (BRASIL, 2005, parágrafo 2.3).

(...)

O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios constitucionais de autodeterminação, não intervenção e igualdade entre os Estados. Nessas condições, sob a égide de organismos multilaterais, participa de operações de paz, visando a contribuir para a paz e a segurança internacionais (*op. cit.*, parágrafo 4.12).

(...)

[A prevenção na Política de Defesa Nacional baseia-se em]

IV– [a] busca da solução pacífica de controvérsias;

V – [a] valorização dos foros multilaterais (*op. cit.*, parágrafo 6.2).

O documento de 2005 destaca em vários momentos a importância das operações de paz, sem oferecer maiores detalhes sobre sua preparação ou seu desdobramento, ou critério de compromisso com qualquer um:

Para ampliar a projeção do país no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil deverá intensificar sua participação em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais (*op. cit.*, parágrafo 6.17).

A importância das operações de paz como objetivo estratégico, estabelecido na última seção do documento de 1996, é repetida, inalterada, nove anos depois (*op. cit.*, parágrafo 7.25). Uma vez mais, a Política de Defesa Nacional de 2005 não oferece orientação sobre a forma como os princípios do Artigo 4º da Constituição devem ser relacionados uns aos outros na prática e quais devem ser os critérios fixados, ou até mesmo os parâmetros políticos, para o desdobramento de forças. A manutenção de estruturas multilaterais e a forte participação nestas

estão consagradas como a forma preferida de fazer os interesses brasileiros serem ouvidos a nível internacional, de tal forma a evitar a distinção entre as duas lógicas de March e Olsen (1998). Os interesses brasileiros são definidos em termos de uma identidade multilateralista, pacifista e soberana e as operações de paz são subordinadas a estes interesses.

Essa confusão decorre, em grande parte, das diferenças nas abordagens adotadas pelos diferentes ministérios envolvidos na elaboração da política de segurança do país – em particular, no que tange às operações de paz. Considerando-se que o MRE possui uma cultura “grotiana” de negociação, multilateralismo e pacifismo, claramente alinhada com uma lógica de adequação, o Ministério da Defesa (MD), integrado na sua maioria por militares, tende a adotar uma lógica de consequências, assumindo a busca de um interesse nacional racionalmente calculado. Isto leva a uma situação na qual os documentos militares subordinam a participação nas OPs aos interesses nacionais baseados em consequências, cuja definição é dada pelo MRE, em função de normas e identidades alinhadas com noções de ações adequadas. Isto é claramente consistente com a crítica já mencionada de Goldmann (2005), preocupada com a capacidade das lógicas serem claramente separadas. Como resultado, a avaliação das consequências da ação é uma prática já expressa nas percepções de sua adequação. A saber, a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 dá um passo para a operacionalização dos conceitos descritos na Política de Defesa interministerialmente negociada, considerando as implicações para as Forças Armadas e o MD. Curiosamente, o documento faz isto, de início, por uma consagração dos elementos da identidade mais relevantes às operações de paz:

O Brasil é pacífico por tradição e por convicção. Vive em paz com seus vizinhos. Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos. Esse traço de pacifismo é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro (BRASIL, 2008, p. 8).

Apenas mais tarde é que o documento atenta, na seção específica sobre operações de paz, para a necessidade de subordinar o envio de tropas às noções de consequências e interesse nacional – este define como objetivo:

Promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações de paz, integrando Força de Paz da ONU ou de organismos multilaterais da região.

1. O Brasil deverá ampliar a participação em operações de paz, sob a égide da ONU ou de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais (*op. cit.*, p. 62).

9. Ver, por exemplo, Goffredo Júnior (2005).

É interessante notar a crescente importância dada às operações de paz pelos documentos políticos sucessivos, sem melhoria relevante do conteúdo ou do nível de detalhe executável. Embora dedique um título separado às operações de paz, a Estratégia Nacional de Defesa limita-se a repetir documentos anteriores, acrescentando o desejo de assumir papel de liderança regional no treinamento de tais missões. Finalmente, a Doutrina Militar de Defesa, de 2007, também destaca a importância das operações de paz para os objetivos da política externa do país e procura, mais uma vez, criar uma hierarquia de interesses nacionais sobre a participação multilateral: “As FA [Forças Armadas] podem participar de operações de paz, em conformidade com o prescrito na Carta das Nações Unidas, respeitados os princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos” (BRASIL, 2007, parágrafo 6.7.4).

Esses documentos ilustram as tensões inerentes no estabelecimento de uma política baseada em princípios potencialmente conflitantes descritos na Constituição. Pode-se dizer que os dois principais ministérios envolvidos assumem um dos dois lados da divisão de March e Olsen (1998) entre as lógicas concorrentes. Como resultado, há tensões claras entre as respostas solicitadas nos documentos. Por exemplo, o compromisso do país em prol da não intervenção – mais ativamente promovido pelo MRE – por natureza confere-lhe postura cética no que diz respeito a certos tipos de operações de paz – em particular, aquelas dispostas no Capítulo VII da Carta da ONU. O documento militar, por sua vez, argumenta fortemente a favor de aumentar a participação global em todo um leque de tipos de missões.

Isso levanta a questão de quais interesses serão salvaguardados pela participação em OPs, além do objetivo declarado – aliás tautológico, neste aspecto – de maior participação em instituições internacionais. O que é a manutenção da paz se não um exemplo, em termos de objetivos nacionais, da melhoria do relacionamento com organismos multilaterais e o sistema internacional? Até o momento, a interpretação destas questões tende a favorecer a linha seguida pelo MRE. Não obstante, há necessidade de critério para identificar claramente quais tipos de missões atingem equilíbrio aceitável entre os objetivos constitucionais e que forma de participação pode ser rotineiramente excluída. O atraso na elaboração de tal critério é exacerbado pela natureza fraturada e subinstitucionalizada do processo decisório político.

4 O PROCESSO DECISÓRIO PARA O ENVIO DE TROPAS BRASILEIRAS PARA OPERAÇÕES DE PAZ

Atualmente, o processo decisório para o destacamento de tropas para a manutenção da paz no Brasil é *ad hoc* e subinstitucionalizado. Como resultado, é bastante maleável no tocante às personalidades desempenharem um papel exacerbado, seja acelerando o processo ou mantendo-o refém. A base jurídica para as decisões está

ultrapassada, tendo sido estabelecida como medida temporária em 1956, com a primeira participação do país na primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) no Suez – 32 anos antes da ratificação da atual Constituição. A falta de definição clara das vias formais ou sua natureza complexa e redundante, quando presentes, não são características incomuns no processo político, bem como são, de fato, indicativos de um padrão frequente de soluções espontâneas que assumem caráter permanente. A partir destas origens, um processo fixo tem se cristalizado a partir da prática repetida.

O processo começa quando a ONU, geralmente por meio do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), informalmente solicita da Missão Permanente do Brasil posição sobre possível contribuição de tropas para uma operação em fase de planejamento. A Missão Permanente avalia a solicitação à luz dos interesses do país nas Nações Unidas e a encaminha ao Ministério das Relações Exteriores.¹⁰ O MRE, de modo informal, consulta o MD sobre a disponibilidade de tropas e a Presidência da República (PR) a respeito da conveniência política interna do destacamento. Um pedido formal é feito pelo DPKO; o MRE e o MD respondem por meio de Exposição de Motivos Conjunta. A consulta é feita também ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que deve aprovar o provisionamento do orçamento militar para as operações. O processo, então, dirige-se ao Poder Legislativo, por meio de Mensagem Presidencial para o Congresso Nacional, contendo o pedido e a avaliação dos ministérios. Em seguida, esta instituição deve aprovar os detalhes do destacamento por meio de decreto sob a Lei nº 2.593/1956 (UZIEL, 2009, p. 81).

Analistas brasileiros identificaram uma série de dificuldades nesse processo, entre as quais um diplomata identificou a mais problemática:

- 1) existe uma baixa institucionalidade, visto que as etapas não estão previstas em uma norma e podem ser contornadas ou questionadas. Ademais, o progresso da decisão depende de constantes pressões políticas, sobretudo junto a órgãos que não estão diretamente envolvidos no tema (como o MPOG ou a Casa Civil da Presidência);
- 2) ainda nesse campo, persiste uma aguda dependência das relações pessoais entre os responsáveis pelo tema para que um pedido seja processado;
- 3) o Congresso normalmente não recebe informações sistemáticas sobre os conflitos tratados e as missões de paz e depende de notícias da imprensa;
- 4) como resultado dos fatores anteriores, é frequente que a decisão seja morosa e acabe não atendendo às expectativas das Nações Unidas, que necessitam de mobilizar contingentes com celeridade (*op. cit.*, p. 81-82).

10. Observe o destaque que isso confere tanto aos “interesses” (consequências) quanto ao Itamaraty, cuja preferência é considerada como sendo de adequação.

Isso faz com que o resultado efetivo do processo seja altamente dependente da política e da personalidade. Portanto, a atitude geral do governo no poder pode deixar uma forte marca – às vezes, político-partidária – no padrão de participação de OPs do país. De fato, a participação do país na MINUSTAH tem demonstrado, muito comprovadamente, que este é o caso, em contraste com o padrão prévio à sua participação no Haiti.

5 PADRÕES HISTÓRICOS: O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ (1956-2004)

Antes da adoção de papel de liderança na MINUSTAH, o Brasil foi um constante, embora pequeno, contribuinte para as operações de paz. O país enviou um fluxo constante de oficiais individuais às OPs da ONU como oficiais de ligação e de Estado Maior e como observadores militares. Houve três exceções a esta regra, na forma de forças, do tamanho de um batalhão, enviadas à UNEF I, no período 1956-1967, à Missão de Verificação da ONU em Angola (United Nations Angola Verification Mission – Unavem), no período 1995-1997, e à United Nations Operation in Mozambique (Unomoz) em Moçambique, no período 1993-1994, para os quais o país também forneceu, brevemente, o comandante da força.¹¹ O país aderiu rigorosamente à norma de não intervenção, interpretada como a proibição de qualquer participação em missões, exceto aquelas descritas no Capítulo VI da Carta da ONU, o Capítulo VII sendo visto como violação do seu Artigo 2º (7).

O país assumiu essa postura até o ponto de abster-se de votar em várias resoluções sobre o Haiti – e, notavelmente, a decisão de estabelecer operação de paz mais robusta em Ruanda – durante seu período como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) em 1994. Com exceção das missões iniciais na Península de Suez, que ofereceram a oportunidade para contribuição claramente neutra para a manutenção da ordem internacional, sob o mais estrito dos padrões relativos ao uso da força, as contribuições brasileiras para a manutenção da paz estiveram sujeitas ao destacamento em áreas de evidente interesse e afinidade nacionais. Moçambique e Angola são antigas colônias portuguesas e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que começaram a desempenhar um papel crescente na política externa brasileira na época. Em outros termos, as participações seguiram a lógica da adequação, mas não se divorciaram das considerações das consequências, e estas não foram filtradas por uma lente de crescente perfil internacional (um interesse nacional) por tal participação.

As tropas brasileiras contribuíram amplamente em papel de não combate, tais como na prestação de assistência médica, e sua presença não esteve explicitamente ligada aos mais amplos objetivos declarados da política externa (KENKEL,

11. As obras de referência mais detalhadas de autores brasileiros são de Fontoura (1999) e Cardoso (1998). Mais recentemente, ver Aguiar (2005) e Alsina Júnior (2009).

2010a; 2010b). Esta participação tornou-se muito menos relutante à medida que o país assumiu cada vez mais as características de potência emergente e começou a sofrer uma série de mudanças na autoidentificação subjacente à política externa, incluindo-se suas atitudes em relação à participação na manutenção da paz.

6 SURGEM NOVOS INTERESSES E NOVA IDENTIDADE: O BRASIL COMO POTÊNCIA EMERGENTE¹²

A posição histórica do Brasil reflete claramente o aterramento do país em uma subcultura de segurança regional latino-americana específica que – em termos, por exemplo, dos valores concorrentes consagrados na Constituição brasileira – nitidamente preza a soberania e a não intervenção sobre a defesa – pelo uso da força – da paz e dos direitos humanos. O advento do segundo mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva levaria a mudanças, tanto na percepção da identidade internacional do Brasil quanto na natureza da análise custo-benefício a esta associada.

O processo decisório, subinstitucionalizado e dependente da personalidade dos atores envolvidos, de fato, facilitou mudança nas metas políticas e sua rápida execução na prática. Em termos da abordagem de March e Olsen (1998), um deslocamento duplo começou a ocorrer como resultado de o Brasil adotar uma posição típica de uma potência emergente: assim que, como na lógica de adequação, a identidade do Brasil começou a ser redefinida, longe de entendimento regionalmente ancorado, em direção a um ator global, o equilíbrio entre as duas lógicas também começou a mudar, com ênfase maior em análise custo-benefício que visa aumentar a influência global do país.

Uma forma de encapsular as tensões internas na política do Brasil para a intervenção, durante este período de transição, é enquadrá-las em termos de confronto entre as normas regionais, que até recentemente têm sido adequadas para o foco prévio do país, e as atitudes inerentes à busca de maior influência a nível internacional. Em termos realistas, a utilidade das operações de paz como meio para atingir maior influência internacionalmente deriva fortemente da disponibilidade expressa para assumir a responsabilidade global, sinalizada pela participação nestas.

A expressão sucinta desta tensão é que se trata de mudança na autoidentificação, de fraco poder periférico – que requer da proteção da “soberania como escudo” – para parte interessada global e preparada para assumir a responsabilidade pelo sistema internacional e – em particular, no caso de membros potenciais do Conselho – por aqueles que não podem defender a si próprios.

12. Esta seção está estreitamente baseada na análise de Kenkel (2012).

Como resultado, o equilíbrio entre os princípios constitucionais afasta-se dos favorecidos pelo contexto regional para se aproximar daqueles cuja busca e apoio são vistos como voltados a uma maior retribuição final a nível internacional. No caso das operações de paz, isto se traduz em concessão de prioridade para a defesa dos direitos humanos e da paz, à custa da adesão – até mesmo a forma mais estrita desta – ao princípio de não intervenção.

Uma maneira útil de analisar potências emergentes é vê-las como subclasse das potências médias, aproveitando-se os avanços inerentes aos estudos sobre esta categoria analítica e destacando-se as diferenças entre as potências médias tradicionais e as emergentes. Neste estudo, o autor baseia-se em aplicação anterior do conceito de potência emergente para a política brasileira no que diz respeito às operações de paz; as conclusões também se aplicam à posição do país sobre a “responsabilidade de proteger” (R2P). De acordo com a análise de March e Olsen (1998), e as conclusões de Paris (2003), as potências médias (CHAPNICK, 1999, p. 76), como resultado de sua posição no sistema internacional, tendem a seguir políticas externas que se alinham a uma lógica de adequação como meio mais eficaz de atingir os objetivos, com a correspondente identidade baseada: na negociação e no compromisso; no forte apoio à ordem internacional, inclusive na forma de instituições multilaterais; e “na boa cidadania internacional”.¹³ As potências médias autoidentificam-se com o *status quo* do qual estas se beneficiam, e muitas vezes são partidárias conservadoras do *status quo* ante a qual lucram.

Os Estados que emergiram como potências médias após o fim da Guerra Fria têm uma relação mais ambígua e, muitas vezes, instrumental com o sistema internacional (KENKEL, 2010b). Estes são tipicamente líderes regionais que têm procurado aproveitar seu peso regional para reclamar posição mais significativa a nível global.¹⁴ Como Neack apontou já em 1995,

as potências médias não ocidentais ou mesmo as potências “pequenas” ou “fracas” também podem apoiar o *status quo*, mesmo que o *status quo* seja inegavelmente ocidental em origens. Para estes Estados, não é realista imaginar a revisão total do sistema mundial para melhor servir aos seus interesses. No entanto, esses Estados podem tentar encontrar para si uma posição dentro da ordem estabelecida a partir da qual eles podem oferecer e defender interesses diferentes ao *status quo*. O envolvimento da Índia e do Brasil no sistema das Nações Unidas pode ser entendido dessa forma. Assim, a participação na manutenção da paz da ONU pode derivar de um interesse em proteger o sistema internacional e a posição atual ou desejada do Estado participante nesse sistema (NEACK, 1995, p. 184).

13. Essa análise é baseada nos trabalhos de Cooper *et al.* (1993) e Cox (1989).

14. Analistas como Hurrell (2006) discordam sobre a necessidade de domínio regional como trampolim para o *status* de ator global na forma de potência emergente, que é de particular relevância para a situação do Brasil na América Latina.

A tensão antes mencionada entre os âmbitos regionais e globais é, portanto, típica desses atores, que são tanto líderes centrais quanto seguidores periféricos no sistema internacional (SCHIRM, 2010). As potências emergentes têm relação mais ambígua com as estruturas internacionais, apoiando-as quando isto lhes é vantajoso e, quando não, buscando sua reforma ou até mesmo sua obstrução (FLEMES, 2009). Assim, seria esperado que uma potência emergente como o Brasil, nesta forma de análise, continuasse a apoiar, pelo menos retoricamente, as estruturas internacionais, enquanto procura nestas papel mais forte para si mesmo, sua reforma global em favor de resultado mais vantajoso para o grupo de Estados que representa, bem como a prevenção de desenvolvimentos contrários às suas próprias preferências.¹⁵ No geral, os analistas têm notado uma postura mais assertiva na posição política do Brasil em matéria de segurança (VILLA e VIANA, 2010) e instrumentalização crescente das operações de paz em prol dos objetivos associados à posição de potência emergente (CAVALCANTE, 2010).

7 O BRASIL COMO POTÊNCIA EMERGENTE: A MINUSTAH COMO PROVA

A contribuição do Brasil para a MINUSTAH representa clara ruptura de uma série de princípios políticos prévios relacionados à intervenção. Embora o MRE esteja correto em insistir que a maior participação na MINUSTAH é expressão de continuidade no compromisso do país para com as instituições internacionais,¹⁶ a natureza da mudança – principalmente com uma missão que, apesar do sofisma semântico, inegavelmente pertence à categoria do Capítulo VII –¹⁷ desmente as mudanças fundamentais tanto na forma como o país vê sua identidade, quanto na análise de custo-benefício que fundamenta a definição de seus interesses. A mudança é, em essência, o deslocamento de um modo de conduta, limitado regionalmente, para um orientado ao crescimento, para cumprir os objetivos globais.

Em termos da lógica baseada na identidade, o Brasil já não se vê apenas como a potência que lidera em uma região particular – relativamente periférica – do mundo, mas como ator global em seu direito. Como resultado de seu forte compromisso com a ONU e outras instituições multilaterais, houve percepção de que este deslocamento vem com uma mudança nos custos-benefícios da ação. Em particular, a interpretação latino-americana de soberania e da resposta subsequente às mudanças nas normas internacionais, tais como a “responsabilidade de proteger”, tem sido uma desvantagem em Nova York e aos olhos de vários países-chave para eventual reforma

15. Como evidenciado na recente intervenção ocidental na Líbia e na abstenção do Brasil na votação sobre a Resolução nº 1.973 autorizando o uso da força.

16. Acerca disso, consultar Diniz (2007).

17. Quanto a esse ponto, ver Fontoura (1999, p. 261). O Brasil tem tradição de longa data, se não extensa, de participação em OPs. Com exceção dos compromissos do tamanho de um batalhão, no Suez, em Angola e em Moçambique – e, agora, do papel de liderança do país na MINUSTAH –, o padrão tem sido de indivíduos ou pequenos grupos contribuindo na qualidade de observadores.

do CSNU, que obscurece a capacidade do país de projetar prontidão para assumir maior responsabilidade internacional (KENKEL, 2012). De fato, o então presidente Lula reconheceu isto como um motivo para o papel do país na MINUSTAH:

Foi assim que atendemos, o Brasil e outros países da América Latina, à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti. Quem defende novos paradigmas nas relações internacionais não poderia se omitir diante de uma situação concreta (CANINAS, 2007, p. 15).

Essa percepção teve alguns efeitos sobre a lógica de consequências e sua análise de custo-benefício. Apesar dos receios bem conhecidos sobre o abandono de uma interpretação absolutista da soberania, para uma postura mais participativa sobre a intervenção humanitária, o chanceler de Lula, Celso Amorim, também percebeu que o desejo da potência emergente por maior influência global veio a um preço maior:

Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação. Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões (AMORIM, [s.d.]).

Nesse sentido, as métricas básicas da lógica de consequências mudaram: agora há maior custo para a não intervenção, e os benefícios perceptíveis trazidos pela paz não são valorizados da mesma forma a nível global – em que a proteção dos direitos humanos é cada vez mais primordial – como o foram, historicamente, na região. Há crescente, ainda que relutante, percepção de que com o poder vem a responsabilidade e de que se as operações de paz são veículo fundamental para tais objetivos, estes não podem ser alcançáveis sem participação mais robusta nestas operações. Isto é combinado com uma mudança na autoidentificação, conforme descrito anteriormente, que levou ao salto esperado para uma postura mais ambígua e instrumental de uma potência média para o engajamento multilateral. A maior parte da resposta diplomática à equação de responsabilidade dos Estados do Norte com a prontidão para usar a força tem sido a de procurar demonstrar que a responsabilidade pode ser exercida sem recorrer à força, com foco no desenvolvimento e na exportação de políticas sociais que tiveram sucesso no país.

8 LIÇÕES DO CAMPO: MOTIVAÇÕES E RESULTADOS

Portanto, é fundamental notar que a disponibilidade da força militar não é o elemento mais importante do esforço do país no Haiti. Ao lado do envio do maior contingente para a MINUSTAH, assim como – em ruptura com a prática normal da ONU – consistentemente proporcionando o comandante das forças – em paralelo com sua contribuição militar –, o Brasil está engajado em tentativa

muito bem-sucedida e orientada para desenvolver uma forma especificamente brasileira, sulista, de construção da paz, como contraproposta ao modelo liberal-democrático do Norte que prevalece hoje na abordagem da ONU.¹⁸

Além disso, o Brasil assumiu papel de liderança na coordenação dos esforços dos contribuintes sul-americanos para as missões, que constituem pouco mais da metade de sua composição. A participação nas operações de paz, inegavelmente, tem se tornado o núcleo de parte crucial da identidade projetada do país e uma forma proeminente de estabelecer sua reivindicação de maior participação e liderança regional e do bloco.

Na prática, como mostra uma série de análises prévias,¹⁹ existe uma ideia clara no campo de quais são as prioridades brasileiras nas operações de paz, bem como de que maneira estas se encaixam em um plano maior para maximizar o perfil internacional do Brasil, e como estas podem ser empregadas tanto na busca dos interesses nacionais quanto na realização dos preceitos da identidade brasileira. É no contexto do “laboratório haitiano” que surgiu um modelo que tem ido muito mais longe que o processo político na transformação, em ações concretas, dos preceitos estabelecidos nos documentos da política declaratória brasileira e na sua longa tradição de política externa.

Esse modelo alia a propensão brasileira para a negociação e a resolução pacífica de conflitos com o foco tradicional do país, tanto interno como na política externa, sobre o desenvolvimento econômico sustentável. Embora haja ênfase na negociação e nos meios pacíficos – reforçados por abordagem que estabelece incentivo no contato próximo com a população local –, as tropas brasileiras não têm se esquivado de utilizar a força de forma eficaz e muito robusta, quando chamadas a fazê-lo – embora isto venha como resultado de pressão considerável dos outros Estados presentes no contexto haitiano. Em termos de desenvolvimento, há preferência – de certa forma distinta daquela de outros “doadores emergentes” – nos projetos integrados de menor escala, em vez de grandes projetos de infraestrutura.

Outro ponto forte do crescente modelo brasileiro é a exportação de tecnologias e técnicas utilizadas no contexto interno do próprio país em situações de subdesenvolvimento e violência. Este é incorporado principalmente nas atividades da agência de desenvolvimento agropecuário Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e nos projetos, a micronível, de redução de violência comunitária da Organização Não Governamental (ONG) Viva Rio, que recebe recursos financeiros de fontes canadenses, norueguesas e brasileiras. Tomada de forma holística, esta abordagem representa uma contribuição brasileira distinta

18. Para mais detalhes acerca desse ponto, consultar Kenkel (2010b).

19. Ver, por exemplo, Chagas (2010).

ao desenvolvimento de paradigmas de construção da paz e, como tal, constitui um “nicho” diplomático (COOPER, 1993) de grande utilidade para o Brasil no avanço de suas metas de política externa, por meio de participação em operações de paz e dos esforços mais amplos de construção da paz.²⁰

Quais, então, são os objetivos e as motivações do Brasil para participar nas operações de paz? Estas operações permitem ao Brasil atingir um conjunto específico de objetivos que constrói uma ponte entre a lógica de consequências e adequação e a de interesse material, bem como a identidade normativa. De fato, embora o foco neste trabalho seja sobre os preceitos da política externa, os benefícios da participação nas OPs não se limitam aos objetivos diplomáticos e incluem o treinamento e o equipamento das Forças Armadas (GOÉS e OLIVEIRA JÚNIOR, 2010), bem como a provisão para os militares de uma missão nova e prestigiosa, intimamente vinculada à imagem do país no exterior.²¹ Um diplomata brasileiro esquematizou os interesses brasileiros, de forma útil, tal como apresentado no quadro 1 (UZIEL, 2009, p. 91).

QUADRO 1

Motivações do Brasil para participar das operações de paz

Internos	Bilaterais/regionais	Institucionais
• cumprir os princípios do Artigo 4º da CF/88; • treinar as Forças Armadas; e • promover o papel dos militares na sociedade.	• solidarizar-se com o país egresso de conflitos; • adensar relação com o país anfitrião ou países vizinhos; • adensar relações com outros contri-buintes de tropas; e • promover o comércio e os investimen-tos brasileiros.	• legitimar candidatura a vaga perma-nente no CSNU; • fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; • maximizar a influência brasileira no CSNU durante biênios eletivos; e • demonstrar capacidade de mobilização.

A participação em operações de paz permite ao Brasil satisfazer a lógica de adequação, conduzindo-se de forma clara de apoio à ONU como instituição, especificamente em matéria do reforço de seus mecanismos para a resolução pacífica de conflitos. Como tal, é excelente veículo para a transformação da postura grotiana do país em ações concretas. O envio dos capacetes azuis também cumpre concomitantemente a lógica de consequências, não só trazendo os benefícios de demonstrar a aptidão e a vontade do país em assumir responsabilidade internacional – e, portanto, sua idoneidade para assento dotado de veto no CSNU –, mas também se garantindo contra o custo da perda de influência por não se envolver ativamente em fóruns em que as grandes potências estão ativas (GOÉS e OLIVEIRA JÚNIOR, 2010, p. 424).

20. Informação obtida em entrevistas com atores envolvidos na implementação do modelo no Haiti, em 2009 e 2011.

21. Para mais detalhes, consultar Goés e Oliveira Júnior (2010), Alsina Júnior (2009) e o corpo extensivo da obra de Antônio Jorge Ramalho da Rocha.

Esse último cálculo, no entanto, baseia-se no envolvimento em operações de paz de uma forma percebida como demonstrativa de maior responsabilidade internacional por parte destas grandes potências. Nesse sentido, o modelo brasileiro de construção da paz serve a um propósito mais amplo. Como as normas de intervenção avançam para a sustentação de maior vontade das grandes potências em usar a força para proteger os direitos humanos dos civis, o fato serve como um caminho para o Brasil demonstrar responsabilidade e eficácia, sem recorrer ao aumento nos níveis de força.

Nesse sentido, um elemento importante das futuras políticas brasileiras de manutenção da paz centra-se em torno da capacidade de exportação do modelo, além do Haiti, para contextos em que o Conselho considerar útil. Esta especialização, em determinados aspectos relacionados ao desenvolvimento do processo de construção da paz, encaixa-se muito bem com a divisão do trabalho nas OPs propostas, *inter alia*, no relatório *New Horizon* do DPKO (ONU, 2010). Em suma, o conjunto de oportunidades apresentadas pela experiência haitiana serve para mostrar o caminho para a transformação mais ampla de objetivos políticos, notoriamente vagos, em ações concretas, que avançam os interesses brasileiros e servem para consolidar sua identidade internacional.

9 METAS ATINGÍVEIS E REFORMAS NECESSÁRIAS

A consecução desses objetivos, no entanto, requer um conjunto de reformas claras. Primeiro, uma nova geração de analistas brasileiros tem apontado para a necessidade premente de sistematização e automatização do processo decisório, que é visto gerando resultados inconsistentes, que podem comprometer o funcionamento de uma agenda consolidada na área das operações de paz:

Alguns poderiam dizer que esta é verdadeiramente uma estratégia deliberada, e que a participação nas operações de paz da ONU, caso a caso, é de fato do interesse nacional do Brasil. No entanto, esta interpretação é enganosa. De fato, como observado por Diniz (...), a candidatura brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, foi ameaçada pela escassa participação do país em operações de paz da ONU e, portanto, o Brasil teve de aceitar o convite para participar da MINUSTAH. Considerando esse raciocínio, e tendo em conta o estado atual de uma potência emergente, recentemente atribuído ao Brasil – ver, por exemplo, Burges (2008) –, parece provável que a manutenção dessas posições inconsistentes no âmbito da segurança internacional pode ter um impacto negativo sobre a “emergência” do Brasil (CAVALCANTE, 2010, p. 155).

Entre os vários fatores que necessitam de clarificação e reforma no lado interno do compromisso do Brasil com as operações de paz, três em particular vêm à mente como mais urgentes. O primeiro é o desenvolvimento de um claro critério

decisório para a participação em operações de paz e outras intervenções militares, que enumere definitivamente como equilibrar as posições históricas e os princípios constitucionais em determinadas situações. Este critério deve explicar, de forma consistente, por que, por exemplo, uma missão nos termos do Capítulo VI é aceitável e uma nos termos do Capítulo VII não o é, e em que circunstâncias específicas uma missão nos termos do Capítulo VII, ou com características de imposição da paz, como a MINUSTAH, pode ser contemplada. De maneira ideal, esta norma seria consagrada em decreto legal a ser aplicado de forma consistente ao longo do processo decisório. Tal critério não é fenômeno novo internacionalmente, tendo sido instalado em uma série de países nos quais as contribuições para as operações de paz são controversas, como a Alemanha e os Estados Unidos.

Segundo, o processo decisório em si deve ser racionalizado e formalizado, a fim de reduzir a dependência nas personalidades, aumentar a participação tanto parlamentar quanto popular e remover os espaços para o abuso do assunto em questão por meio de manobras políticas ou burocráticas. Isto também deve ser objeto de decreto legal estabelecendo claramente a relação entre as competências de cada ministério e, particularmente, as do Congresso, que continua a ser assolado por uma falta de interesse e competência em assuntos relacionados à política de segurança.

Em terceiro e último lugar, na base da elaboração de critérios e objetivos para a participação brasileira em operações de paz, deve estar a elucidação clara dos motivos para a contribuição, ao longo das linhas de ambas as lógicas esposadas por March e Olsen (1998): a lógica de adequação e identidade, favorecida pelo MRE, e a lógica de consequências e interesse racional, abraçada pelo MD. Além do papel destes dois ministérios no processo, o país beneficiar-se-ia imensamente de amplo processo de participação pública e debate, incluindo-se acadêmicos, jornalistas e o público informado, bem nas linhas das Consultas de Consolidação da Paz, realizadas no Canadá. O cronograma natural para culminar tal processo está na formulação do primeiro Livro Branco de Defesa Nacional do país.

De fato, a vinda do Livro Branco representa oportunidade crucial inestimável para sistematizar a abordagem do país para as operações de paz – pré-requisito absoluto do uso da participação para favorecer seus objetivos de política externa; em especial, com vista a demonstrar a aptidão para assento no CSNU. Se o Brasil conseguir profissionalizar o lado político de como lida com seu papel em operações de paz, da mesma forma que criou um paradigma de sucesso pela prática enraizada no nível operacional, não só beneficiará o país na busca de seus objetivos por maior participação nos assuntos mundiais, mas também o campo de intervenção e a resolução de conflitos, bem como colherá os benefícios da ascensão de um parceiro envolvido, inovador e poderoso no Sul global.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, S. L. (Ed.). **Brasil em missões de paz**. São Paulo: Usina do Livro, 2005.
- ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **Política externa e poder militar no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- AMORIM, C. **Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/artigo-conceitos-e-estrategias-da-diplomacia-do>>.
- BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. **Revista Diálogos Jurídicos**, Salvador, ano 1, v. 1, n. 6, set. 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_6/DIALOGO-JURIDICO-06-SETEMBRO-2001-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf>.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://www.v-brazil.com/government/laws/titleI.html>>.
- _____. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>>.
- _____. _____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>>.
- _____. _____. **Doutrina militar de defesa**. 2. ed. Brasília: MD, 2007. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf>.
- _____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa: paz e segurança para o Brasil**. ed. 2. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/diversos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>.
- CANINAS, O. P. **Enquadramento jurídico-normativo nacional das operações de manutenção da paz: situação atual e proposta de mudanças**. Monografia (Especialização) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2007.
- CARDOSO, A. J. S. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1998.
- CAVALCANTE, F. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 142-159, 2010.

CHAGAS, V. B. C. MINUSTAH and the security environment in Haiti: Brazil and South American cooperation in the field. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 711-722, 2010.

CHAPNICK, A. The middle power. **Canadian Foreign Policy**, v. 7, n. 2, p. 73-82, 1999.

COOPER, A. F. Niche diplomacy: a conceptual overview. *In*: COOPER, A. F.; HIGGOTT, R. A.; NOSSAL, K. R. (Eds.). **Relocating middle powers**: Australia and Canada in a changing world order. Vancouver: UBC Press, 1993.

COX, R. W. Middlepowermanship, Japan, and future world order. **International Journal**, v. 44, n. 4, p. 823-862, 1989.

DINIZ, E. Brazil: peacekeeping and the evolution of foreign policy. *In*: FISHEL, J. T.; SAENZ, A. (Eds.). **Capacity building for peacekeeping**: the case of Haiti. Washington: National Defense University Press, 2007. p. 91-111.

FLEMES, D. Brazilian foreign policy in the changing world order. **South African Journal of International Affairs**, v. 16, n. 2, p. 161-182, 2009.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

GOÉS, F. L.; OLIVEIRA JÚNIOR, A. A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas. *In*: ACIOLY, L.; MACEDO CINTRA, M. A. (Eds.). **Inserção internacional brasileira**: temas de política externa. Brasília: Ipea, 2010. p. 407-440.

GOFFREDO JÚNIOR, G. S. **Entre poder e direito**: a tradição grotina na política externa brasileira. Brasília: FUNAG/IRBr, 2005.

GOLDMANN, K. Appropriateness and consequences: the logic of neo-institutionalism. Governance. **An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 18, n. 1, p. 35-52, 2005.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

KENKEL, K. M. Global player, or watching from the sidelines? The “responsibility to protect”: definition and implications for Brazil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 12, p. 6-59, 2008.

_____. New missions and emerging powers: Brazil’s involvement in MINUSTAH. *In*: LEUPRECHT, C.; TROY, J.; LAST, D. (Eds.). **Mission critical**: smaller democracies’ role in global stability operations. Montréal; Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2010. p. 125-148.

_____. South America's emerging power: Brazil as peacekeeper. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 644-661, 2010.

Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force? **Global Responsibility to Protect**, v. 4, n. 1, p. 5-32, 2012.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The institutional dynamics of international political orders. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 943-969, 1998.

NALBANDOV, R. Battle of two logics: appropriateness and consequentiality in Russian interventions in Georgia. **Caucasian Review of International Affairs**, v. 3, n. 1, p. 20-36, 2009.

NEACK, L. UN Peace-Keeping: in the interest of community or self? **Journal of Peace Research**, v. 32, n. 2, p. 181-196, 1995.

PARIS, R. Peacekeeping and the constraints of global culture. **European Journal of International Relations**, v. 9, n. 3, p. 441-473, 2003.

RISSE, T. Let's argue! Communicative action in world politics. **International Organization**, v. 54, n. 1, p. 1-39, 2000.

SCHIRM, S. A. Leaders in need of followers: emerging powers in global governance. **European Journal of International Relations**, v. 16, n. 2, p. 197-221, 2010.

SENDING, O. J. Constitution, choice and change: problems with the "logic of appropriateness" and its use in constructivist theory. **European Journal of International Relations**, v. 8, n. 4, p. 443-470, 2002.

UN – UNITED NATIONS. **Department of Peacekeeping Operations**. 2010. (New Horizon Report). Disponível em: <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko/newhorizon.shtml>>. Acessado em: 1 abr. 2011.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Dissertação (Curso de Altos Estudos) – Fundação Alexandre Gusmão, Instituto Rio Branco, Ministério Brasileiro das Relações Exteriores, Brasília, 2009.

VELÁZQUEZ, A. C. S. Unintended consequences of peace operations for troop-contributing countries in South America: the cases of Argentina and Uruguay. In: AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds.). **Unintended Consequences of Peacekeeping Operations**. New York: United Nations University Press, 2007. p. 171-192.

_____. Different paths and divergent policies in the UN security system: Brazil and Mexico in comparative perspective. **International Peacekeeping**, v. 16, n. 3, p. 364-378, 2009.

_____. Why some states participate in UN peace missions while others do not: an analysis of civil-military relations and its effects on Latin America's contributions to peacekeeping operations. **Security Studies**, v. 19, n. 1, p. 160-195, 2010.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 91-114, 2010. (Edição especial).

EXTREMO ORIENTE MÉDIO, ADMIRÁVEL MUNDO NOVO: A CONSTRUÇÃO DO ORIENTE MÉDIO E A PRIMAVERA ÁRABE

Leonardo Schiocchet*

RESUMO

A principal tese deste artigo é que o que explica a chamada Primavera Árabe não é especialmente o contexto político das últimas décadas, mas sim, o contexto histórico mais amplo da região. Isto é, a chamada Primavera Árabe é apenas mais um momento em um complexo processo de assentamento e imbricação de forças políticas, sociais, econômicas, étnicas, religiosas e nacionais. O texto aborda as principais questões históricas relacionadas ao Oriente Médio, assim como as principais perspectivas contemporâneas sobre este. O Oriente Médio é aqui definido enquanto uma área cultural e o texto visa responder as seguintes questões: o que levou à Primavera Árabe e no que ela consiste politicamente? O que se pretende com estas revoltas e, portanto o que virá depois? E, por fim, deve-se temer os “islamistas”?

Palavras-chave: Primavera Árabe; revolução; pós-colonialismo; Oriente Médio; nacionalismo; religião; etnicidade.

ABSTRACTⁱ

The main thesis of this article is that what explains the so called Arab Spring is not especially the political context of the last few decades in itself, but a much wider historical perspective. The Arab Spring is thus but a moment in a complex process of settlement and imbrication of political, social, ethnic, economic, religious, and national forces. This text is as much about the main historical issues related to the Middle East, as it is about the main contemporary perspectives about it. The Middle East is here defined as a cultural area, and the text seeks to answer the following questions: what caused the Arab Spring and of what does it consist politically? What is intended with these revolts and, thus, what will come next? And, finally, should we fear “the Islamists”?

Keywords: Arabic Spring; revolution; post-colonialism; Middle East; nationalism; religion; ethnicity.

1 ADMIRÁVEL MUNDO NOVO?

Osama Bin Laden está morto e o Ocidente se regozija com sua execução. A despeito de sua real importância no Oriente Médio e no mundo muçulmano, no Ocidente Bin Laden ainda evoca uma significância desproporcional. Mas também de outra forma o mundo mais uma vez contempla o Oriente Médio e os muçulmanos, enxergando algo novo. Os acontecimentos no norte da África e no Oriente Médio em 2011, que vêm sendo chamados por alguns de

* Pesquisador Associado ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal Fluminense (PPGAS/UFF) e ao Núcleo de Estudos sobre o Oriente Médio (Neom-UFF).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

“Arab Spring” (Primavera Árabe), vêm desafiando muito daquilo que se julgava saber sobre a região. No processo, muito do poder significativo de Bin Laden perdeu força. Para alguns, as revoltas de meados de 2011 no mundo árabe são uma forma de redenção sociocultural e político-histórica, na qual o passado a ser redimido é impregnado de significações religiosas que as revoltas deixam para trás com vistas ao (nosso) admirável mundo novo. De que forma entender hoje, então, o lugar do islã enquanto força política no Oriente Médio?

Muitos analistas políticos se viram tentados a explicar a possibilidade da chamada Primavera Árabe, que poucos antes haviam sugerido tangibilidade. Onde estariam os atores políticos capazes de transformar a região desta forma? Quais seriam as elites políticas por detrás desse processo, os laços transnacionais e os interesses das grandes potências? Mal sabia a maioria que o principal agente estava logo ali ao lado: o próprio povo. Não sabiam por que no “Ocidente” o povo do Oriente Médio evocava outras formas imaginárias. Formas estas, atualmente, sobretudo pós-11 de setembro, dominadas pelas representações de um conflito entendido enquanto ontológico entre as forças culturais do “Ocidente” e as forças culturais do “Islã”.

Um mundo no qual a perspectiva hegemônica sobre as relações entre o Ocidente e o Oriente Médio é aquela do “*clash of civilizations*” de Samuel Huntington (1993; 1996), um mundo radicalmente polarizado. E muito por conta de pessoas como Samuel Huntington, tal tem sido cada vez mais nosso tempo. Quer dizer, ao menos até o florescimento político de meados de 2011. Nesse mundo huntingtoniano, o Oriente Médio faz parte da “Civilização Islâmica” – classificada não de acordo com a unilinearidade típica da história positivista, mas de acordo com uma plurilinearidade antropológica similar àquela do clássico – e para a antropologia moderna, finado – conceito de “raça”. Isto equivale a dizer que, para Huntington e seus adeptos, as civilizações são plurais em suas origens e segundo suas características intrínsecas; e que estas categorias intrínsecas são essenciais. Assim, esta perspectiva “culturalista” de Huntington entende que a “Civilização Islâmica” não é politicamente atrasada, mas quase que ontologicamente distinta – argumento que, em uma perversão lógica, acha espaço fértil em um mundo pluralista e relativista tal como o mundo ocidental de hoje. Huntington toma o termo *clash of civilizations* (choque de civilizações) emprestado de Bernard Lewis (LEWIS, 1990). Lewis é um especialista no mundo árabe e muçulmano cujo enfoque está tipicamente em temas como “as raízes da ira muçulmana” ou “o que deu errado no mundo árabe”, já rendeu um lugar de destaque ao autor como inimigo do islã – que foi taxado por falta de neutralidade por conta de sua origem judaica. No entanto, existem aqueles que defendem que Lewis, diferentemente de Huntington, acredita que o suposto radicalismo inerente aos árabes e muçulmanos hoje é um desenvolvimento do século XX, que não encontra justificativa nos textos islâmicos ou na tradição islâmica.

A conclusão de muitos que seguem a tese de Huntington é que o autoritarismo, a violência e outras qualidades tão características da Civilização Islâmica – tal como seus valores intrínsecos (valores estes islâmicos, é claro) – tornam o Oriente Médio praticamente incompatível com a ideia de democracia (que, por sua vez, foi erigida com base em valores Ocidentais). Assim, dada a expansão do mundo islâmico dentro e fora das fronteiras do Ocidente – concluem muitos dos huntingtonianos, atualmente – o mundo pós-Guerra Fria está fadado a ver um embate entre “nós” e os “muçulmanos”; no qual estes últimos são representados como potencialmente trazendo “nosso” ocaso. Isto é, a menos que “nós” – superiores em tecnologia e valores – desde já nos protejamos, estaremos correndo o risco de perder as liberdades que nos custaram tanto tempo para conquistar.

Outra parte da humanidade apelidou essa forma de caracterizar o islã como radicalmente incompatível e intrinsecamente hostil ao Ocidente e ao Oriente Médio como profundamente islâmico nesse sentido de “islamofobia”. Este artigo busca desmistificar algumas destas visões sobre o Oriente Médio através de uma recontextualização da região em termos históricos e culturais, no sentido de fornecer matéria prima e análise para se pensar as revoltas que tiveram início em janeiro de 2011, sobretudo no mundo árabe. Mais diretamente, este artigo enfoca as seguintes questões centrais: o que levou à Primavera Árabe e no que ela consiste politicamente? O que se pretende com estas revoltas e, portanto o que virá depois? E, por fim, deve-se temer os “islamistas”?

A principal tese deste artigo é que o que explica a chamada Primavera Árabe, hoje, não é especialmente o contexto político das últimas décadas, mas sim o contexto histórico mais amplo da região. Isto é, a chamada Primavera Árabe é apenas mais um momento em um complexo processo de assentamento e imbricação de forças políticas, sociais, econômicas, étnicas, religiosas e nacionais. Este momento é mais bem entendido adotando-se uma perspectiva histórica de amplitude maior (não apenas árabe) e centrada em eventos que marcaram e transformaram a região de maneira pervasiva e duradoura. Entre estes principais eventos, podem-se citar, por exemplo, o domínio Otomano, a colonização europeia e a transformação dos territórios em Estados-nação, a criação de Israel e a questão palestina, a Guerra Fria, entre outros.

Esta primeira seção deve ser entendida como uma provocação à essencialização de um “Oriente” (médio-oriental) enquanto “outro” “ocidental”, ao mesmo tempo em que visa apresentar a argumentação relacionada à questão central abordada neste artigo (apresentada no parágrafo anterior). Assim, no que se segue, a estratégia discursiva observa a seguinte lógica: na seção 2, intitulada *Extremo Oriente Médio*, busca-se oferecer elementos para desnaturalizar as ideias de Oriente Médio e de médio-orientais bastante difundidas pelo senso comum, especialmente aquelas pautadas em uma mistificação de um Oriente longínquo constituído sem muita influência do Ocidente.

A seção 3, *O Oriente Médio enquanto área cultural*, visa problematizar ainda mais essas definições, oferecendo outras em seu lugar – que será a base para as discussões que se seguirão no restante do artigo. O foco na inclusão do norte da África como parte da definição proposta de Oriente Médio visa servir como base para que se entenda porque as revoltas do mundo árabe partiram da Tunísia e do Egito, espalhando-se de maneira “tão repentina” e tão sólida para o resto do mundo árabe.

A seção 4, *A reinvenção do Oriente Médio em Estados nacionais*, continua a desenvolver o contexto histórico da região, dessa vez chamando atenção para um contexto mais recente, marcadamente constituído em relação às potências coloniais europeias e o desenvolvimento de realidades nacionais atreladas à constituição e à manutenção dos Estados nacionais locais. Aqui se apresentam os principais elementos históricos para fundar a tese de que a Primavera Árabe é muito mais uma continuidade de um longo processo histórico de assentamento de elementos políticos, religiosos, étnicos e nacionais que quase ininterruptamente se manifestou através de revoltas em toda a região, que um momento histórico *sui generis* a ser entendido enquanto ruptura histórica.

Seguindo-se a isso, a seção 5, *O renascimento árabe e o contexto pós-colonial*, aprofunda ainda mais a construção do contexto histórico da região colocando em perspectiva uma miríade de ideologias como o socialismo, o pan-arabismo e diversos nacionalismos na região, que se constituem hoje como forças essenciais para se entender o contexto atual de revoltas da região.

Continuando essa temática, em *Uma nova era no Oriente Médio: Israel e os palestinos entre o Yom Ha'atzmaut e a Nakbah*, seção 6, afirma-se que a criação de Israel foi um evento que redefiniu os termos do vernacular político, étnico, religioso e nacional da região ressaltando o caso atípico do nacionalismo palestino que se desenvolve na impossibilidade prática da construção de um Estado-nação. Ressalta-se também aqui o impacto seminal dessa questão na região como um todo até os dias de hoje e apresenta-se a criação de Israel como símbolo do início de uma política que é definida em grande medida pela Guerra Fria, na qual o contexto político de então na região – que passa pela criação de muitos dos Estados nacionais no Oriente Médio – foi inscrito. Tanto a criação de Israel quanto a Guerra Fria marcam fortemente até hoje a configuração política médio-oriental que culminou hoje com a Primavera Árabe.

Em *A (re)ascensão do islamismo* (seção 7), problematiza-se como, em parte ligada à própria política israelense e ao contexto pós-Guerra Fria, o islã passa a constituir cada vez mais a linguagem política do Oriente Médio, ainda que as questões sociais assim codificadas tenham origens e motivações outras não necessariamente religiosas e que disputem ainda hoje espaço com elaborações locais de um período pré-1948. Afirma-se, então, que a essencialização do islã (e, sobretudo, de uma

distância teológica fundamental entre este o cristianismo) como fonte de atritos com “o Ocidente” (*sic*) – explicação já desconstruída ao longo das seções anteriores – impossibilita o entendimento do islã enquanto “idioma cultural” em que motivações outras (por exemplo, políticas e nacionais) são expressas.

Tal pensamento aprofunda um abismo entre um “Ocidente” liberal e um “Oriente” extremo criado e mantido muito por conta de discursos gerados antes por não médio-orientais. Aqui o islã enquanto inimigo essencial do “Ocidente” é desmistificado. Isto, por sua vez, oferece elementos importantes para se entender o futuro da política regional e das relações entre os países do Oriente Médio e o mundo ocidental enquanto comunidade imaginada – para além da imaginação do Estado-ação no sentido de Benedict Anderson (2006).

Então, em *A modernidade árabe* (seção 8), problematiza-se uma construção essencial da modernidade como uma característica basicamente ocidental da qual outras regiões do mundo se aproximariam ou se distanciariam, mostrando algumas das características centrais das modernidades árabes e de como estas se inserem na história da região. A intenção desta seção é também amarrar a discussão que se seguiu na seção anterior, sendo que aqui a (re)emergência do islã, enquanto força importante do idioma cultural regional, é entendida não enquanto “fundamentalismo” e atraso social, mas sim em grande medida enquanto reação autóctone e moderna ao idioma político contemporâneo pós-Guerra Fria.

Com isso, o contexto social médio-oriental é finalmente reapresentado sob uma nova luz que permitirá a conclusão final do artigo. Dessa forma, a “conclusão”, fundada na discussão histórica apresentada, visa problematizar pontualmente as cinco questões interligadas apresentadas anteriormente: *i*) o que levou à Primavera Árabe; *ii*) no que ela consiste politicamente; *iii*) o que se pretende com essas revoltas; *iv*) o que virá depois; e por fim, *v*) deve-se temer os “islamistas”?

2 EXTREMO ORIENTE MÉDIO

Desde os tempos do Império Romano, do Império Bizantino e das Cruzadas, o imaginário europeu sobre o Oriente era em grande medida definido como uma imagem especular invertida do Ocidente, que haveria de ser transformado (civilizado) através das conquistas imperiais europeias. Porém, o século XIX demonstrou um interesse especial em tudo aquilo que fosse oriental. De forma diferente, o oriental atraía justamente por continuar ocupando o lugar extremo do “outro”; da terra árdua (desértica), de outra moralidade, de sensualidade incontável, do exótico oásis a ser conquistado pela aventura do ocidental – e não raro o Oriente era mesmo celebrado por estas qualidades. Muitos foram os pintores, escritores e viajantes que retrataram seus olhares sobre o Oriente, geralmente após viver por breves (ou não tão breves) períodos entre os orientais. Estes eram os orientalistas e foram responsáveis por grande parte da produção do conhecimento sobre este

mundo oriental – retratado na forma de diários de viagens, contos, poemas, romances, pinturas, fotografia e outros.

Tal Oriente, velho conhecido da Europa e sempre exotizado, extremamente “outro”, correspondia não ao que hoje chamamos de Oriente (Ásia Oriental), mas ao que chamamos de Norte da África e Oriente Médio. E dado que os orientistas representavam aquilo que chamavam de Oriente segundo uma perspectiva ocidental (europeia), Edward Said cunhou o termo *Orientalismo* como significando o próprio olhar ocidental sobre o Oriente – denunciando que este saber, assim localizado, gera uma assimetria que informa as intervenções do Ocidente no Oriente e, portanto, constitui uma forma de imperialismo. Assim, orientalista é todo aquele que se debruça sobre este Oriente por meio de interesses, categorias de entendimento e representações sociais exotizadas, que pouco ou nada ressoam com o ponto de vista daqueles assim representados. Bernard Lewis é fortemente criticado em “o Orientalismo” (SAID, 1978), mas em outras ocasiões Said denunciou inclusive a antropologia, enquanto um saber que se funda em manter a distância entre o “nós” e o “outro” (SAID, 1989), portanto ainda completamente atada a seu passado colonialista.

Ainda que esta crítica certamente encerre uma verdade relativa, é também um pouco categórica demais – perdendo justamente por apresentar a mesma falta de nuance que o próprio conceito de Said critica naquilo que enuncia. Talvez nenhuma disciplina tenha criticado e se oposto mais o colonialismo que a antropologia – basta ver a produção de antropólogos como Talal Asad, entre outros (ASAD, 1973; 1993; 2003; 2007). Hoje, os chamados Estudos sobre o Oriente Médio – seja de antropologia ou qualquer outra disciplina das humanidades – se fundam justamente em grande medida como contraposição aos orientistas; tal como a lógica da antropologia se constitui muito em contraposição à lógica do folclorismo (um tipo de contraposição que de certa forma engloba o seu contrário). A antropologia (pelo menos hoje) não vê a cultura como algo dado, estático e uniforme, tal como Huntington vê a “Civilização Islâmica”, mas justamente como algo relativo ao ponto de vista do sujeito e do contexto; um constructo complexo, dinâmico e heterogêneo. Portanto é lamentável que a ideia de “cultura” esteja sendo utilizada para justificar a análise política dessa vertente “culturalista” representada por Huntington, que tende a essencializar sujeitos segundo características que pouco ou nada ressoam com aquelas que os próprio sujeitos assim classificados reconhecem em si próprio e na forma como veem o mundo. Este culturalismo – bem diferente do que os antropólogos entendem pelo termo, diga-se de passagem – é nada menos que uma forma de preconceito. E a cada novo adepto da tese, o mundo segue cada vez mais parecido com o mundo orientalista imaginado por Huntington.

Para o que interessa neste artigo é necessária outra definição daquilo que se chama de Oriente Médio, ressaltando que Oriente Médio e o que o autor nomeia de “mundo islâmico” não são a mesma coisa, ainda que possuam vários ângulos em comum. É com isto em mente que enfatizam-se aqui algumas das continuidades e fraturas sociais médio-orientais de forma a chegar a entender a Primavera Árabe sem a necessidade de imediatamente atribuir “a” agência aos “islamistas”, ou sem imediatamente pensar que uma nova ordem pós-revolucionária seria ou será necessariamente impressa por grupos radicais islâmicos.

Desde o Império Romano aos dias de hoje, as representações sobre o Oriente Médio certamente se modificaram muito. Contudo, o autor é propenso a concordar com Said quando diz que esse exercício do exotismo tende a perpassar nossas representações sobre o Oriente Médio já desde os tempos da fundação da dicotomia entre o Ocidente e o Oriente. Este exotismo está tão entrincheirado em nossas visões de mundo que é difícil encontrar os pressupostos que deveriam suspender para passar a entender o Oriente Médio com lentes novas. Como mencionado anteriormente, muito analistas políticos e sociais tendiam a julgar que revoltas assim não ocorreriam tão cedo no Oriente Médio, não apenas por conta da mão de ferro inescrutável dos ditadores, mas também pelo inelutável caráter submisso do povo dominado à sua liderança carismática ou de legitimidade religiosa. Em outras palavras, tal povo tinha a liderança que “merecia”.

Para se entender o “efeito dominó” que as revoltas tiveram (e continuam a ter na região), antes, é preciso compreender as continuidades dos processos sociais mais gerais da região – e não atribuir as continuidades locais à uma teologia da violência ou à uma simbologia essencial descontextualizada. Quer dizer, no que se segue, procura-se apresentar algumas das forças políticas que constituem o Oriente Médio e o que permite lidar com a região como uma unidade sociológica. Isto servirá de base para que, por meio das tensões e fraturas do tecido social da região, entenda-se que revoltas são essas. Para tanto, é necessário entender um pouco mais do contexto político atual da região, para além do mero culturalismo orientalista, do rótulo desenvolvimentista (seja ele positivista ou marxista) de “atraso” ou, ainda, de análises fragmentárias do presente recente. A seguir, apresentam-se alguns dos processos socio-históricos concretos que ajudam a compreender tais revoltas.

3 O ORIENTE MÉDIO ENQUANTO ÁREA CULTURAL

Quais conexões existem entre o norte da África e o Oriente Médio? A resposta mais direta é a seguinte: o norte da África é composto por uma maioria de árabes, uma maioria de muçulmanos e passou por processos históricos e sociais semelhantes. Foram muitos os impérios que passaram pela região. É possível perceber

a interconexão entre o Oriente Próximo e a região do Egito já a partir de 3 mil anos atrás e, mais tarde, mesmo ainda antes da expansão do islã, se verifica a aproximação política, cultural e social de todo o norte da África ao Oriente Próximo e à Mesopotâmia. Para se entender essa ligação com mais propriedade é preciso, no entanto, fazer um sintético mergulho no tempo para entender a profundidade dos regimes políticos históricos na região. A intenção aqui é mostrar laços históricos tradicionais entre os atuais países do norte da África e o Oriente Médio.

Pode-se começar a mais ou menos 3 mil anos atrás, com o início do Império Médio do Egito. Logo depois, veio o Império Hitita, seguindo-se a este o Reino de Israel. Depois, seguiu-se o Império Assírio e, com a sua dissolução, surgiu o Babilônico e o Império Persa. Durante todo esse tempo – mais de 3.350 anos – o Egito sempre esteve ligado ao Oriente Médio, muito mais diretamente que ao resto do norte da África. Mas com a chegada dos persas a faixa mediterrânea do norte da África liga-se politicamente em definitivo ao Oriente Médio de forma mais radical.

Foi só então que surgiu o Império Macedônico de Alexandre, o Grande – que simbolicamente marca para a maioria dos ocidentais o início da cultura ocidental.¹ Como é sabido, foi Roma (República Romana e Império Romano) que trouxe a derrocada final do Império de Alexandre, o Grande. O maior império que o mundo tinha visto até então, assim como o anterior, tinha raízes no que hoje é considerado território ocidental. Já a queda do Império Romano trouxe o domínio sobre o Mediterrâneo mais uma vez para a periferia da Europa, com a ascensão do Império Bizantino – o primeiro império a tomar a região que desde seu início ao seu fim se definiu como cristão.² Durante a existência do Império Bizantino surgiu e desapareceu o poderoso Império Sassânida. Contudo até então a região tinha se desenvolvido, tal como resto do mundo, sem o islã.

Desde o surgimento do islã, até sua expansão máxima pelo Oriente Médio durante o período da Dinastia Omíada, não se passou muito tempo. Os territórios dos muçulmanos à época da morte de Maomé se expandiram por todo o Golfo Pérsico. Porém foi durante o reinado dos *Rashidun* (os quatro primeiros califas, conhecidos como os justos), que o islã (e com ele, os árabes) tornou-se uma força política marcante no Oriente Médio como um todo, ocupando desde o norte da Líbia, passando por todo o Golfo Pérsico, até a Síria e o Cáucaso ao norte, e o Paquistão e o Afeganistão ao oeste. Depois disto, muitas outras dinastias islâmicas se seguiram, várias vezes ocupando partes diferentes do território de domínio muçulmano. Em seu auge, estes territórios englobavam a Península Ibérica, o Marrocos, quase toda a Argélia, a Tunísia, a maior parte da Líbia, o Egito,

1. Via a ascensão da civilização grega.

2. Junto ao Reino da Armênia, no período medieval, o Império Bizantino foi o único no Oriente Médio que do início ao fim foi definido como império cristão.

Israel e os Territórios Ocupados, o Golfo Pérsico, a Síria, o Líbano, o leste da Turquia, o Cáucaso, o Iraque, o Irã, o Paquistão, e o Afeganistão (LAPIDUS, 1988; LINDHOLM, 2002). A expansão do islã via árabes pode ser entendida hoje enquanto um “evento crítico” – para usar o termo de Veena Das (DAS, 1997). Isto por causa de seu poder transformativo, dado que o islã e os árabes vieram a influenciar radicalmente toda esta região que em grande medida ainda hoje se define (e é definida) a partir deste evento. Também é importante notar que a maior parte da Península Arábica e o Marrocos apenas passaram a compartilhar os mesmos fluxos e processos históricos do Oriente Médio depois da expansão do islã.

Mas o islã não foi apenas representado pelos árabes, e logo outros grupos étnicos da região fizeram parte do rol de impérios muçulmanos, que de alguma forma buscavam legitimidade política através do islã. Primeiro veio o Império Seljúcida (turco), seguido da dinastia dos Aiúbidas (curdo) – conhecida por ser o império de Saladin – do Império Mongol (mongol) e por fim o Império Otomano (turco). Nesse meio tempo, outros grupos étnicos de religião muçulmana ascenderam ao poder, tal como os persas no Irã sob a dinastia xiita dos Safávidas (LAPIDUS, 1988; LINDHOLM, 2002).

Durante o período da Dinastia Seljúcida, a Europa, em nome do cristianismo, resolveu revidar a perda política e religiosa e iniciou as Cruzadas – que aconteceram em vários períodos distintos, mas todas entre o final do século XI e o século XIII. É então que surgem os Aiúbidas, que retomam Jerusalém e se expandem por outros territórios. A seguir, o Império Mongol ascende, conquistando tudo em seu caminho. Este foi o maior império (em termos de ocupação de terras contíguas) que já passou pelo mundo; chegando a ocupar desde a Coreia e a China inteira até a fronteira da Romênia com a Sérvia, passando, entre outros, pelo Irã, norte do Iraque, uma faixa ao norte da Síria, o Cáucaso e quase toda a Turquia. É importante lembrar que o Império Mongol tornou-se muçulmano durante sua expansão e após o contato com o Oriente Médio. Resta apenas citar o império que dominou o Oriente Médio por mais tempo: o Império Otomano. Este império chegou a conquistar o norte da Argélia, a Tunísia, quase toda a Líbia, Israel e os Territórios Ocupados, o Líbano, a Jordânia, a Síria, a Turquia, a Grécia, os Balcãs, o Cáucaso, as pontas noroeste e leste do Irã, o Iraque, o Kuwait, a maior parte do Iêmen e uma faixa ao leste e outra ao norte da Arábia Saudita (LAPIDUS, 1988).

Tanto por causa da duração extremamente longa do Império Otomano, quanto por causa do período relativamente curto de sua dissolução, este império está sem dúvida entre aqueles que mais marcaram a região nos dias de hoje. Por exemplo, atualmente muitos dos países que emergiram no Oriente Médio têm como base as regiões administrativas otomanas – muitas das quais, por sua vez, tinham como base enclaves e fluxos políticos e étnicos. Outro grande exemplo é

que o sistema político libanês (o confessionalismo) é fruto de uma relação política e de organização social no resto das terras do finado império, na maioria das vezes informal, mas um tanto quanto importante, tem parte de sua origem no sistema otomano de *millet* – que acabou por definir as minorias religiosas enquanto grupos corporados, além de atribuir então direitos e deveres diferenciados a cada grupo diferente de cidadãos.

Como consequência de toda essa história de ocupação, deve-se entender o Oriente Médio não apenas como formado por árabes muçulmanos, mas também por minorias étnicas e religiosas que hoje disputam espaço político complicando a arena política regional. Outra das grandes lições que esta história apresenta é que, para além do evento crítico da expansão do islã, o norte da África já pertencia tanto ao Mediterrâneo quanto ao Oriente Médio. Como pertencimento, aqui, refere-se ao conceito antropológico de “pertencimento social”, que significa algo semelhante ao pertencimento de um sujeito a uma família e a possibilidade de múltiplas formas de lealdade (SCHIOCCHE, 2011b). Contudo, enquanto o Mediterrâneo Europeu passou a ter certo desenvolvimento à parte, sobretudo com a chegada da Idade Média, o norte da África, a partir da conquista árabe, esteve cada vez mais ligado aos processos histórico-sociais do Oriente Médio. Quer dizer, sua identidade está ligada, nesse caso, historicamente, socialmente, etnicamente, politicamente, economicamente e religiosamente ao Oriente Médio – ao menos tanto quanto as descontinuidades étnicas, políticas e religiosas locais ligam diferentes grupos a outras geografias imaginadas. Parte essencial do argumento deste artigo é que são justamente as continuidades históricas imaginadas entre toda esta região – que se estende desde o norte da África, passando pelo Cáucaso e pela Península Arábica e chegando ao leste até o Paquistão e o Afeganistão – que explicam porque as revoltas na Tunísia espalharam-se tão rapidamente e tão consistentemente pela região como um todo. Além disso, como se explicará mais ao fim deste artigo, as mesmas continuidades regionais explicam porque a Primavera Árabe deve ser entendida segundo um contexto histórico recente mais amplo, que inclui também recentes eleições na Turquia e revoltas no Irã (chamadas de Revolução Verde).

Por isso, a partir de agora, passa-se a se referir ao termo Oriente Médio como englobando o norte da África. Para este texto, a definição de “Oriente Médio” segue como critério não a geologia ou, ainda, uma geografia política que tende a ressaltar continuidades e descontinuidades entre os continentes em detrimento de outras, mas, sim, pertencimentos sociais e culturais (entre os quais a política, etnicidade e religião estão subsumidos).

Por fim, essa história também expõe algumas das fragilidades por detrás da tese eurocêntrica (como aquela de Huntington) de que, enquanto a Civilização Ocidental tem a Grécia e Roma como elementos fundadores, o Oriente se funda

em uma base completamente distinta. Foi, inclusive, em grande medida, por meio de uma maioria de intelectuais judeus durante os califados árabes, que pensadores gregos se tornaram parte da tradição intelectual dita ocidental. Para além da sequência de pertencimento político aqui citado – que demonstra que Grécia e Roma fazem parte da herança história da Europa tanto quanto do Oriente Médio –, resta ainda lembrar que muitas das grandes ideias e invenções do Ocidente foram na verdade iterações de elementos vindos do Oriente. Para citar duas das mais importantes invenções, temos o próprio alfabeto latino (e mesmo o cirílico), que surge em decorrência de modificações do alfabeto grego, que, por sua vez, foi uma modificação do alfabeto fenício (Médio Oriental – região do atual Líbano). Há quem defenda que mesmo a própria dicotomia entre o bem e o mal – tão fundante da teologia cristã – é, na verdade, um empréstimo da doutrina maniqueísta e do zoroastrismo persa – difundida através das conquistas imperiais do Oriente. E a lista de elementos como estes é praticamente infundável.

Pode-se concluir, assim, que tanto ocidentais quanto orientais erigiram civilizações com base nesse conhecimento comum, para além de particularidades. O acento maior na diferença que uma civilização ou outra escolhe para si é mais uma construção seletiva de certa “linhagem” ancestral (com todas as suas implicações) que a suposta verdade perpetrada pelo axioma de que suas origens são completamente distintas e seus desenvolvimentos históricos paralelos apenas raras vezes tangentes. Tal “invenção da tradição” (HOBBSAWM e RANGER, 1983) é então, antes de mais nada, uma atitude político-ideológica com força ilocucionária e efeitos perlocucionários que muitas vezes escapam à intenção daqueles que assim encaram o mundo (AUSTIN, 1975). E, diante disto, só nos resta entender que esse “outro oriental” não é assim tão distante de “nós” quanto às vezes ambos os lados fazem parecer. Ainda que diferentes, ocidentais e orientais compartilham muito de uma história e processos sociais comuns.

4 A REINVENÇÃO DO ORIENTE MÉDIO EM ESTADOS NACIONAIS

Considerando que grande parte do Oriente Médio se encontrava sobre domínio Otomano até o final da Primeira Guerra Mundial, o que aconteceu com a região depois da libertação deste julgo imperial é a chave para se entender o Oriente Médio hoje. Basicamente, como os otomanos tinham se alinhado à Alemanha, os ingleses e seus aliados (sobretudo a França) buscaram apoio político entre grupos locais insatisfeitos com a “Porta” (como era chamada a burocracia estatal otomana). As minorias étnicas do Império Otomano (maioria populacional) formaram o núcleo duro de combate interno aos otomanos; entre eles, estavam os árabes, os armênios e os judeus (estes últimos árabes ou não).

Os registros demonstram que os ingleses negociavam com um e outro grupo, prometendo por vezes as mesmas concessões sem que um grupo tivesse conhecimento da negociação com o outro. O apoio dos judeus, sobretudo através de entidades sionistas ligadas a Theodor Hertzl (pai do sionismo político moderno), foi garantido mediante a promessa de fundação de uma terra para os judeus. Alguns dos mais importantes sionistas e seus aliados não eram judeus, mas cristãos ingleses que ocupavam alguns dos cargos mais importantes da burocracia britânica à época (FROMKIN, 2009). Já o apoio dos árabes foi garantido mediante a promessa de devolução das terras árabes sob o julgo otomano de volta aos árabes e resultou na Revolta Árabe de 1916, liderada pelo hachemita xerife Hussein Bin Ali (emir de Meca). As abundantemente correspondências entre os britânicos e Hussein Bin Ali demonstram tal promessa e ilustram a mediação.³ Contudo, a derrocada final do Império Otomano trouxe a realização de projetos políticos distintos, já em preparo concomitantemente às negociações com os grupos internos que se rebelaram contra o Império Otomano. No final, o que prevaleceu foram os acordos com a França e os interesses políticos mais imediatos do Império Britânico (sobretudo, acordos e tratados como Balfour e Sykes-Picot) – alguns dos quais coincidindo com algumas das demandas das elites daquelas minorias étnicas que os tinham apoiado – o que quase nunca correspondia aos interesses das massas – e outras vezes outras não coincidindo com nenhum interesse local.

A Revolta Árabe de 1916 aconteceu, em parte, porque o califado otomano nunca havia sido completamente aceito pelos árabes. Na visão britânica e francesa, isto, então, significava que, para ganhar a confiança dos árabes, eles deveriam apoiar outro líder que possuísse uma boa reivindicação ao título. Este líder foi, na visão europeia (em parte mal-entendida, em parte ativamente construída), o xerife e emir de Meca Hussein Bin Ali – que, já em 1917, conquistou espaço entre os europeus proclamando-se “rei do Hijaz”. Tanto foi assim que, quando o califado otomano foi formalmente abolido em 1924, Hussein Bin Ali foi brevemente empossado do título de novo califa. O que os europeus não entendiam era que não existia apenas um líder com qualificação para o cargo de califa; que tal título não era exatamente equivalente ao título de “rei dos árabes”; e, ainda, que, quando alguém se autointitulava “rei dos árabes”, isto pouco significava para a grande maioria da população local. O resultado desta equação foi que tanto Hussein Bin Ali quanto a maioria dos líderes que os europeus escolheram como “marionetes”⁴

3. Parte dessas correspondências entre Hussein Bin Ali e os britânicos (especialmente na figura do alto comissário Henry McMahon) encontram-se nos arquivos britânicos analisados por Fromkin (2009). Essa famosa transação foi retratada em romances e inclusive na tela do cinema. O mais célebre exemplo é sem dúvida o clássico romance (posteriormente lançado como filme) *Lawrence da Arábia*.

4. O termo “marionete”, longe de ser escolha do autor, foi o termo utilizado pelos próprios britânicos para se referir ao rei Hussein durante a conquista de Ibn Saud: “*We shall look fools all over the East if our puppet is knocked off his perch as easily as this*” [Pareceremos tolos por todo o Oriente se nosso marionete for derrubado de seu poleiro assim tão facilmente] – disse um Oficial britânico à época, tal como registrado por Fromkin (2009, p. 426).

para seus mandatos não possuíam legitimidade suficiente para responder pelos territórios que passaram a controlar (e, menos ainda, possuíam legitimidade para representar os árabes como um todo). Mesmo no próprio Hijaz, e sob proteção britânica, Hussein sofreu humilhante derrota entre os árabes. No início, a Grã-Bretanha até tentou salvaguardar o reino de Hussein do domínio de Ibn Saud (que também era aliado britânico),⁵ mas, depois de 1925, a Irmandade da Pureza havia conquistado a totalidade do território que hoje corresponde à Arábia Saudita. A Irmandade tentou, ainda, expandir suas fronteiras para áreas do mandato britânico no Iraque e Jordânia, mas o bom diplomata Ibn Saud – também conhecido como Abdul Aziz – tratou de firmar um acordo com os britânicos, que, por sua vez, acabaram por massacrar a Irmandade e legitimar o reinado de Abdul Aziz sob o que tinha se tornado então a Arábia Saudita (FROMKIN, 2009).⁶

As colônias (ou mandatos) europeus no Oriente Médio estenderam-se ao que corresponde hoje aos territórios do Marrocos, da Argélia, da Tunísia, da Líbia, do Egito, do Sudão, Israel e os Territórios Ocupados, Jordânia, Líbano, Síria, Iraque, Chipre, Emirados Árabes Unidos, Qatar, Bahrein, parte do Iêmen e de Omã. Esta colonização, no entanto, já havia começado mesmo antes da dissolução do Império Otomano, durou mais precisamente de 1830 (com a conquista da Argélia pela França) até 1975 (com a saída dos britânicos de Omã). Ao final da Primeira Guerra Mundial, a França – que já tinha conquistado a Argélia em 1830 (que por muito tempo foi tratada como parte integrante do território francês), assinado um acordo (Tratado de Bardo) que transformara a Tunísia em colônia francesa em 1883 e instaurado um protetorado no Marrocos em 1912 – ficou com as terras que hoje correspondem à Síria e ao Líbano. Já os britânicos – que já tinham transformado o Kuwait em um protetorado em 1899 e tomado o

5. Abdul Aziz Ibn Saud contava com muito mais que apoio britânico, já que a aliança entre as casas (um dos nomes para a família em árabe) Saud e Wahhab remonta ao século XVIII, quando Muhammad Ibn Saud (fundador do primeiro estado Saudita e antepassado de Ibn Saud) ofereceu proteção a Muhammad bin Abdul-Wahhab em *Al-Dariya*. A aliança entre a de Wahhab e aquela de Ibn Saud era ainda bastante reforçada por frequentes casamentos entre as duas famílias. Desde o final de 1912 um movimento rival religioso wahhabita (*al-Ikhwan al-Safa* – Irmandade da Pureza) tomou força na atual Arábia Saudita, o que impulsionou tanto militarmente Ibn Saud, quanto reforçou a legitimidade de seu apelo de conquista da península arábica. Como havia ocorrido com o movimento original islâmico de Maomé, o movimento religioso da Irmandade da Pureza diminuía ou até mesmo por vezes obliterava disputas tribais e outras disputas locais.

6. O wahhabismo pode ser considerado um movimento neotradicionalista que vai se hibridizar ao salafismo na década de 1960, com a influência dos petrodólares sauditas. O salafismo, em sua busca por um islã original prega uma volta ao califado, pois encontra o islã perfeito na época dos *Rashidun* (os primeiros califas). Muitos dos movimentos salafistas têm na volta ao califado uma substituição aos Estados nacionais de hoje. Muitos desses grupos salafistas são, por isto, antinacionalistas (mais que transnacionalistas) e oferecem amplo suporte aqueles militantes muçulmanos que fazem do proselitismo do islã (seja através da violência ou não) sua causa universal. Nesse sentido, tanto o massacre da Irmandade da Pureza por Ibn Saud quanto a relação cordial entre o reino saudita e a Inglaterra e os Estados Unidos, alimenta a visão político-religiosa de algumas redes sunitas islamistas radicais tais como a al-Qaeda (fonte: comunicação pessoal com Paulo Pinto). Para mais sobre o islã e a política, leia *Islã: Religião e Civilização*, de Paulo Pinto (2010).

Egito dos otomanos,⁷ transformando-o oficialmente em protetorado em 1914 – criaram um estado mandatário da Palestina e da Mesopotâmia. O mandato da Palestina foi logo dividido em Palestina e Transjordânia (dos quais saíram hoje Israel, os Territórios Ocupados e a Jordânia). O resto dos territórios otomanos de população árabe na península arábica foi então distribuído como favores às elites políticas árabes que lhes apoiaram durante a guerra.

O que resultou nessa partição foi uma série de tratados relacionados à partição do Império Otomano, entre os quais os mais importantes foram: o acordo secreto de Sykes-Picot (1916), a Declaração de Balfour (1917), Tratado de Sèvres (1920) e o Tratado de Lausanne (1923).

O acordo de Sykes-Picot foi assim chamado porque foi assinado por Sir Mark Sykes (tenente-coronel do exército britânico durante a Primeira Guerra Mundial e *protégé* de Lord Kitchener, então secretário de Guerra do exército britânico) e François Georges-Picot (diplomata francês), além da minoritária participação do governo russo. Segundo David Fromkin, o desenho da esfera de influência das potências europeias obedecia antes de tudo aos desejos dos britânicos. Nesse sentido, um mandato francês sobre a Síria era muito bem visto pelos britânicos, pois geraria uma zona *proxy* entre eles e os russos, o que protegeria o império em caso de guerra entre as duas potências (FROMKIN, 2009). O acordo previa que os territórios do Oriente Médio pertencentes então ao Império Otomano seriam administrados da seguinte forma: *i*) um mandato internacional sobre a maior parte do que hoje são os Territórios Ocupados e Israel; *ii*) uma zona de controle direto francês sobre o que atualmente é o Líbano, o litoral da Síria e o sul da Turquia; *iii*) uma zona de influência francesa sobre a maior parte do que hoje é a Síria e o oeste do Iraque; *iv*) controle britânico direto de um território que se estendia de Bagdá, passava por Basra e chegava até o atual Kuwait, além de incluir uma estreita faixa de terra que liga o Kuwait ao oeste da Península Arábica; e *v*) uma estreita faixa de influência britânica que se estenderia desde o território que corresponde hoje à Jordânia e ao sul de Israel até terras persas, e que ao mesmo tempo acompanhava o trajeto do controle direto britânico pela esquerda do mapa, até o sul da Península Arábica. Quando por advento da Revolução Russa de 1917 os russos tornaram o acordo público, os árabes – especialmente Hussein Bin Ali – sentiram-se desacreditados (MANSFIELD, 1973), pois o tratado violava as promessas feitas a eles por de T.E. Lawrence (Lawrence das Arábias) e outros.

7. Desde o começo de seu governo sobre o território egípcio, os britânicos pensaram o Sudão segundo uma mesma lógica que ligava todo o fluxo do rio Nilo. Desde então – e até sua independência em 1956 – o destino do Sudão estaria ligado àquele do Egito. Segundo Fromkin, os britânicos governavam o Sudão em nome do Egito (o que os permitia defendê-lo de outras demandas europeias), mas de facto lidavam com o território como se fosse parte de seu próprio império (FROMKIN: 2009). A partir de 1924 e os britânicos governavam o Sudão segundo duas áreas administrativas distintas: o norte muçulmano e o sul cristão. Esta divisão serviu como base para a recente criação do estado do “Sudão do Sul” (nome provisório), que está prevista para o dia 9 de julho de 2011 – depois que um *referendum* sugeriu a separação do território e o presidente do Sudão, Omar el-Bashir, aprovou a separação.

Por sua vez, a Declaração de Balfour foi uma correspondência do governo britânico endereçada ao barão de Rothschild – um dos líderes da comunidade judaica na Grã-Bretanha. Enquanto a correspondência prometia um lar judeu na Palestina, não especificava como seria dado o processo de assentamento judaico e nem mesmo se na forma de um Estado nacional ou não. A declaração se comprometia ainda a não prejudicar “os direitos e o *status* político de comunidades não judias na Palestina” (ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, [s.d.]). À época, a maioria dos árabes na Palestina já via os planos sionistas com suspeita, pois desde o final do século XIX presenciaram a chegada de judeus sionistas com a intenção de repovoar o país inteiro. Enquanto na época judeus compravam terras árabes – vendidas na sua grande maioria por donos de terra ausentes, muitos dos quais nem mesmo palestinos eram – os camponeses (que então eram a grande maioria da população palestina) se viam sem trabalho e sem terra, já que a maioria era substituída por mão de obra judaica (KHALIDI, 1998). Apesar disso, a falta de clareza na declaração de Balfour permitiu aos britânicos negociar com árabes e judeus sionistas ao mesmo tempo, sem que fossem completamente desmascarados por um ou por outro.

O Tratado de Sèvres foi o tratado de paz assinado em San Remo entre o finado Império Otomano e os aliados. Foi assinado depois do Tratado de Versailles em 1919 (que estipulou a criação da Liga das Nações), mas anulado em tudo que nele diferia do posterior tratado de Lausanne. Ainda assim, foi o tratado de Sèvres que consolidou os acordos de partilha do Império Otomano entre as potências européias, segundo os moldes de Sykes-Picot – com exceção da Palestina, que acabou sendo transformada em mais um mandato britânico. Este tratado também propiciou a criação do reino do Hijaz, sob a liderança do próprio Hussein Bin Ali – posteriormente anexado ao que viria a se tornar a Arábia Saudita. O reino do Hijaz correspondia então ao leste da atual Arábia Saudita, mais precisamente, a região de Meca, Medina e o primeiro centro de expansão do Islã ainda nos tempos de Maomé. Além disso, Sèvres também possibilitou a criação da Armênia, expandiu as fronteiras gregas, previu a soberania britânica sobre o Chipre e a criação de um Curdistão ao leste do que hoje é a Turquia. Destas últimas, apenas a proposta relacionada ao Curdistão foi rechaçada no posterior Tratado de Lausanne, pois era insatisfatória mesmo do ponto de vista curdo – já que deixava de fora as terras de demanda curdas dos atuais Iraque, Síria e Irã. Como Lausanne não voltou a versar sobre o Curdistão, a demanda de autonomia curda, de várias formas distintas, persiste até hoje.

Tanto sionistas quanto árabes tinham assinado o tratado de Sèvres (UNISPAL, 2011a), mas como se verificará mais adiante, a elite árabe que assinou o documento estava longe de representar os árabes como um todo. Vale apontar também que quando entrevistado sobre o Tratado de Sèvres, Lord Arthur Balfour afirmou que os mandatos tinham sido uma limitação imposta pelas próprias potências que conquistaram

a região, já que a autonomia da Liga das Nações apenas a permitia supervisionar a implantação do acordo (UNISPAL, 2011b); ou seja, cabia à Inglaterra e à França decidir o que fazer com as terras recém-adquiridas.

Por fim, o Tratado de Versailles anulou o de Sèvres no que se refere ao território da Anatólia, que foi mais uma vez disputado durante a guerra de independência turca – liderada por Mustafa Kemal “Ataturk”. Esse tratado definiu as fronteiras do recém-criado Estado da Turquia sobre os escombros do Império Otomano e foi ratificado em 1924 por ela mesma, mas também pela Grã-Bretanha, Japão, Grécia e Itália; e finalmente então registrada nos arquivos da Liga das Nações. Neste tratado a Turquia formalmente abdicava de seus antigos territórios no Oriente Médio (incluindo o norte da África), no Chipre, e outros.

Para o mandato britânico sobre a Mesopotâmia foi apontado como líder Faisal, um dos filhos do xerife Hussein. Já o mandato britânico sobre a Palestina foi registrado pela Liga das Nações em 1920 na conferência de San Remo. Em 1922 a potência mandatária, a Grã-Bretanha, através do chamado Memorando da Transjordânia, separou então o território da Transjordânia (aqueles a leste do Rio Jordão) daquele da Palestina (à oeste do Rio Jordão). À Transjordânia (que mais tarde transformou-se na Jordânia) foi cedido o direito de autonomia e outro dos filhos de Hussein, Abudullah, foi apontado como soberano sobre o novo reino. Enquanto isso, na Palestina, foi imposto o domínio direto britânico, que durou até 1948, com a criação do Estado de Israel – de sugestão britânica e aprovação na assembleia da nova entidade internacional criada a partir da própria Liga das Nações: a Organização das Nações Unidas (ONU).⁸ Durante o período do mandato ocorreram duas pequenas mudanças na constituição territorial com grandes consequências no presente.⁹

De forma semelhante à intenção inglesa em relação aos judeus na Palestina, o Líbano foi criação do mandato francês na Síria. Quer dizer, a intenção francesa era a de dar autonomia aos cristãos maronitas – em um território que por muitos séculos serviu de abrigo para minorias étnicas no Oriente Médio – de forma a

8. A Comissão da ONU que se encarregou da repartição da Palestina em 1948 foi presidida pelo brasileiro Osvaldo Aranha. Há também quem insista que naquela mesma ocasião foi também Osvaldo Aranha quem deu o voto de minerva em favor da criação de Israel, mas este é ainda hoje um ponto controverso.

9. A primeira delas foi conhecida como a questão das “Sete Vilas” (*Kura Saba’a*, em árabe): em 1920 o tenente-coronel britânico Stuart Newcombe sugeriu que a fronteira que dividia as terras do Oriente Próximo entre a Grã-Bretanha e a França não dividisse as vilas e os grupos sociais. Das 24 vilas que estavam em questão, todas acabaram então fazendo parte do mandato britânico (hoje então incorporadas a Israel) enquanto que, por sugestão do general francês Henri Gouraud, as sete vilas xiitas que faziam parte desse grupo de 24 foram incorporadas ao território francês (hoje libanês) (Schicocchet, 2011a). A segunda foi em 1923, quando as Colinas de Golan foram transferidas pelos britânicos ao julgo francês da Síria, em troca da região de Metula, parte do atual território israelense (Pappe, 2004).

ganhar influência absoluta na região.¹⁰ Conflitos entre vários grupos políticos, organizados de acordo o pertencimento religioso (sobretudo entre maronitas e drusos), começaram a tomar um tom mais sectário já no final do século XIX (ainda durante o domínio Otomano), em grande parte por conta de como a França (sobretudo via igreja maronita libanesa) e os britânicos (sobretudo via a liderança drusa) ofereciam apoio a estas elites locais, que assim ficavam sob as respectivas influências europeias (MAKDISI, 2000).¹¹

De forma geral, os árabes desde o início não aceitaram este novo Oriente Médio moldado por mãos europeias e interesses de elites locais. Depois de 1919 revoltas se fizeram sentir em todo o Oriente Médio. O prelúdio foi a revolta no Egito em prol da independência, ainda em 1918, a que se seguiu a revolta de 1919. Depois, ainda em 1919, houve uma guerra na fronteira entre o Afeganistão e a Índia; revoltas árabes contra judeus sionistas, em 1920, no oeste da Palestina mandatária; e pouco depois, ainda em 1920, houve uma revolta também no Iraque (FROMKIN, 2009). Do outro lado da fronteira europeia, a França decidiu ir à guerra contra a Síria – que demandava independência – e parte dos novos “libaneses” pegou em armas para tentar evitar a autonomia do novo estado, notadamente entre sunitas e outros habitantes das maiores cidades costeiras

10. Já haviam árabes muçulmanos sunitas no Líbano, é claro, desde o início da expansão islâmica no século VII. Mas já no século XI a região do Monte Líbano (hoje parte do Líbano), assim como toda a região em volta de Antioquia (hoje na Turquia), recebeu um influxo de cristãos maronitas que buscavam o refúgio da perseguição feita pelo Império Bizantino. Em 1016 muitos daqueles muçulmanos (e mesmo cristãos e judeus) no Monte Líbano, Jabal 'Amil (hoje sul do Líbano), Galileia (hoje norte de Israel) e Jabal el-Druzi (hoje no oeste da Síria) se tornariam drusos. Os xiitas se somaram a estas minorias a partir do século XII – primeiro através de uma conversão em massa ao xiismo na região de Kesrawan (parte do Monte Líbano) e depois em Tiro – no sul do Líbano – (Trabulsi, 2007). Como a comunidade de Kesrawan acabou migrando para o Vale do Beqa (no oeste do Líbano), tanto o sul quanto o leste do país hoje (até a fronteira com a Síria) é de maioria xiita. Estas duas comunidades xiitas viviam quase que completamente desengajadas politicamente e quase que isoladas umas das outras até a vinda do clérigo iraniano de origem libanesa Musa al-Sadr ao Líbano em 1959 (Ajami, 1986). Após a segunda invasão israelense no Líbano, em 1982 (ano de criação do Hiz-bollah), muitos xiitas fugiram do sul do Líbano em direção aos subúrbios sul de Beirute (sobretudo Dahyeh) – que hoje é também uma das áreas de maioria xiita no Líbano.

11. O sistema político libanês tinha sido então concebido pelos franceses de acordo com a seguinte fórmula: o presidente da República seria sempre maronita; o primeiro-ministro, sempre sunita; o porta-voz do governo, xiita; e haveria uma relação de 6:5 em favor dos cristãos no parlamento. Porque o cidadão libanês era representado por uma autoridade política com base em seu pertencimento religioso, tal sistema foi chamado de “democracia confessionalista” (em árabe, *ta'ifiyah*) e previa que questões legais ligadas às esferas da vida privada do cidadão (como casamento, herança, entre outras) seriam reguladas por órgãos confessionais dentro do próprio Estado. Isto, na prática, significava que nem todos os cidadãos libaneses possuíam os mesmos direitos e deveres, que não existiria casamento civil, para além de outras especificidades (Saadeh, 1993). Para além do Monte Líbano (de maioria absoluta cristã), este *Grand Liban* criado pelos franceses, em 1920, incorporava os seguintes territórios: as grandes cidades litorâneas de Trípoli, Beirut, Sidon, seus respectivos entornos, além da região de Akkar ao norte do Monte Líbano (todas de maioria sunita); e as regiões Sul e Leste do Líbano, incluindo Tiro e Baalbek (de maioria xiita). A equação permitia fazer um país economicamente viável, pois anexava às terras férteis do vale do Beqa, do sul e as importantes cidades portuárias, ao mesmo tempo em que colocava a elite maronita em posição de comandados. No total, em um Líbano assim criado, cerca 51% dos cidadãos libaneses então eram cristãos, enquanto que 49% eram muçulmanos. O que legitimava – segundo o pensamento dos franceses – um estado confessional nas mãos dos maronitas (Trabulsi, 2007).

(TRABULSI, 2007).¹² Os turcos, supostamente politicamente destruídos, resistiram aos acordos europeus também em 1920; e até mesmo a Rússia sofreu resistência política na Ásia Central. Além disso, praticamente todos os conflitos no Oriente Médio, ainda hoje (incluindo a Primavera Árabe), devem ser vistos como possuindo pelo menos alguma inspiração e motivação neste processo de construção de fronteiras nacionais iniciado pela colonização europeia – como ficará mais claro nas próximas seções.

Fica evidente, por tudo aquilo que foi exposto na seção anterior, que os Estados nacionais do Oriente Médio foram criados obedecendo certa lógica fronteiriça local. Mas também fica claro, por tudo aquilo que foi exposto nesta seção, que tais fronteiras, semelhantes às que por vezes serviram como fronteiras imperiais, serviram aos interesses dos conquistadores. Houve revolta popular no mundo árabe contra os otomanos, mas esta revolta foi contida por potências europeias por meio do apontamento de líderes fantoche locais. Já as revoltas que se seguiram a estes apontamentos não puderam ser sempre completamente contidas por líderes locais ou mesmo pela Europa – ainda que estes tenham tentado se manter no poder, sobretudo por meio da violência. Alguns destes líderes caíram durante os processos sociais que se seguiram, enquanto as mãos de ferro de outros (muitas vezes somada à ajuda militar europeia) os mantiveram no poder. Muitas das clivagens sociais que foram ativadas nesses processos locais, tais como pertencimentos tribais, religiosos e sociais, persistiram (abafadas) sob um manto de normalidade (e legalidade).

Além disso, as clivagens sociais, que serviram de base para que a Europa redesenhasse o mapa do mundo árabe, obedeceram simplesmente à lógica das lealdades locais que tinham que ser acomodadas e aos interesses europeus. Assim, enquanto Mossul ganhou estatuto especial sob o semblante de autonomia curda e o Líbano ganhou independência sob a discreta bandeira da proteção cristianismo,¹³ outras regiões e clivagens sociais não tiveram o mesmo destino – despertando persistentes demandas sociais e territoriais de outras minorias. Nos anos que se seguiram, o mapa do Oriente Médio iria sofrer mais algumas alterações importantes que serão apresentadas nas seções seguintes.

Para finalizar esta seção é importante ressaltar que o senso comum ocidental e mesmo muitos analistas políticos tais como Huntington, falharam em perceber o

12. Foi um cristão quem liderou a resistência contra a criação do Líbano. Seu nome era Antoun Saadeh, fundador e presidente do *Hizb el-Qawmy sury* (Partido Social-Nacionalista Sírio) – de orientação nacionalista e inspirado em parte no nazismo europeu. Antoun tinha uma ligação importante com o Brasil, onde chegou a morar em dois períodos distintos, e de onde liderou por um tempo seu partido, fundado em 1932. O nacionalista foi assassinado pelo governo libanês em 1949 (Saadeh, 2000).

13. Por isso o Ocidente viu por meio do prisma do sectarianismo a revolução legitimamente secular e democrática da maioria do povo libanês (que por razões políticas e não religiosas eram na sua maioria – e maioria apenas – muçulmana), durante a Guerra Civil Libanesa (1975-1990).

contexto social mais amplo a sua volta e o desejo generalizado de autonomia e autossuficiência dos povos da região. Propõe-se aqui entender a Primavera Árabe enfocando sua continuidade com os processos sociais descritos até agora e outros que se seguirão, ainda que em termos políticos as revoltas de hoje tenham gerado, sim, uma série de importantes rupturas. Portanto, é importante esclarecer que a posição analítica do autor subentende que a única forma de se entender com propriedade as grandes questões sociais, étnicas, políticas e religiosas do Oriente Médio, atualmente, é de acordo com uma perspectiva pós-colonial. Isto significa, em outras palavras, entender o Oriente Médio não segundo uma teologia ou simbologia cultural descontextualizada ou segundo seu atraso político e social, mas, precisamente, entender os fluxos e processos sociais do Oriente Médio de hoje enquanto expressão de processos sociais modernos que persistem na contemporaneidade.

5 O RENASCIMENTO ÁRABE E O CONTEXTO PÓS-COLONIAL

Por um lado, como visto na seção anterior, o processo de formação dos Estados nacionais no Oriente Médio não pode ser entendido como estando apenas relacionado ao período pós-colonial e as efetivas declarações de independência dos países que se conhece hoje. Fronteiras religiosas, étnicas e políticas já vêm sendo desenhadas séculos atrás – muito antes da invenção colonial europeia. Por outro lado, foram os mandatos e as colônias que trouxeram forma definitiva (ou quase) a grande maioria dos Estados-nações que se seguiram. Além disso, foram eles também que serviram de artifício político para legitimar internacionalmente – perante um órgão especialmente criado para isso, a Liga das Nações – certas lideranças políticas locais (aliadas ao Ocidente) à custa de outras.

Ainda que considerando suas importantes especificidades, o que todos os processos de independência dos países do Oriente Médio têm em comum é que a grande maioria sofreu com a falta de legitimidade dos governantes locais aos olhos dos povos que passaram a comandar. Além disso, tais processos de independência – alguns bastante longos – tenderam a ser bastante marcados pelo desejo popular de autonomia política – sendo que esta autonomia era vista agora como tendo sido cerceada pelo imperialismo europeu. O impacto de tais mudanças, desejos coletivos e sua influência como agente mobilizador ainda hoje não deve ser menosprezado, já que o processo de independência do julgo europeu na região começou em 1922 e foi até 1971 – sendo que a grande maioria dos países que se conhece atualmente na região tornou-se independente entre o final da década de 1940 e o final da década de 1960.

Foi o Egito que se tornou formalmente o primeiro país independente do julgo colonial, em 1922 – ainda que as relações coloniais fossem persistir por muito mais tempo.¹⁴ Depois veio o Iraque em 1932; o Líbano, a Jordânia e a Síria em 1946; Israel em 1948;¹⁵ a Líbia em 1951; o Marrocos e o Sudão em 1956; o Kuwait em 1961; a Argélia em 1962; o Iêmen em 1967; Omã em 1970; e finalmente o Qatar e os Emirados Unidos em 1971.

Movidos, sobretudo, por sentimentos anticoloniais, a grande maioria desses processos de independência envolveu uma dialética entre a resistência armada por parte de grupos locais e a violenta repressão por parte das potências coloniais – sendo o caso da Argélia talvez o caso mais emblemático. E como a grande maioria desses processos se consolidou em meio à Guerra Fria (1947-1991), muitos foram os países que acharam vantagem ou se viram na obrigação de se alinhar a uma ou outra parte. Alguns tenderam a aliar-se ao eixo liderado pelos Estados Unidos, enquanto que os outros tenderam a ligar-se de alguma forma a União Soviética.

Entretanto tal alinhamento é apenas ilustrativo de uma tendência, já que na prática o Oriente Médio não era assim tão polarizado e os líderes locais jogavam com uma ou outra potência de forma a facilitar sua própria agenda. Por exemplo, durante a guerra civil libanesa, surgiu uma miríade de forças políticas internas que se ligavam mais ou menos a um ou a outro lado do mundo – assim como o mundo era fortemente percebido na época. O Oriente Médio, com suas reservas de petróleo e gás natural, tornou-se uma importante arena política da Guerra Fria. O espectro total de forças políticas do Oriente Próximo, no entanto, tendia ao alinhamento com a União Soviética por causa, sobretudo, da centralidade que a questão da Palestina tomou à partir da criação de Israel em 1948 e da postura política pós-colonialista antieuropeia (e portanto antiamericana) de muitos dos países da região. Estas duas últimas questões estavam (e continuam estando) intimamente ligadas, como exposto a seguir.

A criação de Israel por indicação da Assembleia-Geral da ONU, em 1948, foi uma das maiores expressões da modernidade no Oriente Médio, influenciando decisivamente o Oriente Médio até hoje. Por isso, juntamente à expansão árabe e islâmica, entende-se que a criação de Israel pode ser entendida como um ponto fulcral na história da região. Porém, antes de se entender a reação árabe à criação de Israel, é necessário entender um pouco mais do contexto da região à época.

14. O julgo colonial persistiu diretamente até 1936 e indiretamente até pelo menos 1953, quando finalmente o *Free Officers Movement* (movimento do qual emergiu Gamal Abdel Nasser), resolveu nacionalizar o Canal de Suez, que até então pertencia aos britânicos e franceses, que por sua vez mantinham cerca de 80 mil tropas na região – a maior concentração militar do mundo então (Scholze, 2008). Ao longo dos anos, a Crise de Suez iria envolver Israel e desembocar na Guerra dos Seis Dias.

15. Ainda que seu atual território oficial tenha sido definido apenas após a grande expansão de 1967 e outras aquisições posteriores, ainda não reconhecidas pela ONU ou pela comunidade internacional.

Em 1948, o pensamento dominante no Oriente Próximo era efeito direto de séculos de domínio otomano e quase três décadas de hegemonia europeia. O pan-arabismo – que surgiu a partir da década de 1920 – se tornou uma força central nos processos políticos locais e o líder egípcio Gamal Abdel Nasser era visto por muitos como o grande representante dessa ideologia. A ideologia tinha base no movimento estético chamado de “*Nahda*” – ou o “Renascimento Árabe” –, que, por sua vez, tinha surgido já no final do século XIX no Egito e se propagado para grande parte da região décadas depois. Para além de Cairo, outros dos principais centros da *Nahda* foram Beirute,¹⁶ Damasco e Bagdá (KASSIR, 2006).

A *Nahda* encontrou inspiração para a rearticulação daquilo que era genuinamente árabe nos tempos do domínio de Muhammad ‘Ali¹⁷ sobre o Egito e a Síria – sobretudo suas ideias nacionalistas – (KASSIR, 2006). Assim sendo, a *Nahda* foi um movimento que propulsionou não apenas novas estéticas artísticas, mas também uma precursora estética política nacionalista árabe.¹⁸ E Muhammad ‘Ali inspirou assim não apenas a definição daquilo que era considerado verdadeiramente local, mas também, em contrapartida, como o mundo árabe deveria ser agora livre do domínio Otomano. A tese principal de Samir Kassir, em seu livro *Being Arab*, é de que, parcialmente como resultado de interpretações orientalistas da história árabe, os próprios árabes dividem seu legado em três fases principais, para além da atualidade: *i*) a Era de Ouro, mais ou menos quatro séculos por volta do tempo das dinastias Omíada e Abássida; *ii*) ‘*Asr al-Inhitar*’¹⁹ (em árabe, “Era da Decadência”), também chamada de Idade Média Árabe, marcado pela queda dos Abássidas, as invasões dos mongóis e dos cruzados, a ascensão da dinastia dos mamelucos²⁰ e a maior parte da dominação otomana;²¹ *iii*) a *Nahda*, que tem suas raízes no meio do século XIX e durou até o final da Primeira Guerra Mundial segundo alguns, ou até a criação de Israel para outros; e *iv*) o período atual, representado por uma nova decadência (KASSIR, 2006).

Muito embora na melhor das hipóteses a *Nahda* tenha acabado à época da criação de Israel, muitas das ideias das quais se alimentou são forças importantíssimas no mundo árabe atual – sendo seu maior fruto político o pan-arabismo.

16. Muitos dos jornalistas que participavam ou cobriam a *Nahda* no Egito eram de descendência libanesa, o que causou a rápida expansão do movimento para o Líbano e para o resto do Oriente Próximo (Kassir, 2006).

17. Ou Ali Pasha – albanês que primeiro “libertou” o Egito de Napoleão para os Otomanos e depois estabeleceu a autonomia do Egito em relação ao próprio Império Otomano.

18. De acordo com Akram Khater, além da influência da *Nahda*, ideias nacionalistas no Oriente Médio (sobretudo no levante) teriam surgido justamente no *mahjar* (locais de emigração) por conta de dispositivos de contraste com o contato com o outro e pela influência dos *muhajirin* (imigrantes) da volta à terra natal (Khater, 2001).

19. Em árabe, *inhitar* é justamente o antônimo de *Nahda*.

20. A origem da palavra mameluco vem do árabe *mamluk*, que significa “pertencido” ou “escravo”. Parte da razão pela qual essa dinastia figura aqui é porque eles não eram árabes, mas, sobretudo turcomanos (cumanos e outros).

21. Até a série de reformas políticas modernizadoras chamada de *Tanzimat*.

De semelhante sentimento de pertencimento étnico também surgiu, de uma forma ou de outra, a maioria das variações nacionalistas que se encontra no mundo árabe até os dias de hoje. Por exemplo, com clara inspiração na *Nahda*, surgiram vários partidos políticos de orientação socialista e nacionalista no mundo árabe pós-colonial. O Partido Nacional-Socialista Sírio (de Antun Sa'adeh, no Líbano) é apenas um exemplo. Outro grande exemplo é a miríade de partidos de orientação socialista e nacionalista que surgiu em todo o mundo árabe sob o nome de *Ba'ath* (em árabe, “renascimento” ou “ressurreição”) que, na prática, são bastante distintos uns dos outros. Em um extremo, o *ba'ath* sírio (de Hafez al-Asad) e o *ba'ath* iraquiano (de Saddam Hussein) eram mesmo graves inimigos políticos históricos; mas como a referência sugere, o que há de comum entre todos eles é a busca de algo autóctone tanto por meio da etnicidade quanto pela asserção política “anti-imperialista” – isto é, a ideia fundadora de um socialismo à moda árabe.²²

Assim, pode-se dizer que tanto o pan-arabismo como o nacional-socialismo árabe surgiram diretamente como consequência da *Nahda* – e que esta é uma das razões mais concretas do alinhamento político de países como o Egito, a Síria, Iraque, da importância de partidos tais como o Partido Nacional-Socialista Sírio (que era minoria política no Líbano), e da Organização para Libertação da Palestina (OLP) que foi gestada pelo próprio Nasser. Por seu turno, a Arábia Saudita tinha primeiro os britânicos e depois os americanos como parceiros políticos, o Afeganistão tinha sido invadido pela União Soviética (URSS), Israel foi criado a mando dos próprios britânicos e o estado libanês tinha garantido sua hegemonia cristã através do esforço francês. De todos estes países árabes (de um lado ou de outro), o mais dividido era o próprio Líbano – onde a bipolarização do mundo de então serviu bem às clivagens internas, fomentando muito das guerras que se seguiram.

Depois de 1920 e até 1948 os principais eventos políticos no Oriente Médio tinham como motivação principal a reorganização social e política que vinha com o desejo e a possibilidade utópica de autonomia. O Egito, grande influência em todo o mundo árabe moderno desde a *Nahda*, manifestou cedo essa tendência e inspirou muito daquilo que veio depois em outras partes da região.

Em 1914, a Grã-Bretanha declarou o Egito seu protetorado (por meio da criação do Sultanato do Egito) e em seguida da guerra Saad Zaghlul – líder do partido nacionalista *Wafd* – então exilado pelos britânicos em Malta, liderou o movimento nacionalista egípcio que culminou com uma revolução em 1919. Este movimento levou os britânicos a declararem unilateralmente a independência do Egito em 1922, em 1923 uma constituição foi escrita e em 1924 Zaghlul se tornou primeiro-ministro do Reino do Egito – que existiu até a Revolução de 1953,

22. Para que se tenha uma ideia do alcance de tais ideais, entre 1958 e 1961 tal inspiração causou mesmo a união entre a Síria e o Egito - formando um país chamado então de República Árabe Unida liderado por Gamal Nasser.

liderada pelos *Free Officers*, que por sua vez depôs o Rei Farouk e finalmente transformou o Egito em uma República (HOURANI, 1991).²³

Apenas dez anos após a independência do Egito, o Iraque torna-se também nominalmente independente. Em 1932 a Grã-Bretanha entrou em um acordo com o rei hachemita Faisal (da família a quem os britânicos haviam concedido o território do mandato anos atrás) no qual os britânicos aceitariam a independência formal do Iraque em troca da manutenção de suas bases militares e o direito de passagem de suas tropas. Então, em 1941, um grupo de oficiais do exército iraquiano (chamados de *Golden Square*), inspirados por ideais secularistas pan-arabistas, realizaram um golpe de estado que derrubou o então representante da monarquia hachemita Abd al-Ilah (regente de Faisal II – neto de Faisal e ainda muito novo para governar). Isto fez com que a Grã-Bretanha invadisse o Iraque, utilizando forças estacionadas na Índia e na Jordânia, restabelecendo a monarquia hachemita, que durou até o novo golpe de estado militar iraquiano de 1958 que transformou o país em uma República (HOURANI, 1991).

Em 1946 (e depois em 1948) o Oriente Próximo foi novamente politicamente redefinido. Para além das especificidades locais – tais como a Palestina, o Monte Líbano ou a região de Damasco –, o Oriente Próximo possuía uma identidade comum que vinha desde antes do domínio Otomano (HOURANI, 1991). Toda a área que inclui hoje o Líbano, a Síria, a Jordânia e Israel e os Territórios Ocupados, era chamada de “Grande Síria”, ou “*Bilad al-Sham*” –²⁴ assim como nomeado pelos mamelucos. Como visto na seção anterior, depois da derrota otomana, a Grande Síria foi dividida entre franceses (que ficaram responsáveis pela parte norte) e Britânicos (que ficaram responsáveis pela parte sul). Enquanto os franceses dividiram a parte norte em Síria e Líbano, os ingleses dividiram a parte sul em Jordânia e Palestina. Foi então em 1946 que o Líbano, a Síria e a Jordânia tornaram-se independentes.

Em relação ao ideal de expansão da cultura francesa – o que incluía língua, costumes e comportamento –,²⁵ o mandato francês no Líbano obedeceu a um modelo similar àquele imposto na Argélia décadas antes. Sua maior especificidade foi a implantação do sistema confessional (*ta’ifiyah*), baseado no sistema otomano de *millet* – tal como definido anteriormente – quando o “*Grand Liban*” foi

23. Esse evento pôs Nasser definitivamente no mapa político do Oriente Médio como um de seus principais atores sociais.

24. *Bilad al-Sham* quer dizer em árabe “país do norte” e compreende as terras muçulmanas que se encontravam ao norte de Meca. Hoje, *Sham* é como muitos ainda na região chamam a cidade de Damasco. Esse entendimento era em grande medida cultural, além de político, e serviu como base para o nacionalismo integralista de partidos tais como o Partido Nacional-socialista Sírio (*Hizb al-qawmy Suri*).

25. Até hoje existe uma elite árabe de tradição francesa no Líbano, muitos dos quais têm o francês como primeira língua e o árabe como segunda. Muitos desses se dizem descendentes dos fenícios e alguns (a grande maioria cristãos) chegam mesmo a rejeitar completamente a identidade árabe. A essa ideologia – no sentido descrito por Dumont (1994) – chama-se de “fenicianismo” (SALIBI, 1971). Apesar da relação histórica devido à expansão marítima Fenícia, esta ideologia não se encontra em outras regiões árabes tais como a Tunísia, a Líbia ou o Marrocos.

criado em 1921. A primeira constituição veio em 1926, mas o Líbano tornou-se independente do julgo francês apenas em 1941. E foi só em 1943 que, por meio de uma ação cooperativa entre muçulmanos e cristãos, o Líbano tornou-se de fato autônomo (apesar da contínua influência francesa presente até hoje). O chamado “Pacto Nacional” de 1943 reconhecia que o poder político do Estado seria dividido respectivamente de acordo com o tamanho de cada confissão (*ta'if*; singular; *tawā'if*; plural). A despeito do fato de atualmente a maioria do país ser xiita (VERDEIL, FAOUR e VELUT, 2007), o Pacto Nacional é mantido até hoje, com pequenas modificações – a exemplo da concessão largamente cristã feita ao final da guerra civil libanesa em 1990.²⁶

O “Reino Árabe da Síria”, formado em 1920 sob a liderança local do rei Faisal (filho de Hussien Bin Ali), durou pouco. Nem a França nem a Grã-Bretanha reconheceram o reino como tal. A França então se desfez de Faisal tendo o mandato estipulado pela Liga das Nações e firmado no Tratado de Sèvres como justificativa e cerca de 9 mil tropas como agentes.²⁷ Entre 1925 e 1946 os sírios lutaram pela sua independência do julgo francês: na primeira fase Sultan al-Atrash combateu os franceses entre 1925 e 1936, quando um tratado de independência foi firmado entre as partes. No entanto os franceses se recusaram a ratificar o tratado. A Síria declarou unilateralmente sua independência então em 1941, aproveitando a queda do regime francês em 1940 – em meio à segunda Guerra Mundial – e a instauração do governo Vichy. Porém, apenas em 1944, Charles de Gaulle, liderando uma França que tentava se recompor, reconheceu a independência síria. Assim, em 1946, as últimas tropas francesas deixaram o país (HOURANI, 1991).

Já na parte britânica dos ex-territórios otomanos, em 1921, Abdullah Bin Hussein – outro dos filhos de Hussein Bin Ali – foi empossado de seu emirado nas terras ao leste do rio Jordão e ao oeste da Mesopotâmia, que foram chamadas então de Transjordânia. Mas somente em 1923 a Transjordânia ganhou certa autonomia, em 1928 tornou-se formalmente independente e apenas em 1929 o tratado foi ratificado – ainda que a região continuasse sobre fortíssima influência política e financeira britânica. Enquanto de um lado o Mufti da Palestina recusou-se a aceitar a separação da Transjordânia com o resto da Palestina, um grupo de sionistas²⁸ também viu com maus olhos tal separação, já que buscavam um estado judeu em toda a Palestina mandatária. Foi apenas depois do final da Segunda Guerra Mundial, em 1946, que a Transjordânia tornou-se um reino sob a liderança do então rei Abdullah (FROMKIN, 2009).

26. Essa nova geografia humana é uma das motivações principais por detrás das demandas políticas de grupos xiitas libaneses como o Hizbollah e o Amal. Mas é importante ressaltar que hoje as demandas de ambos os grupos não são especificamente xiitas e é possível encontrar um relativamente grande número de cristãos que apoia politicamente, sobretudo o Hizbollah.

27. Do outro lado da linha do tratado, os britânicos, sofrendo nas mãos de revoltosos no protetorado da Mesopotâmia, resolveram criar o Reino do Iraque sob o comando local de Faisal I (comando este *de facto* britânico).

28. Os sionistas revisionistas, cujo nome hoje está associado ao partido Likud, em Israel.

À guisa de conclusão desta seção, depois de 1920 e até 1948, os principais eventos políticos no Oriente Médio tinham como motivação principal a reorganização social e política que vinha com o desejo e a possibilidade utópica de autonomia. O Egito, grande influência em todo o mundo árabe moderno desde a *Nabda*, manifestou cedo esta tendência e inspirou muito daquilo que veio depois em outras partes da região. Mas foi a criação de Israel, que é também o mito²⁹ de origem da condição de refugiado dos palestinos, que se tornou um evento crítico no sentido de Veena Das (DAS, 1997). Apenas depois de 1948 ocorreram as independências dos outros Estados nacionais do Oriente Médio e, em especial, do mundo árabe. Todas estas ficaram marcadas então, de alguma forma, pela questão da Palestina e todos os líderes das nações independentes emergentes até hoje, de alguma forma, expressam seu comprometimento político com a “causa palestina”. Este autor chama a necessidade de expressão dessa solidariedade (sincera ou não), que se constitui em um idioma vernacular político entre árabes e muçulmanos (WICKHAM, 2002; WHITE, 2002), de “solidariedade nominal”. Entende-se que essa solidariedade nominal, voltada ao que um ou outro ator consideram ou chamam de “causa palestina”, seja, desde a criação de Israel, um elemento de profunda influência e impacto na política árabe e muçulmana. Esta solidariedade nominal hoje é mais um dos elementos centrais que compõe o espectro de forças e discursos políticos manifestos na Primavera Árabe.

Recapitulando, enquanto na primeira metade do século XX o Oriente Médio foi marcado pelo colonialismo e pelos protetorados europeus, o fim da Segunda Guerra Mundial submeteu a região ao contexto da Guerra Fria (1947-1991). A criação de Israel em 1948 é, portanto, também um marco da passagem de um contexto a outro. E como durante a primeira metade do século XX o Oriente Médio estava completamente à mercê da Europa, muitos foram os países ou os grupos sociais que, na segunda metade do século XX, se aproximaram da URSS.³⁰ Foram exatamente os grupos médio-orientais com inspiração anti-imperialista e/ou tendência nacional-socialista que buscavam apoio na URSS que foram percebidos pelo Ocidente – de crescente influência americana – como ameaça. Assim, a “ameaça”, naquela época, estava longe de ser o islã,³¹ mas era, antes de tudo, o nacional-socialismo e o pan-arabismo árabe, que flertavam com ideias comuns ao comunismo e, por isso, aproximavam-se do inimigo número um do Ocidente à época. Tais forças políticas (advindas tanto de reinados e elites aliados ao Ocidente quanto de grupos sociais de inspiração socialista, pan-arabista ou de influência

29. No sentido antropológico do termo, que independe da atribuição do valor de verdade ou inverdade ao fato qualificado como mito (Lévi-Strauss, 1981). Nesse sentido, a própria ciência pode ser considerada como um mito fundador da sociedade cujo ideal é ser moderna (Latour, 1994).

30. Da mesma forma que Hajj Amin al-Husseini tinha uma vez se aproximado da Alemanha nazista.

31. Vide, por exemplo, o apoio americano aos *mujahidin* (santos guerreiros) afegãos frente à invasão soviética por volta de 1979.

mais direta do nacionalismo árabe) persistem em maior ou menor escala até hoje e estão também expressas na miríade política que encerra a Primavera Árabe.

6 UMA NOVA ERA NO ORIENTE MÉDIO: ISRAEL E OS PALESTINOS ENTRE O *YOM HA'ATZMAUTE* E A *NAKBAH*

Concomitantemente aos processos históricos descritos na seção anterior, a recém-criada ONU discutia um plano para a partição da Palestina entre os sionistas e os árabes que ali viviam. Foi em 1947 que a Resolução nº181 da Assembleia-Geral da ONU decidiu a divisão da zona em duas partes, enquanto Jerusalém ficaria sob mandato internacional (em nome da própria ONU). Contudo, apenas os sionistas aceitaram a proposta. Estava iniciado, então, o conflito que dura até hoje, com cerca de 250 mil palestinos fugindo ou expulsos da Palestina. Quando o prazo do mandato expirou em 1948, Ben Gurion declarou a independência de Israel, causando uma declaração de guerra por parte de uma junta de países árabes, composta por Líbano, Síria, Egito, Iraque e Jordânia. Setecentos mil palestinos tiveram que deixar a região durante o conflito. Com o cessar-fogo, em 1949, o Egito anexou a região de Gaza (hoje conhecida como “Faixa de Gaza”) e a Transjordânia anexou a Cisjordânia (onde está localizada Jerusalém Leste). Após a anexação da Cisjordânia, a Transjordânia passou a chamar-se simplesmente Jordânia (PAPPE, 2004; SAYIGH, 2007).^{32, 33}

Enquanto a independência de Israel (em hebraico, *Yom Ha'atzmaut*) é celebrada todo ano, o evento que causou o êxodo de palestinos das terras do mandato quase que na sua totalidade para os países árabes vizinhos foi chamado por palestinos e árabes em geral de “*al-Nakbah*” (A Catástrofe). Este evento mudou definitivamente o Oriente Médio para sempre – informando até hoje as ações sociais dos sujeitos que de uma forma ou de outra se relacionam com a região. De forma mais direta, a construção da “palestinidade” e a vida cotidiana dos palestinos é marcada pela *Nakbah* (SCHIOCCCHET, 2011a; 2011b), tanto quanto a criação de Israel qualifica radicalmente a identidade dos judeus israelenses e sionistas no mundo todo. Por isso, pode-se dizer que a criação de Israel é também o mito³⁴ de origem da condição de refugiado dos palestinos.

Frente ao que clamava ser uma constante ameaça árabe, Israel iria ainda expandir suas fronteiras, mas o momento decisivo não veio com uma das muitas revoltas internas dos palestinos, mas sim com uma operação militar conjunta entre

32. No Brasil todo o banco leste do rio Jordão é chamado de Cisjordânia e corresponde ao inglês *West Bank* e ao árabe *ديرة غلّة الضفة الغربية*.

33. Apenas em janeiro de 1949 os Estados Unidos oficialmente reconheceram tanto Israel quanto a Jordânia.

34. No sentido antropológico do termo, que independe da atribuição do valor de verdade ou inverdade ao fato qualificado como mito (Lévi-Strauss, 1981). Nesse sentido, a própria ciência pode ser considerada como um mito fundador da sociedade cujo ideal é ser moderna (Latour, 1994).

Israel, Inglaterra e França advinda de um plano francês para retomar o controle do canal de Suez, localizado no território Egípcio. E de acordo com o plano, Israel invadiu o Egito, que já sob a liderança de Nasser havia nacionalizado o canal de Suez em 1956 (um ano antes da invasão). A chamada Crise de Suez trouxe dois resultados mais imediatos: uma profunda crise de legitimidade da ação frente aos próprios britânicos e a comunidade internacional; e a intensificação do conflito entre o mundo árabe de um lado, e Israel e as potências europeias de outro. Nasser encontrou um aliado na URSS – o que marcou para sempre a configuração política do mundo árabe na visão do Ocidente, como inimigos em potencial (PAPPE, 2004).

Cobertura de todos os eventos relacionados ao conflito árabe-israelense seria aqui impossível, devido a toda a sua extensão e nuances. Entretanto, no que segue, busca-se ressaltar alguns de seus elementos principais. Para começar, a conjunção da centralidade da solidariedade à causa palestina entre os árabes, da importância da liderança de Nasser e do ganho de *momentum* da crise entre os árabes e Israel com a Crise de Suez, resultou em 1964 no próprio reconhecimento da OLP de Yasser Arafat como representante legítimo dos interesses palestinos frente ao mundo árabe – já que antes disso os palestinos se viam na prática representados segundo os interesses de líderes árabes não palestinos, sobretudo o rei da Jordânia (SAYIGH, 2007).

Em parte porque uma das plataformas mais importantes do pan-arabismo de Nasser era justamente a “libertação da Palestina” e em grande medida motivada pela Crise de Suez, em 1967 estoura a Guerra dos Seis Dias. O gatilho para o início da guerra foi a expulsão de tropas da ONU da Península do Sinai (uma das margens do canal de Suez), o que justificava, segundo o governo israelenses, uma invasão. Além do Egito também Jordânia, a Síria, o Iraque e o Líbano estiveram implicados no conflito; e como resultado da invasão, Israel ocupou, além do Sinai, as colinas de Golan e as Fazendas de Sheb’a, Jerusalém Leste, a Cisjordânia e a Faixa de Gaza.³⁵ Israel deixou o Canal de Suez apenas depois da Guerra do Yom Kippur, em 1973, em troca do direito de uso do canal. Contudo um acordo de paz efetivo veio apenas em 1978, já em meio à guerra civil libanesa e com um Egito sob a liderança de Anwar Sadat. Israel concordou em desocupar definitivamente o Sinai em 1979 com o acordo de “Camp David”, sendo que a desocupação deu-se gradualmente entre 1979 e 1982. A Jordânia buscava a restauração da Cisjordânia até 1974 como parte integrante de seu próprio território, desistindo apenas em 1988 em nome da OLP. Tanto a Faixa de Gaza quanto a Cisjordânia ficariam então sob o controle militar de Israel, que com o tempo foi deixando o interior dos territórios e passando a controlar efetivamente apenas suas fronteiras e realizando periódicas incursões militares nos territórios. Já Jerusalém Leste, Fazendas de Sheb’a e Golan nunca foram

35. Daí se origina o termo empregado pela Organização das Nações Unidas, “Territórios Ocupados”.

completamente devolvidos aos seus respectivos governos e continuam no centro do conflito árabe-israelense até hoje (PAPPE, 2004).

Apenas depois de 1948 vieram as independências dos outros Estados nacionais do Oriente Médio, e em especial do mundo árabe. Todas estas ficaram marcadas então, de alguma forma, pela questão da Palestina, e todos os líderes das nações independentes emergentes devem até hoje, de alguma forma, expressar seu comprometimento político com a “causa palestina”.

A Líbia obteve independência em 1951, seguindo a sugestão de uma resolução da ONU datada de 1949 e tornando-se uma monarquia sob o comando do Rei Idris. A influência do nacional-socialismo árabe e do pan-arabismo pode ser sentida na Líbia desde os anos 1950, advindas do nasserismo. Entretanto foi apenas em 1969 que Muammar al-Qaddafi realizou o golpe de estado chamado de “Revolução Líbia” que estabeleceu a República Líbia de hoje. Desde então Qaddafi governou com mão extremamente pesada, tentando manter-se na posição de líder do mundo árabe – posto esse uma vez ocupado por Nasser. Entre os pontos em comum com a política de Nasser estavam a solidariedade à causa palestina como mote de seu governo, que se mesclava indissolivelmente ao discurso anti-imperialista, que por sua vez, na visão de Qaddafi, o colocava em uma posição de legítimo representante do povo árabe. No entanto, é necessário aqui ressaltar que as diferenças entre ambos são muitas, ainda que não nos caiba aqui explorá-las no momento (HOURANI, 1991).

O ano de 1956 trouxe a independência do Marrocos, do Sudão e da Tunísia. O Marrocos tornou-se independente do jugo colonial francês, ainda que parte do território clamado pelo governo marroquino continue ainda em disputa, sobretudo com a Espanha – que retém controle sobre Ceuta e Melilla ao longo da costa marroquina (para além de algumas ilhas no Mediterrâneo). Além disso, o Saara Ocidental, ainda que tenha sido anexado pelo Marrocos, continua aguardando a legitimação final em âmbito internacional. Diferentemente do Iraque, do Egito, da Líbia, da Síria, e de outros – e de forma semelhante à Jordânia, à Arábia Saudita e outros países ricos em petróleo no Golfo Pérsico – o Marrocos nunca passou por uma fase nacional-socialista árabe, e retém até hoje a forma originária monárquica legitimada pelas potências europeias a partir da queda do Império Otomano. Assim, o Marrocos, assim como a Arábia Saudita, a Jordânia e outros, é visto pelo Ocidente como um aliado político na região (HOURANI, 1991).

Já o Sudão tornou-se independente do jugo britânico e egípcio em 1956 quando o Egito de Nasser abandonou sua demanda efetiva pelo território e os britânicos puderam garantir sua influência. No entanto, a guerra civil (de 1955 a 1972 e a partir de 1983) entre o norte – etnicamente de maioria árabe e muçulmano – e o sul do Sudão – composto em sua maioria por outros grupos étnicos e de maioria cristã – já havia estourado um ano antes. Sendo que a violenta luta

entre estas partes continua até hoje, tendo sido vários os sucessivos governos militares do Sudão desde então. A Tunísia, por sua vez, tornou-se independente da França pelos esforços de Habib Bourguiba, que governou até o golpe de estado de Zine El-‘Abddine Ben ‘Ali, em 1987 (HOURANI, 1991).

A guerra civil pela independência da Argélia começou em 1954 e, em 1961, o então presidente francês Charles de Gaulle convocou um *referendum* sobre a independência da Argélia. Enquanto na “França europeia” a grande maioria dos cidadãos votou pela independência da então província africana, menos da metade da população na Argélia votou pela independência. Negociações entre a Frente de Libertação Nacional (FLN – em árabe, *Jabha al-Tyahrir al-Watany*) e o governo francês ocorreram em 1961, em Évian-les-Bains/França, e, em 1962, o governo francês convocou um novo *referendum*, que, desta vez, verificou 90% da população a favor da independência. Como resultado da independência, entretanto, já em 1962 um grande número de argeliano-franceses mudou-se para a França, causando uma das primeiras migrações em massa de uma ex-colônia (neste caso, considerada parte integrante do território francês) a um país colonizador. Em 1965 o governo de inspiração nacional-socialista do então ex-presidente Ahmad Bin Bella (da FLN) foi deposto por Houari Boumédiène, que lançou uma política investimento ainda maior na industrialização do país, e reforçou ainda mais o caráter nacional-socialista árabe do estado. Boumédiène ficou no poder até 1978, quando foi sucedido por Chadli Benjedid, que ao final da década de 1980 acabou com a política de partido único estipulada ainda em 1962 (HOURANI, 1991). Desde 1999 Abdelaziz Bouteflika comanda o país e a partir meados de 2011 seu comando está sendo mais do que nunca ameaçado pela vontade popular.

Na Península Arábica os anos 1960 trariam mais um evento crítico: depois de prospecção realizada em 1960, em 1962 a região dos Emirados Árabes passou a exportar petróleo. Também em 1962 o Iêmen viu sua gênese enquanto República por meio de um governo de inspiração socialista, quando o monarca Muhammad al-Badr foi deposto, o julgo britânico foi reduzido para apenas o sul do território e o Iêmen do Norte foi criado.³⁶ Foi apenas em 1967 que o território que permanecia sob o julgo britânico tornou-se o Iêmen do Sul, adotando um governo comunista em 1970 (HOURANI, 1991). E apenas em 1990 que os dois territórios se uniram sob a mesma bandeira de Ali Abdullah Saleh. Em 1994 o país entrou em uma guerra civil cujas consequências são sentidas até hoje. Em 2011 a Primavera Árabe encontrou no Iêmen um contexto pós-guerra civil entre o norte e o sul do país, no qual rebeldes Zaydi (uma denominação xiita que comporta pouco menos que 50% da população do Iêmen) lutam contra o regime do Estado – visto por eles como favorecendo aos sunitas.

36. Naquela ocasião a Jordânia e a Arábia saudita apoiaram o regime de Muhammad al-Badr e o Egito apoiou o golpe que criou o Iêmen do Norte.

Desde o final dos anos de 1950 o sultanato de Omã tem governado com relativo sucesso a totalidade do seu território. Antes disso, outras autoridades locais – notadamente o imamado de Zanzibar – possuíam relativo controle sobre parte do território de Omã. Entre as décadas de 1960 e 1980, Zanzibar ainda reivindicava autoridade, apoiada por guerrilhas locais de inspiração comunista (subsidiadas pelo então governo do Iêmen do Sul). Em 1970 então, Qabus Bin Said al-Said assumiu o poder, que mantém até hoje. O sucesso da manutenção de seu poder se deve em grande medida às políticas de relativa abertura política e econômica que realizou como forma de conter as rebeliões iniciadas em décadas anteriores, ao passo que ativamente repreendia aqueles que continuavam tentando removê-lo do poder. Para tanto, chegou a receber ajuda militar direta do Irã, da Jordânia, dos Estados Unidos e do Reino Unido (HOURANI, 1991).

Em 1968, sob pressão internacional, a Inglaterra anunciou seus planos para deixar seus protetorados no Golfo Pérsico. O Qatar e o Bahrein anunciaram sua independência em 1971, abandonando negociações para formar um único Estado unido em conjunto com os vários emirados do leste do Golfo Pérsico que tinham mantido sua independência da Arábia Saudita e de Omã por conta dos acordos com o Reino Unido. Quatro dos emirados remanescentes decidiram se unir à Abu Dhabi e Dubai no mesmo ano. E no ano seguinte um último emirado aderiu à proposta, resultando no atual Emirados Árabes Unidos. Como a Arábia Saudita e outros nenhum destes países passou por governos seculares de inspiração nacionalista ou pan-arabista, e suas principais alianças políticas têm sido marcadas pela comercialização do petróleo com o Ocidente (HOURANI, 1991).

A autonomia do Kuwait em relação ao Iraque tinha sido prevista pelos britânicos conforme o Protocolo de Uqair em 1922 e se deu na prática 1923, quando os britânicos (e não Faisal I, rei do Iraque)³⁷ reconheceram as fronteiras mencionadas no protocolo do ano anterior. Mas foi apenas em 1961 que o Kuwait ganhou sua autonomia dos britânicos. Saddam Hussein invadiu e anexou o Kuwait em 1990, utilizando a ilegalidade do Protocolo de Uqais como uma de suas principais justificativas. Este foi o evento que causou a Guerra do Golfo, quando os países da ONU, liderados pelos Estados Unidos, lançaram uma ofensiva militar contra o Iraque e em 1994 o Iraque finalmente aceitou a independência do Kuwait, que se tornou um grande aliado político americano e europeu na região.

Concluindo esta seção, enquanto na primeira metade do século XX o Oriente Médio foi marcado pelo colonialismo e pelos protetorados europeus, o fim da Segunda Guerra Mundial submeteu a região ao contexto da Guerra Fria

37. Cabe aqui lembrar que o próprio Iraque apenas se tornou, reconhecidamente, independente em 1932, quando o mandato britânico terminou oficialmente. O reinado do sunita Faisal I foi logo recebido com protestos pelos xiitas do sul (maioria populacional no território do novo país).

(1947-1991). Já que durante a primeira metade do século XX o Oriente Médio estava completamente à mercê da Europa, muitos foram os grupos que, na segunda metade do século XX, se aproximaram da URSS.³⁸ Foram exatamente então os grupos médio-orientais com inspiração anti-imperialista e/ou tendência socialista que buscaram apoio na URSS que foram percebidos pelo Ocidente como ameaça. Muito por conta disso os governos islâmicos mais antigos da região são justamente aqueles que se mantiveram ao oeste da fronteira política durante a Guerra Fria. No entanto, por um lado, algumas elites sociais descontentes com seu lugar na política local e grupos políticos de inspiração pan-arabista, socialista ou nacionalista, podem ser encontrados na maioria destes países de governos historicamente alinhados com a Europa e os Estados Unidos. Por outro lado, elites tradicionais e outros grupos sociais descontentes com os governos de inspiração pan-arabista, socialista ou nacionalista podem até hoje ser encontrados compondo a oposição a estes governos. E tanto de um lado como de outro, por diversos motivos, encontram-se os grupos de inspiração declaradamente islâmica. Todos estes grupos, assim como aqueles apontados nas seções anteriores, podem ser encontrados hoje compondo parte do movimento social e político expresso pela Primavera Árabe. É aos ditos “islamistas” – ainda não devidamente apresentados – que se propõe apresentar a partir de agora.

7 A (RE)ASCENSÃO DO ISLAMISMO

Entre os países não árabes do Oriente Médio, a Turquia também passou por um longo período secularizante, que já havia começado com o pacote de reformas políticas chamado de *Tanzimat* no final do século XIX, passado pela nova visão política de Cemal Pasha e dos Jovens Turcos (“*Jön Türkler*”, em turco), a partir de 1908, chegando finalmente em seu estágio mais radical com a revolução de Mustafa Kemal Atatuk em 1922.³⁹

O Irã, entre 1953-1979, sob o comando do xá Mohammad Reza Pahlavi, tornou-se um importante aliado europeu e depois americano. Basta notar que nos anos 1970 os iranianos constituíam o maior grupo de imigrantes aos Estados Unidos para perceber a importância de tal apoio. Em 1979 uma revolução estoura no Irã, notadamente de caráter popular. Vários intelectuais ocidentais demonstraram apoio à revolução, por exemplo, Michel Foucault. No entanto

38. Da mesma forma que Hajj Amin al-Husseini tinha uma vez se aproximado da Alemanha nazista.

39. Vale notar que ao se relembra de todos os impérios que passaram pelo Oriente Médio antes dos europeus, entre os mais restritos à uma pequena porção do território estava o Império Hitita – cuja sede estava localizada ao centro da Anatólia. Em parte por isto Atatürk escolhe Ankara (e não Istambul), onde estão os resquícios de um grande castelo Hitita, para ser a capital do novo Estado turco. A mudança enfatiza o novo território e o rompimento político com o islã. O próprio mausoléu de Atatürk em Ankara é ilustrado por figuras tipicamente hititas nas paredes, ao passo que soldados modernos com armas modernas se misturam, em estilo semelhante, às figuras hititas. O poder simbólico desta nova imagem não deve ser menosprezado.

uma vez que o governo do xá foi derrubado, Ayatollah Khomeini, em nome da moralização e do endireitamento do corrupto governo de xá, Reza tomou controle do Irã. A maioria dos intelectuais ocidentais que tinha apoiado a revolução, quando perceberam que a revolta popular tinha sido apropriada por um grupo de clérigos que fundaram uma República Islâmica que tinha na repressão sua principal forma de legitimação, retirou seu apoio, entre eles Michel Foucault (AFARY, 2005). Dentro do Irã, a República islâmica de início foi muito bem recebida, mas o apoio popular foi se corroendo com o passar dos anos – culminando no chamado Movimento Verde de 2009,⁴⁰ largamente urbano e jovem. No entanto, o governo de Mahmoud Ahmedinejad repreendeu gravemente as revoltas, e ainda hoje se mantém no poder.

Muito do receio ocidental com os regimes de governo que se manifestam de alguma forma como islâmicos, advém do exemplo da Revolução Iraniana de 1979. Entretanto o Irã não é o único exemplo de governo comprometido com o islã. Além dos países do Golfo Pérsico, da Jordânia e do Marrocos, recentemente houve mudança no paradigma político turco, quando o Partido da Justiça e Desenvolvimento (PJD – *Adalet ve Kalkinma Partisi*, em turco) ganhou as eleições em consequência de seu apelo religioso – pela primeira vez em décadas afastou do poder os kamalistas e seu secularismo. Mas o novo governo turco representa uma nova tendência islâmica moderada, diferente dos governos hereditários do Golfo, do Marrocos e da Jordânia, e diametralmente oposta ao autoritarismo da República Islâmica do Irã. Politicamente, o novo governo não tem se comprometido com nenhum extremo da configuração política internacional atual – o que tem garantido forte apoio popular ao PJD.

Em 1978, quando a Revolução Iraniana ainda era apenas uma forte revolta popular, Israel invadiu o Líbano pela primeira vez⁴¹ em meio à Guerra Civil Libanesa. E foi em 1982, em meio a uma segunda invasão Israelense, que surgiu o Hizbollah – alegando sua existência como necessária a resistência contra a ocupação de Israel. Com profundas ligações com o Irã, o Hizbollah até hoje mantém sua principal meta que é a resistência à ocupação israelense – a qual por sua vez ainda detém as Fazendas de Sheb'a em seu poder. No entanto, o Hizbollah evoluiu de uma organização militar envolvida em ataques terroristas e uma agenda islamista nas décadas de 1980 e 1990, para uma complexa entidade composta de uma milícia armada, um partido político e inúmeras instituições beneficentes e que há pelo menos uma década não ataca alvos diretamente civis, com exceção de períodos de guerra franca, quando bombardeios envolvendo Israel e o Hizbollah são comuns com o início do século XXI (NORTON, 2007).

40. O Movimento Verde foi uma revolta popular de caráter marcadamente jovem que questionou a legitimidade do regime do presidente Mahmoud Ahmadinejad e os resultados da eleição presidencial iraniana de 2009.

41. Além das fazendas de Sheb'a.

Em 1982 também, após anos da luta armada palestina ter sido planejada e executada, sobretudo fora dos Territórios Ocupados, a OLP é derrotada no Líbano, ocasionando a sua retirada, primeiro, para a Tunísia e de lá para os Territórios Ocupados. Apenas em 1987 surgia concorrência política que podia de fato fazer frente à liderança da OLP: o Hamas. Antes disso, apenas organizações menores (a maioria das quais tinha um dia participado da OLP) mantinham-se aquém de sua autoridade.

O Hamas surgiu da Irmandade Muçulmana na Palestina (*Al-Ikhwan al-Muslimin*), que já na década de 1970 tinha renunciado a meios violentos para obter seu objetivo de fazer do islã uma referência na vida dos países de maioria muçulmana (STARRETT, 1998; WICKHAM, 2002; MAHMOOD, 2005). Assim, desde o início, o Hamas manteve sua autonomia.

Outro grupo islâmico palestino, a Jihad Islâmica (*Harakat al-Jihad al-Islamy fy Falastin*), surgiu na década de 1970, retirando-se da Irmandade Muçulmana por razões semelhantes àsquelas do Hamas: juntar-se à luta armada que entendiam como resistência política ao Ocidente cristão imperialista. Para além do fato de a Jihad Islâmica ter estabelecido-se firmemente apenas na década de 1980 (concomitantemente ao Hamas), o movimento é muito menor que aquele de seu parente mais próximo e com muito menos apelo popular dentro dos Territórios Ocupados.⁴²

Outro elemento em comum entre os dois movimentos é um fortíssimo componente nacionalista, que ao menos no caso do Hamas é na prática ainda mais importante que seu componente islamista. Assim, as ações de tanto um quanto o outro estão sempre diretamente ligada à questão palestina, ainda que por vezes enfocada do ponto de vista religioso. Em termos de discurso, o Hamas continua a apresentar uma retórica marcada por símbolos do direito sagrado da luta armada contra um Ocidente imperialista, como fica patente a reação de Ismail Haniyeh – líder do Hamas em Gaza – à recente morte de Osama Bin Laden nas mãos de forças americanas:

Condenamos o assassinato de um guerreiro árabe sagrado. Pedimos a Deus que ofereça a ele sua misericórdia junto aos verdadeiros crentes e aos mártires. Tomamos isto como a continuidade da política americana baseada na opressão e no derramamento de sangue muçulmano e árabe (AL-JAZEERA, 2011a).⁴³

Ainda assim, esse tipo de discurso, ao menos no caso do Hamas, deve ser entendido como advindo em parte de uma “solidariedade nominal” desta vez

42. Como contraponto, a Jihad Islâmica opera firmemente em bases no Líbano e na Síria, onde possui relativamente grande apoio popular sobretudo entre palestinos refugiados.

43. No original: “We condemn the assassination and the killing of an Arab holy warrior. We ask God to offer him mercy with the true believers and the martyrs. We regard this as a continuation of the American policy based on oppression and the shedding of Muslim and Arab blood”.

endereçada à *ummah* (comunidade transnacional de muçulmanos), similar àquela que os árabes e muçulmanos devem endereçar à “causa palestina”.

Muito embora possuam certa gênese comum, cada braço da Irmandade Muçulmana em cada país tornou-se algo relativamente distinto, adaptando-se às diversas realidades locais distintas. Enquanto em alguns países a Irmandade tornou-se um partido político, adquirindo todas as suas qualidades, em outros se manteve como movimento social (MITCHELL, 1993). Em praticamente todos os lugares, o comprometimento da Irmandade hoje com uma visão política de reformar a sociedade pela devoção religiosa e pela adesão a valores islâmicos – e não da violência – é marcante (WICKHAM, 2002). Vide, na Europa, a visão do ideólogo Tariq Ramadan (neto de Hassan al-Banna – fundador da Irmandade Muçulmana no Egito). Por este motivo muitos grupos preferiram sair da Irmandade ou manter milícias em paralelo para seguir o caminho da luta armada.

Por causa do contexto local, a Irmandade Muçulmana na Palestina historicamente tinha mais disposição para se envolver mais diretamente na política – ainda que sua participação política durante todo o tempo da hegemonia da OLP (desde o final dos anos 1960 até a ascensão do Hamas) tenha ficado marginalizada. Esta marginalização se deu não apenas na Palestina, mas na grande maioria dos países árabes que adotaram regimes políticos ditatoriais militaristas, secularistas e nacionalistas, e cuja plataforma formal era a de resistência política contra o colonialismo europeu e seus “fantoques” locais. Como exemplo, pode-se citar o Egito de Gamal Nasser,⁴⁴ o Iraque de Saddam Hussein, a Síria de Bashar al-Asad e outros (WICKHAM, 2002). Assim, existiu uma tendência no mundo árabe de um nacionalismo pós-colonialista de repressão (por vezes brutal) à Irmandade Muçulmana. Nada mais esperado, portanto que o islã volte hoje como ícone de liberdade e como o principal elemento capaz de sustentar a autenticidade e legitimidade de um novo regime de governo árabe e que a Irmandade represente este ideal.

Foi também em 1987, simultaneamente à ascensão do Hamas, que estourou a Primeira Intifadah.⁴⁵ E assim como muitas das revoltas apresentadas ao longo deste artigo, a primeira Intifadah foi também uma revolta de caráter popular sem a liderança clara de nenhuma facção política. Depois, em 1990 irrompe a *al-Aqsa Intifadah* (ou Segunda Intifadah). Ainda que esta também tenha tido um caráter popular, uma de suas principais consequências foi o crescimento exponencial do

44. O Egito depois da morte de Nasser passou gradualmente a esfera de influência americana. Primeiro com Anwar Sadat e depois com Hosni Mubarak. Sadat tentou capitalizar recursos políticos construindo uma imagem de presidente devotado à religião e fez uma gradual abertura política à Irmandade Muçulmana. Contudo ao perceber que a influência do grupo crescia por conta do novo contexto político, Sadat tentou mais uma vez controlar a Irmandade e acabou assassinado por um de seus membros. Mubarak além de tentar controlar os nasseristas, repreendeu gravemente a Irmandade Muçulmana e outros grupos com caráter islâmico. Por isso, à sua deposição em meados de 2011, a popularidade de Mubarak era muito baixa.

45. O termo em árabe quer dizer simplesmente “revolta”.

apoio ao Hamas e o concomitante crescente poder de mobilização social – e portanto de controle do próprio evento – por parte do grupo islamista. Outro fator que mobilizou o apoio popular em torno do grupo foi o assassinato do xeique Ahmed Yassin, no final da Segunda Intifadah, em 2004. Ahmed Yassin tornou-se desde então um dos grandes mártires da causa palestina e símbolo da causa libertária islâmica do Hamas.

Durante o período da Intifadah, outros processos políticos, ainda no início da década de 1990, abalaram a confiança popular palestina na OLP liderada pela Fatah de Yasser Arafat, motivando ainda mais o apoio popular ao Hamas e outros grupos semelhantes: o primeiro deles foi a Conferência de Madrid em 1991 e o segundo foi o consequente Processo de Paz de Oslo iniciado em 1993. Depois de tais eventos, devido às concessões políticas que Arafat se mostrou disposto a fazer em nome de um acordo de paz com Israel, o apoio popular palestino à OLP ficaria permanentemente danificado. Entre as mais importantes dessas concessões estava a falta de menção do *direito de retorno* dos cerca de 4 milhões de palestinos refugiados à Palestina (atualmente, Israel), o que significou para muitos refugiados que sua representação nacional havia abandonado os palestinos fora dos Territórios Ocupados em troca da possibilidade da construção de um Estado nacional (SCHIOCCHE, 2011a). Em 1994, a Autoridade Palestina foi criada seguindo diretrizes que haviam sido estipuladas no Processo de Paz de Oslo e que previam sua criação a partir da própria OLP. O Hamas e outros movimentos (islamistas e secularistas) que estavam de fora da OLP sentiram-se desrespeitados com a decisão, e em 2007 o Hamas consolidou seu poder tomando a Faixa de Gaza da Autoridade Palestina liderada pelo presidente Mamhoud Abbas.⁴⁶

8 A MODERNIDADE ÁRABE

O contexto médio-oriental desde a queda do Império Otomano (e mesmo antes dela) tal como foi delineado aqui, aponta para uma influência constante do Ocidente, seja por conta do colonialismo, anexação como parte do próprio território nacional europeu, protetorado, zona de influência, intervenção militar, tratado econômico, ideologia política, ou ainda outros fatores. Assim, sugere-se que o Oriente Médio hoje não pode ser visto como politicamente “atrasado” em relação ao Ocidente, já

46. No começo de maio de 2011 o Hamas e a Fatah (facção majoritária na OLP e na Autoridade Palestina) anunciaram um acordo de entendimento. Tal acordo, da parte da OLP, incluía também negociações para incluir o Hamas dentro da própria OLP. Não foi a primeira vez que tais negociações são anunciadas, mas foi talvez o mais sério anúncio nesse sentido desde que o Hamas tomou a Faixa de Gaza da autoridade Palestina. Ainda que seja muito cedo para prever até que ponto tais negociações se reverterão em um novo alinhamento de forças na prática, tal disposição à negociação pode ser vista como diretamente motivada pela própria Primavera Árabe. Como parte do processo, Ismael Hanyiah, o líder do Hamas anunciou também que apoiaria a decisão da Autoridade Palestina (AP) de optar pela criação de dois Estados (um palestino e outro israelense) como forma de solucionar o conflito. Porém, ao contrário da AP, o líder do Hamas apontou que isto não significaria a renúncia ao território “original” da Palestina, a renúncia da violência como forma de resistência, ou a renúncia do direito de retorno dos refugiados palestinos ao que hoje corresponde ao Estado de Israel como condição *sine qua non* para a resolução do conflito.

que tal versão da história demanda um aporte evolucionista – seja ele liberal, marxista, ou ainda outros. Em particular, sugiro que para se entender o Oriente Médio deve-se antes de tudo entendê-lo como “moderno”, tal qual se compreende o Ocidente. Isto porque o Oriente Médio participou ativamente de praticamente todos os processos sociais geralmente elencados como desencadeadores da modernidade no Ocidente. Do ponto de vista deste autor, entre estes principais processos sociais estão: a construção territorial de identidades sociais ligadas à Estados nacionais que começa no início do século XX; revoltas populares em favor de autodeterminação que em muitos casos teve caráter democrático – ainda que democracia no Oriente Médio possa significar algo bastante diferente que o cânone liberal propõe; o reordenamento ideológico trazido pela Guerra Fria e, depois, pelo mundo pós-polarizado entre os Estados Unidos e a URSS; um movimento intelectual e artístico revolucionariamente moderno (no caso do mundo árabe a *Nahdah*); e outros.

Entretanto seria errado pensar que estes processos sociais ocasionariam os mesmos tipos de efeito no mundo todo. Conforme a socióloga turca Nilufer Göle, entende-se, portanto, que estes processos foram responsáveis por gerar um mundo de múltiplas modernidades (GÖLE, 2000), sendo bastante peculiares as várias formas de modernidades geradas no Oriente Médio. Os exemplos das especificidades destas modernidades são vários, muitos dos quais já foram apresentados aqui, entre os listados a seguir:

- a *Nakbah* (criação de Israel segundo os palestinos) e as ideologias pan-arábistas e nacionalistas que fizeram do evento um tema ideológico central;
- a transformação de um grande número de palestinos em refugiados e sua relação com os novos atores sociais chamados de “humanitários” e com o estabelecimento do Estado nacional de Israel;
- o secularismo radical de Atatürk na Turquia;
- o sectarismo libanês enquanto uma das primeiras formas de política afirmativa (MAKDISI, 2000);⁴⁷
- o advento de uma República Islâmica no Irã (ainda que seu caráter totalitário tenha confundido muitos analistas que não entendem o governo como um efeito da modernidade);
- a ascensão econômica dos países do Golfo Pérsico e sua parte na política de produção e comercialização do petróleo; e
- a ascensão de guerrilhas islamistas declaradamente anti-imperialistas.

47. Nesse sentido, são interessantes as comparações do caso libanês com o caso belga e com o caso holandês na própria Europa.

No que tange mais diretamente ao “islamismo”, o grande apoio popular que grupos de orientação islâmica encontram em algumas regiões do Oriente Médio se dá em grande medida justamente com base na sua proferida ideologia de libertação por meio da política e não apenas por devoção religiosa pessoal. Assim, durante o tempo em que este autor viveu no Oriente Médio, conheceu muitos ateus, inclusive alguns comunistas, que apoiavam o Hamas ou o Hizbollah por razões políticas, e não necessariamente religiosas.

Nesse sentido, toda a estrutura social de certos grupos tidos como “islamistas”, tais como Hamas, o Hizbollah, o PJD turco e a Irmandade Muçulmana egípcia, depende de um formato altamente moderno, formando um complexo simultaneamente político, social, religioso e, muitas vezes, também militar. Fazem parte desse conjunto de elementos: o uso da mídia, pois muitos destes grupos possuem seus próprios jornais e canais de televisão; o oferecimento de serviços comunitários e humanitários a muçulmanos e, muitas vezes, a não muçulmanos também, a exemplo do Hizbollah no Líbano; a aceitação da participação política enquanto facção do todo apenas – ou seja, enquanto partido no caso do Hamas, Hizbollah e do PJD ou movimento social no caso da Irmandade Muçulmana; além de outros (MITCHELL, 1993; STARRETT, 1998; WICKHAM, 2002; NORTON, 2007).

Todavia, existe sim outro tipo de grupo islamista: aqueles baseados em redes de solidariedade informais e de estrutura transnacionalista e descentralizada, tais como a *franshising* da *al-Qáeda*, ou mesmo grupos um pouco mais centralizados como a *Fatah al-Islam*. Muitos desses grupos (a maioria talvez de orientação salafista) buscam a restituição do califado islâmico em todo mundo muçulmano e por isto são frequentemente taxados de pré-modernos por analistas e pelo senso comum. Porém, de forma semelhante a Oliver Roy (2004) entende-se que estes são mais bem compreendidos enquanto decorrentes da pós-modernidade; notando também que muitos de seus líderes tiveram educação ocidental (como o próprio Osama Bin Laden). E, portanto, a volta ao califado, e assim à idade de Ouro do Islã, é um desejo que só emerge entre aqueles que Kassir (2006) aponta como aceitando a divisão história moderna dos períodos árabes, segundo a qual o período atual é um período de decadência árabe que se seguiu à *Nahdah*, que, por sua vez, acabou à época da formação dos Estados nacionais no Oriente Médio e, sobretudo, com o surgimento de Israel. E assim como Kassir, este autor também guarda reservas quanto a esta caracterização ideológica de tais períodos históricos.

9 CONCLUSÃO

Valendo-se das lições históricas apresentadas aqui, finalmente pode-se chegar a algumas conclusões sobre a atual Primavera Árabe. Antes de tudo, deve-se entender

o que levou à Primavera Árabe e no que ela consiste politicamente. O que levou médio-orientais, sobretudo árabes, às revoltas de meados de 2011 foram algumas das mesmas forças geradas pouco antes da queda do Império Otomano, sintetizadas no desejo de autodeterminação. Tais forças fizeram médio-orientais se rebelarem contra o Império Otomano; depois, fizeram com que estes se rebelassem contra os planos europeus na região e contra os líderes locais impostos aos novos Estados nacionais; depois levaram ainda, em alguns casos, à revoltas internas de cunho pan-arabista ou nacionalista – para além de outros conflitos internos de carácter étnico ou religioso, que hoje em geral são também de uma ou outra forma fortemente marcados pelo nacionalismo. Entre os grupos sociais envolvidos nos diversos países afetados estão, dependendo do contexto: diversos que de uma forma ou de outra manifestam apoio à causa palestina; elites tradicionais deslocadas do poder por regimes de inspiração pan-arabista, socialista ou nacionalista, além de movimentos políticos populares contrários a estas tendências; elites e grupos políticos populares de inspiração pan-arabista, socialista e nacionalista que não encontram espaço político nos regimes políticos das monarquias locais; islamistas de diversas tendências; grupos de direitos humanos; jovens de inspiração democrática; grupos que reclamam melhores condições económicas e/ou autonomia moral e política; e outros mais.

O título de Primavera Árabe⁴⁸ sugere um florescimento de algo que se manteve dormente por décadas. Sugere mesmo que a atual fase de decadência do mundo árabe, segundo uma própria perspectiva árabe ou mesmo aquela de Lewis, chegou ao fim. O termo não indica exatamente o que virá depois, mas sugere também que será algo melhor que aquilo que existia até então. A história que aqui se apresenta sugere um entendimento diferente. Sugere que décadas de dominação por ditaduras seculares ou religiosas, de orientação socialista ou não, não apagaram o desejo de autodeterminação da maioria dos árabes. Assim, esse admirável mundo novo não é tão novo assim. Os acontecimentos de meados de 2011 podem ainda ser chamados de Primavera Árabe desde que por conceito entenda-se o ganho de *momentum* de sentimentos, desejos, objetivos políticos, e outras forças que já estavam em movimento desde antes do início da Revolução de Jasmim na Tunísia – evento que desencadeou toda a onda de revoltas que se seguiu em 2011.

Dito isso, a mídia e muitos analistas parecem esquecer-se também que essas forças não estão em movimento apenas no mundo árabe. No Oriente Médio elas foram responsáveis também, por exemplo, primeiro pela Revolução Iraniana em

48. Ainda que seja praticamente impossível precisar a origem do termo como referência a seu atual significado seja difícil, o termo Primavera Árabe começou a ser utilizado em profusão pela rede Al-Jazeera. O termo era utilizado por outras mídias, desde 2005, com outro significado, relativo à Guerra do Iraque. Desde meados de 2011, entretanto, seu significado mudou radicalmente, já que antes se entendia por este termo a invasão iraquiana como seu potencial causador, hoje o conceito sugere o carácter popular das revoltas de meados de 2011.

1979 – quer se aplauda ou não – e depois pelo próprio “Movimento Verde” de 2009 e 2010 –⁴⁹ que pode ser largamente entendido como uma contrarrevolução à Revolução Iraniana. Mais recentemente, a mais pacífica transição de paradigma governista na Turquia – de um modelo radicalmente secularista para um modelo islamista-revisionista – também pode ser vista como tendo sido alavancada pelas mesmas forças que alavancaram a Primavera Árabe.

A questão que se segue é: o que se pretende com essa Primavera – até aqui mais ou menos bem sucedida dependendo do contexto específico médio-oriental em questão? O Movimento Verde, de milhões de iranianos, criticava, sobretudo, o autoritarismo do atual regime e seu excessivo envolvimento na esfera privada. Enquanto que a ascensão do PJD na Turquia demonstrava o apoio popular a um compromisso menos antitético aos valores islâmicos locais e ao secularismo do Estado. Já a Revolução de Jasmim na Tunísia começou com uma revolta contra os altos custos de vida da população local e acabou como uma revolução contra o regime autoritário de Ben Ali. A Revolução de Jasmim tomou outra dimensão quando muito por contágio, como já diria Sir James Frazer,⁵⁰ se espalhou pelo resto do mundo árabe tornando-se a Primavera Árabe – e tomando uma forma muito mais complexa, de inspirações e demandas diversas. Apesar das diferenças, o que todas essas revoltas têm em comum é que todas ao menos começaram como movimentos populares que de alguma forma visaram a melhoria da qualidade de vida e a acomodação política de valores sociais locais. Uma foi inspirada pelo sucesso da outra, passando a acreditar em um sucesso que até então lhes parecia inalcançável. No processo, tanto ditadores de inspiração nacionalista e secularista quanto monarcas ou emires com fortes laços com o Ocidente e que buscavam legitimidade no islã passaram a sofrer forte pressão popular.

A próxima questão é um pensamento sobre o que virá depois. Compondo o espectro de forças revoltosas, especialmente nos países de governo de orientação secular-nacionalista árabe, estão movimentos sociais e sujeitos motivados pelo islã. No entanto, pelo próprio caráter popular das revoltas, o islã é apenas uma força entre outras. Ainda que existam partidos e movimentos sociais que se utilizem de um discurso islâmico como moralizador da política, tal como a Irmandade Muçulmana no Egito, o islã é muito mais que simplesmente um aporte político ou mesmo religioso. Prova disso é a variedade de discursos sobre a política no Oriente Médio, que se utiliza de um idioma como uma variável componente islamista, por parte do próprio povo revoltoso. Da mesma forma, na Líbia e na Síria, por exemplo, parte daqueles que se manifestaram em favor dos atuais dirigentes estatais também se utiliza de um idioma em parte islâmico.

49. Depois da fraude nas eleições nacionais iranianas, várias posições ideológicas distintas saíram às ruas buscando, mesmo ao final dos protestos, a saída do presidente Iraniano Mahmoud Ahmedinejad.

50. Em *O ramo de ouro* (Frazer, 1982).

Fato é que o islã não deve ser apenas tratado enquanto religião no Oriente Médio, e o islã na política não deve ser entendido necessariamente enquanto antissecularista. O islã é, antes de tudo, um componente cultural no Oriente Médio e, como tal, é fonte de construção e manutenção de valores locais em geral.

Assim, um governo com valores islâmicos não é necessariamente mais religioso que um governo secular ocidental, cujos valores estão fundados na história do cristianismo. E, da mesma forma, a democracia “islâmica” turca atual não é menos democrática que a democracia brasileira ou a americana. Isto responde à última importante questão que o Ocidente tem colocado frente às Primaveras Árabe: deve-se temer os islamistas? De acordo com o pensamento anterior, a resposta mais direta para essa pergunta é *não* – ao menos não incondicionalmente, como se o islã fosse essencialmente uma fonte de problemas enquanto o cristianismo não o é; ou, em outras palavras, como se um governo com ideais islâmicos trouxesse mais problemas que um governo – mesmo secular – erigido sobre valores cristãos; ou ainda, como se os muçulmanos fossem por definição (por exemplo, por alguma ética teológica) mais religiosos ou mais radicais que os cristãos.

Como já apontado no início deste artigo, tal pensamento é em parte uma construção orientalista – e, portanto, ocidental – e em parte realização de uma minoria radical bastante influenciada pelo pensamento e pelas práticas políticas ocidentais. Na prática, em grande parte do Oriente Médio pós-colonialista, a repressão (por vezes brutal) à Irmandade Muçulmana e a outros grupos islâmicos tem sido a regra. Nada mais esperado, portanto, que o islã volte como ícone de liberdade e como o principal elemento capaz de sustentar a autenticidade e legitimidade de novos regimes de governo no mundo muçulmano; e que seja uma alternativa viável entre a dureza da repressão colonialista e à severidade da repressão pós-colonialista de alinhamento secular e inspiração ocidental.⁵¹ Nesse sentido, o idioma atual de radicais muçulmanos é o islã tanto quanto o islã é o idioma daqueles de visão política reformista mais moderada que buscam a acomodação do “Oriente” com o “Ocidente”. Uma vez que o islã é o idioma cultural local – ou ao menos parte importante dele –, não nos autoriza de forma nenhuma a reificar uma ficcional teologia islâmica antiocidente e radical à custa de todo o contexto pós-colonial da região. Como foi colocado antes, a Primavera Árabe é apenas parte de um movimento muito mais amplo acontecendo no Oriente Médio já há algum tempo. E nesse sentido, o fato de que a onda de protestos aconteceu em praticamente todo o Oriente Médio, menos na Turquia (ou ao menos ali não da mesma forma), onde a acomodação das novas tendências políticas se deu de

51. Aqui, uma comparação com o processo de democratização da América Latina seria interessante, dado que a religião do Oriente Médio colonizado era diferente – e se manteve diferente – daquela do colonizador, ao passo que na América Latina a religião pouco esteve relacionada com o caráter autóctone das forças anticoloniais.

maneira democrática e relativamente pacífica, apenas demonstra um compromisso entre certa forma de secularismo não laico e o islã.

Como apresentado, se por um lado o Oriente Médio é certamente moderno à sua maneira mesmo antes da Primavera Árabe, por outro lado visões de mundo ocidentais tais como as de Samuel Huntington – e seu paradigma do *clash of civilizations* – tem sido absorvidas por árabes e outros médio orientais (como paquistaneses, iranianos, afegãos, e outros), reforçando o estranhamento cultural entre muçulmanos e o Ocidente (com repercussões políticas, econômicas, religiosas e étnicas). A visão de Bin Laden não era, nesse sentido, muito distante da de Huntington. Segundo Samir Kassir,⁵² a decadência do mundo árabe tem sido então assim atribuída a uma impossibilidade de modernizá-lo. O problema atual, segundo Kassir, está justamente em entender o Oriente Médio por meio de uma visão orientalista,⁵³ segundo a qual a modernização e o islã não são possíveis lado a lado (KASSIR, 2006) e, portanto, democracia e islã são também incompatíveis.

E foi justamente aqui que a Primavera Árabe surpreendeu a todos, pois é possível entender que as atuais revoltas podem virar a página da história do mundo árabe segundo os próprios árabes e para os próprios árabes, trazendo consigo o início de uma nova era no Oriente Médio como um todo. Robert Fisk – que em duas ocasiões entrevistou Bin Laden em pessoa – chegou a dizer que a Primavera Árabe tem feito Bin Laden e o tipo de ideologia que ele sustentava muito menos apelativo no mundo árabe (ALJAZEERA, 2011). Concordando com Fisk, salienta-se ainda que a Primavera Árabe apenas conseguirá levar o Oriente Médio a uma nova fase histórica se conseguir encontrar um meio termo entre as duas principais tendências modernas do Oriente Médio tais como apresentadas neste artigo: *i*) de um lado nacionalismos e pan-arabismo que flertam com o socialismo e com o autoritarismo; e *ii*) de outro um islamismo radical transnacionalista e sectário, tanto em suas vertentes sunita quanto xiita. Nesse sentido, a ideologia reformista da Irmandade Muçulmana aparece entre os árabes como uma das fontes possíveis de idealização do novo Oriente Médio e a Turquia pós-moderna de hoje (religiosa, mas mais tolerante que a anterior *laïcité* autoritária) enquanto modelo prático. E mesmo com todas as suas limitações – que não convém aqui anunciar – o exemplo da Turquia demonstra como é possível existir na prática um governo democrático fundado em valores islâmicos.

Entretanto, a Primavera Árabe não trouxe e provavelmente não trará um admirável mundo novo caracterizado como uma utopia médio-oriental islâmica vista com descrença pelo Ocidente, ou como uma utopia ocidental democrática liberal vista com descrença pelo Oriente. E não se trata tampouco de achar que

52. Kassir foi assassinado em 2006, logo após Rafiq al-Hariri, por forças ainda não totalmente conhecidas.

53. Utiliza-se aqui o termo no sentido dado por Said, já que Kassir não usa este termo.

o islamismo moderado trará soluções para algumas das principais questões sociais do Oriente Médio, tal como, por exemplo, o sectarismo e a política étnica. O sectarismo está mesmo presente na base sistema político e legal do Líbano, em alta também no Iraque pós-Saddam Hussein, no Egito (sobretudo entre coptas e muçulmanos), no Iêmen (entre xiitas zaydi e sunitas) e no Bahrein (entre sunitas e xiitas). Já a questão étnica define muito da relação dos curdos, armênios, berberes, judeus e palestinos na Turquia, Irã, Iraque, Líbano, Egito, Síria, Israel e os Territórios Ocupados, e outros países ainda. O caso dos judeus e dos palestinos que habitam em todas as partes do Oriente Médio aponta para como a religião e a nacionalidade são muitas vezes tratados no Oriente Médio enquanto etnicidade – como salientado pelo autor em mais de uma ocasião (SCHIOCCCHET, 2011a; 2011b). No Egito, a Primavera Árabe foi palco de cenas raras, por exemplo, coptas fazendo um cordão humano para proteger os muçulmanos que rezavam na Praça da Libertação (*Saha al-Tahrir*) durante as manifestações. Contudo tão logo o governo de Mubarak cedeu à pressão, a violência sectária retomou fôlego. Seria ingênuo achar que a Primavera Árabe ou um islamismo político moderado trará a acomodação de todas as forças sociais do Oriente Médio, tanto quanto achar que tal acomodação em qualquer lugar é possível. Ainda assim, não vejo razão para se pensar que um governo islamista fosse necessariamente acirrar ainda mais tensões sectárias ou étnicas – pelo menos não mais que muitos dos governos seculares que estiveram ou estão em perigo com a Primavera Árabe.

Além disso, bem no cerne do atrito entre o Ocidente e o Oriente huntingtonianos – esse mesmo que sugere-se que como tal deve deixar de existir tanto entre orientais quanto entre ocidentais –, ainda se encontra a questão da Palestina como elemento difusor essencial de toda e qualquer força que se manifeste no sentido de acomodar as diferenças entre “nós” e “eles”. Isto é, uma acomodação “mais permanente”⁵⁴ das fronteiras entre o Ocidente e o Oriente muçulmano apenas será possível quando uma solução à questão Palestina for finalmente encaminhada. Assim, já a guisa de conclusão, a Primavera Árabe se trata justamente de um processo de acomodação de forças (políticas, sociais, étnicas e religiosas) que ainda não emergiu com uma direção definida e que poderá durar muito mais tempo que as revoluções custam levar. Isso justamente porque revoluções costumam possuir uma ideologia definida, ou ao menos produzir uma tão logo se institua um vácuo de poder.

Em termos acadêmicos, entende-se – como Samir Kassir – que para melhor entender esse momento histórico deve-se substituir o choque de civilizações huntingtoniano pelo conceito de civilização Lévi-Straussiano, segundo o qual

54. As aspas aí estão para entender minha colocação em sentido relativo, pois entendo que em nenhum contexto social há uma acomodação de forças permanente.

civilização (...) não é uma categoria e, portanto, não pode conter hierarquias ‘naturais’; e humanidade é apenas uma, já que se apoia em uma fundação antropológica comum (...), não devemos confundir terrorismo com resistência, assim como o Ocidente confunde resistência com terrorismo (KASSIR, 2006, p. 85-86).⁵⁵

Kassir esperava que, dessa maneira, os árabes aprenderiam como “integrar pluralidade em sua unidade de tempo e espaço” e deixar de pensar nas diferenças como uma forma de divisão. De forma simétrica, não apenas árabes deveriam considerar o conselho de Kassir, mas também outros médio-orientais e, sobretudo, “nós, Ocidentais”. Só assim, quem sabe, talvez o próximo Samir Kassir não seja assassinado – como este o foi – por repudiar tanto um mundo tal como visto por muçulmanos radicais como Bin Laden de um lado, quanto o mundo de seu executor – que recentemente exibiu sua cabeça como troféu da suposta vitória ocidental sobre um terrorismo que constrói, erroneamente, como bastante distante de suas próprias ações.

REFERÊNCIAS

- AFARY, J. **Foucault and the Iranian revolution: gender and the seductions of islamism**. Chicago: Chicago University Press, 2005.
- AJAMI, F. **The vanished imam: musa al-sadr and the shia of Lebanon**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- ANDERSON, B. **Imagined communities: reflections on the origins and spread of nationalism** London: Verso, 2006.
- ALJAZEERA. **Central & South Ásia**. 2011. Disponível em: <<http://english.aljazeera.net/news/asia/2011/05/20115241936984209.html>>.
- ASAD, T. **Anthropology & the colonial encounter**. London: Ithaca Press, 1973.
- _____. **Genealogies of religion: discipline and reasons of power in christianity and islam**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.
- _____. **Formations of the secular: christianity, islam, modernity**. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- _____. **On suicide bombing**. New York: Columbia University Press, 2007.
- AUSTIN, J. **How to do things with words**. 2nd ed. Boston: Harvard University Press, 1975.
- DAS, V. **Critical events**. London: Oxford University Press, 1997.

55. No original: “civilization (...) is not a category and hence cannot contain ‘natural’ hierarchies; and humanity is one, since it rests in common anthropological foundation (...) we must not confuse terrorism with resistance, as the West confuses resistance with terrorism”.

DUMONT, L. **German ideology**: from France Germany and back. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. **Balfour declaration**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50162/Balfour-Declaration>>.

FRAZER, S. J. **O ramo de ouro**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

FROMKIN, D. **A peace to end all peace**. New York: Holt Paperbacks, 2009.

GÖLE, N. Snapshots of islamic modernities. **Daedalus**, v. 129, n. 1, p. 91-117, Winter 2000.

HOBSBAWM, E.; RANGER, T. **The Invention of Tradition**. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1983.

HOURLANI, A. **The history of Arab peoples**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

HUNTINGTON, S. P. The clash of civilizations? **Foreign Affairs**, v. 72, n. 3, p. 22-49, Summer 1993.

_____. **The clash of civilizations and the remaking of world order**. New York: Simon & Schuster, 1996.

HUXLEY, A. **Brave new world**. New York: Harper Collins Publishers, 2005.

KASSIR, S. **Being Arab**. London: Verso, 2006.

KHALIDI, R. **Palestinian identity**. New York: Columbia University Press, 1998.

KHATER, A. **Inventing home**: emigration, gender, and the middle class in Lebanon, 1870-1920. Los Angeles: University of California Press, 2001.

LAPIDUS, I. M. A history of islamic societies. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

LATOURE, B. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LÉVI-STRAUSS, C. **Mito e significado**. Lisboa: Edições 70, 1981.

LEWIS, B. The Roots of Muslim Rage. **The Atlantic Monthly**, v. 266, n. 3, p.47-60, Sept. 1990.

LINDHOLM, C. **The Islamic middle east**: tradition and change. Malden: Blackwell, 2002.

MAHMOOD, S. **Politics of piety**: the Islamic revival and the feminist subject. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

MAKDISI, U. **The culture of sectarianism**: community, history, and violence in nineteenth-century ottoman Lebanon. Los Angeles: California University Press, 2000.

MANSFIELD, P. **The British empire**. London: Time-Life Books, 1973. n. 75.

MITCHELL, R. P. **The society of the muslim brothers**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

NORTON, R. A. **Hezbollah**: a short story. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

PAPPE, I. **A history of modern Palestine**: one land, two peoples. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PINTO, P. **Islã**: religião e civilização. Aparecida: Santuário, 2010.

ROY, O. **Globalized Islam**: the search for a new ummah. Columbia: Columbia University Press, 2004.

SAADEH, S. **The social structure of Lebanon**: democracy or servitude. Beirut: Dar An-Nahar, 1993.

_____. **Antoun Saadeh and democracy in geographic Syria**. London: Folios, 2000.

_____. **The quest for citizenship in post-Taef Lebanon**. Beirut: Sade Publishers, 2007.

SAID, E. W. **Orientalism**. New York: Pantheon Books, 1978.

_____. Representing the colonized. Anthropology's interlocutors. **Critical Inquiry**, v. 15, n. 2, p. 205-225, 1989.

SALIBI, K. The Lebanese identity. **Journal of Contemporary History**, London, v. 6, n. 1, p. 76-86, 1971.

SAYIGH, R. **The palestinians**: from peasants to revolutionaries. London: Zed Books, 2007.

SCHIOCCHET, L. **Refugee lives**: ritual and belonging in two palestinian refugee camps in Lebanon. 2011. Tese (Doutorado) – Departamento de Antropologia da Boston University, Boston, 2011a.

_____. Between the catastrophe and the promised return: Palestinian refugee trajectories and conceptions of time in Lebanon. In: BEHRENSSEN, M.; LEE, L.; TEKELIOGLU, A. S. (Eds.). **Modernities revisited**. Vienna: IWM Junior Visiting Fellow's Conference, 2011b. v. 29. Disponível em: <http://www.iwm.at/index.php?option=com_content&task=view&id=424&Itemid=125> .

SCHOLZE, K. **The arab-israeli conflict**. London: Pearson education Limited, 2008.

STARRETT, G. **Putting Islam to work**: education, politics, and religious transformation in Egypt. Los Angeles: University of California Press, 1998.

TRABULSI, F. **A history of modern Lebanon**. London: Pluto Press, 2007.

UNISPAL – UNITED NATIONS INFORMATION SYSTEM ON THE QUESTION OF PALESTINE. **Arquivo Oficial Online**. 2011a. Disponível em: <<http://domino.un.org/unispal.nsf/9a798adbf322aff38525617b006d88d7/5bff833964edb9bf85256ced00673d1f?OpenDocument&Highlight=2,faisal>>.

_____. **Arquivo Oficial Online**. 2011b. Disponível em: <<http://unispal.un.org/unispal.nsf/9a798adbf322aff38525617b006d88d7/b08168048e277b5a052565f70058cef3?OpenDocument>>.

VERDEIL, É.; FAOUR, G.; VELUT, S. (Eds.). **Atlas du Liban**: territoires et société. Paris: CNRS Liban, 2007.

WHITE, J. **Islamist mobilization in Turkey**: a study of vernacular politics. Washington: University of Washington Press, 2002.

WICKHAM, C. R. **Mobilizing Islam**: religion, activism, and political change in Egypt. New York: Columbia University Press, 2002.

A CRISE DAS TORTILHAS NO MÉXICO (2007): ALTA DAS *COMMODITIES*, INSTABILIDADE FINANCEIRA E SEGURANÇA ALIMENTAR*

Laís Forti Thomaz**

Carlos Eduardo Carvalho***

RESUMO

O trabalho analisa as origens da forte alta dos preços das tortilhas de milho que provocou a onda de protestos populares do início de 2007 no México. Manifestações semelhantes em outros lugares e a tendência de alta das *commodities*, retomada em 2010, acentuaram as preocupações com a segurança alimentar de países dependentes da importação de alimentos. O interesse pelo episódio mexicano se justifica pela complexidade que apresenta. Como em outros produtos, a elevação do preço do milho foi influenciada pelos efeitos combinados dos seguintes fatores: aumento da demanda mundial; movimentos especulativos nos mercados financeiros; e destinação de parte dos grãos para produzir etanol nos EUA. A alta mais forte das tortilhas, contudo, ocorreu antes do pico de preços do milho, e desacelerou enquanto o milho continuava a subir, o que sugere a existência de problemas na formação dos preços nos mercados mexicanos. Há também os efeitos complexos dos pesados subsídios praticados pelos Estados Unidos, de forte impacto no México com o Tratado de Livre Comércio das Américas do Norte (Nafta). O trabalho discute este conjunto de elementos explicativos para a crise de 2007 e faz uma análise da sustentação dos subsídios nos Estados Unidos.

Palavras-chave: Crise das Tortilhas; México; milho; Estados Unidos; biocombustíveis.

ABSTRACTⁱ

The paper analyzes the origins of the soaring in the price of corn tortillas that provoked a wave of popular protests in early 2007 in Mexico. Similar manifestations elsewhere and the uptrend in commodity prices, recovered in 2010, increased the concerns about food security for countries dependent on food imports. The interest in the Mexican episode is justified by the complexity it presents. As for other products, the rising price of corn was influenced by the combined effects of increased global demand, speculative movements in financial markets and the allocation of a portion of grain to produce ethanol in the U.S. The biggest increase of tortillas, however, occurred before the peak of corn prices, and slowed down while the corn was still rising, suggesting the existence of problems in price formation in Mexican markets. There is also the complex effects of heavy subsidies practiced by the United States, with a strong impact

* Os autores agradecem as sugestões e críticas de Cesar Morales, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), de Marcos Antônio Macedo Cintra, do Ipea, de participantes do III Seminário sobre Pesquisas em Relações Internacionais, do Itamaraty (março de 2011), e do parecerista anônimo de *Tempo do Mundo*.

** Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Endereço eletrônico: laisthomaz@gmail.com.

*** Professor do Departamento de Economia da PUC-SP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP, PUC-SP. Endereço eletrônico: cecarv@uol.com.br.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

on Mexico by NAFTA. The paper discusses the set of elements that explain the crisis of 2007, beyond a discussion on the support of subsidies in the United States.

Keywords: Tortilla Crisis; Mexico; maize; United States; biofuels.

1 INTRODUÇÃO

Em 31 de janeiro de 2007, dezenas de milhares de pessoas protestaram na Cidade do México contra a forte alta das tortilhas, de US\$ 5,00 um ano antes para até US\$ 20,00 em algumas regiões, pedindo redução do preço e mudanças na política econômica (DENIS, 2007; ABC, 2007; CONTEXTO, 2007) e o presidente da República, Felipe Calderón, recém-empossado, enfrentou diversos protestos semelhantes pelo país (NAVARRO, 2007).

O México consome 630 milhões de tortilhas por dia (SMALL, 2007), alimento essencial para mais de 50 milhões de pessoas, embora o consumo tenha diminuído 10% entre 1998 e 2007, com o aumento da renda *per capita* e a retirada dos subsídios aos preços (GILES, 2008). O milho é o principal ingrediente das tortilhas, e, por sua relevância na economia e na identidade nacional, para muitos mexicanos vale a expressão “*sin maíz no hay país*” (ESTEVA e MARIELLE, 2003). O governo reagiu com a fixação do preço das tortilhas em US\$ 8,50, por meio do Acuerdo para Estabilizar el Precio de la Tortilla (AEPT), além de haver tomado outras providências para combater a especulação e assegurar o abastecimento. O presidente da República anunciou a disposição de aplicar as leis e combater os especuladores, apontados como responsáveis pela alta considerada injustificada (SÓLIS, 2007).

A crise das tortilhas expôs um problema de segurança alimentar no México, e situações semelhantes se repetiram nos anos seguintes em diversos países: oscilações de preços de alimentos muito acentuadas, em um contexto de abertura comercial e de definição de políticas de produção e oferta doméstica de alimentos com base apenas em preços. O agravamento da crise financeira nos EUA, em setembro de 2008, derrubou a atividade econômica e os preços das *commodities* pelo mundo, afetando de outra forma países produtores de alimentos (MAYER, 2010, p. 74).

Ficaram evidentes dois problemas relativamente novos: *i*) riscos de segurança alimentar, causados mais por alta de preços que por restrição de oferta; e *ii*) riscos de que oscilações de preços acentuadas causem problemas de balanço de pagamentos em países importadores ou exportadores de alimentos.

O conceito tradicional de segurança, às vezes criticado por destacar apenas questões militares e estadocêntricas, viu-se desafiado por problemas antes irrelevantes e que adquiriram grande destaque nas relações internacionais. Buzan e Waever (2003) desenvolveram os conceitos de “securitização”¹ e “dessecuritização”

1. O termo é usado em relações internacionais para designar algo que não era considerado questão de segurança e passa a sê-lo, de modo circunstancial ou duradouro. O significado nada tem a ver com o conceito de securitização em economia, que diz respeito ao processo de tornar negociáveis ativos financeiros (*securities*).

para caracterizar questões que não eram tidas como essencialmente de segurança, mas que passaram a ameaçá-la. Em relação ao âmbito alimentar, Buzan, Waever e Wilde (1998) afirmam que:

A definição do que constitui ameaça econômica à existência humana depende daquilo que é tomado como referência. No caso dos indivíduos, a segurança econômica pode ser entendida mais claramente em termos de necessidades humanas básicas. Indivíduos vivem ou morrem (ou, no caso da desnutrição em crianças, têm o seu desenvolvimento como ser humano comprometido) se conseguem ou não satisfazer as necessidades básicas que asseguram a vida humana: alimentação adequada, água, vestuário, abrigo e educação. Assim, a segurança alimentar do indivíduo e a erradicação da fome em massa estão claramente dentro do escopo das necessidades humanas básicas (1998, p. 103-104) .

As preocupações com a segurança alimentar vinham de antes da crise das tortilhas. No relatório *Trade Reforms and Food Security*, de 2003, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) discute sua evolução como conceito operacional de política pública e aponta mais de duzentas definições surgidas desde os anos 1970. A definição oficial adotada desde 2001 no *The State of Food Insecurity* é:

Segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (FAO, 2003b).

A securitização alimentar tornou-se uma questão muito relevante para a sociedade internacional e tem demandado providências dos Estados nacionais. Ziegler (*apud* CHADE, 2009, p. 11), ex-relator da ONU para o direito à alimentação, destacou que “a fome matou, em 2008, mais pessoas que todas as guerras reunidas durante aquele mesmo ano”. Jamil Chade (2010, p. 23) alega que, por cerca de vinte anos, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a própria ONU abandonaram a ajuda aos pequenos produtores agrícolas dos países pobres, o que agravou os problemas quando os preços das *commodities* subiram.

O interesse pelo caso mexicano se justifica também por algumas peculiaridades. Internamente, a crise foi estimulada pela estrutura oligopolizada do mercado de tortilhas e por movimentos especulativos nos mercados mexicanos, apesar de não haver indicações de queda da produção e da oferta no país (tabela 1). Externamente, a crise questionou os efeitos da abertura comercial e financeira. Com o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – Nafta, na sigla em inglês), o México abriu seu mercado e os EUA mantiveram os subsídios à sua produção, o que deprimiu o preço do milho, com efeitos nocivos no México sobre os pequenos agricultores e aumento do poder dos grandes produtores. Apesar de ter aumentado sua produção de milho branco, utilizado basicamente para alimentação humana, o México não foi capaz de suprir suas demandas de milho

amarelo, utilizado para alimentação de animais, produção de amido e para produção de biocombustíveis. O México tornou-se grande importador de milho amarelo. Quando os EUA passaram a subsidiar a produção de etanol, o que aumentou a demanda por milho amarelo, surgiram movimentos especulativos sobre a tendência dos preços² das duas variedades de milho, com as expectativas combinadas de crescentes incentivos aos biocombustíveis, alta acentuada do petróleo, instabilidade nos mercados de *commodities* e movimentos de desvalorização do dólar.

O objetivo deste artigo é analisar as causas da crise das tortilhas, de modo a identificar os determinantes do que ocorreu naquele momento e, na medida do possível, distinguir o que foi específico do caso mexicano e o que pode ser atribuído a problemas e tendências internacionais. Mais amplamente, trata-se de compreender as causas e as implicações da passagem do México da autossuficiência para a condição de importador do item mais relevante de sua atividade agrícola e da alimentação de seu povo, bem como dos determinantes do forte aumento do preço do milho, entre os quais está o uso para biocombustíveis, depois de anos de prolongado efeito baixista provocado pelos subsídios dos Estados Unidos.

Para tanto, o texto apresenta mais três seções, além desta introdução. A segunda traz um resumo dos processos que estimulam a instabilidade acentuada dos preços das *commodities* nos últimos anos. A terceira analisa a estrutura agrícola mexicana e questões relativas à segurança alimentar do país quanto ao milho e às tortilhas. A quarta seção apresenta um quadro amplo dos subsídios ao milho e ao etanol nos EUA. Uma pequena seção final apresenta as principais conclusões e indicações de pesquisa.

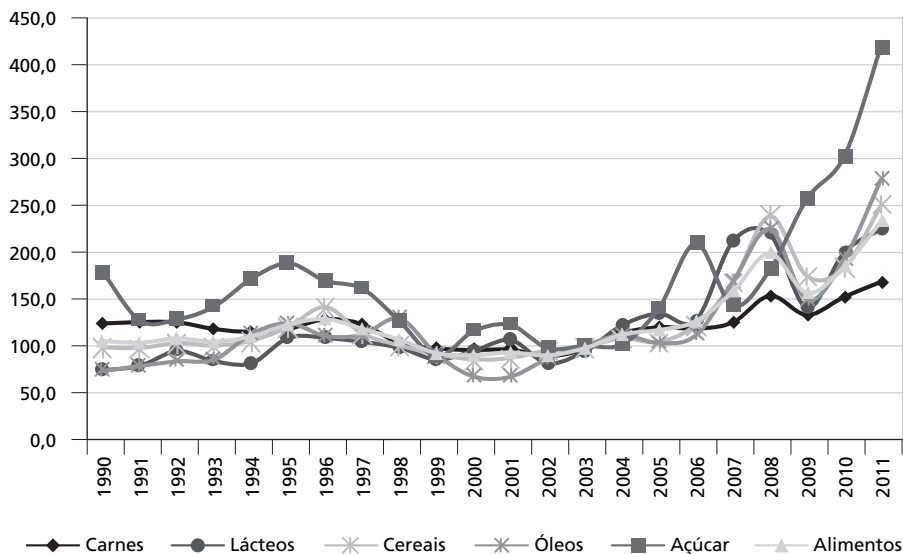
2 A TENDÊNCIA DE ALTA E A VOLATILIDADE DAS COMMODITIES: DEMANDA, CLIMA, FINANCEIRIZAÇÃO

A tendência de alta e a volatilidade dos preços das *commodities* (gráfico 1) são objeto de preocupações crescentes nos últimos anos. “Em 2006, o Índice de Preços de Alimentos da FAO estava em 122 pontos. Subiu para 214 pontos em junho de 2008; caiu para 140 em março de 2009. Bateu em 215 em dezembro de 2010” (SILVA, 2011).

Alguns fatores são apontados geralmente como causadores dessas tendências, mas há muitas controvérsias sobre o peso de cada um (SILVA, SCHETZ e TAVARES, 2008; PRATES, 2011). Uma divisão esquemática das análises sobre o peso relativo destes fatores identifica dois campos: o campo “fundamentalista” busca explicações nas condições de oferta e demanda; o outro enfatiza os efeitos da instabilidade acentuada dos mercados financeiros.

2. “Ante la falta de productos estandarizados y la ausencia de sistemas de información eficientes, el mercado de físicos descansa en un contexto de confianza y no en estándares. Mientras que en otros mercados se diferencia el maíz de alto valor agregado (como puede ser por su alto contenido de aceite, color, etc), en México los precios se siguen formando a partir del precio del maíz amarillo” (Sagarpa, 2010).

GRÁFICO 1
Índices de preços de *commodities* (2002-2004=100)



Fonte: FAO (2011).

No campo fundamentalista, há grande concordância sobre os efeitos do aumento da demanda decorrente de mudanças de padrões alimentares nos países asiáticos mais populosos, mas há divergências sobre a magnitude dos efeitos da demanda para biocombustíveis, seja para uso direto (como o milho para etanol), seja pela ocupação de terras antes utilizadas para produção de alimentos. Pelo lado da oferta, aponta-se que a produção vem crescendo, o que deveria moderar os preços, mas destaca-se o contraponto da ocorrência mais frequente de graves problemas climáticos, embora em regiões e períodos determinados.

As pressões decorrentes do crescimento acelerado da Ásia sugeriram o termo “mundo sinocêntrico”, caracterizado, entre outros fatores, pelo aumento prolongado da demanda por *commodities* em geral. No caso dos alimentos, argumenta-se que esta tendência deve persistir de forma prolongada, com as mudanças no padrão alimentar dos países em crescimento acelerado, em que se combinam a urbanização e o aumento da renda. Como se sabe, quanto menor a renda *per capita* de um país, maior a elasticidade da renda para produtos alimentares, além da maior quantidade de cereais requerida para alimentar os animais para oferta de carne.

No lado da oferta, apesar do aumento da produção de alimentos, eventos climáticos “extremos, cada vez mais frequentes, desguarnecem o cálculo econômico dos produtores e fertilizam o repasto da especulação” (SILVA, 2011).

O impacto das mudanças climáticas na agricultura tem sido bastante evidente nos últimos anos. Secas e enchentes são recorrentes em muitas áreas. Dos 37 países atualmente em crise, 22 sofreram condições climáticas adversas, e seis experimentaram um déficit excepcional na produção de alimentos/insumos (o Lesoto, a Somália, o Zimbábue, a Suazilândia, o Iraque, a Moldávia). Os outros ou enfrentaram problemas abrangentes no acesso à comida (provocados pelas mudanças climáticas, deslocamentos internos, conflitos, limitações econômicas) ou insegurança alimentar severa em algumas regiões. As perspectivas para a Etiópia, o Quênia, a Somália e o Zimbábue também são preocupantes. No longo prazo, as mudanças climáticas provavelmente reduzirão a produção global de alimentos, sustentando os preços altos por muito tempo (VIGNA, 2009).

O temor de que possa haver falta de alimentos faz com que países muito dependentes de importações realizem compras antecipadas nos mercados à vista para estoques, ou nos mercados financeiros em negociações a futuro, o que aumenta muito as pressões de demanda em determinados momentos (BID, 2011, p. 3).

O outro campo destaca a chamada “financeirização”³ das *commodities* como fator explicativo da instabilidade dos preços. Como se sabe, os preços dos alimentos passaram a ser formados cada vez mais em mercados organizados, com liquidez elevada e muito conectados com outros mercados financeiros (ações, câmbio), o que favorece a atuação de especuladores e de *traders* (grandes empresas de comercialização destes produtos) que podem operar em todos os mercados. Com isso, os preços dos alimentos passam a incorporar as expectativas voláteis sobre juros e câmbio no curto prazo, sobre tendências mais longas, como a depreciação do dólar e a possível valorização de outras moedas, e sobre a rentabilidade dos ativos financeiros em geral. Schulmeister (2009) propõe a expressão “hipótese *bull-bear*”⁴ espaço para caracterizar os efeitos da volatilidade dos mercados financeiros sobre os preços das *commodities* nos mercados à vista.

Com a desregulamentação financeira e a ampla interconexão entre os mercados, as *commodities* passaram a ser objeto dos movimentos especulativos, acompanhando as intensas flutuações de preços dos ativos financeiros e das moedas.

A financeirização dos mercados de *commodities* decorreu da incorporação das bolsas de valores e mercados de balcão que negociam derivativos vinculados a esses bens pelo processo de globalização financeira. Historicamente, esses derivativos eram utilizados como instrumento de *hedge* contra a alta volatilidade dos preços desses bens pelos chamados investidores comerciais (produtores e indústrias consumidoras).

3. O termo financeirização é utilizado aqui para indicar apenas a forte interconexão dos mercados especulativos com os mercados de *commodities*. Como se sabe, na literatura de economia o termo tem acepções que apontam para um alegado predomínio crescente da atividade financeira sobre a produção de bens e serviços.

4. No jargão do mercado de ações dos EUA, *bull* designa as expectativas alistas e *bear* designa as baixistas.

A partir do início dos anos 1990, os investidores financeiros (ou não comerciais) passaram a tratar esses bens como uma nova classe de ativo financeiro, ao lado de ações, títulos e imóveis. Num primeiro momento, quando a participação desses instrumentos nos portfólios de fundos de investimento (sobretudo, fundos *hedge*) ainda era pequena, as aplicações nos mercados de *commodities* despontaram como uma ótima alternativa de diversificação de risco devido à baixa correlação histórica com o rendimento dos títulos e ações. (...) Após a eclosão da crise *subprime*, as aplicações nesses mercados ganharam impulso adicional devido à estratégia de vários fundos de investimento de perfil mais especulativo de mitigação das perdas nas demais classes de ativos financeiros mediante o aumento de suas posições em derivativos vinculados a *commodities*, que impulsionou, sobretudo, as cotações dos cereais e do petróleo na Bolsa de Chicago (PRATES, 2011, p. 12-13).

Na mesma linha, Mayer (2010) argumenta que as motivações para operar com *commodities* estão relacionadas ao fato de que, no longo prazo, pode ser obtido o mesmo retorno médio da aplicação em ações, mas com volatilidade menor.

Outro estímulo é a relação dos mercados futuros de *commodities* com a inflação:

Ao contrário de ações e títulos, contratos futuros de *commodities* têm também boas propriedades de *hedge* contra a inflação, já que seu retorno está correlacionado positivamente com ela. Estes contratos representam apostas sobre os preços futuros de matérias-primas, como energia e alimentos, que têm grande peso na cesta de bens que compõem os índices de preços. Além disso, uma vez que refletem informações sobre mudanças esperadas nos preços das *commodities*, os preços futuros sobem e descem de acordo com as flutuações das expectativas sobre a inflação futura (MAYER, 2010, p. 77).

Dessa maneira, as aplicações em *commodities* foram uma alternativa mais rentável, principalmente após a crise das empresas “ponto com” de 2000, e ainda mais na fase inicial da crise *subprime*, entre meados de 2007 e setembro de 2008.

Schulmeister (2009) também concorda que as hipóteses *bull bear* explicam melhor as altas das *commodities* que as hipóteses fundamentalistas, inclusive porque a produção de alimentos bateu recordes em 2007, o que deveria ter inibido a elevação dos preços.

A especulação financeira entrou na pauta do G20 financeiro, com a sugestão de medidas para conter a especulação com as *commodities*, propostas pelo presidente da França, Nicolas Sarkozy, além da “reorganização” do sistema monetário internacional (NETTO, 2011).

Além desse conjunto de fatores, a análise da formação de preços deve incluir a questão dos efeitos dos subsídios prolongados dos países centrais a seus produtores, que deprimem os preços e levam à desorganização das estruturas

produtivas de muitos países agrícolas. Em 2008, os preços dos alimentos caíram, mas a fome se agravou, porque pequenos produtores endividados não tinham mais condições de comprar sementes e fertilizantes (CHADE, 2009, p. 32; THE ECONOMIST, 2010). Sem o apoio de seus governos, os pequenos produtores dos países mais pobres não conseguem incentivos suficientes para produzir, nem são beneficiados quando ocorrem altas dos preços.

A esses fatores somou-se a busca de substituir energia fóssil por biocombustíveis, com a alta do petróleo e a preocupação global com o meio ambiente. A crise das tortilhas colocou em destaque o confronto entre entidades e organizações internacionais que questionam a produção dos chamados “combustíveis verdes”, de um lado, e países produtores de biocombustíveis e empresários produtores de etanol nos Estados Unidos, de outro.

A controvérsia sobre a questão é ampla. A FAO questiona os elevados subsídios dos países ricos para a produção de biocombustíveis, que utilizam 5% da produção de cereais e contribuem para a elevação dos preços (CHADE, 2009, p. 25). Os artigos *How Biofuels Could Starve the Poor*, de Runge e Senauer, e *Food for Fuel?*, com a participação de Dashle, ambos publicados na *Foreign Affairs*, em 2007, responsabilizaram fortemente os biocombustíveis pela alta dos preços dos alimentos.

A polêmica cresceu com o artigo de Chakraborty (2008), no *The Guardian*, afirmando que um documento reservado do Banco Mundial atribuía aos biocombustíveis a alta de 75% nos preços dos alimentos. Contudo, Ferran Tarradellas, do Comitê de Indústria do Parlamento Europeu, afirmou que o suposto relatório teria sido recusado pelo banco e que o relatório afinal adotado indicava a alta do petróleo como o principal responsável pelos problemas (CORREIO DO PATRIOTA, 2008).

Outro estudo, do International Food Policy Research Institute (IFPRI), produzido por Mark Rosegrant (*apud* VON BRAUN, 2008), admite que o impacto dos biocombustíveis teria sido de 30% na média ponderada dos preços dos grãos e de 39% no caso do milho, o maior aumento entre os grãos. Este mesmo estudo apresenta dois cenários futuros:

- a) com base nos planos dos atuais produtores de biocombustíveis e na identificação dos países de elevado potencial para produção, esse impacto seria de 26% no milho e 18% em sementes oleaginosas em 2020; e
- b) com base em uma expansão mais drástica dos biocombustíveis, assumindo-se uma duplicação da taxa de expansão da produção sobre os níveis do primeiro cenário, o preço do milho subiria 72% e o de sementes oleaginosas aumentaria 44%.

As análises variam muito, pela diversidade de enfoques e também pela diversidade de interesses envolvidos. Para Machado (2008), o debate é condicionado por grupos contrários à produção dos biocombustíveis, desde os interesses ligados ao petróleo até “dirigentes do Banco Mundial, FMI, Nações Unidas e União Europeia, todos apontando o dedo acusador ao desvio das lavouras para a produção de etanol e daí à inflação da comida”. O autor aponta ainda a ação de lobistas contratados pela Grocery Manufacturers Association (GMA), que reúne grupos poderosos no setor de alimentos e bebidas – Coca-Cola, Nestlé, Campbell, Sara Lee, Procter & Gamble e Unilever.

Acusar o etanol pela crise se transformou em algo passional. Nem mesmo dentro da ONU os especialistas se entendem. O britânico John Holmes defendeu o etanol, enquanto outra facção da entidade defendeu uma moratória à produção do biocombustível. A ONU acabou admitindo que a produção de etanol seria uma das responsáveis pela crise, mas apenas as produções subsidiadas, ou seja, a americana (a partir do milho) e a europeia (a partir de grãos). Por isso a entidade pediu que os países ricos contivessem o subsídio ao setor. Nenhum governo, porém, deu ouvidos à ONU (CHADE, 2009, p. 26).

Vale acrescentar que o Brasil procurou se defender das críticas do impacto do etanol na produção de alimentos alegando que sua produção tem como fonte a cana-de-açúcar, capaz de gerar combustível com eficiência bem mais alta e custos bem inferiores ao etanol de milho.

Ainda assim,

Existe o risco de que a demanda elevada por etanol poderia estimular agricultores maiores a mudar a sua produção de alimentos para a cana-de-açúcar para abastecer a indústria de etanol. São Paulo, o maior produtor de cana-de-açúcar e etanol entre os estados brasileiros, conheceu um aumento de mais de 300.000 ha de cana-de-açúcar no ano passado. Ao mesmo tempo, a área destinada a outras culturas foi reduzida por aproximadamente 170.000 ha. Embora a cana-de-açúcar não seja tão crítica para a segurança alimentar quanto o milho, o trigo ou o arroz, a probabilidade de emergência de uma concorrência em relação aos insumos para a produção (terra, água, fertilizantes) poderia levar a uma diminuição na produção de alimentos. Portanto, a regulamentação e o zoneamento agroecológico são fundamentais no Brasil para evitar a reconversão das áreas de produção de alimentos em produção de cana-de-açúcar (VIGNA, 2009).

No início de 2010, a Agência de Proteção Ambiental (EPA) dos Estados Unidos, com o auxílio do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône), divulgou resultados de uma pesquisa que classificam o etanol da cana-de-açúcar como um “biocombustível avançado”, o qual reduz a emissão de dióxido de carbono (CO₂) em 61% comparado à gasolina, contribuindo para a redução das emissões de gases estufa.

Na seção 4 se verificarão os argumentos de defesa dos produtores dos biocombustíveis em relação a essas acusações, mas antes disso se discutirá como o México se tornou importador do item básico de sua alimentação.

3 MÉXICO: DEPENDÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS, PRODUÇÃO DE MILHO E PROBLEMAS NOS MERCADOS DOMÉSTICOS

3.1 Adesão ao Nafta⁵ e efeitos dos subsídios nos EUA na produção de milho mexicana

As avaliações críticas sobre os efeitos do Nafta destacam o empobrecimento dos produtores mexicanos pela concorrência do milho fortemente subsidiado nos EUA, sendo que estes tipos de subsídios são condenados pela Organização Mundial do Comércio (OMC).⁶ Calcula-se que o preço do milho tenha caído 70% em consequência de tais medidas, o que tornou inviável sua produção pelos agricultores mexicanos. A pressão do milho importado desestimulou e empobreceu os pequenos agricultores (SUBSÍDIOS..., 2003) e provocou forte redução do emprego rural (AUDLEY *et al.*, 2004, p. 17, 20).

O tratado de livre-comércio permitia ao México manter a proteção do mercado por quinze anos, mas a demanda crescente levou o governo a liberalizar as importações logo nos primeiros anos do acordo (UNITED STATES, 2009a). A importação ficou muito acima da cota estabelecida no Nafta em quase todos os anos a partir de 1994 (gráfico 2), e as importações passaram a representar um quarto da oferta entre 2005 e 2008 (tabela 1).

As perdas do México provocadas por subsídios e outras práticas comerciais dos EUA teriam atingido US\$ 11,1 bilhões de 1990 a 2008, segundo Wise (2009, p. 23).

Assumindo que os preços aos produtores mexicanos estavam deprimidos na mesma percentagem que as margens de *dumping* praticadas, os baixos preços das exportações causaram perdas de cerca de US\$ 9,7 bilhões de 1997-2005, pouco mais de US\$ 1 bilhão por ano, aos produtores mexicanos de milho, soja, trigo, algodão e arroz. O milho apresentou as maiores perdas. A média de margens de *dumping* de 19% contribuiu para o aumento de 413% nas exportações dos EUA

5. Sobre os objetivos do México com o Nafta, ver, por exemplo, Moreno-Brid (2009).

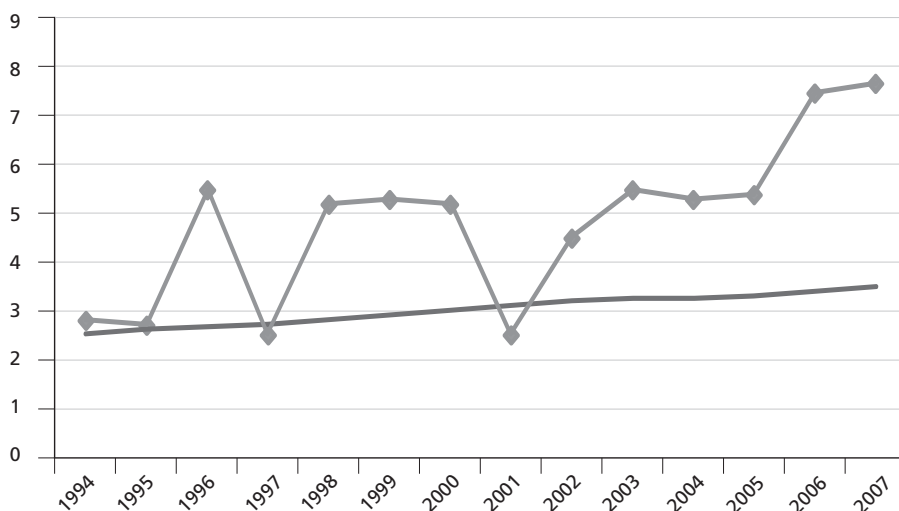
6. Os subsídios domésticos são medidas com a finalidade de auxílio ou proteção ao produtor nacional, por meio de garantias de preços ou pagamentos aos produtores. Eles são divididos em três tipos de "caixas": amarela, verde e azul. Na caixa amarela encontram-se os subsídios que mais prejudicam o mercado: políticas de preço mínimo, crédito subsidiado de custeio, investimento e comercialização, isenções fiscais, pagamentos complementares. Na caixa azul estão os pagamentos diretos e programas condicionados a mecanismos de limitação de produção, sendo estes detentores de menor impacto negativo sobre o comércio. Na caixa verde, por seu turno, estão os subsídios que supostamente não distorcem o mercado, tais como os programas de infraestrutura, pesquisa, serviços sanitários e fitossanitários, reforma agrária, pagamentos diretos desvinculados da produção. Os subsídios praticados nos EUA eram do tipo caixa amarela. Com a Farm Bill de 2008, o montante global de subsídios continuou praticamente o mesmo, entretanto houve uma migração dos subsídios do tipo caixa amarela para subsídios do tipo caixa azul e verde.

e para o declínio de 66% nos preços reais ao produtor no México, do início dos anos 1990 a 2005. O custo estimado para os produtores mexicanos decorrente do *dumping* no preço do milho foi de US\$ 6,5 bilhões nos nove anos de 1997 a 2005, perda média de US\$ 99 por hectare por ano, ou US\$ 38 por tonelada. (WISE, 2009, p. 4).

GRÁFICO 2

Importações de milho originadas dos Estados Unidos e cota estabelecida pelo TLCAN (1994-2007)

(Em milhões de toneladas)



Fonte: México (2007, p. 10).

TABELA 1

Comércio exterior e segurança alimentar do milho

(Em milhões de toneladas)

Ano	Comércio exterior			Oferta nacional	Consumo aparente	Consumo per capita (kg)	Índice de segurança alimentar (%)
	Produção	Importação	Exportação				
2000	17,56	5,33	0,0058	22,89	22,88	232,00	77
2001	20,13	6,14	0,0074	26,27	26,27	263,00	77
2002	19,30	5,50	0,1640	24,80	24,63	244,00	78
2003	20,70	5,74	0,0066	26,44	26,43	259,00	78
2004	21,69	5,52	0,0071	27,21	27,20	264,00	80
2005	19,34	5,74	0,0530	25,08	25,03	243,00	77
2006	21,89	7,61	0,0184	29,50	29,48	279,00	74
2007	23,51	7,95	0,2640	31,47	31,20	293,00	75
2008	25,12	8,20	0,2350	33,32	33,09	310,00	75

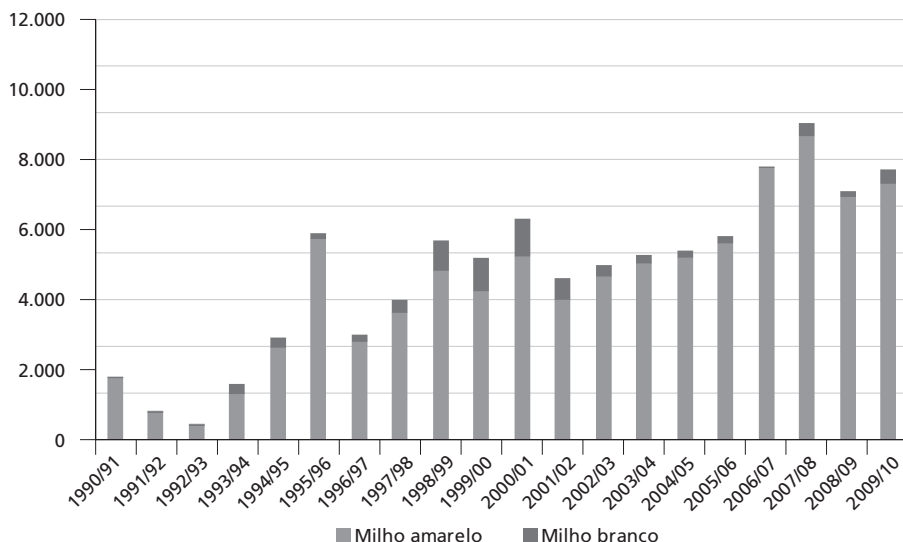
Fonte: México (2009, p. 2).

A produção de milho no México cresceu 73% depois do Nafta, em relação à média de 1984-1993, impulsionada por aumento de plantações irrigadas. Ainda assim, o governo mexicano teve de ultrapassar as quotas de importação definidas no Nafta, especialmente em relação ao milho amarelo, utilizado na alimentação de gado, e de produtos de amido (gráfico 3), como ressaltado anteriormente.

GRÁFICO 3

Exportações de milho dos Estados Unidos para o México (1991-2008)

(Em toneladas métricas)



Fonte: ERS/USDA Feed Grains Database.

O México é praticamente autossuficiente na produção de milho branco e é dependente de importação de milho amarelo (MEXICO, 2007, p. 6). O milho branco, utilizado principalmente para fazer tortilhas e outras comidas para consumo humano, representa menos de 5% das exportações americanas. Contudo, com o crescimento do consumo pecuário, em 2006, mais de 1 milhão de toneladas de milho branco teve como destino a alimentação animal. Por outro lado, entre 1995 e 2008, o consumo anual *per capita* de tortilhas caiu de cerca de 120 kg para aproximadamente 80 kg (ARREOLA, 2008 *apud* UNITED STATES, 2009a). Isto fez com que as exportações de milho branco dos EUA para o México diminuíssem quase sem interrupção entre 2000 e 2007. Em 2008, porém, as exportações da qualidade branca atingiram 528 mil toneladas, o nível mais alto desde 2002 (UNITED STATES, 2009a).

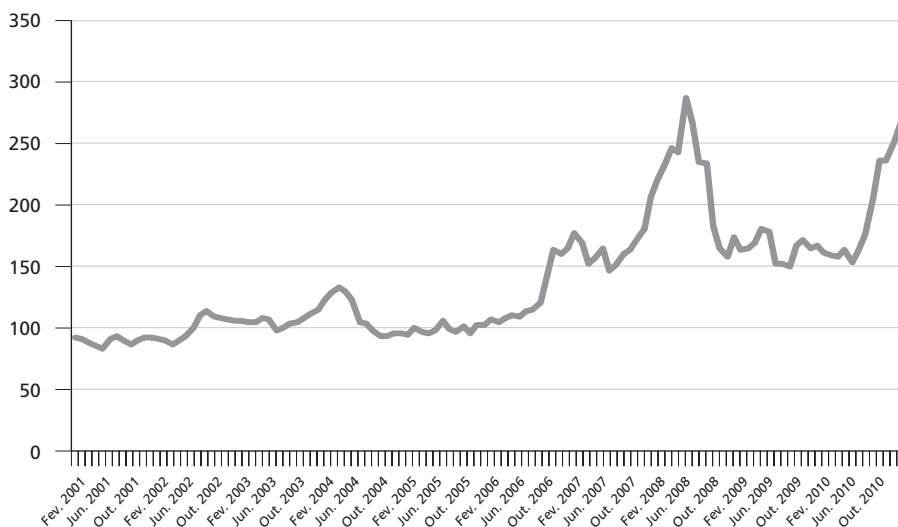
As divergências sobre os efeitos do Nafta persistiram diante da forte alta dos preços em 2007 e começo de 2008:

Para alguns economistas, acusar o NAFTA é um paradoxo: graças ao tratado, argumentam, Calderón foi capaz de importar com urgência grandes quantidades de milho em 2008 (...). O IATP [Instituto de Política Agrícola e Comércio] não endossa esse argumento no todo, mas destaca que a explosão dos preços pode ajudar os agricultores mexicanos a recuperar alguma competitividade e aumentar a produção. Cerca de 2 milhões de novos acres de milho devem ser semeadas este ano (DENIS, 2007).

3.2 A crise de 2007

O preço das tortilhas saltou de US\$ 5,00 em janeiro de 2006 para até US\$ 20,00 um ano depois, quando houve os protestos populares e o governo optou pelo tabelamento a US\$ 8,50, no (AEPT), justificado pela necessidade de manter preço justo para a população, combater a especulação e assegurar o abastecimento. Vale observar que o Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM) apresenta dados dos preços médios das tortilhas apenas a partir de 2007 e para janeiro daquele ano os dados apontam preço médio em torno de US\$ 14,00. Os preços variam entre os estados e os níveis de US\$ 20,00 teriam sido os preços máximos em alguns deles.

GRÁFICO 4
Preço do milho
(Em US\$ por tonelada métrica)



Fonte: USDA Market News *apud* Index Mundi (2011).
Elaboração dos autores.

O preço do milho apresentou movimento diferente. Segundo o CEFAP, o milho subiu de US\$ 2,10 dls/bu em maio de 2000 para US\$ 3,51 dls/bu em junho de 2007, 67,1% em sete anos. De agosto de 2007 a abril de 2008 a alta foi de 57,9%, com pico de US\$ 5,48 dls/bu em junho de 2008, 68% acima de agosto de 2007 (como nos demais mercados, houve forte queda a partir de meados de 2008 e em outubro o milho voltara a US\$ 3,99 dls/bu – queda de 27,2% abaixo do pico de junho). Assim, o salto do preço das tortilhas ocorreu muito antes da forte alta do milho, que se estendeu até meados de 2008, como se vê no gráfico 4.

Porém, mesmo com a forte queda do preço do milho em 2008 (gráfico 4), o preço das tortilhas ficou em US\$ 9,17, bem acima dos níveis anteriores à alta de 2007 (SNIIM, 2010). As fortes divergências entre os preços das tortilhas e do milho podem ser atribuídas a diferenças nas estruturas de mercado, com elevada concentração de empresas na farinha de milho e alta participação de produtores de pequeno porte nas tortilhas.

A combinação dessas estruturas de mercado diferenciadas ajudaria a explicar, ao menos em parte, as diferenças nas tendências de preços: a alta dos preços teria sido induzida por uma elevação nos preços da farinha de milho, promovida pelas grandes empresas do setor, em que a comercialização é dominada por apenas três empresas (SAGARPA, 2010, p. 175). Pelos dados de Quintanilla (2008, p. 81), há no setor apenas 48 empresas, das quais 22 concentram 95% do emprego e 99% do valor adicionado e apenas uma delas, a Gruma, comercializa 60% do total.

No segmento da produção e venda de tortilhas, a tendência deveria ser de preços alinhados com a farinha e com outros custos impostos ao setor. Trata-se de setor com número expressivo de estabelecimentos de pequeno porte, facilidade de entrada de novos produtores e concorrência de outros produtos. Basta lembrar que, como já mencionado, o consumo de tortilhas recuara 10% nos dez anos anteriores à crise, devido à substituição por outros produtos em virtude da elevação da renda *per capita* e da eliminação dos subsídios aos preços (GILES, 2008).

A produção de produtos de panificação e tortilhas gera 425,4 mil postos de trabalho e reúne 121 000 unidades econômicas, 28% da produção total de manufaturas e 84% do subsetor da indústria de alimentos. Este ramo é caracterizado por empresas familiares, com unidades produtivas de pequeno porte. As tortilhariás são geralmente menores que as panificadoras e ambas utilizam como matéria-prima grãos (milho e trigo) processados inicialmente pela indústria de farinha, com o processo de moagem, que a distribui em seguida para as tortilhariás e panificadoras (SAGARPA, 2010, p. 147).

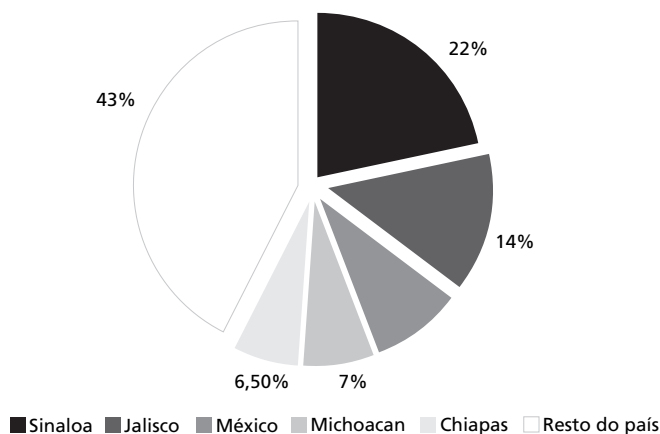
Apesar disso, a empresa Gruma tem forte presença na venda de tortilhas, com 738 mil toneladas anuais, além de outros itens de alimentação, derivados de milho e de trigo (QUINTANILLA, 2008, p. 81), o que sugere uma estrutura de mercado em que há também produtores de grande porte e número elevado de produtores muito pequenos.

Há outros problemas a considerar na formação de preços das tortilhas. Para a Comissão Federal de Concorrência (CFC, 2010), há diversas barreiras regulatórias municipais, inclusive com limitações ao número de tortilhariarias e distância mínima entre elas.

Outro problema é a concentração regional da produção de milho nos estados de Sinaloa e Jalisco (gráfico 5). Os demais estados mexicanos enfrentam custos de transporte e de armazenamento, com estrutura precária nos dois setores no México. Há também os efeitos da alta de petróleo. Os caminhões ganharam quota de mercado nas exportações dos EUA para o México, em detrimento do transporte marítimo e ferroviário, devido à maior flexibilidade permitida pela rede viária mais extensa (SALIN, 2010).

GRÁFICO 5

Principais estados produtores de milho branco no México



Fonte: México (2009, p. 1).

4 ESTADOS UNIDOS: SUBSÍDIOS E BIOCOMBUSTÍVEIS

4.1 As políticas de apoio à produção de milho nos EUA

A produção de milho e de etanol nos Estados Unidos é concentrada no “Corn Belt” (“cinturão do milho”) que reúne os estados de Iowa (IA), Indiana (IN), Illinois (IL), Missouri (MO) e Ohio (OH), além de partes de Dakota do Sul

(SD), Nebraska (NE), Kansas (KS), Minnesota (MN), Wisconsin (WI), Michigan (MI), e Kentucky (KY). O seu conjunto é representado pela National Corn Growers Assotiation (NCGA). Fundada em 1957, ela é uma federação de estados, organizados em conselhos e comissões, que tratam do desenvolvimento e da implementação de programas e políticas na questão agrícola do milho no nível nacional para auxílio à proteção e maximização dos interesses dos produtores. A manutenção do protecionismo agrícola, apesar de ter surgido da necessidade de compatibilizar comida barata e renda aceitável aos agricultores, manteve-se pela forte influência política destes estados, principalmente porque as eleições congressuais são distritais, gerando, muitas vezes, ações mais paroquialistas.

Esses interesses já eram protegidos antes de a NCGA existir. O padrão protetor agrícola nos Estados Unidos teve o Agricultural Adjustment Act (AAA) de 1933 como um marco, voltado para restringir a oferta e assim aumentar os preços para sete *commodities* básicas. As leis que o sucederam, apesar de algumas mudanças, consolidaram esta política agrícola no New Deal. A Commodity Credit Corporation, também criada em 1933, foi outro instrumento que possibilitou ao governo influenciar a oferta e os preços de mercado dos produtos por meio de *nonrecourse loans* (LIMA, 2008, p. 33) Dessa maneira, ajuda a manter o abastecimento equilibrado e adequado das *commodities* agrícolas e participa na sua distribuição, sendo autorizada a comprar, vender, emprestar, fazer pagamentos e outras atividades, para aumentar a produção, estabilizar os preços e facilitar a comercialização de produtos agrícolas.

Isso porque, segundo Wise (2009, p. 8), o problema da superprodução, com ciclos altos e baixos, era praticamente inerente à produção agrícola nos Estados Unidos. Com a instituição do Departamento de Agricultura – USDA buscou-se o gerenciamento e o equilíbrio da oferta e da demanda. Foi estabelecido preço mínimo dos alimentos, reservas para produção excedente, além de programas que tiravam terras do cultivo. Estas medidas teriam o objetivo de gerar preços de mercado justos aos agricultores, comprando o excedente quando a produção fosse elevada e vendendo para o mercado quando a produção fosse baixa.

As questões centrais que vão formatar esse padrão protecionista estão focadas na preservação da renda do setor agrícola, na busca de ganhos de produtividade e de preços baratos ao consumidor e na prevenção de superoferta de alimentos. Este sistema de gestão da oferta foi a base para a política agrícola dos EUA até 1996, embora as reformas do início da década de 1970 tenham enfraquecido progressivamente estas políticas. A Lei Agrícola de 1996, popularmente conhecida como Freedom to Farm Act, representou o término da gestão de oferta. “*Freedom*” no título refere-se à dissociação entre pagamentos do governo e decisões de produção. A partir de então, os agricultores deveriam tomar as decisões de plantio em resposta não aos incentivos governamentais de controle dos preços, mas aos sinais do mercado, apesar de receberem “pagamento direto”

do governo, os quais levaram em conta sua produção histórica. Dessa forma, estes pagamentos foram considerados menos distorcivos e mais pró-mercado, pois o mercado é quem deveria definir preços e evitar a superprodução. Na prática, o programa criou uma crise imediata. Milhões de hectares de terras mantidos fora da agricultura voltaram para a produção e os preços despencaram, com risco de uma crise bancária rural (WISE, 2009).

O resultado da crise foi um conjunto de pagamentos de emergência para agricultores, a fim de compensar os preços baixos, os chamados *market loss assistance payments*, incorporados na Farm Bill de 2002 como pagamentos anticíclicos. Estes pagamentos foram combinados com *loan deficiency payments*, baseados nos preços e na produção de uma determinada cultura. Estes dois programas, juntamente com os pagamentos diretos, formaram a base do subsídio agrícola pós-1996.

A Lei Agrícola nos Estados Unidos, a Farm Bill, é votada de cinco em cinco anos. Em 2002 muitas foram as críticas apresentadas pelos organismos internacionais em relação a sua política protecionista, sendo que no caso do milho os subsídios eram dez vezes superiores ao orçamento agrícola total (VIGNA, 2008).

Mesmo com as denúncias, subsídios adicionais foram incorporados, por exemplo, para fornecimento de irrigação, energia, seguro agrícola, conservação do solo, bem como para o etanol (a partir de 2001). O resultado foi um aumento nos pagamentos de mercadorias de seus níveis pré-1996, cerca de US\$ 10 bilhões por ano, para cerca de US\$ 20 bilhões por ano (WISE, 2009). Estes subsídios foram renovados e mais uma vez ampliados na Farm Bill de 2008, na qual os biocombustíveis continuaram em destaque:

Em maio de 2008, o Congresso dos EUA aprovou o *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*, a nova lei agrícola que irá acelerar a comercialização de biocombustíveis avançados, incluindo o etanol celulósico, incentivar a produção de culturas de biomassa e expandir o atual Programa de Energia Renovável e Eficiência Energética. A Seção 9003 prevê subvenções que cobrem até 30% do custo de desenvolvimento e construção de biorrefinarias de demonstração de dimensão comercial para a produção de “biocombustíveis avançados”, que inclui, essencialmente, todos os combustíveis que não são produzidos a partir de amido de semente de milho. A nova Lei permite também a garantia de empréstimos de até US\$ 250 milhões para a construção em escala comercial de biorrefinarias para a produção de biocombustíveis avançados (U.S. DEPARTMENT OF ENERGY, 2008).

Porém, deve-se ressaltar que o ônus desses subsídios passou dos consumidores para os contribuintes, o que representou um enorme benefício para os interesses do agronegócio. Isto porque a maioria das culturas nos EUA não é vendida como alimento diretamente para os consumidores, mas como matéria-

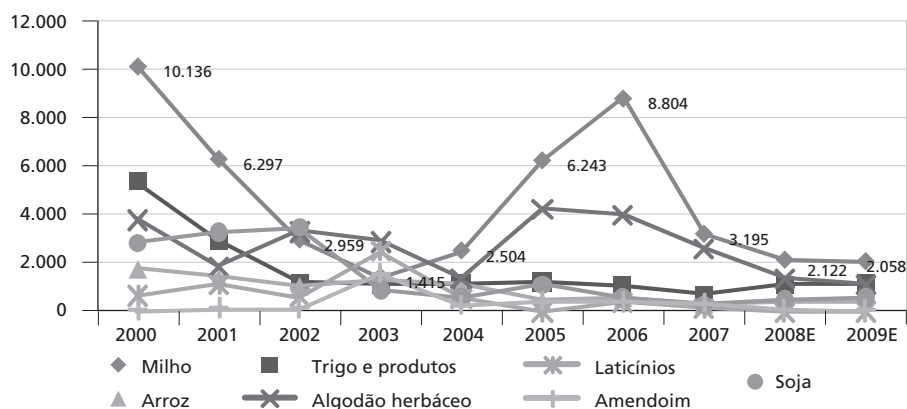
prima para agronegócios, empresas de alimentos, fabricantes de roupas, e outros. Estes subsídios resultaram em oferta estável de matérias-primas a preços baixos para os empresários (WISE, 2009, p. 8).

De todo modo, segundo o Environmental Working Group, de 1995 a 2009 os subsídios ao milho somaram US\$ 73,8 bilhões, na forma de pagamentos diretos, seguros para colheitas, empréstimos, pagamentos contracíclicos. Os programas mais importantes foram: Production Flexibility (US\$ 16,3 bilhões), Loan Deficiency (US\$ 13,5 bilhões), Direct Payments (US\$ 12,9 bilhões), Crop Insurance Premium Subsidies (US\$ 11,6 bilhões), Market Loss Assistance (US\$ 8,5 bilhões) e Counter Cyclical Payment (US\$ 5,4 bilhões). Além disso, o setor do milho é um dos que mais se beneficiam da Commodity Credit Corporation (CCC) (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Programa CCC – Desembolsos líquidos por commodities selecionadas (2000-2009)

(Em US\$ milhões)



Fonte: United States (2008).

Elaboração dos autores.

Obs.: E = Estimativa.

Com esses incentivos, a produção de milho, segundo o National Agricultural Statistics Service (NASS) do USDA, apresentou um excepcional aumento em 2007, parcialmente compensado por uma redução em hectares de soja no Cinturão do Milho e Great Plains, assim como menos hectares de algodão e de arroz no Delta e no Sudeste. A expectativa dos agricultores era de plantar 67,1 milhões de hectares de soja, sendo este o total mais baixo desde 1996 – diminuição de 8,4 milhões de hectares (ou 11%) a partir de 2006. A área plantada de algodão também diminuiu, totalizando 12,1 milhões de hectares, ou seja, 20% menos a partir de 2006.

Ainda segundo o NASS, já em 2009 os produtores de milho pretendiam plantar 85 milhões de acres. Isto significa um recuo de 1% em relação ao ano anterior e 9% a menos que 2007. Mesmo assim esta continuaria a ser a terceira

maior área plantada desde 1949. Os maiores declínios foram em Dakota do Norte e Colorado, com 250 mil e 200 mil hectares, respectivamente. Na Califórnia foram 120 mil hectares a menos que no ano anterior, enquanto os produtores em Iowa, Michigan, Minnesota, Pensilvânia e Texas pretendiam diminuir 100 mil hectares da área plantada de milho. Os maiores aumentos foram esperados em Missouri, até 250 mil hectares; Dakota do Sul, até 150 mil hectares; e Illinois, até 100 mil hectares.

Na análise da produção de milho nos Estados Unidos de 2005 a 2009, verifica-se que no Corn Belt estão apenas considerados os principais estados, que concentram em média 44% da produção. A produção total do país atingiu 93,527 mil acres, aumento de quase 20% em relação ao ano anterior. Por sua vez, nos anos de 2008 e 2009 houve uma diminuição desta área plantada, segundo o NASS e o USDA.

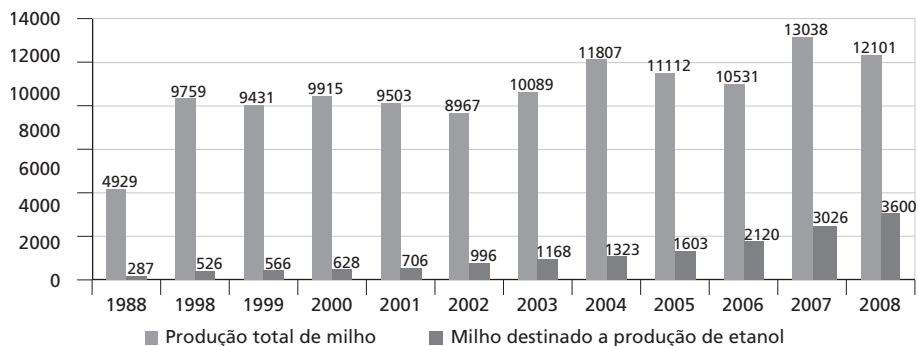
4.2 Os incentivos à produção de etanol

Com a demanda de biocombustíveis, os produtores passaram a pressionar o governo a fim de obterem incentivos maiores ao desenvolvimento de tecnologia para uma produção mais eficiente de etanol a partir do milho. Em outubro de 2004, o presidente George Bush assinou a lei HR 4520, o American Jobs Creation Act of 2004 (JOBS Bill), que criou o Volumetric Ethanol Excise Tax Credit (VEETC). Este é um programa de crédito fiscal relativo à mistura de etanol com gasolina, sendo atribuído um crédito de US\$ 0,51 para cada galão de etanol misturado à gasolina. Além disso, existe uma proteção tarifária de US\$ 0,54 por galão importado. Na Farm Bill de 2008, o VEETC foi reduzido a US\$ 0,45 por galão.

Com base no gráfico 7, pode-se dizer que, em 2006, 20% da produção de milho foi utilizada para o uso de etanol nos Estados Unidos. Em 2007 esta proporção aumentou para 23% e, em 2008, para aproximadamente 30%. Isto vale dizer que a produção de milho destinada ao etanol representou cerca de 12% da produção mundial de milho (SILVA, SCHETZ e TAVARES, 2008).

A tabela 2 ilustra a alta correlação entre os estados produtores de etanol e a captura da maior parte dos subsídios federais ao milho, medido pelo Environmental Working Group. Os dez estados com maior capacidade de produção de etanol recebem mais de 80% de todos os subsídios federais ao milho, superando a média nacional. O caso mais extremo é Illinois, cujos agricultores recebem cerca de 30% de subsídios por hectare a mais do que a média nacional. Iowa não fica muito atrás, com 23% a mais do que a média. Nebraska, que tem capacidade de produzir etanol (2ª lugar no *ranking*) maior que Illinois, não recebe tantos subsídios. Até Indiana, no 6º lugar do *ranking*, recebe mais incentivo. Mais uma vez isto só é compreensível em função dos lobistas das associações destes estados do Corn Belt.

GRÁFICO 7

Produção total de milho nos Estados Unidos e produção de milho destinada a etanol (1988-2008)(Em milhões de *bushels*)

Fonte: National Corn Growers Association (2009) e United States (2009b).

TABELA 2

Diferenças na captura de subsídios entre os estados que mais produzem etanol nos Estados Unidos (1994-2004)

Estado	Produção de etanol		Captura dos subsídios federais ao milho			
	Capacidade (mmgy)	Ranking nacional	Participação no total nacional (1994 - 2004) (%)	Ranking	Subsídio ao milho/ acre de milho plantado	Subsídio/média de acres (%)
Iowa	1962	1	19	1	68,32	123
Nebraska	1051	2	12	3	58,68	106
Illinois	881	3	16	2	71,4	128
South Dakota	703	4	4	8	37,2	67
Minnesota	594	5	10	4	52,23	94
Indiana	392	6	8	5	65,82	118
Kansas	268	7	3	9	65,82	92
Winsconsin	228	8	4	7	51,1	88
Michigan	207	9	3	11	48,89	97
Missouri	155	10	3	10	53,82	91
Total top 10	6,44		81		59,83	108
Nacional					55,6	100

Fonte: IISDA (2007). United States (2006b), Environmental Working Group's Farm Subsidy Database e United States (2006a).

Pelos estudos específicos da LECG Corporation, empresa de consultoria e assessoria especializada, a Renewable Fuels Association demonstra como a indústria do etanol contribui na economia estadunidense: em 2007, o número de empregos gerados pela indústria do etanol no setor do milho foi de 84.191, passando a representar 43% do total dos empregos criados por esta indústria. Mas, no saldo total, seriam gerados mais de 230 mil empregos da cadeia produtiva do etanol.

A combinação de gastos para as operações anuais, o transporte de etanol e de capital gastos para as novas instalações em construção teria adicionado US\$ 47,6 bilhões ao produto nacional bruto (PNB).

Assim, esse estudo afirma que a indústria do etanol teria se autofinanciado em 2007. A renda familiar agregada ao PNB teria sido de aproximadamente US\$ 4,6 bilhões. Todos os 6,5 bilhões de litros produzidos em 2007 foram comercializados, o que gerou um custo estimado de US\$ 3,4 bilhões relacionados aos dois principais incentivos federais, o VEETC e o Small Ethanol Producer Tax Credit.⁷ Com isso, a indústria do etanol teria gerado um superávit de US\$ 1,2 bilhão para o Tesouro Federal. Além disso, teria gerado cerca de US\$ 3,6 bilhões de receita adicional para os governos estatais e locais. Logo, segundo o estudo da LECG, o etanol reduziria a dependência do petróleo importado e diminuiria o déficit comercial dos EUA. Vale dizer que a produção de quase 6,5 bilhões de galões de etanol teria significado que os EUA precisaram importar menos 228,2 milhões de barris de petróleo em 2007 direcionados à produção de gasolina, o que equivale a aproximadamente 5% do total de importações de petróleo bruto pelo país. Eis a relevância econômica do setor do milho e do etanol nos Estados Unidos.

Como resposta aos vários ataques do dilema *biocombustíveis versus alimentos*, a NCGA tem se mobilizado e chamado seus membros à ação para se comunicarem diretamente com as empresas alimentícias envolvidas no GMA, as quais atacam o milho dos agricultores e a produção de etanol dos Estados Unidos. A NCGA aponta três empresas principais: General Mills, Kraft Foods e Lakeside. Os membros da NCGA argumentam que os grãos mais utilizados para consumo humano são o trigo e o arroz, produtos que não são utilizados para produção dos biocombustíveis, mas também tiveram seus preços aumentados no período de estudo. Somente 10% do milho dos Estados Unidos é utilizado em produtos para alimentação humana, tais como xarope de milho, amido e cereais. Eles também afirmam que a produção de milho hoje é maior do que em qualquer período, sendo a escassez de milho algo impensável. A produção de etanol separaria o amido de outros componentes, os quais, mesmo que em menores volumes, ainda possuem proteína e outros nutrientes que podem ser aproveitados. Uma questão que não pode ser deixada de lado é que os agricultores têm buscado novas tecnologias para aumentar a produção de milho e simultaneamente diminuir a quantidade de acres ocupados por esta produção. Como ressaltam Silva, Schetz e Tavares (2008, p. 9), “a oferta de terras agriculturáveis é uma função da tecnologia utilizada”, e este também se torna um argumento em defesa da

7. O *Small Ethanol Producer Tax Credit* é um incentivo fiscal, no valor de US \$ 0,10 por galão de etanol que é vendido e utilizado para misturar a gasolina. O pequeno produtor de etanol, que produz até 60 milhões de litros de etanol, tem que estar registrado no Internal Revenue Service (IRS) para ter direito a esse crédito (The Alternative Fuels and Advanced Vehicles Data Centers, U.S. Department of Energy. Disponível em: <http://www.afdc.energy.gov/afdc/progs/view_ind_fed.php/afdc/352/0>).

produção dos biocombustíveis, na medida em que seus produtores têm buscado, cada vez mais, inovações tecnológicas nesse sentido.

Enfim, esses produtores tentam, de todas as maneiras, informar as pessoas que não seriam eles os únicos ou principais culpados dessas crises alimentares e que apenas estariam buscando a independência energética, o que contribuiria para o interesse de todos os cidadãos americanos, muito em função do argumento da independência energética frente aos países do Oriente Médio.

5 COMENTÁRIOS FINAIS

A crise das tortilhas é um evento de grande complexidade, tanto nas causas quanto nas circunstâncias em que ocorreu. Enquanto origens imediatas estão problemas conhecidos, como a demanda mundial por alimentos e os processos especulativos nos mercados de *commodities*, além do uso de produtos alimentícios para a produção de biocombustíveis, embora tenha havido grande aumento na produção de alimentos. Menos atenção tem sido dada a fatores internos, como concentração de mercado e enrijecimento de preços, presentes no caso da farinha de milho e das próprias tortilhas no México. Há ainda os efeitos dos pesados subsídios com que os EUA protegem seus produtores, o que depressiu os preços do milho importado e enfraqueceu os pequenos produtores mexicanos.

A interação entre esses diferentes determinantes reforça a necessidade de abordagens que procurem considerar o conjunto dos fatores e analisar as peculiaridades de cada um deles. Dito de outra forma, trata-se de analisar os processos internacionais ligados à alta dos alimentos, mas também os aspectos específicos dos mercados domésticos de processamento e comercialização de alimentos.

A relevância de questões internas do México aparece na baixa sincronia entre os preços das tortilhas e do milho: o pico de preços das tortilhas antecedeu em mais de um ano o pico de preços do milho, e as tortilhas continuaram com preços altos mesmo quando o milho começou a declinar. A análise deste processo sugere a relevância da capacidade dos grandes produtores de farinha de milho e de tortilhas de induzir a formação dos preços, inclusive por interesse de acompanhar os processos especulativos nos mercados internacionais.

Vale ressaltar que, apesar de sua produção ter aumentado, a demanda mexicana por milho foi mais acelerada, **fazendo com que o México se tornasse importador** de um item essencial de sua cesta básica. Isto se configurou como um problema de segurança alimentar quando os preços do milho dispararam no mercado internacional, com demanda em alta e movimentos especulativos estimulados pelos subsídios dos EUA, o que se associou ao uso do milho para produção de etanol.

Elemento de grande relevância é a persistência dos subsídios dos países centrais e suas consequências nos países de renda média e baixa. **As perdas verificadas** nos períodos de preços baixos praticados pelos Estados Unidos foram muito

significativas para os mexicanos. As políticas protecionistas adotadas dificultam a atuação em igualdade de condições nos mercados de *commodities*. Como exemplo desta questão, foram analisados os efeitos da adesão do México ao Nafta sobre o desenvolvimento agrícola no país.

Os produtores de milho e biocombustíveis nos EUA lutam para manter os mecanismos de proteção com o argumento de que o milho destinado aos biocombustíveis não é o milho que seria usado para consumo humano. Ao lado disso, procuram aumentar a produtividade de suas culturas, o que pode aumentar a oferta, mas com preços sustentados pelas políticas governamentais de apoio nos EUA.

REFERÊNCIAS

AUDLEY, J. *et al.* **Nafta's promise and reality**: lesson from Mexico for the hemisphere. Washington: CEIP, 2004.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Preços dos alimentos em nível recorde: um déjà vu de 2008? **Carta Mensal**, n. 174, fev. 2011. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/P_INTAL_ICM_174_ANALISIS1_2011.pdf>.

BUZAN, B.; WAEVER, O. Security complexes: a theory of regional security. In: _____. **Regions and powers**: the structure of international society. London: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B.; WAEVER, O. WILDE, J. Security: a new framework for analysis. **Lynne Rienner Publishers**, Boulder, 1998.

CFC – COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. Monopolios, obstáculo para reducir precios. In: **Concanaco Servytur**. [s.d.]. (Nota Económica, n. 133). Disponível em: <<http://www.concanaco.com.mx/comercio-concanaco-servytur/comercio-interior/nota-economica/347-nota-economica-133.html>>. Acesso em: 2 jul. 2010.

CHADE, J. **O mundo não é plano**: a tragédia silenciosa de 1 bilhão de famintos. São Paulo: Saraiva, 2009.

CHAKRABORTTY, A. Secret report: biofuel caused food crisis. **The Guardian**, 3 July 2008. (Internal World Bank study delivers blow to plant energy drive). Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/environment/2008/jul/03/biofuels.renewableenergy>>.

CONTEXTO. Telemundo. **Sin maiz no hay pais**. 1 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=le4B4GBqmo8>>.

CORREIO DO PATRIOTA. **Entrevista a Timothy Searchinger**: os biocombustíveis causam fome e levam à destruição das florestas. 29 set. 2008. Disponível em: <http://www.correiodopatriota.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1407>.

DENIS, A. La crise de la tortilla enflamme le Mexique. **Les Echos**, 28 mar. 2007. Disponível em: <<http://archives.lesechos.fr/archives/2007/lesechos.fr/03/28/300156076.htm>>.

EWG – ENVIRONMENTAL WORKING GROUP. **Farm subsidy database**. Disponível em: <<http://farm.ewg.org/progdetail.php?fips=00000&progcode=corn>>.

ESTEVA, G.; MARIELLE, C. (Coords.). **Sin maíz no hay país**. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Dirección General de Culturas Populares e Indígenas; Museo Nacional de Culturas Populares, 2003. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/CEJmexico/sin-maiz-no-hay-pais/download>>.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. Food security: concepts and measurement. *In: Trade reforms and food security*. Roma, 2003b. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm>>.

_____. **Food commodity price index**. Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>>.

FINANCIERA RURAL. **Dirección general adjunta de planeación estratégica y análisis sectorial**: monografía del maíz grano. Mar. 2009. Disponível em: <<http://www.financierarural.gob.mx/informacionsectorrural/Documents/Ma%C3%ADz.pdf>>.

GILES, C. La venta de tortillas ya no es un buen negocio; el consumo disminuyó: SE. **La Jornada**, 23 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2008/02/23/index.php?section=politica&article=010n2soc>>. Acesso em: 9 mar. 2011.

IISD – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Biofuels – at what cost?** Government support for ethanol and biodiesel in the United States: 2007 update. Oct. 2007. Disponível em: <http://www.globalsubsidies.org/files/assets/pdf/Brochure_-_US_Report.pdf>.

KABC – TV LOS ANGELES. **Tortilla price protest hits Mexico city**. 31 Jan. 2007. Disponível em: <http://abclocal.go.com/kabc/story?section=news/national_world&id=4991825>.

LIMA, T. **Desafios internacionais à política agrícola norte-americana**: o contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR. 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP-UNICAMP-PUC/SP, São Paulo, 2008.

MACHADO, A. Jornal de Washington desvenda ação de lobbies atrás da questão do álcool e do choque da comida **Cidade Biz**. 19 maio 2008. Disponível em: <http://cidadebiz.oi.com.br/paginas/43001_44000/43604-1.html>.

MAYER, J. The Financialization of commodity markets and commodity price volatility. In: DULLIEN, S. *et. al.* **The financial and economic crisis of 2008-2009 and developing countries**. Geneva: UNCTAD; United Nation Publications, 2010. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdp20101_en.pdf>.

MÉXICO. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. **Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)**. 2009.

_____. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). **Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años**. Out. 2010. Disponível em: <<http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/Documents/pablo/retosyopportunidades.pdf>>.

_____. Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). **México: El Mercado del Maíz y la Agroindustria de la Tortilla**. Fev 2007. Disponível em: <<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0042007.pdf>>.

MORENO-BRID, J. C. La economía mexicana frente a la crisis internacional. **Revista Nueva Sociedad**, n. 220, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.nuso.org>>. Acesso em: 2 jul. 2010.

NATIONAL CORN GROWERS ASSOCIATION. **World of Corn**. 2009.

NAVARRO, L. H. La nueva guerra de la tortilla. **La Jornada**, 12 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.jornada.unam.mx/2007/01/12/index.php?section=opinion&article=010a1pol>>.

NETTO, A. Nova proposta francesa no G-20 agrada ao Brasil. **O Estado de S. Paulo**, 17 fev. 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110217/not_imp680551,0.php>.

PRATES, D. M. O novo ciclo de preço das commodities. In: Grupo de Economia FUNDAP. **Boletim de economia**, mar. 2011. Disponível em: <http://novo.fundap.sp.gov.br/arquivos/PDF/Boletim_Economia_2.pdf>.

QUINTANILLA, R. H. Monopolio, precio de la tortilla y estancamiento de la economía mexicana. **Economía Informa**, n. 351, mar./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/351/03rogelio.pdf>>.

RUNGE, C. F.; SENAUER, B. **How biofuels could starve the poor**. May-Jun. 2007. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/62609/c-ford-rung-and-benjamin-senauer/how-biofuels-could-starve-the-poor>>.

SALIN, D. L. **U.S. Grain and soybean exports to Mexico: a modal share transportation analysis, 2007-2008**. Jan. 2010. Disponível em: <<http://www.ams.usda.gov/AMSV1.0/getfile?dDocName=STELPRDC5081717>>.

SCHULMEISTER, S. **Trading practices and price dynamics in commodity:** markets and the stabilizing effects of a transaction tax. Vienna: Austrian Institute of Economic Research, Jan. 2009. Disponível em: <http://www.steuer-gegen-armut.org/fileadmin/Bildgalerie/Kampagnen-Seite/Unterstuetzung_Wissenschaft/09_Wifo-Transaktionssteuer.pdf>.

SILVA, J. G. Respostas à nova alta dos alimentos. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/impresso/opiniao/98/369051/respostas-a-nova-alta-dos-alimentos>>.

SILVA, J. G.; SCHETZ, G.; TAVARES, L. Em busca da produção sustentável de biocombustíveis. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 17, n. 2, set./nov. 2008.

SMALL, D. El etanol y el libre comercio en México presagian inflación, hambruna y emigración en masa. **Executive Intelligence Review (EIR)**, v. 24, n. 4-5, 24 mar. 2007. Disponível em: <http://www.larouchepub.com/spanish/reir/ejemplar_gratis/ee_etanol_hambruna.html>.

SNIIM – SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE MERCADOS. **Precio promedio de las tortillas**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.economia-sniim.gob.mx/Tortilla.asp>>.

SÓLIS, J. S. Acuerdan tortillas en US\$8.50 el kilo. **Es Mas**: Noticieros Televisa, Cidade do México, 18 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/597001.html>>.

SUBSÍDIOS agrícolas dos ricos prejudicam países pobres. **Com Ciência**, 10 out. 2003. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/agronegocio/02.shtml>>.

THE ECONOMIST. **Dare to grow more:** high food prices are not all bad news. 2 Dez. 2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/17627826?story_id=17627826&CFID=151438752&CFTOKEN=26285761>.

U.S. DEPARTMENT OF ENERGY. **New farm bill speeds commercialization of advanced biofuels**. 28 May 2008. Disponível em: <http://www1.eere.energy.gov/biomass/news_detail.html?news_id=11789>.

UNITED STATES. Department of Agriculture. National Agricultural Statistics Service. **Crop Production 2005 Summary**. Washington, Jan. 2006a.

_____. **Nebraska Energy Office**. July 2006b.

_____. Department of Agriculture. **Commodity Credit Corporation Charter Act**. May 2008. Disponível em: <http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/charteract2008.pdf>.

_____. _____. **Nafta at 15: building on free trade**. Mar. 2009a. Disponível em: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/WRS/2000s/2009/WRS-03-31-2009_Special_Report.pdf>.

_____. _____. National Agricultural Statistics Service. **Crop Production 2008 Summary**. Washington, Jan. 2009b.

VIGNA, A. Sem “tortillas” nem empregos. **Le Monde Diplomatique**, 4 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=164&PHPSESSID=7344ed5e82e51d5534f731688bd39468>>.

VIGNA, E. **Reunião da FAO é considerada um fracasso pela sociedade civil**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), 2009.

VON BRAUN, J. **Biofuels, international food prices, and the poor**. 12 Jun. 2008. (Testimony to the United States Senate Committee on Energy and Natural Resources). Disponível em: <<http://www.ifpri.org/publication/biofuels-international-food-prices-and-poor>>.

WISE, T. A. **Agricultural dumping under NAFTA: estimating the costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers**; Mexican Rural Development Research Reports; Global Development and Environment Institute; Tufts University, Dez. 2009. Disponível em: <<http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/AgricDumpingWoodrowWilsonCenter.pdf>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARSENAL INVESTIMENTOS. **Um exercício sobre a inflação global**. 13 maio 2008. (Mimeografado).

BANXICO – BANCO DE MÉXICO. **INPC Commodities**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.banxico.org.mx/graph/test/?s=SP74626,CP154,8&period=Men&l=es>>.

BELLO, W. Como fabricar uma crise global. Tradução de Naila Freitas. **La Jornada: Carta Maior**, 1 jun. 2008. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15022>.

BOZZO, C. Inflação deve ser controlada até 2009. **Gazeta Mercantil: Internacional**, 9 jun. 2008.

CÁRDENAS, I. **La batalla por medir la inflación**. Red Voltaire, 1 Sept. 2009. Disponível em: <<http://www.voltairenet.org/article161902.html>>.

CONCEIÇÃO, A. Rússia proíbe exportação de grãos até novembro de 2011. **O Estado de S. Paulo**, 2 set. 2010. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/not_34035.htm>.

DASCHLE, T.; RUNGE, C. F.; SENAUER, B. Food for Fuel? **Foreign Affairs**, Set.-Out. 2007. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/62845/tom-daschle-c-ford-runge-and-benjamin-senauer/food-for-fuel>>.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **Trade reforms and food security**. Roma, 2003a. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm>>.

GUZMÁN, G. R. Incremento de los precios del maíz y la tortilla en México: problemas del desarrollo. **Revista Latinoamericana de Economía**, v. 38, n. 151, out./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde151/PDE151000406.pdf>>.

INDEX MUNDI. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=corn&months=120>>.

LECG Corporation. Disponível em: <<http://www.lecg.com/>>.

NASS – NATIONAL AGRICULTURAL STATISTIC SERVICE. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.nass.usda.gov/>>.

NCGA – NATIONAL CORN GROWERS ASSOCIATION. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ncga.com>>.

RFA – RENEWABLE FUELS ASSOCIATION. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org>>.

SALAZAR, J. A. C. Crisis alimentaria, TLCAN y soberanía Alimentaria. *In*: SEMINARIO DE ECONOMÍA AGRÍCOLA, 28., 2008, Ciudad del México.

SEIBEL, F. A crise das *tortillas*, no México: inflação por causa do etanol. **Portal Revista Exame**, 3 maio 2007. Disponível em: <<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0892/negocios/m0127992.html>>.

VEIGA, J. E. D. **Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos**. São Paulo: Annablue, 1994.

DETERMINANTES DOS FUNDOS SOBERANOS DE INVESTIMENTOS E O CASO BRASILEIRO*

Andre Simas Magalhães**

RESUMO

Este artigo estuda os fundos soberanos de investimentos (FSIs), que, principalmente depois da criação do FSI da China, em 2007, ganharam importância no debate econômico e são considerados, hoje, como investidores institucionais significativos. Ao analisar as características macroeconômicas dos países que possuem FSIs, este artigo propõe que os determinantes para seu estabelecimento são: superávits significativos de conta corrente; dependência das exportações de combustíveis e minérios; e/ou altos níveis de poupança interna. Neste contexto, o caso do Fundo Soberano do Brasil (FSB), criado em 2008, sobressai. As razões para o fundo brasileiro parecem estar mais associadas à adoção deste tipo de instrumento financeiro por importantes países em desenvolvimento (PEDs) e à dinâmica entre as autoridades domésticas responsáveis pela condução da política econômica que aos fundamentos macroeconômicos do país. O FSB poderá tornar-se um FSI tradicional, se for utilizado, no futuro, para acumular os recursos das exportações brasileiras de petróleo do pré-sal. A mudança, no entanto, não aconteceria no curto prazo.

Palavras-chave: reservas internacionais; fundos soberanos de investimentos; balanço de conta corrente; exportações de combustíveis; poupança interna.

ABSTRACTⁱ

This article studies the sovereign wealth funds (SWF), which, especially after the establishment of the Chinese SWF, in 2007, gained importance in the economic debate and are considered today as a significant institutional investor. This article analyzes the macroeconomic indicators of the countries with SWF and proposes that the determinants for their establishment are: significant current account surpluses; dependence on exports of fuel and ore; and/or high levels of domestic savings. In this context, the case of the Brazilian Sovereign Fund (BSF), established in 2008, stands out. The reasons for the establishment of the Brazilian fund appear to be related more to the adoption of this type of financial instrument by major developing countries and the dynamics between domestic authorities responsible for economic policy than to the macroeconomic fundamentals of the country. The BSF could become a traditional sovereign wealth fund, if used in the future to save the revenues of Brazilian pre-salt oil exports. The change, however, would not happen in the short term.

Keywords: international reserves; sovereign wealth funds; current account balance; fuel exports; domestic savings.

* Artigo baseado em dissertação apresentada para a obtenção do título de mestre em Economia do Setor Público pelo Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

** Diplomata atualmente lotado na Missão do Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova York. As opiniões expressas neste artigo são pessoais e não refletem necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

Os fundos soberanos de investimentos (FSIs) ganharam importância no debate econômico nos últimos anos e são considerados, hoje, como investidores institucionais significativos. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) criaram grupos de trabalho para estudar o assunto, e os principais bancos de investimentos divulgaram relatórios alertando para o impacto deste novo instrumento financeiro nos mercados.

Segundo Truman (2008a), o termo *fundo soberano de investimentos* descreve um conjunto separado de ativos financeiros possuídos ou controlados pelos governos que incluem ativos no exterior. Outras definições são mais restritas e excluem os fundos que investem no mercado doméstico. Este artigo assume a definição de Truman (2008a), mas não considera os fundos de pensão e os fundos de entes subfederais.¹

Os FSIs existem desde a década de 1950, quando foram criados os fundos do Kuwait e da Arábia Saudita. O propósito era simples: acumular os recursos da exploração de recursos naturais para uso futuro e permitir investimentos de longo prazo com boas rentabilidades. O petróleo é um recurso finito; portanto, era preciso um mecanismo para guardar as receitas e promover a otimização intertemporal do consumo. Além disso, os FSIs poderiam investir em diversas categorias de ativos, o que permitiria retornos maiores que os conseguidos com as reservas internacionais dos governos. Outros objetivos, como evitar valorização excessiva da taxa de câmbio e disponibilizar um instrumento para a atuação anticíclica do governo, também foram considerados, mas o princípio que regia a atuação estava relacionado à formação de poupança para as gerações futuras com recursos originados da exploração dos recursos naturais. No decorrer das décadas seguintes, novos países decidiram ter instrumentos semelhantes e os objetivos foram sendo ampliados.

Em 1974, Cingapura estabeleceu o Temasek, para controlar os ativos do governo em suas principais empresas nacionais. O país estava no processo de transformar-se em grande exportador de produtos industrializados e acumulava superávits comerciais crescentes. O Temasek, com o Government of Singapore Investment Corporation, criado em 1981, marcou o primeiro FSI de um país que não se encaixa na categoria de grande exportador de produtos naturais. O objetivo do fundo estava relacionado não apenas à poupança de recursos, mas também à administração ativa do desenvolvimento econômico do país.

Em 1976, o maior FSI em atividade, com US\$ 627 bilhões administrados, foi criado pelos Emirados Árabes Unidos. O Chile criou seu fundo, em 1985, com os recursos das exportações de cobre. A Noruega decidiu também criar um fundo soberano de investimentos em 1990, com vistas a reservar para as próximas

1. Definição baseada no trabalho de Aizenman e Glick (2009).

gerações os lucros com a exploração do petróleo descoberto no Mar do Norte. Na última década, dobrou o número de FSIs existentes. Segundo a definição utilizada neste trabalho, existem hoje 43 fundos soberanos em operação.

A questão que se apresenta é: por que só agora, depois de décadas de atuação, os FSIs chamaram tanta atenção? A resposta parece estar associada à criação do Fundo Soberano da China, em 2007, e ao crescente papel dos países em desenvolvimento (PEDs) no cenário internacional. De modo sintomático, todos os trabalhos sobre FSIs incluídos na bibliografia deste artigo foram escritos a partir de 2007, porque antes não havia produção significativa sobre o assunto. O fundo soberano de investimentos chinês pôs os países desenvolvidos em alerta e incentivou outros PEDs, incluindo-se o Brasil, a criarem fundos semelhantes. A China possui hoje reservas de mais de US\$ 2 trilhões e seu FSI foi capitalizado inicialmente com US\$ 200 bilhões. O potencial de influenciar mercados e o receio de que seja utilizado pelo governo chinês para perseguir objetivos estratégicos levaram os governos e o setor privado dos países desenvolvidos a uma “corrida analítica”, com vistas a entender os FSIs e avaliar os riscos de sua atuação. Além disso, foram reforçados os controles legais sobre os investimentos estrangeiros e diversas operações foram desencorajadas, com o argumento de que afetavam o interesse estratégico do país receptor do investimento.

A reação dos países desenvolvidos aos investimentos dos FSIs foi exacerbada pelos profundos desequilíbrios macroeconômicos globais. O desequilíbrio maior se dá entre os países desenvolvidos, deficitários em suas contas correntes, e os PEDs, que apresentam superávits. Vale notar que alguns grandes países desenvolvidos, como Japão e Alemanha, também são superavitários, dependem de suas exportações para manter o vigor de sua economia e contribuem para os desequilíbrios globais.

O acúmulo das reservas internacionais surgiu como um dos resultados de tais desequilíbrios. Na última década, a característica principal deste acúmulo de reservas é a crescente participação dos PEDs,² que, com o maior poder econômico, passaram a demandar mais espaço na tomada de decisões globais. O Grupo dos 20 (G20), que conta com a presença dos mais importantes países emergentes, substituiu em questões econômicas, na prática, o Grupo dos 8 (G8), limitado aos países desenvolvidos. Foi neste contexto de mudanças na governança econômica global que, em 2008, o Fundo Soberano do Brasil (FSB) foi criado.

Além desta introdução, este artigo inclui, na seção 2, discussão sobre a teoria das reservas internacionais, cuja enorme acumulação nos últimos anos, principalmente por parte dos PEDs, está associada ao crescimento do número de fundos soberanos de investimentos. A seção 3 resume as características principais dos FSIs,

2. Entre 2001 e 2009, as reservas quadruplicaram, e os países-membros do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) foram responsáveis por quase metade (44%) deste aumento.

resenha a literatura existente sobre o tema e realça os cenários macroeconômico e político que permitiram a proliferação deste tipo de fundo. Os determinantes dos FSI são analisados na seção 4, por meio da análise estatística dos dados dos países que possuem fundos soberanos de investimentos. O caso brasileiro é estudado na seção 5, que ressalta a particularidade do FSB. A seção 6 conclui o trabalho.

2 AS RESERVAS INTERNACIONAIS E O NOVO MERCANTILISMO

A discussão sobre os fundos soberanos de investimentos insere-se no debate mais amplo acerca das reservas internacionais. O significativo crescimento do número de FSIs, na última década, relaciona-se com a acumulação vertiginosa, sem precedentes na história, das reservas internacionais, principalmente por parte dos PEDs. Depois da crise asiática de 1997, aumentou a importância das reservas como precaução contra fugas de capitais. Mas a acumulação atual parece ultrapassar os motivos normalmente associados às reservas, resultando em discussões sobre um novo tipo de mercantilismo praticado por países que administram sua taxa de câmbio para conseguir altos superávits comerciais – de modo notório, a China.

Como lembram Flood e Marion (2001), esta não é a primeira vez que o assunto das reservas entra no debate econômico. Nos anos 1960, a discussão sobre as reformas necessárias ao sistema de Bretton Woods levou muitos analistas a questionarem se o nível das reservas internacionais era adequado e se estas estavam distribuídas otimamente entre os países. No final dos anos 1970 e no começo dos anos 1980, os pesquisadores estavam interessados em avaliar se a demanda por reservas tinha mudado depois do colapso de Bretton Woods. Também estavam curiosos em saber se os países desenvolvidos e em desenvolvimento diferiam em suas demandas por reservas. A atenção para o assunto diminuiu quando foi disseminada a premissa de que as reservas internacionais seriam estáveis e, provavelmente, baixas, em uma era marcada pela flexibilidade das taxas de câmbio e pela alta mobilidade de capital.

Segundo Flood e Marion (2001), era preciso, no final dos anos 1990, reviver o debate sobre as reservas internacionais, considerando-se que a última década do século XX foi marcada por três tendências que influenciaram sua acumulação: a crescente mobilidade do capital; a intensidade das crises financeiras; e o aumento do número de países que adotaram o regime de câmbio flutuante. Os autores afirmam que a maior mobilidade de capital, apesar de benéfica em alguns aspectos, resultou em altos graus de incerteza na economia internacional e na maior vulnerabilidade de alguns países às crises financeiras, podendo explicar, em parte, a acumulação das reservas.

Griffith-Jones e Ocampo (2008) ressaltam que há clara evidência de que a acumulação de reservas internacionais pelos países em desenvolvimento começou

com a série de crises financeiras, principalmente a asiática, em 1997. Foi uma resposta racional, portanto, dos PEDs, como forma de se conseguir um seguro contra futuras turbulências. As políticas do FMI, impostas aos países que precisaram de recursos extras, foram consideradas demasiadamente intrusivas; portanto, representaram fator adicional motivando a acumulação das reservas. O aprofundamento financeiro também contribuiu para a maior demanda de precaução, considerando-se os riscos da fuga de capitais de curto prazo para a economia.

Aizenman e Lee (2007) afirmam que a crise asiática de 1997 levou a profundas mudanças na demanda por reservas internacionais. A magnitude e a rapidez da mudança de fluxos de capitais surpreenderam os principais observadores. Muitos analistas viam a região como menos vulnerável que a América Latina, que tinha sofrido a crise do México, em 1994. O Sudeste Asiático era caracterizado por maior abertura comercial, melhores políticas fiscais e crescimento do produto mais robusto. Apesar disso, sofreu contração do produto e do investimento, esvaziamento do crédito e crises bancárias. As reservas internacionais passaram a ser vistas como um seguro contra este tipo de choque. Mas os autores afirmam que, a este motivo de precaução, foi adicionada a encarnação moderna do mercantilismo: acumulação de reservas motivada pela competitividade das exportações. Sob esta estratégia, a acumulação das reservas pode facilitar o crescimento das exportações ao prevenir ou diminuir a apreciação da moeda local. O motivo de precaução está associado aos riscos de contração do produto, fuga de capitais e volatilidade, enquanto a perspectiva mercantilista vê a acumulação de reservas como parte da política industrial.

A explicação mercantilista foi primeiro apresentada por Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2003), especialmente para o caso da China. Os autores argumentam que a dinâmica global econômica de hoje é a mesma predominante no pós-Guerra, sob o sistema de Bretton Woods. Nos anos 1950, os Estados Unidos eram o centro, com mercados de capital e de bens não controlados. A Europa e o Japão, que tiveram seu capital destruído pela guerra, constituíam a periferia emergente. Os países periféricos de então adotaram uma política estratégica de desenvolvimento baseada nas moedas desvalorizadas, nos controles de capital e comércio, na acumulação de reservas e no uso da região central como intermediária financeira para emprestar credibilidade para seus sistemas financeiros. Em retorno, os Estados Unidos financiavam a longo prazo a periferia, por meio dos investimentos diretos estrangeiros (IDEs). Quando a estratégia de desenvolvimento da Europa mudou para uma de livres mercados e fim dos controles financeiros, o regime de câmbio fixo colapsou no regime flutuante dos anos 1970.

Na visão dos autores, no período que se seguiu, não havia uma periferia importante que pudesse utilizar a estratégia de crescimento baseada nas exportações. Os países comunistas eram irrelevantes para o sistema monetário internacional.

A maioria dos outros PEDs – em particular, as recém-ex-colônias – ou consideravam o socialismo como possibilidade ou adotaram sistemas de substituição de importações. Tal estratégia de desenvolvimento era hostil ao comércio e fomentou a produção de produtos domésticos que não poderiam competir globalmente, resultando em capital acumulado ineficiente. Com o descrédito do modelo socialista, no final dos anos 1980, e o colapso da União Soviética no período 1989-1991, uma nova periferia foi anexada ao centro formado por Estados Unidos, Europa e Japão. Os países da nova periferia estavam saindo de décadas de sistemas fechados, com estoques de capitais ineficientes, sistemas financeiros reprimidos e produção de bens que não tinham qualidade suficiente para serem exportados para o centro. O Consenso de Washington encorajou alguns destes a uma estratégia de desenvolvimento que envolvia a anexação imediata ao centro, por meio da abertura de seus mercados de capitais. Outros países, no entanto, principalmente na Ásia, escolheram a mesma estratégia de periferia adotada pela Europa e pelo Japão, no pós-Guerra, desvalorizando suas moedas, intervindo nos seus mercados de câmbio, impondo controles, acumulando reservas e encorajando o crescimento baseado nas exportações aos países do centro. Os autores concluem que o incrível êxito desta segunda estratégia resultou na volta do sistema monetário internacional à forma de Bretton Woods. Em algum ponto no futuro, a periferia asiática atual atingirá estágios de desenvolvimento em que estes poderão juntar-se ao centro e flutuar suas moedas. Nesse momento, outros grandes países, como a Índia, tomarão lugar na periferia emergente. O sistema de Bretton Woods, concluem os autores, não muda, apenas troca a periferia.

Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2003) dividem o mundo atual em três principais zonas econômicas e cambiais: a região da balança comercial, Ásia; o país do centro, Estados Unidos; e a região da conta de capital, composta pela Europa, pelo Canadá e pela América Latina. Como região baseada na balança comercial, a Ásia importa-se, principalmente, com suas exportações para os Estados Unidos. As exportações levam ao crescimento; portanto, seus governos estão dispostos a comprar os títulos do governo norte-americano, sem maiores considerações sobre risco e retorno. A política cambial destes países é intervencionista, para manter a taxa de câmbio sob controle. Os países da região da conta de capital, ao contrário, possuem taxas de câmbio flutuantes e seus governos preocupam-se com o risco/retorno de suas posições de investimentos internacionais. Os Estados Unidos não tentam administrar sua taxa de câmbio e servem como intermediário para o sistema descrito pelos autores. Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2003) realçam o fato de que as críticas nos Estados Unidos se concentram na moeda desvalorizada da China, mas não na do Japão, cujas exportações competem mais diretamente com o produto norte-americano.

Segundo Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2003), os países da América Latina têm de optar: ou juntam-se à Ásia, na região da balança comercial, ou à

Europa, na região da conta de capital. Aqueles impacientes por promover o crescimento por meio das exportações defenderão o modelo asiático, com suas taxas de câmbio desvalorizadas e atreladas ao dólar, e promoverão intervenções e controles de capitais. Em contraste, os bancos centrais e o FMI tendem a favorecer as taxas de câmbio flutuantes e a mobilidade de capital da região europeia.

Vale notar que, apesar da crise financeira de 2008, o sistema descrito por Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2003) não parece ter entrado em colapso. A China continua a manter sua taxa de câmbio desvalorizada e não parece disposta a promover alterações significativas na sua estratégia de crescimento. Para isto, utiliza a retórica de que o país ainda tem grande número de pobres e sua renda *per capita* é um décimo da dos países desenvolvidos; portanto, não pode optar por medidas que afetem o aumento da renda interna.³ Além disso, não parece haver mudança no comportamento dos investidores, que continuam dispostos a financiar o governo norte-americano, apesar dos déficits gêmeos. Durante a crise, é preciso lembrar, os títulos do Tesouro dos Estados Unidos foram considerados como *safe haven* pelos investidores privados. Os governos seguem acumulando reservas denominadas em dólar, principalmente com a crise de confiança atualmente vivida pela Zona do Euro.

3 FUNDOS SOBERANOS DE INVESTIMENTOS

O primeiro FSI, de acordo com a definição corrente de tal tipo de fundo, foi criado pelo governo do Kuwait, em 1953, quando ainda era uma colônia do Reino Unido. Segundo o Sovereign Wealth Fund Institute,⁴ o objetivo do Sheikh Abdullah Al-Salem Al-Sabah era reduzir a dependência do emirado de uma só *commodity* não renovável. Os recursos da extração do petróleo seriam investidos no mercado financeiro, com vistas a garantir, pelo menos em parte, a renda das gerações futuras. Até 1970, apenas mais dois países tinham criado FSIs: Arábia Saudita, também exportadora de petróleo, e Kiribati, país rico em fosfato. Desde então, o número de fundos soberanos de investimentos dobrou a cada década, atingindo os atuais 43 fundos existentes.⁵ Além dos países exportadores de *commodities*, o exemplo foi seguido por grandes exportadores de manufaturas, que logram altos superávits comerciais nas transações com o resto do mundo.

3. Discurso do primeiro-ministro Wen Jiabao na 65ª Assembleia Geral da ONU, em 23 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://gadebate.un.org>>.

4. Site na internet: <www.swfinstitute.org>.

5. O número de FSIs existentes depende da definição utilizada. A conceituação admitida por este artigo exclui os fundos de entes subfederais e os fundos de pensão, como será detalhado mais adiante no texto.

Apesar do crescimento do número de FSI, mais de 50 anos se passaram sem que maior atenção fosse dada a este tipo de instrumento financeiro à disposição dos governos. A situação mudou radicalmente com o anúncio, em março de 2007, de que a China iria criar um fundo soberano de investimentos.⁶ Desde então, a academia, os bancos de investimentos, as organizações internacionais, *think tanks* e os próprios governos voltaram-se para o estudo dos FSI. A iniciativa chinesa gerou uma “corrida analítica”, com vistas a definir estes fundos, demarcar suas características particulares, estimar seu volume, projetar seu impacto e, finalmente, criar regras para sua atuação. Os primeiros artigos sobre o assunto procuraram entender o fenômeno e manifestaram certa surpresa com os FSI, como demonstra o título do artigo de Stephen Jen (2007a), diretor do banco Morgan Stanley e um dos primeiros a estudar o tema: *Sovereign wealth funds: what they are and what's happening*. A primeira questão tratada foi a definição dos FSI. Não há uma em especial que tenha predominado, com variações que vão desde conceitos mais abrangentes, que envolvem qualquer tipo de fundo de investimentos controlado pelo governo, até definições mais restritas, que excluem os fundos que investem no mercado doméstico. O quadro 1 resume as definições apresentadas para os FSI.

QUADRO 1
Definição dos FSI

Autor	Definição ¹
Clay Lowery – citado por Jen (2007b)	Veículo de investimentos do governo que investe em ativos denominados em moeda estrangeira e cuja gestão é separada da das reservas oficiais.
Jen (2007b)	Os FSI precisam ter cinco características: soberania; alta exposição a moedas estrangeiras; nenhum passivo explícito – o que exclui os fundos de pensão; alta tolerância ao risco; e horizonte de investimentos de longo prazo.
FMI (2008)	Os FSI são fundos de investimentos dos governos, criados para uma variedade de propósitos macroeconômicos. São geralmente financiados pela transferência de ativos que estão investidos a longo prazo no exterior.
Truman (2008a)	FSI é um termo que descreve um conjunto separado de ativos financeiros possuídos ou controlados pelos governos que incluem ativos no exterior.
OCDE (BLUNDELL-WIGNALL, HU e YERMO, 2008)	FSI são conjuntos de ativos possuídos e geridos diretamente ou indiretamente pelos governos para se alcançarem objetivos nacionais.

Elaboração do autor.

Nota: ¹Tradução nossa.

As definições deixam relativa margem de flexibilidade, reconhecendo a complexidade desse novo tipo de instrumento, e permitem que fundos com diferenças marcantes sejam englobados como FSI. O passo seguinte dos estudos, portanto, foi criar tipologia destes fundos, diferenciando-se os fundos de acordo com sua forma de financiamento, o tipo de aplicações de seus recursos e seus objetivos principais. Os FSI existentes não cabem em apenas uma categoria, tendo mais de um objetivo

6. Segundo Martin (2008), o FSI chinês foi anunciado, pela primeira vez, em março de 2007. O fundo foi oficialmente estabelecido em setembro de 2007.

e uma forma de financiamento, mas podem ser classificados de acordo com suas características principais. O quadro 2 contém as classificações destes fundos.

QUADRO 2
Classificação dos FSIs

Autor	Classificação
Fernandez e Eschweiler (2008)	Forma de financiamento: <i>i)</i> <i>commodity</i> ; <i>ii)</i> fiscal; e <i>iii)</i> reservas externas
Sovereign Wealth Fund Institute ¹	Forma de financiamento: <i>i)</i> petróleo e gás; <i>ii)</i> cobre; <i>iii)</i> fosfato; <i>iv)</i> diamantes e minerais; e <i>v)</i> não <i>commodity</i>
Fernandez e Eschweiler (2008)	Objetivos: <i>i)</i> estabilização das receitas; <i>ii)</i> poupança para gerações futuras; <i>iii)</i> <i>holdings</i> ; e <i>iv)</i> genéricos
FMI (2008)	Objetivos: <i>i)</i> estabilização; <i>ii)</i> poupança para gerações futuras; <i>iii)</i> investimentos das reservas internacionais; <i>iv)</i> desenvolvimento; e <i>v)</i> pensão

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Disponível em: <www.swfinstitute.org>.

Com os FSIs definidos e classificados, pôde-se estimar os volumes de recursos envolvidos em suas operações. As primeiras estimativas parecem ter sido exageradas, em termos do tamanho relativo e de seu potencial de crescimento (JEN, 2007a). A surpresa com que estes fundos foram recebidos inicialmente pode ter gerado esta superestimação inicial, que, como será visto, resultou em reação cautelosa por parte dos governos. Os recursos sob administração dos FSIs são, claro, significativos, mas sua importância em relação aos outros instrumentos financeiros ainda é relativa. As estimativas dos recursos administrados pelos fundos são resumidas na tabela 1.

TABELA 1
Ativos dos FSIs
(Em US\$ trilhões)

Autor	Ativos hoje	Ativos em 2015
Kern (2007)	3,2	-
Blundell-Wignall, Hu e Yermo (2008)	2,6	-
Sovereign Wealth Fund Institute ¹	3,3	-
Jen (2007a)	2,9	12
ING Bank (2009)	3,5	6,8

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Disponível em: <www.swfinstitute.org>.

O maior FSI é o Abu Dhabi Investment Authority, dos Emirados Árabes Unidos, como mostra a tabela 2. Vale notar a extrema concentração destes fundos. Os cinco países com os maiores FSIs possuem 68% do total de recursos administrados.

TABELA 2
Fundos soberanos de investimentos
 (Em US\$ bilhões)

País	Fundo	Data de fundação	Ativos (Jun./2010)	Origem dos recursos
Emirados Árabes Unidos	Abu Dhabi Investment Authority	1976	627,0	Petróleo
	Investment Corporation of Dubai	2006	19,6	Petróleo
	International Petroleum Investment Company	1984	14,0	Petróleo
	Mubadala Development Company	2002	13,3	Petróleo
	RAK Investment Authority	2005	1,2	Petróleo
Noruega	Government Pension Fund - Global	1990	443,0	Petróleo
Arábia Saudita	Saudi Arabian Monetary Agency Foreign Holdings	1952	415,0	Petróleo
	Public Investment Fund	2008	5,3	Petróleo
Cingapura	Government of Singapore Investment Corporation	1981	247,5	Não commodity
	Temasek Holdings	1974	122,0	Não commodity
China	China Investment Corporation	2007	288,8	Não commodity
	China-Africa Development Fund	2007	5,0	Não commodity
Hong Kong (China)	Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio	1993	227,6	Não commodity
Kuwait	Kuwait Investment Authority	1953	202,8	Petróleo
Rússia	National Welfare Fund ³	2008	142,5	Petróleo
Líbia	Libyan Investment Authority	2006	70,0	Petróleo
Catar	Qatar Investment Authority	2005	65,0	Petróleo
Argélia	Revenue Regulation Fund	2000	54,8	Petróleo
Cazaquistão	Kazakhstan National Fund	2000	38,0	Petróleo
Coreia do Sul	Korea Investment Corporation	2005	30,3	Não commodity
Brunei	Brunei Investment Agency	1983	30,0	Petróleo
França	Strategic Investment Fund	2008	28,0	Não commodity
Malásia	Khazanah Nasional	1993	25,0	Não commodity
Irã	Oil Stabilization Fund	1999	23,0	Petróleo
Chile	Social and Economic Stabilization Fund	1985	21,8	Cobre
Venezuela	National Development Fund	2005	20,0	Petróleo
	Macroeconomic Stabilization Fund - FEM	1998	0,8	Petróleo
Azerbaijão	State Oil Fund	1999	14,9	Petróleo
Nigéria	Excess Crude Account	2004	9,4	Petróleo
Barein	Mumtalakat Holding Company	2006	9,1	Petróleo
Brasil	Brazilian Sovereign Fund	2008	8,6	Não commodity
Oman	State General Reserve Fund	1980	8,2	Petróleo e gás
Botswana	Pula Fund	1994	6,9	Diamantes e minerais
México ¹	Oil Income Stabilization Fund	2000	6,8	Petróleo
Timor-Leste	Timor-Leste Petroleum Fund	2005	5,0	Petróleo e gás
Trinidad e Tobago	Heritage and Stabilization Fund	2000	2,9	Petróleo
Vietnã	State Capital Investment Corporation	2006	0,5	Não commodity
Kiribati	Revenue Equalization Reserve Fund	1956	0,4	Fosfato
Gabão ²	Fund For Future Generations	1998	0,4	Petróleo
Indonésia	Government Investment Unit	2006	0,3	Não commodity

(Continua)

(Continuação)

País	Fundo	Data de fundação	Ativos (Jun./2010)	Origem dos recursos
Mauritânia	National Fund for Hydrocarbon Reserves	2006	0,3	Petróleo e Gás
Sudão ²	Oil Revenue Stabilization Account	2002	0,1	Petróleo
São Tomé e Príncipe ²	National Oil Account	2004	0,02	Petróleo
Total			3.255,12	

Fonte: Sovereign Wealth Fund Institute. Disponível em: <www.swfinstitute.org/fund-rankings>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Dado de junho de 2009.

² Dado de 2007.

³ O valor inclui o Reserve Fund, que, com o National Welfare Fund, substituiu o Stabilization Fund, criado em 2004.

Cerca de 70% dos ativos estão concentrados em FSIs cuja principal fonte de recursos são as exportações de *commodities*, predominantemente petróleo e gás (69% do total). Apenas 1% dos recursos dos FSIs pode ser associado à exportação de minerais, cujo principal exemplo é o Chile. Os demais fundos (não *commodity*) representam 30% do total dos recursos e são, na maioria, de grandes exportadores de manufaturas, como China e Cingapura.

Os FSIs criados na última década surgiram em contexto de desequilíbrios macroeconômicos e acumulação de reservas internacionais por parte dos países em desenvolvimento.⁷ Aizenman e Glick (2007) consideram o fenômeno destes fundos como subproduto do crescimento das reservas internacionais. Os países exportadores de *commodities* teriam aprendido que o uso dos recursos advindos de aumentos temporários de preços pode resultar em inflação e apreciação da taxa de câmbio, bem como prejudicar a competitividade internacional. A elevação dos gastos depois do aumento dos preços do petróleo em 1973 não se revelou sustentável na década de 1980 e teve queda de forma significativa. A recente elevação dos preços das *commodities*, portanto, foi aproveitada de maneira mais racional, e parte dos ganhos foi acumulada em FSIs. Um segundo fator motivando o crescimento destes fundos, segundo os autores, é o esforço dos PEDs para diminuir os custos dos estoques de reservas internacionais. Muitos destes países têm nível de reservas acima do que seria necessário por razões prudenciais e há um movimento para conseguir maiores retornos ao transferir o controle de parte das reservas dos bancos centrais para um FSI.

As razões para a acumulação de reservas e a proliferação dos FSIs, portanto, podem ser buscadas na teoria econômica relacionada a precaução, estabilidade e diversificação.

7. Os PEDs tiveram superávit de conta corrente de US\$ 703 bilhões em 2008, enquanto os países desenvolvidos responderam por déficit de US\$ 493 bilhões. O tamanho da diferença teve queda nos últimos dois anos, devido à crise financeira, mas deve voltar, nos próximos anos, ao nível pré-crise, segundo as projeções de FMI (2010). O acúmulo das reservas internacionais, que atingiram US\$ 9,4 trilhões em 2009 (Banco Mundial, *World Development Indicators*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator>>), surgiu como um dos resultados de tais desequilíbrios globais.

Mas o fenômeno destes fundos não pode ser compreendido por completo sem considerações políticas. Tanto a criação dos fundos como a reação que estes geraram estão relacionadas às discussões sobre o papel do Estado na gestão da economia e à crescente presença dos PEDs no cenário internacional.

Na última década, a importância econômica dos chamados *mercados emergentes* cresceu de forma significativa. A questão, como apresenta Santiso (2008), é que “o Centro é cada vez menos o Centro e a Periferia cada vez menos a Periferia”. O crescimento não é mais impulsionado apenas pelos países da OCDE, que representam hoje menos de 55% do produto mundial, comparado com 75%, cinco décadas atrás. Em 2007, pela primeira vez, as economias emergentes comercializaram mais entre si que com os países da OCDE. Com a crise financeira de 2008, originada nos Estados Unidos e com repercussões danosas na Europa, a tendência acentuou-se.

Essas mudanças não poderiam acontecer sem reações e discussões a respeito da nova ordem global. Um dos principais debates tem sido acerca do papel do Estado na economia. As intervenções dos governos norte-americano e europeu para impedir uma catástrofe maior durante a crise financeira de 2008, que gerou a maior queda de produto desde a Segunda Guerra Mundial (FMI, 2009), foi encarada como reconhecimento de que o Estado tinha confiado demais nos mercados.

Segundo Bremmer (2010), em avaliação talvez demasiadamente simplista, dois sistemas estariam em disputa. O capitalismo com forte intervenção estatal, promovido principalmente por Rússia e China, além de Arábia Saudita e Venezuela, apresenta crescente desafio às corporações privadas e ao capitalismo de livre mercado do Ocidente. Alguns países emergentes, como o Brasil e a Índia, estariam entre os dois sistemas, e teriam de escolher entre as duas opções. Diante de tal cenário, o autor defende uma aliança entre Estados Unidos e Europa para enfrentar uma “guerra” por corações e mentes de forma a promover o capitalismo ocidental.

A discussão política sobre os FSIs insere-se nesse contexto. Alguns países, como Cingapura, França e Brasil, parecem desejar utilizar este tipo de instrumento para impulsionar suas economias domésticas. O presidente francês, Nicolas Sarkozy, ao anunciar o FSI da França, afirmou que seus objetivos seriam sustentar a atividade econômica e impedir a desnacionalização de empresas francesas.⁸ O fundo francês foi idealizado como um dos principais instrumentos para a política industrial do país. Na mesma linha dos fundos da França e de Cingapura, o fundo brasileiro, que será analisado mais adiante no texto, tem entre seus objetivos declarados o apoio à internacionalização das empresas domésticas.

8. Discurso do presidente da França, Nicolas Sarkozy, pronunciado no departamento de Loir-et-Cher, em 20 de novembro de 2008.

O lançamento do FSI da China, em 2007, foi encarado como mais um passo da intervenção do Estado na economia e gerou forte reação dos governos dos países desenvolvidos, que temiam a utilização estratégica dos FSIs para comprar empresas, dominar setores importantes e adquirir tecnologias. O Congresso dos Estados Unidos chamou Edwin M. Truman, do Peterson Institute, para analisar estes fundos. Truman (2008b) afirmou que os FSIs não apresentam nova ameaça significativa para a segurança dos Estados Unidos e seus interesses econômicos. O autor, no entanto, cita alguns casos, como a China e potencialmente o Brasil, que levantam preocupações com relação a conflitos de interesses, porque os fundos soberanos podem ser utilizados para promover suas empresas domésticas.

Como lembra Cohen (2009), havia pouco receio com relação às aspirações geopolíticas dos primeiros países a terem FSIs – por exemplo, Kuwait – e os que seguiram o exemplo depois – por exemplo, Noruega. Os investimentos pareciam ser conservadores e benéficos para os países receptores. Mas a criação do fundo chinês, seguida do anúncio da Rússia a respeito da criação dos fundos Reserve Fund e National Welfare Fund, com total de recursos de US\$ 150 bilhões, mudou a situação.⁹ Individualmente, os países desenvolvidos começaram a revisar os instrumentos legais à sua disposição para lidar com os novos investidores, representando mudança em relação ao clima favorável em relação aos investimentos diretos estrangeiros que predominou nas décadas de 1980 e 1990. Cohen (2009) nota que, em 2000, das 150 mudanças regulatórias relativas a IDEs monitoradas pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a quase totalidade (147) foi no sentido de liberalizar os investimentos. A tendência sofreu inflexão até mesmo antes da criação dos FSIs chinês e russo. Em 2005, a empresa chinesa China National Offshore Oil Company (CNOOC) tentou sem sucesso comprar a Union Oil Company of California (Unocal), produtora de petróleo norte-americana. Em 2006, a reação política negativa nos Estados Unidos fez a empresa estatal Dubai Ports World desistir de assumir as operações norte-americanas da Peninsular and Oriental Steam Navigation Company (P&O), operadora de portos inglesa comprada pela empresa dos Emirados Árabes Unidos. Cohen afirma que, desde 2005, pelo menos 11 países importantes em termos econômicos, que representam dois quintos de todos os IDEs mundiais, resolveram mudar suas leis para expandir o controle ou proibir completamente investimentos em determinados setores (UNITED STATES, 2008b; MARCHICK e SLAUGHTER, 2008).

As instituições econômicas multilaterais foram acionadas para responder ao desafio apresentado pela dimensão dos novos FSIs. O G8, reunido em Heiligendamm, na Alemanha, em junho de 2007, afirmou que as restrições

9. Em fevereiro de 2008, a Rússia anunciou que o Stabilization Fund, criado em 2004, seria separado em duas entidades, o Reserve Fund e o National Welfare Fund.

aos investimentos destes fundos aplicam-se apenas a um número limitado de casos que concernem principalmente à segurança nacional. Cohen (2009) resalta que, quatro meses depois, sob pressão dos governos dos Estados Unidos e da França, os ministros de finanças do G8 solicitaram formalmente que a OCDE e o FMI estudassem o assunto. O FMI desenvolveria princípios para guiar o comportamento dos FSI e a OCDE concentrar-se-ia nos países receptores dos investimentos.

No FMI, uma série de encontros, denominados International Working Group of Sovereign Wealth Funds, foi convocada em novembro de 2007. Menos de um ano depois, foram adotados os 24 Princípios de Santiago, que deveriam governar a atuação dos FSIs (IWG, 2008). Cohen (2009) realça a reação negativa de alguns destes fundos, que não consideraram o tratamento justo, tendo-se em conta que não há regras deste tipo para investidores financeiros similares aos FSIs. O autor cita o vice-presidente executivo do FSI chinês (China Investment Corporation – CIC), o qual afirmou: “*We don’t need outsiders to come tell us how we should act*” (“Nós não precisamos de estrangeiros que venham dizer como devemos agir”). Apesar da reação, o Tesouro dos Estados Unidos conseguiu persuadir Abu Dhabi e Cingapura, donos de dois dos maiores FSIs, a emitirem comunicado conjunto, em março de 2008, abrindo mão de “objetivos geopolíticos” (UNITED STATES, 2008a).

Segundo Cohen (2009), os trabalhos na OCDE foram menos produtivos que os do FMI. Depois de menos de seis meses de deliberações, o Comitê de Investimentos da OCDE limitou-se a ratificar o *status quo*, em relatório de abril de 2008 (OCDE, 2008). O documento apenas recomenda que os países utilizem a exceção de segurança nacional *with restraint*.

O temor dos governos dos países desenvolvidos em relação à proliferação dos FSIs parece ter sido exagerado. Uma série de estudos, que analisaram o fenômeno em mais detalhe e com menos pendor político, chegaram à conclusão de que a maior parte dos investimentos dos FSIs não pode ser diferenciada da atuação dos investidores tradicionais, como os fundos de pensão e os fundos de *hedge*. Apenas alguns FSIs, como os da França, de Cingapura e do Brasil, são explicitamente voltados para a promoção de empresas domésticas e podem ser associados a um maior desejo de interferência do Estado na economia. Avendaño e Santiso (2009) analisaram os investimentos de um grupo destes fundos e concluíram que as diferenças entre os investimentos em ações de FSIs e outros investidores institucionais são menos evidentes que o inicialmente suspeitado. Os autores recomendam que padrões duplos que diferenciem entre investidores institucionais sejam evitados. Exigir que estes fundos divulguem suas estratégias de investimentos e alocação de portfólios os posicionará em desvantagem em relação a outros investidores. Balding (2008) também fez análise dos portfólios dos FSIs e chegou a conclusões similares às de Avendaño e Santiso (2009), afirmando que estes fundos parecem

agir como investidores normais. Os administradores dos FSIIs diversificam os riscos, aplicando em ações, títulos de dívida e instrumentos alternativos.

A ameaça do FSI chinês, alardeada em 2007, ainda não se refletiu na prática, pelo menos nos países desenvolvidos, que contam com instrumentos legais para lidar com os investimentos considerados estratégicos. Como forma de tentar diminuir as reações políticas ao fundo, o vice-ministro chinês garantiu que o CIC não iria investir nos mercados estrangeiros em setores considerados estratégicos, como transporte aéreo, telecomunicações e petróleo (CHINA..., 2007). Wu e Seah (2008) chamam atenção para a reação política dos governos ocidentais, principalmente por parte do governo dos Estados Unidos, e sugerem que o CIC mantenha atitude cautelosa nos seus investimentos, de forma a evitar ser tratado como mais uma das “ameaças chinesas”.

A crise financeira de 2008 contribuiu para mudar a opinião dos países desenvolvidos em relação aos FSIIs. A atuação estabilizadora de alguns dos principais fundos levou à pergunta feita por Couturier, Sola e Stonham (2009): “*Are sovereign wealth funds white knights?*”. Os autores afirmam que os FSIIs podem ser tratados pelas corporações privadas como salvadores de última instância, preparados para fornecer financiamentos quando outras fontes de crédito estiverem inacessíveis. Os autores lembram, no entanto, que estes fundos estão exigindo termos mais duros para proverem seus recursos, considerando-se sua posição de barganha privilegiada e um histórico de perdas com grandes investimentos em setores fragilizados por crises.

O influente banco de investimentos Goldman Sachs (O’NEILL, NIELSEN e BAHAI, 2008) também saiu em defesa dos FSIIs, afirmando que estes possuem duas funções importantes e positivas: permitem que os PEDs invistam seus ganhos para o uso futuro e fornecem recursos altamente demandados para países que dependem de capital estrangeiro. Apesar de reconhecerem que estes fundos poderiam prover mais informações sobre suas operações, aumentando o grau de transparência do setor, os autores ressaltam que a questão principal é a mudança da estrutura de governança econômica global. Os governos dos países desenvolvidos não podem demandar mais informações sobre os FSIIs além das que já divulgam sobre a administração de suas reservas e exigem de outros investidores em suas jurisdições. Os autores concluem que, em vez de criticarem os FSIIs, alguns grandes países desenvolvidos com excesso de reservas, como o Japão e a Europa Ocidental, deveriam criar seus próprios fundos soberanos de investimentos.

4 DETERMINANTES DOS FUNDOS SOBERANOS DE INVESTIMENTOS

De acordo com a tabela 2, existem hoje 43 FSI, pertencentes a 35 países. Os fundos soberanos de investimentos são distintos entre si, com relação à forma de financiamento e aos objetivos dos investimentos. Os países donos dos fundos também apresentam ampla diversidade, variando da Mauritânia, com produto interno bruto (PIB) *per capita* de US\$ 450,00, até a rica Noruega, com PIB *per capita* de US\$ 41 mil. Algumas características, no entanto, parecem ser comuns a quase todos os países que estabeleceram FSI. Como visto anteriormente, a criação dos fundos soberanos de investimentos está relacionada inicialmente com o desejo de acumular riquezas advindas da exploração de recursos naturais esgotáveis. A primeira característica que marca os países donos de FSI, portanto, é a grande dependência das exportações de combustíveis – na maioria dos casos, o petróleo – e minérios.

Para os grandes exportadores de uma só *commodity*, o estabelecimento do FSI está relacionado a diversos objetivos reconhecidos pela teoria econômica. Como lembra Das (2008), a invenção do novo instrumento, no começo dos anos 1950, foi motivada pela necessidade de lidar com o excesso de liquidez. Quando os países têm excesso de liquidez, não é desejável nem possível canalizar todos os recursos para o consumo atual, por meio do aumento das importações. O autor realça que explorar as possibilidades de utilização intertemporal é a maneira mais prudente de lidar com a riqueza, principalmente quando os recursos são resultantes da exploração de minerais, pedras preciosas e petróleo, que são recursos naturais não renováveis. Nestes casos, o FSI atua como maneira pragmática de poupar os recursos para as gerações futuras. Até mesmo enquanto houver disponibilidade de riquezas minerais para serem exploradas, recorda Das (2008), a economia pode enfrentar volatilidade de preços e oferta. Nestas situações, os FSI podem ajudar a estabilizar as receitas.

A segunda característica macroeconômica presente na maioria dos países que decidiram criar FSI é o balanço positivo da conta corrente. Os fundos soberanos são utilizados como maneira de acumular fora do país os recursos excedentes, de forma a impedir a apreciação exagerada do câmbio, que poderia prejudicar o desempenho exportador da economia e resultar na chamada “doença holandesa”.¹⁰ Além dos países dependentes da exploração de um recurso natural principal, que logram altos superávits na balança comercial, há os casos mais recentes dos países que acumulam reservas internacionais por meio da robusta exportação de manufaturados.

10. A expressão “doença holandesa” refere-se às dificuldades de países exportadores de recursos naturais manterem taxa de câmbio que permita à sua indústria permanecer competitiva. A denominação surgiu em 1977, quando a revista *The Economist* descreveu a queda das exportações dos Países Baixos depois da descoberta de grandes reservas de gás natural, em 1959.

Apesar de ter sido o fundo que chamou atenção para o fenômeno dos FSIs e pôs os países desenvolvidos em sinal de alarme, o fundo soberano de investimentos chinês encontra justificativas na teoria econômica. O crescimento da China, baseado intensamente nas exportações industriais, resultou na acumulação de reservas, que atingiram US\$ 2,7 trilhões em 2010.¹¹ Segundo Zhang e He (2009), apesar de adequado nível de reservas internacionais ser necessário para lidar com o comércio e as finanças internacionais, o enorme volume das reservas acumuladas também impõe sérios riscos para a China. Primeiro, o custo de oportunidade das reservas está crescendo. A maior parte das reservas chinesas está investida em títulos do Tesouro dos Estados Unidos, que são líquidos e seguros, mas proporcionam baixos rendimentos. Segundo, o risco cambial, que pode levar a significativa queda do poder de compra das reservas chinesas. Desde a reforma do regime cambial do renminbi, em julho de 2005, a moeda chinesa tem sido gradualmente apreciada em relação ao dólar, levando a perdas anuais para as reservas da China. Os autores ressaltam, por último, que a acumulação de reservas levou a excesso de liquidez nos mercados financeiros da China. De forma a compensar o impacto inflacionário das compras de dólar, o Banco Central chinês tem emitido títulos para esterilização, mas a prática não parece ser sustentável. Neste cenário, Zhang e He (2009) afirmam que o governo chinês tem duas alternativas para lidar com os desafios: ou diminuir o acúmulo das reservas, o que teria de ser considerado no âmbito de mudança estrutural econômica que encorajasse o consumo doméstico; ou administrar as reservas por meio de uma política mais ativa, que procure obter retornos mais altos dos investimentos. A segunda alternativa levou à criação do CIC, que procura diversificar os investimentos das reservas por meio de compras de ações, *commodities*, imóveis e outros produtos financeiros.

Além de serem exportadores de combustíveis e minérios e/ou possuírem altos superávits de conta corrente, uma terceira característica, que é também encontrada na maioria dos países que criaram FSIs, é o alto volume de poupança interna. Os países que possuem fundos soberanos poupam grandes proporções do seu produto nacional, e os FSIs surgem como alternativa para manter parte da poupança nos mercados internacionais, em investimentos com horizonte de longo prazo.

A tabela 3 mostra as características mencionadas (exportações de combustíveis e minérios, superávit de conta corrente e poupança interna), além do índice das reservas em relação ao PIB e o PIB *per capita*. Foram incluídos os países que criaram FSIs e possuem população superior a 200 mil habitantes.¹²

11. Estimativa de FMI (2010).

12. Kiribati (100 mil habitantes) e São Tomé e Príncipe (160 mil habitantes) não foram considerados, apesar de terem FSIs criados em 1956 e 2004, respectivamente.

TABELA 3
Países com FSIs: indicadores econômicos (2004-2008)

País	Balanco conta-corrente/PIB %	Exportações combustíveis/ exportações Totais %	Exp. minérios e metais/exp. totais %	PIB <i>per capita</i> 2000 US\$	Reservas/ PIB %	Poupança interna bruta/PIB %
Emirados Árabes Unidos	13,17	69,93	1,72	24.033	21,29	41,22
Noruega	15,78	66,24	6,98	41.226	15,30	38,41
Arábia Saudita	25,84	90,00	0,22	9.902	9,30	49,58
Cingapura	22,26	13,40	1,35	27.589	97,99	49,72
China	8,14	2,07	1,93	1.633	40,25	50,50
Hong Kong (China)	11,77	1,84	4,45	31.970	74,61	31,96
Kuwait	41,66	94,67	0,16	21.503	14,34	53,68
Rússia	8,55	58,46	7,29	2.654	27,64	33,75
Líbia	37,24	n. d.	n. d.	7.206	101,54	57,80
Catar	29,52	89,59	0,14	29.217	11,45	66,23
Argélia	20,25	97,67	0,50	2.128	70,99	55,04
Cazaquistão	(1,37)	68,24	13,46	2.135	17,84	43,26
Coreia do Sul	1,24	5,20	1,97	14.436	24,87	31,72
Brunei	53,30	94,81	0,06	18.261	6,15	52,59
França	(0,72)	4,03	2,52	23.254	3,92	19,79
Malásia	15,35	14,27	1,41	4.804	50,69	42,82
Irã	7,54	78,63	1,30	1.948	n. d.	40,49
Chile	2,23	1,68	60,03	5.853	13,63	31,87
Venezuela	13,45	88,30	2,43	5.357	17,94	38,10
Azerbaijão	10,36	84,41	1,24	1.556	12,03	53,86
Nigéria	15,54	95,12	0,15	457	26,28	n. d.
Barein	11,08	77,53	14,49	15.463	19,86	50,02
Brasil	0,60	7,20	10,43	4.137	9,56	19,77
Oman	10,39	89,96	1,01	9.215	16,37	45,25
Botswana	11,24	0,16	16,47	4.369	67,51	46,67
México	(0,79)	15,20	2,26	6.352	8,51	23,61
Timor-Leste	n. s. ¹	n. d.	0,00	309	46,20	n. d.
Trinidad e Tobago	26,80	68,58	1,35	9.939	32,81	45,02
Vietnã	(5,32)	23,01	0,65	576	23,12	28,75
Gabão	17,88	69,45	4,42	4.069	9,96	56,63
Indonésia	1,23	27,02	8,71	994	12,25	29,34
Mauritânia	(23,43)	23,71	60,33	450	4,79	2,88
Sudão	(10,86)	87,51	0,49	468	4,61	18,24

Fonte: FMI (*World Economic Outlook Database*), para o balanço de conta corrente, e Banco Mundial (*World Development Indicators*), para o resto dos indicadores.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ O balanço de conta corrente do Timor-Leste é de 193%.

Obs.: 1. n. d.: Não disponível.

2. n. s.: Não significativo.

A tabela 4 compara os índices macroeconômicos selecionados dos países que possuem FSI com a média global, de forma a realçar os altos índices de superávits de conta corrente, exportações de combustíveis, reservas internacionais e poupança interna.

TABELA 4
Média dos indicadores econômicos dos países com FSI e média global (2004-2008)

País	Balanco conta corrente/PIB %	Exportações de combustíveis / exportações totais %	Exp. minérios e metais/exp. totais %	PIB <i>per capita</i> 2000 US\$	Reservas/PIB %	Poupança interna/PIB %
Média dos países com FSI	12,19	51,87	7,19	10.105	28,55	40,28
Média global	(1,70)	16,74	7,76	8.226	18,89	19,10

Fonte: Banco Mundial (*World Development Indicators*) e FMI (balanço de conta corrente).
Elaboração do autor.

Apenas três exemplos não se encaixam entre os países exportadores de recursos naturais esgotáveis¹³ ou com significativos superávits de conta corrente:¹⁴ Coreia do Sul (fundo criado em 2005), França (fundo criado em 2008) e Brasil (fundo criado em 2008). Se for considerada também a poupança interna, os países que se sobressaem são apenas a França e o Brasil, tendo-se em conta que a Coreia do Sul poupa 32% do seu PIB.

5 O CASO BRASILEIRO

Em outubro de 2007, um mês após o estabelecimento do fundo soberano de investimentos chinês, o Ministério da Fazenda (MF) do Brasil confirmou a intenção de ter instrumento financeiro semelhante (FAZENDA..., 2007). A Rússia anunciou sua entrada no clube dos países com FSI em fevereiro de 2008, deixando apenas a Índia, entre os países do BRIC, sem um FSI. Estes fundos eram vistos como o lado ofensivo do capitalismo de Estado dos mercados emergentes, utilizando como recursos as reservas internacionais bilionárias acumuladas na última década e como mantra o renovado discurso em prol da atuação mais ativa dos governos na economia. Era natural, para o governo brasileiro, que o país também desejasse ter disponível o novo mecanismo de investimentos. As reservas do Brasil, na época, eram de US\$ 180 bilhões e atingiram US\$ 289 bilhões, em dezembro de 2010. A histórica dívida externa deixou de ser preocupação significativa, e o país passou a ser credor externo líquido.

De forma emblemática, o projeto de criar o FSI brasileiro foi oficialmente anunciado com a nova política industrial, em maio de 2008, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (NOVA..., 2008).

13. Definidos, pelo autor, como países cujas exportações de combustíveis ou minérios representam mais de 15% das exportações totais.

14. Definidos, pelo autor, como países que apresentam superávit de conta corrente superior a 8% do PIB.

A Política de Desenvolvimento Produtivo visou baratear o custo dos investimentos domésticos e das exportações, incluindo-se a ampliação do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) de R\$ 500 milhões para R\$ 1,3 bilhão. O FSB, por sua vez, apoiaria os investimentos no exterior das empresas brasileiras, confirmando o apoio do Estado a um desempenho internacional mais ativo por parte do empresariado nacional. Cinco objetivos foram listados na apresentação do Ministério da Fazenda sobre o FSB (BRASIL, 2008): apoiar projetos de interesse estratégico do país; ampliar a rentabilidade dos ativos financeiros mantidos pelo setor público; formar poupança pública; absorver flutuações dos ciclos econômicos; e promover a internacionalização de empresas brasileiras. O MF ressaltou que o cenário econômico era favorável para a criação do FSB, mencionando o alto nível das reservas internacionais, a posição credora externa líquida do Brasil, a política fiscal consistente (resultado nominal superavitário no primeiro trimestre de 2008) e o grau de investimento recebido das principais agências classificadoras de risco.

O FSB foi criado pela Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, com as finalidades de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do país localizados no exterior. A descrição marca algumas diferenças de propósitos entre o FSB e o que se define como um FSI tradicional. O fundo brasileiro não visa administrar parte das reservas internacionais, de forma a conseguir maiores retornos financeiros, como são os casos da China e da Coreia do Sul, nem poupar recursos de exportações de determinado recurso natural, como o caso dos FSIs de países do Golfo Pérsico. O FSB tem objetivos estratégicos, relacionados à promoção do crescimento e à manutenção da estabilidade econômica.

A Lei de 2008 foi complementada pelos Decretos nº 7.055, de 28 de dezembro de 2009, que regulamenta o FSB, e nº 7.113, de 19 de fevereiro de 2010, que cria o Conselho Deliberativo do Fundo Soberano do Brasil (CDFSB). Os decretos atribuem ao MF a responsabilidade de operar este fundo, mas submetem ao CDFSB, composto também pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e pelo Banco Central do Brasil (BCB), as decisões relacionadas à alocação máxima em cada classe de ativos, à aprovação de projetos de interesse estratégico nacional, à elaboração da proposta orçamentária e à definição do regimento interno. O FSB foi capitalizado com aporte inicial de R\$ 14 bilhões do Tesouro. Em junho de 2010, foi noticiado que o FSB compraria ações do Banco do Brasil (BB) (FUNDO..., 2010a) e, em setembro de 2010, o MF informou que o fundo seria utilizado para a capitalização da Petrobras, relacionada aos investimentos planejados pela estatal para explorar o petróleo do pré-sal (MP..., 2010). Cerca de 80% do patrimônio do FSB está aplicado nas ações da Petrobras e 10% nas do BB (FUNDO..., 2010b). A carteira de ativos do Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização (FFIE), cujo único cotista é o FSB, é informada mensalmente pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).¹⁵

15. As informações sobre o FFIE estão disponíveis em: <<http://www.cvm.gov.br>>.

O debate sobre o FSB foi intenso, primeiro nos jornais e depois no meio acadêmico, que recentemente começou a divulgar os primeiros estudos sobre o fundo brasileiro. Na imprensa, pela natureza do meio, a discussão foi por vezes mais apaixonada. O diretor executivo do Brasil no FMI, Paulo Nogueira Batista Jr., saiu em defesa do fundo, ressaltando que a atuação do Tesouro Nacional deve ser bem-vinda, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, em que o Federal Reserve System (Fed) e a Secretaria do Tesouro compartilham a autoridade cambial e trabalham de forma coordenada (BATISTA JÚNIOR, 2008). Mariano Laplane avaliou positivamente o FSB e realçou seu caráter desenvolvimentista, com potencial para acelerar o processo de internacionalização das empresas brasileiras (REHDER, 2008). As críticas concentraram-se nos custos associados ao FSB, na ainda alta dívida pública total, nos déficits fiscal e de conta corrente do Brasil e na baixa poupança interna (GIAMBIAGI, 2008; NAKANO, 2008; KUNTZ, 2008).

As análises acadêmicas sobre o FSB, assim como o debate público na imprensa, também foram marcadas pelo posicionamento a favor ou contra o estabelecimento do fundo, de acordo com as inclinações do autor. Sias (2008) ressalta que “o fundo soberano constitui-se num poderoso instrumento de política econômica, auxiliando as políticas fiscal, monetária, cambial e industrial”. O autor lembra que os países que instituíram FSI's melhoraram a condução de sua economia, ao institucionalizarem o caráter anticíclico do gasto governamental, atenuarem o problema da apreciação cambial e diversificarem os investimentos no exterior. Bello (2008) lembra que, ao fornecer recursos para empresas nacionais no exterior, o FSB estaria atuando como fundo de desenvolvimento, e não como instrumento para aumentar a rentabilidade das reservas internacionais. A autora questiona o possível repasse de recursos do FSB para o BNDES e afirma que este banco teria condições de acessar diretamente o mercado internacional para financiar suas operações. Freitas (2009), em texto que trata das rendas do petróleo e da instituição do fundo soberano de investimentos, defende que há fortes argumentos de economia política em prol da instituição do FSB, mas lembra que os objetivos de amortecer os ciclos econômicos ou acumular estoque de poupança para gerações futuras podem ser atingidos por meio do controle adequado dos gastos públicos. A diferença entre o caso brasileiro e os demais países que estabeleceram FSI's é enfatizada por Caparica (2010), que lembra que o Brasil não tem superávits em conta corrente e não conta com altos índices de poupança interna. Além disso, o autor nota que “a política fiscal não tem sido anticíclica, o que serve como forte argumento contra a criação do Fundo Soberano Brasileiro”. Afirma, por fim, que as taxas de juros brasileiras são as mais elevadas do mundo e, portanto, será difícil que o fundo brasileiro consiga oferecer retornos acima do custo da dívida pública. Lima também realça a especificidade do fundo brasileiro e afirma que o governo (...) procura usar um instrumento de política econômica denominado erroneamente de fundo soberano, em última instância, para melhorar a competitividade das indústrias brasileiras no exterior (LIMA, 2009, p.106).

Como apontado anteriormente, o Brasil aparece – a exemplo da França – como um país que criou seu FSI sem ter as características principais dos demais países que possuem tal instrumento; quais sejam, os superávits sustentados de conta corrente, a dependência das exportações de combustíveis e os altos níveis de poupança interna. A especificidade do caso brasileiro é evidenciada na tabela 5.

TABELA 5

Média dos indicadores econômicos dos países com FSIs e dados do Brasil (2004-2008)

País	Balanco conta corrente/ PIB %	Exportações de combustíveis / exportações totais %	Exp. minérios e metais/exp. totais %	PIB <i>per capita</i> 2000 US\$	Reservas/PIB %	Poupança interna/PIB %
Média dos países com FSI ¹	12,56	53,36	7,08	10.291	29,16	40,96
Brasil	0,60	7,20	10,43	4.137	9,56	19,77

Fonte: Banco Mundial (*World Development Indicators*) e FMI (balanço de conta corrente).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Excluindo-se o Brasil.

A decisão de criar o FSB, nesse contexto, não pode ser explicada pelos fundamentos da economia brasileira. O fundo foi criado como um dos fundos de desenvolvimento que, segundo o FMI (2008), auxiliam projetos socioeconômicos ou promovem políticas industriais para impulsionar o crescimento do PIB do país. O MF evidenciou o caráter do FSB, quando estabeleceu, entre os objetivos do fundo, o apoio a projetos de interesse estratégico do país. Depois da crise financeira de 2008, quando se evidenciou que os governos dos países desenvolvidos estavam – na verdade, sempre estiveram – dispostos a fazer grandes sacrifícios para defenderem suas empresas nacionais, é difícil criticar o desejo do governo de ter papel econômico estratégico e acompanhar a internacionalização das empresas brasileiras.

Mas pode-se questionar se o fundo é o melhor instrumento para perseguir tal objetivo. O BNDES, como lembrou Bello (2008), pode captar recursos no exterior e financiar diretamente os projetos de expansão das empresas brasileiras. Desde 2003, o banco apoia o investimento direto brasileiro no exterior, por meio de financiamento ou participação acionária.¹⁶ Em agosto de 2009, abriu escritório em Montevidéu, no Uruguai, com vistas a estruturar e facilitar negócios de interesse do Brasil na América do Sul, especialmente nos países-membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Em novembro de 2009, o BNDES abriu subsidiária em Londres, com o objetivo de aumentar a visibilidade do banco junto à comunidade financeira internacional e auxiliar os projetos das empresas brasileiras no exterior.

16. *Atuação internacional do BNDES*. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/internacional.html>.

O FSB, na verdade, parece ter respondido a uma aspiração do MF de ter atuação no câmbio. Vale lembrar que, nos Estados Unidos, o Tesouro tem também responsabilidades sobre a administração cambial. Entre os objetivos do MF poderá estar a manutenção de taxas de câmbio mais desvalorizadas. A perspectiva do ministério parece estar alinhada com a descrição do mundo feita por Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2003), realçada na seção 2 deste artigo. O Brasil deveria preocupar-se em manter a taxa de câmbio desvalorizada para promover o crescimento por meio das exportações e estabelecer-se junto ao “grupo asiático”, que se aproveita da vantagem competitiva do câmbio para fornecer produtos à Europa e aos Estados Unidos. A constituição do Fundo Soberano do Brasil surge, neste contexto, como instrumento para apoiar a visão do MF acerca do posicionamento internacional do Brasil, visão esta que diferiria da do BCB, responsável pela administração das enormes reservas brasileiras.

Com vistas a atenuar a apreciação do câmbio, a alternativa à criação do FSB poderia ser uma atuação mais ativa do BCB, bem como a possibilidade de introduzir formas de controle ou tributação do capital estrangeiro. Uma política fiscal mais restritiva, que ajudasse na queda dos juros reais brasileiros, também teria impacto cambial. O debate continua no Brasil sobre a questão do câmbio, mas o Fundo Soberano do Brasil, até o momento, não se revelou instrumento eficaz para lidar-se com a questão.

O outro objetivo do FSB, segundo o decreto de sua criação, é o de formar poupança pública. O Brasil, como foi dito, é caracterizado por baixos níveis relativos de poupança interna. O aumento da poupança pública poderia ajudar a mudar a situação. Mas, de novo, a questão é avaliar se o FSB é o melhor instrumento disponível para que o governo brasileiro busque tal meta. Vale notar que a constituição do fundo em si não ajuda esta poupança, como realçou Freitas (2009). Este serve como instrumento para utilizar os recursos poupados, mas não incentiva de maneira direta a geração de superávits fiscais. Devem-se avaliar, também, as alternativas existentes para o uso dos recursos que eventualmente sejam poupados. A diminuição da dívida existente seria alternativa à criação do fundo que teria impacto positivo nas taxas de juros. Outra opção seria a criação de fundos setoriais, destinados a, por exemplo, investimentos em infraestrutura.

As razões para o fundo brasileiro, portanto, estão mais associadas à economia política e à dinâmica entre as autoridades responsáveis pela condução econômica do país que aos fundamentos econômicos. O FSB poderia ser justificado pela teoria econômica pura, caso tivesse sido criado com recursos das reservas internacionais do Brasil. Como no caso da Coreia do Sul, este fundo visaria diminuir o custo de carregamento das reservas, ao aplicar parte destas em ativos mais rentáveis de longo prazo. Talvez a intenção do MF fosse esta, ao propor inicialmente a criação do fundo, mas não foi viabilizada pela diferença de opinião do BCB sobre o assunto (BC..., 2008).

O FSB, no entanto, poderá tornar-se um FSI tradicional, caso a exploração das camadas de petróleo do pré-sal levem o Brasil a se transformar em grande exportador do produto. Ao longo da última década, as exportações brasileiras de combustível já vêm crescendo e atingiram US\$ 18,7 bilhões, em 2008, ou 9,5% das exportações totais, recuando para US\$ 15,0 bilhões, em 2009, ou 9,8% das exportações totais, por causa da crise financeira.¹⁷ Segundo projeções do BNDES, as exportações de petróleo do Brasil podem chegar a US\$ 108 bilhões em 2030, no cenário que leva em consideração o preço de US\$ 85,00 para o barril do produto (BNDES..., 2008). Em cenários mais otimistas, com o barril a US\$ 143,00, as exportações de petróleo atingiriam US\$ 182 bilhões, o que representaria 5,6% do PIB da época, segundo o BNDES. As projeções consideram que a exploração comercial significativa do pré-sal começará em 2015.

A exploração do petróleo do pré-sal poderia levar o Brasil a ter indicadores econômicos similares aos dos países que hoje têm FSIs, porque aumentaria a importância da exportação de combustíveis na pauta exportadora do país e implicaria crescentes superávits comerciais e de conta corrente. Os recursos adicionais, ademais, poderiam ajudar no aumento da poupança doméstica, ao colaborar com as finanças públicas. Os três determinantes dos fundos soberanos de investimentos, portanto, seriam impactados. Mas, segundo as projeções, o Brasil ainda teria de esperar mais de uma década para que a mudança ocorresse.

6 CONCLUSÃO

O anúncio da criação do fundo soberano de investimentos da China, em 2007, chamou atenção da comunidade internacional para este tipo de instrumento financeiro controlado pelos governos. Os PEDs, que nas últimas décadas acumularam enormes volumes de reservas internacionais, encararam os FSIs como maneira de aumentar a rentabilidade dos seus ativos e diminuir o custo de carregamento. Os países desenvolvidos, no entanto, tiveram reação cautelosa. Incentivaram as organizações internacionais a estudarem o assunto e criaram guias de conduta para estes fundos apesar de não incentivarem este tipo de controle para instrumentos semelhantes, como os fundos de *hedge*. Além disso, aumentaram o poder regulatório das autoridades competentes, de forma a proteger setores sensíveis e lidar com fundos que posicionem interesses estratégicos à frente do racional econômico.

O receio baseia-se na situação de desequilíbrios macroeconômicos globais e no potencial dos FSIs, que já somam cerca de US\$ 3 trilhões em ativos e podem crescer muito nos próximos anos. A maioria destes fundos, no entanto, não atua de forma estratégica. São instrumentos utilizados para acumular recursos

17. Banco Mundial (*World Development Indicators*), para o dado de 2008, e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), para 2009.

de países que são grandes exportadores de recurso natural – principalmente o petróleo –, como os Emirados Árabes Unidos e a Noruega, ou manufaturas, como a China e a Coreia do Sul. As aplicações são de mais longo prazo, se comparadas às dos bancos centrais, mas a grande maioria dos investimentos dos FSIIs é passiva, sem controle acionário, visando a retornos maiores que os dos títulos do governo norte-americano.

Os países que decidiram criar FSIIs são caracterizados pela exportação de combustíveis e minérios, sustentados superávits de conta corrente e/ou altos níveis de poupança interna, conforme comprovado pelas análises estatísticas da seção 4 deste artigo. Neste contexto, o caso do Brasil sobressai. O país tem registrado déficits de conta corrente, não depende da exportação de petróleo e possui relativo baixo nível de poupança interna. A lógica para a criação do FSI tradicional, portanto, não parece funcionar no caso brasileiro. A decisão de estabelecer o FSB está mais relacionada com a adoção deste tipo de instrumento financeiro por importantes PEDs e a dinâmica entre as autoridades responsáveis pela condução econômica do país que com os fundamentos econômicos.

A situação, no entanto, pode mudar, caso o Brasil torne-se grande exportador de petróleo, com a exploração da camada do pré-sal. Caso as hipóteses atuais sejam efetivadas, o país tornar-se-á importante produtor e exportador do produto e passará a registrar superávits de conta corrente. O Brasil aproximar-se-ia, em termos macroeconômicos, dos países que contam hoje com FSIIs. A mudança, no entanto, não aconteceria no curto prazo.

REFERÊNCIAS

AIZENMAN, J.; LEE, J. International reserves: precautionary versus mercantilist views, theory and evidence. **Open Economies Review**, v. 18, n. 2, p. 191-214, 1 May 2007.

AIZENMAN, J.; R. GLICK. Sovereign wealth funds: stumbling blocks or stepping stones to financial globalization? **Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter**, n. 38, Nov. 2007.

_____. Sovereign wealth funds: stylized facts about their determinants and governance. **International Finance**, v. 12, n. 3, p. 351-386, 2009.

AVENDAÑO, R.; SANTISO, J. **Are sovereign wealth funds' investments politically biased?** A comparison with mutual funds. United States: OECD, 2009. (Working Paper, n. 283).

BALDING, C. **A Portfolio analysis of sovereign wealth funds**. Irvine: University of California, 2008. Disponível em: <<http://nguyenduckhuong.com/download/swpf03.pdf>>.

BATISTA JÚNIOR, P. N. Fundo Soberano do Brasil. **Folha de S. Paulo**, 28 maio 2008.

BC lamenta ação de fundo no câmbio. **Folha de S. Paulo**, 14 maio 2008.

BELLO, T. S. **Um fundo soberano brasileiro: é o momento?** Rio Grande do Sul: FEE, jan. 2008. (Texto para Discussão, n. 25).

BLUNDELL-WIGNALL, A.; HU, Y.; YERMO, J. **Sovereign wealth and pension fund issues**. France: OECD, 2008. (Working Paper, n. 14).

BNDES defende exploração gradual da camada pré-sal. **Folha de S. Paulo**, 11 set. 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Fundo Soberano do Brasil (FSB)**. Apresentação do ministro da Fazenda, Guido Mantega. Brasília, 13 maio 2008. Disponível em: <www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/pronunci2.asp>.

BREMMER, I. **The end of the free market**: who wins the war between states and corporations? Nova York: Portfolio, 2010.

CAPARICA, R. F. C. **O papel dos fundos soberanos na economia mundial**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Finanças e Economia Empresarial, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, abr. 2010.

CHINA Investment Corporation unveils investment plan. **China Daily**, 17 Nov. 2007. Edição digital.

COHEN, B. J. Sovereign wealth funds and national security: the great tradeoff. **International Affairs**, v. 85, n. 4, p. 713-731, 2009.

COUTURIER, J.; SOLA, D.; STONHAM, P. Are sovereign wealth funds white knights? **Qualitative Research in Financial Markets**, v. 1, n. 3, 2009. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/1755-4179.htm>>.

DAS, D. K. Sovereign-wealth funds: a new role for the emerging market economies in the world of global finance. **International Journal of Development Issues**, v. 7, n. 2, p. 80-96, 2008. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/1446-8956.htm>>.

DOOLEY, M. P.; FOLKERTS-LANDAU, D.; GARBER, P. **An essay on the revived Bretton Woods System**. Massachusetts: Cambridge, Sept. 2003. (Working Paper, n. 9.971).

FAZENDA confirma criação de fundo para gerir recursos. **Valor Econômico**, 18 out. 2007.

FERNANDEZ, D. G.; ESCHWEILER, B. Sovereign wealth funds: a bottom-up primer. **JPMorgan Research**, May 2008.

FLOOD, R.; MARION, N. P. Holding international reserves in an era of high capital mobility. *In*: COLLINS, S. M.; RODRIK, D. (Eds.). **Brookings trade forum**. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Sovereign wealth funds: a work agenda**. Washington, 29 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf>>.

_____. **World Economic Outlook: sustaining the recovery**. Washington: FMI, Oct. 2009.

_____. **World Economic Outlook: recovery, risk, and rebalancing**. Washington: FMI, Oct. 2010.

FREITAS, P. S. **Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano**. Brasília: Consultoria do Senado Federal, fev. 2009. (Textos para Discussão, n. 53).

FUNDO Soberano comprará ações do Banco do Brasil. **Jornal do Brasil**, 18 jun. 2010a.

FUNDO Soberano tem 80% na Petrobrás. **O Estado de S. Paulo**, 8 out. 2010b.

GIAMBIAGI, F. O fundo soberano. **Folha de S. Paulo**, 21 jul. 2008.

GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A. **Sovereign wealth funds: a developing country perspective**. *In*: SEMINÁRIO FUNDOS SOBERANOS DE INVESTIMENTOS ORGANIZADO PELA CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. Londres, 18 Feb. 2008.

ING BANK. **Financial Markets Outlook**. Amsterdam: ING, 12 Nov. 2009.

IWG – INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS. **Sovereign wealth funds: generally accepted principles and practices**. Washington: IWG, Oct. 2008.

JEN, S. Sovereign wealth funds: what they are and what's happening. **World Economics**, v. 8, n. 4, Oct.-Dec. 2007a.

_____. The definition of a sovereign wealth fund. **Morgan Stanley Research Global**, Oct. 2007b.

KERN, S. Sovereign wealth funds: state investments on the rise. **Deutsche Bank Research**, Sept. 2007.

KUNTZ, R. Fundo soberano, brinquedo perigoso. **O Estado de S. Paulo**, 8 maio 2008.

LAPLANE, M. Pode ser um instrumento para o desenvolvimento. Entrevista. **O Estado de S. Paulo**, 31 maio 2008.

LIMA, I. M. K. D. **A nova estrutura geoeconômica internacional e a recente proliferação dos fundos soberanos de riqueza**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

MARCHICK, D. M.; SLAUGHTER, M. J. **Global FDI Policy**. New York: Council on Foreign Relations Press, June 2008.

MARTIN, M. F. China's sovereign wealth fund. **CRS Report for Congress**. 22 Jan. 2008. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34337.pdf>>.

MP permite uso do Fundo Soberano para a capitalização da Petrobras. **Folha de S. Paulo**, 1 set. 2010.

NAKANO, Y. Fundo soberano do Brasil. **Folha de S. Paulo**, 18 maio 2008.

NG, W. The evolution of sovereign wealth funds: Singapore's Temasek holdings. **Journal of Financial Regulation and Compliance**, v. 18, n. 1, p. 6-14, 2010. Disponível em: <www.emeraldinsight.com/1358-1988.htm>.

NOVA política industrial pretende baratear investimento e elevar exportações. **Folha de S. Paulo**, 12 maio 2008.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Sovereign wealth funds and recipient country policies**. Paris: OCDE, 4 Abr. 2008.

O'NEILL, J.; NIELSEN, E. F.; BAHAJ, S. In defense of sovereign wealth funds. **Global Economics Paper**, n. 167, 21 maio 2008.

SANTISO, J. **Sovereign development funds**: key financial actors of the shifting wealth of nations. United States: OECD, Oct. 2008. (Working Paper).

SIAS, R. O fundo soberano brasileiro e suas implicações para a política econômica. **Revista do BNDDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 93-127, dez. 2008.

TRUMAN, E. M. A blueprint for sovereign wealth fund best practices. **Policy Briefs in International Economics**. Washington: Peterson Institute for International Economics, Abr. 2008a.

_____. The rise of sovereign wealth funds: impacts on US foreign policy and economic interests. **Foreign Affairs**, Washington, 21 maio 2008b.

UNITED STATES. US Department of the Treasury. **Treasury reaches agreement on principles for sovereign wealth fund investment with Singapore and Abu Dhabi**. Washington, DC, 20 mar. 2008a. Disponível em: <www.ustreas.gov/press/releases/hp881.htm>.

_____. US Government Accountability Office. **Foreign investment:** laws and policies regulating foreign investment in ten countries. Washington, DC, 2008b.

WU, F.; SEAH, A. Would China's sovereign wealth fund be a menace to the USA? **China & World Economy**, v. 16, n. 4, p. 33-47, 2008.

ZHANG, M.; HE, F. China's sovereign wealth fund: weakness and challenges. **China & World Economy**, v. 17, n. 1, p.101-116, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ADLER, E.; KAVANAGH, J.; UGRYUMOV, A. State aid to banks in the financial crisis: the past and the future. **Journal of European Competition Law & Practice**, v. 1, n. 1, 2010.

DRUCKER, P. The changed world economy. **Foreign Affairs**, v. 64, n. 4, 1986.

KIMMITT, R. M. Public footprints in private markets: sovereign wealth funds and the world economy. **Foreign Affairs**, v. 87, v. 1, Jan.-Feb. 2008.

WEHRFRITZ, G. State capitalists: governments are getting back into the business of business. **Newsweek**, 1 May 2006.

TURBULÊNCIAS NO MUNDO ÁRABE: RUMO A UMA NOVA ORDEM?

Reginaldo Nasser*

RESUMO

O texto trata das revoltas no mundo árabe, que estão aparecendo na mídia como um poderoso sinal de alerta de que o alardeado projeto de *um novo Oriente Médio*, projetado por Bush e reelaborado por Obama, foi descartado pela “rua árabe”. Os regimes políticos que antes usavam o fundamentalismo islâmico se mostram bem abalados. Com o sucesso da mobilização da “rua árabe”, surge uma terceira via. Ademais, há os Estados rentistas, os quais se sustentam com pagamentos multilaterais de ajuda externa, tais como *ajuda ao desenvolvimento* ou *assistência militar*, agora denominadas também de *rendas estratégicas*. O nacionalismo e o islamismo são pontos fundamentais ao longo do texto. Demonstra-se que as revoltas no mundo árabe vão muito além da alegada manipulação messiânica das massas, e que as ondas de protesto em todos os países árabes são poderosas. As mídias sociais, por sua vez, conectam-se em tempo real com a opinião pública internacional.

Palavras-chave: Oriente Médio; revoluções; geopolítica; nacionalismo; islamismo.

ABSTRACTⁱ

The text deals with the revolts in the Arab world, leading to demonstrations that are appearing in the media as a powerful and instructive warning sign that the ballyhooed project of a New Middle East designed by Bush and redesigned by Obama, was discarded by the “Arab street”. The political regime has been shown to be well shaken, which had previously used Islamic fundamentalism, now with the success of the mobilization of the “Arab street”, there is a third way. In addition there are the Rentiers States, meaning states that hold with multilateral foreign aid payments, which are: development aid or military assistance, now also called “strategic rents”. Nationalism and Islamism are key points throughout the text, showing that the revolts in the Arab world are demonstrating that goes far beyond the messianic alleged manipulation of the masses, and the waves of protest in every Arab country are powerful, being the social media that connects in real time with the international public opinion.

Keywords: Middle East; revolutions; geopolitics; nationalism; Islamism.

1 INTRODUÇÃO

As mobilizações populares ocorridas nas diversas cidades do mundo árabe, mostradas ao vivo pelas redes de televisão e canais da internet para todo o mundo, são um poderoso e instrutivo sinal de alerta de que o alardeado projeto de *um novo Oriente Médio*, projetado por Bush e reelaborado por Obama, foi descartado pela “rua árabe”.

* Professor de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INEU).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

São fortes as evidências de que as revoltas estão fazendo tremer os alicerces institucionais dos regimes políticos árabes que, por décadas, têm usado a ameaça do fundamentalismo islâmico – no âmbito doméstico, com a Al-Qaeda, e nas relações externas, com o Irã – para justificar tanto a existência de instituições repressivas como suas alianças militares com os países ocidentais. O sucesso da mobilização da “rua árabe”, que, por muito tempo, era vista oscilando entre dois polos (secularismo autoritário e radicalismo islâmico), demonstrou que esta se situava muito além destas opções, e indicou a existência de uma terceira via, que tem surpreendido a quase todos (HROUB, 2011).

Apesar de não ser surpreendente revelar o autoritarismo dos Estados árabes e a participação das potências ocidentais nesta estrutura de poder, os revoltosos manifestaram, de forma pública, que o que estava em causa era o modelo político e econômico, e não quem governava. As imagens nas ruas não mais correspondiam aos clichês frequentemente associados aos árabes: são manifestantes de todas as faixas etárias que, de forma pacífica, espontânea e sem vinculação com qualquer ideologia ou liderança carismática, foram às últimas consequências pedindo o fim da tirania e a defesa coletiva de valores universais. Aqueles que asseguravam que qualquer mobilização de massas no mundo árabe somente poderia ser liderada pelos islamistas foram frustrados. A mobilização foi iniciada e mantida por uma nova geração que não reivindica a xariá (lei islâmica) nem a teocracia como solução aos seus problemas, apesar de muitos serem religiosos. Os novos manifestantes constituem uma população cada vez mais informada e conectada ao mundo exterior, que deseja enviar sua mensagem ao mundo todo: rechaço incondicional das ditaduras e de seus respectivos modelos econômicos.

No entanto, o *mainstream* nos Estados Unidos ainda procura, desesperadamente, inserir as revoltas – ainda que reconhecendo seu mérito – dentro do seu planejamento estratégico. Nesse sentido, é muito significativa a manifestação do influente analista internacional, Fareed Zakaria, que chegou a afirmar:

George W. Bush e Barack Obama merecem algum crédito pelo que aconteceu [as revoltas]. Bush colocou o problema da política do Oriente Médio no centro da política externa americana. Sua articulação de uma “agenda da liberdade” para o Oriente Médio foi uma mudança poderosa e essencial na política externa americana. Mas porque muitas das políticas de Bush eram impopulares na região, e vistas por muitos árabes como “antiárabes”, tornou-se fácil desacreditar a democracia como um plano imperial. Obama tem apresentado uma abordagem mais silenciosa, apoiando a liberdade, mas insistindo que os Estados Unidos não tinham a intenção de impô-la a ninguém (ZAKARIA, 2011, tradução nossa).

Apesar da poderosa retórica de Zakaria, fica difícil sustentar essa tese.

O primeiro comentário oficial do governo dos Estados Unidos em relação aos protestos no Egito veio do vice-presidente americano, Joe Biden, que afirmou em entrevista ao programa *News Hour*, da PBS, que o presidente egípcio, Hosni Mubarak, não era um ditador e não deveria deixar o cargo. Complementou suas explicações lembrando que “era um aliado dos Estados Unidos em uma série de coisas, sendo um dos principais responsáveis pela realização dos interesses geopolíticos na região e pelos esforços de paz no Oriente Médio” (LEHRER, 2011, tradução livre). Logo no início das revoltas, a secretária de Estado Hillary Clinton declarou que “o governo egípcio é estável e busca formas de responder às necessidades e interesses legítimos do povo egípcio” (AWAD e ZAYED, 2011). Em 27 de janeiro de 2011, Hillary mudou um pouco o tom, mas continuou justificando a manutenção de Mubarak: “Acreditamos que o governo egípcio tem uma importante oportunidade neste momento de implementar reformas políticas, econômicas e sociais para responder às legítimas necessidades e interesses do povo egípcio”. Segundo uma reportagem publicada pelo jornal israelense *Haaretz* (BARAK, 2011), Israel teria enviado uma mensagem confidencial aos Estados Unidos e aos países europeus solicitando que apoiassem a estabilidade do regime do presidente egípcio, Hosni Mubarak, ressaltando que a manutenção da estabilidade do regime egípcio é do “interesse do Ocidente” e de “todo o Oriente Médio”. Hillary Clinton apelou à cúpula política do regime para que pusesse em prática um conjunto de reformas que permitisse aplacar a ira popular. Insistiu Clinton:

Queremos continuar a ser parceiros do governo e do povo egípcio. Enquanto parceiros do Egito apelamos para que haja contenção por parte das forças de segurança, que não haja pressa em impor medidas muito restritivas que sejam violentas e para que haja um diálogo entre o governo e o povo do Egito (GRANADO e NEVES, 2011).

Em um sinal de que a administração Obama ainda não estaria preparada para deixar cair Hosni Mubarak, o Pentágono decidiu levar adiante as reuniões com a alta cúpula militar do Egito que tiveram início em fins de janeiro em Washington. Entre os interlocutores do Departamento de Defesa dos Estados Unidos estava o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Sami Anan. Dias depois, em 6 de fevereiro de 2011, mesmo com a intensificação dos protestos, a secretária de Estado, Hillary Clinton, insistia na tese de que manter no poder o presidente do Egito, Hosni Mubarak, era uma garantia para a realização de eleições.

Zakaria lamenta que as ações norte-americanas sejam percebidas como retórica, e que um dos seus efeitos tenha sido permitir que as revoltas árabes de 2011 fossem “totalmente controladas por árabes”, pois o sucesso destas mudanças será visto como algo puramente endógeno, devendo reavivar os movimentos nacionais (ZAKARIA, 2011). Neste aspecto, não há como discordar do analista, pois a revolta que teve início na Tunísia e se disseminou por toda a região surpreendeu não apenas os observadores externos, mas, sobretudo, seus próprios protagonistas, que descobriram a força dos movimentos populares. Mediante uma ação sem violência,

desafiaram décadas de ditadura, ocasionando a renúncia de alguns chefes de Estado (Egito e Tunísia), a feroz resistência de outros (Síria, Líbia, Bahrein e Iêmen) e a concessão de aumentos salariais e subvenções, como na Arábia Saudita.

A imprevisibilidade da ocorrência da revolta obviamente não é exclusiva do mundo árabe. Não foi diferente em 1989, na queda dos regimes da Europa Oriental, mesmo para os dissidentes que destacavam as vulnerabilidades comunistas. Dias antes da Revolução Iraniana, em 1979, a CIA, serviço de inteligência dos Estados Unidos, emitiu um informe caracterizando a monarquia iraniana como uma “ilha de estabilidade”. Mesmo um dos maiores líderes revolucionários da história, Lênin, fazia previsões, às vésperas de fevereiro de 1917, de que a revolução em seu país aconteceria em um futuro distante.

No início das revoltas, a grande maioria dos comentaristas internacionais argumentava, com ceticismo, que o ocorrido na Tunísia era incidental. Mesmo depois, quando as manifestações no Egito já emitiam sinais de que algo maior estava em marcha, ainda havia quem considerasse as manifestações episódicas. Embora se possa constatar a eclosão de cada crise individualmente, se elas forem colocadas numa perspectiva histórica percebe-se que se trata de tentativas de mudança que estão repercutindo significativamente em toda a região.

Apesar dos riscos que sempre existem quando se faz especulação sobre o significado, a longo prazo, de acontecimentos recentes, é plausível afirmar que as atuais revoltas poderão ser tão importantes para a região, em alguns aspectos, como o foram os acontecimentos que resultaram na desintegração do Império Otomano em 1918, dando início à formação do atual sistema interestatal árabe.¹

Outros períodos de transição importantes, que se tornaram um verdadeiro trauma para os árabes, foram: 1945-1949, com a retirada britânica e francesa, em termos formais, da região, e o surgimento de Israel; e as derrotas árabes nas guerras de 1948, 1956, 1967 e 1973. O curso dos acontecimentos no Oriente Médio desde o fim da Guerra Fria (1991) até o início dos anos 2000 foi emoldurado, acima de tudo, por quatro eventos regionais, com seus impactos mundiais: a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990; a assinatura de acordo de paz entre israelenses e palestinos em 1993; o ataque da Al-Qaeda aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001; e a ocupação anglo-americana do Iraque em 2003 (ROY, 2008).

1. O redesenho do mapa do Oriente Médio moderno teve início no período de 1918 a 1926, por intermédio da demarcação colonial realizada por britânicos e franceses, de um lado, e o surgimento dos primeiros países árabes independentes (República Árabe do Iêmen e Arábia Saudita), de outro. Foi também este evento que emoldurou as estruturas dentro das quais foram criadas as nações modernas da região, a partir de uma coleção heterogênea de povos, condições geográficas, mitos e ideologias preexistentes. Na verdade, a “grande guerra” de 1914-1918 concluiu um processo que teve início no século XIX, quando a Europa colonial se implantou nas periferias do Império Otomano: os franceses e os italianos, no norte da África; os britânicos, no Egito, Chipre e Aden; e os Estados menores, no Golfo Pérsico. Mas foi após a derrota dos otomanos na grande guerra que as posses francesas e britânicas inventaram o que depois se tornou o Iraque, o Líbano, a Síria e a Palestina (Halliday, 2007).

Na resposta internacional à invasão do Kuwait pelas forças iraquianas, em 1990, abriu-se uma oportunidade para os Estados Unidos construírem uma nova ordem internacional após a queda do Muro de Berlim, utilizando o Oriente Médio como experimento. Libertado da paralisia que reinava durante a Guerra Fria, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) se reuniu com rapidez e eficácia para impor sanções e autorizar uma ação militar. Veio daí a crença, amplamente difundida, posteriormente, pelos líderes políticos ocidentais, de que estava se instaurando uma nova ordem mundial baseada na colaboração americano-soviética na Organização das Nações Unidas (ONU) e na eficaz manutenção da paz e da segurança internacional. Pela primeira vez, tornava-se possível a realização do papel da ONU previsto na Carta das Nações Unidas. Este otimismo foi ainda maior por causa do sentimento de fracasso que havia cercado a função de segurança da ONU. Contudo, “ganhar a Guerra Fria” não resolveu os constantes embaraços da política externa dos Estados Unidos no Oriente Médio. Quando a Guerra Fria terminou em 1991, os Estados Unidos passaram a desfrutar de uma condição privilegiada, principalmente devido à sua superioridade militar inquestionável. Desde então, todos os líderes políticos dos Estados Unidos, democratas ou republicanos, têm procurado preservar os Estados Unidos como a “única superpotência”, evitando a qualquer custo o surgimento de outro poder que possa desafiar sua supremacia. Mas, ao mesmo tempo, estes mesmos líderes começaram a perceber que a superioridade militar não é determinante exclusivo da supremacia mundial, e ficaram cada vez mais preocupados com a crescente dependência do país em relação ao petróleo importado, especialmente do Golfo Pérsico. Klare (2008) lembra que, durante a Segunda Guerra Mundial, os militares americanos consumiam 1 galão de petróleo por soldado/dia. Durante a primeira Guerra do Golfo, em 1990-1991, a taxa subiu para 4 galões de petróleo por soldado/dia; nas guerras do governo Bush no Iraque e no Afeganistão, saltou a 16 litros por soldado/dia (KLARE, 2008).

Se a Guerra Fria foi definida, principalmente, como a competição pelo domínio da política internacional entre a União Soviética e os Estados Unidos, então, em grande medida, como notou Halliday (2005), ela terminou no Oriente Médio uma década antes, com a Revolução Iraniana e o início da guerra entre Irã e Iraque (1979-1980). Um exame das consequências globais do fim da Guerra Fria necessita, portanto, ser acompanhado por uma análise mais específica a respeito das tendências regionais na década de 1990. A mistura de questões como petróleo, conflitos regionais e clientelismo serviu para chamar a atenção de Washington para redefinir um novo ambiente estratégico com seus aliados mais próximos (Arábia Saudita, Turquia e Israel) em uma nova configuração regional, e a abertura de novas fontes de lucro principalmente na pilhagem da riqueza do petróleo e na venda de armas (HALLIDAY, 2005, p. 193).

Em um mundo onde tantos analistas insistem em recorrer a explicações em termos de história antiga, textos sagrados, “choque de civilizações” ou “despotismo oriental”, é preciso retomar as interpretações históricas que colocam em primeiro plano as variáveis de cunho sociológico, econômico e político, na medida em que as reivindicações sobre a legitimidade, as desigualdades sociais e a arbitrariedade estão na ordem do dia.

O ato de autoimolação de Mohamad Bouazizi poderia ter passado despercebido, mas foi capturado por uma câmera de telefone celular e, imediatamente, a Tunísia – e todo o mundo – tomou conhecimento de seu drama. Ativistas usaram o Twitter e o Facebook para mobilizar as pessoas e divulgar avisos sobre concentrações e ações policiais. Relatórios confidenciais de diplomatas e autoridades políticas divulgados pelo WikiLeaks mostrando as redes de corrupção alimentaram, mais ainda, o sentimento de revolta na população. Repórteres da TV árabe Al Jazeera enviavam notícias ao vivo, repercutindo as demandas dos manifestantes. Portanto, não há como negar o papel desempenhado pelos meios de comunicação nestes eventos, mas não se pode superestimar seu papel. A imprensa, o telégrafo, o rádio e a televisão também representaram ameaças à ordem existente, mas os governos puderam reprimi-los, além de empregá-los para motivar seus partidários. Em outras palavras, as redes sociais tornam as mobilizações populares mais eficazes, mas dependendo da correlação de forças também podem torná-las menos prováveis. Portanto, não importa o quão influentes os novos meios de comunicação têm sido, eles nunca serão uma força eficiente para promover rupturas na ordem sem a existência de uma situação revolucionária propícia (PELLETREAU, 2011).

Para uma revolução ter sucesso, é necessária a convergência de uma série de fatores. As atitudes do governo devem aparecer tão injustas que se tornam uma ameaça para o futuro do país; as elites (os militares, em particular) devem não estar mais dispostas a defender o Estado; as diferentes camadas da população, abrangendo grupos étnicos e religiosos e classes socioeconômicas, devem promover uma ampla mobilização; e as potências internacionais devem ou recusar-se a intervir para defender o governo ou impedi-lo de usar a força máxima contra os revoltosos. As revoluções são, portanto, um acontecimento raro, porque estas condições raramente coincidem (GOLDSTONE, 2011).

Entende-se que as revoltas árabes são, em primeira instância, um produto das condições históricas e sociais dos *Estados rentistas* governados por elites dependentes das rendas provenientes de exportações petrolíferas que mantêm a imensa maioria da população em atividades econômicas informais e marginais. O poder dos movimentos de massas da rua árabe tornou-se a face mais explícita de um novo espaço político onde as diversas forças políticas e sociais, novas e antigas, colocaram em questão a estrutura do poder político e o modelo econômico vigente.

O objetivo deste artigo é inserir as revoltas, tal como as várias crises no Oriente Médio, em seu próprio contexto, e procurar entender como elas estão intimamente relacionadas com os principais problemas enfrentados pelos diferentes grupos sociais. É preciso, sobretudo, compreender as questões mais proeminentes, que culminaram com estas revoltas, bem como as percepções e atitudes da sociedade, para entender algumas mudanças importantes. Grande parte dos analistas tende a se concentrar exclusivamente no que consideram como peculiaridades da formação social árabe para explicar os acontecimentos atuais. No entanto, estas mesmas peculiaridades regionais e nacionais não são imutáveis e se desenvolveram historicamente em constante interação com as tendências dominantes da economia e da política internacional.

Na verdade, as chamadas revoltas árabes são parte de um processo social e político relacionado tanto aos fatores conjunturais – redes sociais e crise econômica de 2008 – quanto aos fatores estruturais – regime político-econômico e política externa das potências ocidentais para a região. Por esta razão, uma análise deste novo ativismo não pode ser dissociada de uma discussão dos principais conceitos sociológicos que permitam compreender a importância que adquirem os recursos (econômicos, políticos, tecnológicos e militares) em uma sociedade em convulsão. É fundamental não se restringir à perspectiva puramente econômica, mas analisá-los a partir da sociologia do poder que permite identificar quem são os atores determinantes na disputa pelo poder, seus objetivos e como são utilizados os recursos ao seu alcance.

2 ESTADOS RENTISTAS: REFORMAS ECONÔMICAS E ELITES NO ORIENTE MÉDIO

Estados rentistas são Estados que se sustentam fortemente em pagamentos multilaterais de ajuda externa, ajuda ao desenvolvimento ou assistência militar, agora denominados também de *rendas estratégicas*. O nível elevado da renda nacional e a ausência de distribuição de renda têm como base um contrato social implícito entre as elites e uma forte correlação positiva entre a renda real e a força do sistema do Estado. A noção de “comprar” o consentimento popular – que, por sua vez, concede legitimidade ao regime – é pedra angular deste sistema. O Estado dirige a sociedade e cria um sistema de inclusão e exclusão, construindo uma relação clientelista entre a classe dos “não produtivos”, considerados como cidadãos, e o restante da sociedade, que não se beneficia da renda e não desfruta de uma plena cidadania.

A tão alardeada paz e a estabilidade nesses Estados estão alicerçadas numa distinção muito clara entre os membros da sociedade. Lealdade para com a elite dominante local é aceita na medida em que os indivíduos encontram seus interesses econômicos adquiridos diretamente no Estado. Assim, “sair” da comunidade local ou nacional se traduz em enormes custos econômicos. Além disso, a distribuição das receitas petrolíferas também é usada como uma ferramenta para policiamento, por meio da deportação ou privação de cidadania contra aqueles que se opõem à elite dominante.

O conceito de Estado rentista teve início na década de 1970 e foi pensado, num primeiro momento, para compreender o Irã da dinastia Pahlevi. Referia-se, em linhas gerais, aos Estados que se apropriavam de uma forma de recursos para a geração de renda externa, no caso pela apropriação da extração e da venda do petróleo. Hazem Beblawi foi quem aplicou o conceito de *Estado rentista* pela primeira vez aos países árabes onde havia pronunciada dependência de renda externa, seja por petróleo, seja por remessas de ajuda (WILSON, 1998, p. 239).

É a partir dessas considerações que Vandewalle (1986, p. 30-35) fez uma importante observação a respeito das implicações políticas de um Estado rentista, tomando como base o caso líbio. Vandewalle considera que o conceito de Estado rentista incorpora duas dimensões, uma econômica (renda) e outra política (Estado). Em economias produtivas, o Estado procura a maior parte de suas rendas por meio de uma burocracia que administra o sistema de regras e procedimentos que garantam a arrecadação (taxação de seus cidadãos, bens e serviços) como um todo. Nesse sentido, os Estados rentistas podem evitar a interação e o comprometimento com atores sociais por meio da negociação a respeito da taxaço. O aparato para a negociação entre os produtores e compradores externos, como investidores e corporações, necessita de poucos profissionais e de uma mão de obra mínima, o que, em última instância, desestimula o fortalecimento de instituições que exijam comprometimento do Estado com seus cidadãos (VANDEWALLE, 1986, p. 31). Na medida em que não há espaço de negociação entre Estado e sociedade a respeito da taxaço de atividades econômicas internas, configura-se um regime autocrático. A partir das rendas externas, então, o Estado rentista consegue construir um amplo aparato de segurança relativamente autônomo à sociedade.

Outro autor, Moore (2004, p. 6-308), que também se dedica ao tema dos Estados rentistas, fez um sumário a respeito de uma série de “patologias” políticas inerentes à formação destes Estados.

1) Autonomia frente aos cidadãos. O Estado se afasta de compromissos com os seus cidadãos, tendo em vista que não necessita da taxaço destes para conseguir sua renda.

2) Intervenção externa. O petróleo, por ser uma *commodity* considerada estratégica para a segurança e o fornecimento de energia para setores produtivos de outros países, faz com que estes apoiem governos impopulares ou com pouca legitimidade.

3) Golpismo e contragolpismo. Prática de violência política entre os atores para a tomada do poder de Estado.

4) Ausência de incentivo para políticas cívicas. A dependência das rendas do petróleo retira as motivações econômicas voltadas para ações cívicas. A ausência de questionamento sobre a taxaço transfere os conflitos políticos para questões de moralidade e de valores sociais.

5) Vulnerabilidade para a subversão. Na medida em que não há um sistema de taxação eficiente, assim como não há uma burocracia civil regular, o Estado torna-se vulnerável a outros grupos organizados armados que consigam aumentar a sua renda e afrontar a própria burocracia estatal. Além disso, durante um eventual conflito, o Estado, ao tentar aumentar a taxação, torna-se ainda mais vulnerável aos insurgentes. Por isso, há o conflito sobre o controle do setor produtivo de exportação, o petróleo.

6) Falta de transparência nas despesas públicas. Como existem poucas empresas gerindo a atividade econômica, no caso do petróleo, os órgãos controladores do Estado, quando existem, se veem incapacitados de avaliar os gastos públicos. Isto se dá porque, como o setor petroleiro é o único, a agência que cuida de sua gestão se fecha em torno de si mesma, acabando por se tornar um quase-Estado dentro do próprio Estado.

7) Burocracia pública ineficaz. Uma vez que o Estado depende quase exclusivamente da renda do petróleo, existem poucos assuntos sobre os quais se consegue criar um ambiente que propicie a meritocracia dentro da burocracia estatal, tendo em vista os problemas já citados.

O quadro apresentado por Moore discorre sobre problemas apresentados por um Estado rentista, tendo como pressuposto um cenário no qual a sua *commodity* para exportação mantém alta rentabilidade no comércio internacional. Contudo, após os choques do petróleo da década de 1970 e a recessão dos anos 1980, iniciou-se uma nova experiência com importantes implicações sociológicas e políticas para a manutenção dos Estados rentistas. Neste sentido, ficava evidente que estes países, se quisessem manter o ritmo do crescimento econômico, deveriam promover outras atividades econômicas e não depender apenas da renda do petróleo.

Ao longo da década de 1980 o mundo assistiu a uma crise econômica que impactou seriamente as políticas de desenvolvimento da região. As causas desta crise foram a queda dos preços internacionais do petróleo, a menor demanda por mão de obra de imigrantes, a redução das remessas financeiras e um ambiente internacional mais competitivo. Esta crise econômica foi fundamental para que a relativa autonomia destes Estados, diante de suas próprias sociedades, fosse abalada a partir da diminuição da apropriação da renda gerada externamente. A regulamentação econômica desencorajou o investimento privado e impediu o desenvolvimento de setores industriais orientados para a exportação, obstaculizando a integração da economia regional no mercado global. Diante da diminuição da apropriação da renda gerada externamente, os governos da região se esforçaram para arrochar os salários da burocracia pública aos níveis dos salários do setor privado. Porém, mesmo assim, o déficit continuou em ascensão (YOUSEF, 2004, p. 98).

A persistência da crise dos anos 1980 provocou uma tentativa de resposta liderada por alguns países, como Jordânia, Marrocos e Tunísia, para a adoção

de uma forma de programa de estabilização econômica. Em toda a região, os governos cortaram subsídios, reduziram o gasto público e reformaram os regimes cambiais. No começo dos anos 1990 estas mudanças começaram a surtir efeito. O déficit fiscal foi reduzido, e a inflação, colocada sob controle. Assim, os governos programaram uma transição gradual de ajuste estrutural, movida fortemente por governos ocidentais e por instituições financeiras internacionais, incluindo a privatização de empresas estatais, liberalização do comércio, desregulamentação e fortalecimento de fundações institucionais em prol de uma economia de mercado (YOUSEF, 2004, p. 99).

Contudo, apesar de indicar que os setores privados da economia possam demandar respostas das burocracias no sentido de uma liberalização econômica e política, o setor privado, como indicador de análise, demonstrou fragilidades. Dada a necessidade de sobrevivência econômica e política por parte dos grupos integrantes dos governos da região, o que se pôde observar foi uma tentativa de incorporação das atividades dos setores privados da economia pelos burocratas. Desta forma, esgota-se a ideia de que a sociologia fiscal do Estado rentista possa permitir uma negociação entre o setor produtor social e o setor burocrático que se apropria desta produção, pois ambos provêm de uma mesma elite. Neste sentido, apenas a mensuração da participação do setor privado na economia, tomada como variável independente, não permite inferir sobre sua capacidade de criar instituições, ainda que tomada a devida precaução de se identificar a relação entre os interesses dos setores públicos e privados. O caráter autocrata do Estado rentista tomou a forma de uma colaboração entre setores governamentais e iniciativa privada, mantendo praticamente intactas as estruturas de autoridade e de poder dos regimes políticos, sem que isto resultasse na impossibilidade de inserção destas economias no mercado global. Desta forma, o avanço do processo de modernização num Estado rentista resultou na formação de um Estado burocrático-burguês (EHSTESHAMI e MURPHY, 1996, p. 753-772).

A crise da dívida na década de 1980 serviu como oportunidade para as instituições financeiras internacionais imporem um processo de reestruturação econômica na forma de programas de ajustamento estrutural (PAE). Os oito anos de guerra entre Irã e Iraque, a redução nas receitas do petróleo, os altos níveis de dívida e a crise do balanço de pagamentos impulsionaram muitos países da região a se submeterem às receitas prescritas por estas instituições. Um dos resultados foi a redução maciça em subsídios estatais, e a transformação progressiva de um modelo estatal paternalista para governos com atividades minimalistas. Mas estes países passaram ao largo de quaisquer reformas políticas: as elites árabes utilizaram a liberalização econômica como uma oportunidade de transferência de responsabilidades de ações sociais para o setor privado, estabelecendo novos padrões de clientelismo e de privatização ao lhe concederem acesso aos grandes negócios e investimentos.

O resultado final foi um capitalismo de compadrio com altos níveis de corrupção e mau estado dos serviços públicos.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial teceram vários elogios às reformas econômicas empreendidas por Ben Ali, na Tunísia, e por Hosni Mubarak, no Egito, que, nas últimas três décadas, abandonaram qualquer elemento de políticas mais igualitárias e de bem-estar em favor da abertura econômica e da desregulamentação. Ambos os países receberam uma boa classificação no Índice de Competitividade Global no período 2009-2010.² A Tunísia ficou em 32º lugar, acima da Lituânia, Brasil e Turquia, enquanto o Egito ficou em 70º. No índice de globalização, que avalia a implementação de políticas governamentais, Egito e Tunísia ficaram respectivamente em 12ª e 35ª entre 133 países pesquisados (HEYDARIAN, 2011).

No entanto, como notado por Schwarz, os efeitos rentistas não se limitam apenas aos Estados exportadores de petróleo, mas devem ser estendidos para o aumento das receitas provenientes de outros recursos estratégicos, tais como o canal de Suez, investimentos no exterior, remessas dos trabalhadores migrantes e ajuda externa (assistência humanitária, ajuda ao desenvolvimento ou mesmo assistência militar) (SCHWARZ, 2004, p. 14).

Em termos sociológicos, essa economia rentista se traduz em uma classe governante organizada em torno de verdadeiros clãs que confundem a propriedade pública com a privada. O Estado, em realidade, é constituído, no topo, por suas famílias, e, nas camadas intermediárias, por seu séquito político, composto por militares, líderes tribais e tecnocratas. O acesso às posições superiores se reduz aos membros seletos do clã ou da dinastia familiar e a um número reduzido de indivíduos que podem acumular riqueza a serviço da classe dominante. Como consequência, não há nenhum capitalista nacional empreendedor ou aquilo que se poderia chamar de classe média. Quem aparenta pertencer a este setor são os empregados do setor público (professores, funcionários, policiais e militares), que dependem da submissão ao poder das elites dirigentes, sem nenhuma possibilidade de ascenderem aos escalões superiores ou de criarem oportunidades econômicas para seus descendentes (PETRAS, 2011).

A classe governante rentista, para compensar estas imensas desigualdades sociais e preservar sua posição, busca estabelecer alianças com empresas de armamento e se manter sob a proteção militar externa, principalmente dos Estados Unidos. Como compensação, oferecem territórios para a instalação de bases militares. Embora a Líbia tenha se configurado como uma exceção no que se refere às aproximações militares com os Estados Unidos, com o fim do isolamento

2. O Relatório de Competitividade Global (GCR), publicado anualmente pelo Fórum Econômico Mundial, abrangeu as 133 principais economias no mundo no período 2009-2010.

diplomático em 2004 constituiu-se uma vasta coalizão de interesses das mais poderosas companhias de petróleo e da indústria armamentista, que conseguiram intensificar as relações comerciais e políticas entre os dois países (BARAM, 2011).

Como consequência das reformas econômicas empreendidas no mundo árabe, têm sido suprimidos os subsídios alimentares para os mais pobres, com redução do emprego público, o que acaba por bloquear uma das poucas perspectivas existentes para os jovens universitários – ressalte-se que 60% da população árabe possuem idade inferior a 30 anos –, que são relegados à economia informal, sem qualquer tipo de proteção social. Além disso, na perspicaz observação de Petras (2011), a crise econômica fez com que a Europa e os Estados Unidos fossem mais rigorosos com a imigração, bloqueando a fuga em massa de jovens árabes com formação universitária em busca de trabalho no exterior.

Além disso, as reformas liberais induzidas desde o exterior, que combinam a exploração internacional moderna com formas tradicionais de dominação nacional, erodiram os laços paternalistas e a confiança nas lealdades que uniam as classes média, baixa e dirigente, tornando difícil o isolamento dos movimentos sociais urbanos, que se tornam mais eficazes em deslegitimar a autoridade do Estado. A privatização e a redução dos subsídios públicos (desemprego, alimentação, óleo de cozinha, gás, transportes, saúde e educação) têm quebrado os laços paternalistas pelos quais os líderes apaziguavam o descontentamento dos jovens e dos pobres, bem como das elites clericais e dos chefes tribais.

Devido à desregulamentação desenfreada e à abertura, os preços das *commodities* na Tunísia e no Egito estão cada vez mais determinados por variáveis além das fronteiras nacionais. O mundo árabe tem o maior nível de desemprego no mundo, com taxas astronômicas de desemprego entre os jovens – média de mais de 23% na região. A ausência de instituições democráticas impediu que as pessoas, de forma construtiva, “arejassem” suas queixas básicas sobre a economia. Em ambos os países, Tunísia e Egito, a doutrina minimalista de regulação imposta pelas instituições financeiras internacionais impediu o Estado de se tornar um agente central na implementação de políticas comerciais e industriais que fomentassem a industrialização e o crescimento econômico sustentado.

3 AS VOZES DA RUA ÁRABE

Uma das explicações que os mais apressados encontraram para compreender as atuais revoltas é de que a maioria dos árabes mantinha os motivos de suas queixas na esfera privada. Por medo da perseguição, não se voltavam contra seus dirigentes em público, manifestando-se apenas mediante conversas privadas com amigos. Por isso, é fundamental recorrer às pesquisas realizadas por James Zogby, presidente do Instituto Árabe-Americano, publicadas no livro

Arab Voices (ZOGBY, 2010). O autor revela que o principal motivo de suas pesquisas foi revelar o que a rua árabe estava dizendo. *Arab Voices* não é nem uma releitura ou interpretação da história, nem uma coleção de conversas pessoais, mas a avaliação de um conjunto de dados de uma década de pesquisa realizada em todo o Oriente Médio sobre as atitudes dos árabes em relação aos Estados Unidos, suas mais importantes preocupações políticas, suas atitudes em relação às mulheres e uma série de outras percepções. Os dados foram organizados por país, idade, gênero e classe.

A pesquisa é de grande relevância para a compreensão do mundo árabe e de suas sociedades, frequentemente obscurecidas por estereótipos e mitos que moldam o pensamento e as estratégias políticas para a região. Podem-se destacar cinco mitos que foram questionados com os resultados da pesquisa.

1) Existe a imagem de que os árabes são todos iguais e podem, portanto, ser reduzidos a um único “tipo”. No entanto, foi encontrada na pesquisa uma realidade extremamente variada em todo o mundo árabe. Além de existirem diversas subculturas que fazem com que os egípcios sejam diferentes dos sauditas e dos libaneses, há também diferenças entre gerações. Por exemplo, jovens árabes (cerca de 60% da população desta região) manifestam preocupações e aspiram a objetivos diferentes dos de seus pais.

2) Outro mito, oposto ao primeiro, é de que os árabes são tão diversos que não constituem um mundo, mas algo grande e amorfo. Mais uma vez, a pesquisa revelou exatamente o oposto. Em primeiro lugar, os próprios entrevistados se identificam como “árabes”, ligados uns aos outros por uma língua e história comuns. Em segundo lugar, existem preocupações políticas comuns a todas as gerações e a todos os países. Um bom exemplo disso é a grande preocupação com a questão da Palestina e com a presença militar dos Estados Unidos na região.

3) O estereótipo acerca dos árabes que alimenta a ideia do “choque entre civilizações” é de que eles odeiam os valores e o modo de vida ocidentais. Entretanto, os resultados da pesquisa indicam que os árabes não só manifestam respeito pela educação, ciência e tecnologia, mas também apreciam os valores de “liberdade e democracia”. Por outro lado, os entrevistados se manifestaram contra as políticas do Ocidente em relação ao mundo árabe. Isto é, existe rejeição não da cultura e valores ocidentais, mas sim da política externa de alguns países do Ocidente.

4) O mito de que os árabes são impulsionados pelo fanatismo religioso foi também abordado pela pesquisa. De acordo com seus resultados, pode-se concluir que os árabes têm, como muitos no Ocidente e em outros lugares do mundo, seus valores moldados por suas tradições religiosas. Dessa forma, os índices que medem a frequência nas mesquitas, em todo o Oriente Médio, são aproximadamente os mesmos das igrejas nos Estados Unidos; da mesma forma

que a lista de programas de TV mais populares no Oriente Médio é tão variada como a selecionada por telespectadores norte-americanos. No Egito, Marrocos e Arábia Saudita, os programas mais votados são filmes e novelas, enquanto os religiosos são dos menos populares. Além disso, as preocupações mais importantes para os entrevistados não diferiram daquelas dos homens “ocidentais”: a qualidade do seu trabalho e suas famílias. Assim, em contraste com a noção mítica de que os árabes vão para a cama à noite odiando a América, acordam odiando Israel, e passam os dias para ver as notícias ou ouvir pregadores de raiva, a realidade é que os árabes vão para a cama à noite pensando sobre seu trabalho, acordam todas as manhãs pensando em seus filhos e passam todos os dias pensando em como melhorar a qualidade de suas vidas.

5) Por fim, há o mito de que os árabes rejeitam reformas e não vão mudar a menos que o Ocidente os impulsione. Este tem sido um princípio fundamental dos neoconservadores norte-americanos, derivado principalmente dos escritos de Bernard Lewis, sendo uma das justificativas para a guerra do Iraque. A pesquisa mostra, porém, que os árabes querem a reforma, mas uma reforma que seja feita por eles. Suas principais prioridades domésticas são: empregos, melhores condições de saúde e de oportunidades educacionais. Além disso, a pesquisa demonstra que a maioria dos árabes não quer que países externos se intrometam em seus assuntos internos, apesar de estarem abertos à ajuda internacional para desenvolverem suas capacidades de prestação de serviços.

4 NACIONALISMO E ISLAMISMO

Há um medo crescente, alimentado, em grande parte, pelas elites conservadoras do Ocidente e do Oriente, de que futuros acontecimentos no Egito poderão trilhar os mesmos caminhos da revolução que aconteceu no Irã em 1979, a qual elegeu Israel como o grande inimigo, se envolveu em ações antiamericanas no mundo inteiro, e privou as mulheres e as minorias dos seus direitos. Numa região repleta de exemplos de ações armadas que atemorizam Israel, Estados Unidos e aliados, surgiu a ideia de que a melhor forma de combater ativistas islâmicos (falsos ou verdadeiros) é uma ditadura secular, pois, de acordo com esta teoria, a natureza dos conflitos no Oriente Médio, bem como a ideologia do antiamericanismo, decorrem do choque de civilizações entre o Islã e o Ocidente.

Os novos movimentos sociais surgem exatamente como um questionamento a estes Estados seculares e ditatoriais, apoiados pelas potências ocidentais. Por esta razão, para compreender a Primavera Árabe, é necessário retomar o processo social e político, desde a luta pela independência até os dias atuais, que resultaram nestes Estados.

Apesar de as percepções sobre a ameaça islâmica preponderarem no debate sobre a questão da segurança no Oriente Médio, a natureza dos conflitos na região sempre esteve em permanente transformação desde o final da Guerra Fria. Com a desintegração da União Soviética e o fim da Guerra Fria, reduziram-se as influências das grandes potências, o que fez com que uma série de questionamentos sobre religião e identidades aparecessem em primeiro plano. Este quadro permaneceu após a Guerra Fria, revelando que o caráter da estrutura de dominação política e econômica refere-se mais precisamente ao elo entre as classes dirigentes do Oriente Médio e as grandes potências. O impacto da globalização nestes Estados os insere em uma verdadeira disputa entre o nacionalismo árabe, o Islã tradicional e o político, dentro dos limites de um Estado-nação que é incapaz de satisfazer a sua população devido a sua peculiar estrutura tradicional e antidemocrática.³

Com a luta pela independência, surgiram no mundo árabe duas forças políticas e sociais que iriam determinar a condução do processo histórico: o islamismo e o nacionalismo. Sempre houve uma competição em torno de qual deveria ser o verdadeiro fator de substituição do imperialismo e de unificação das diversidades étnicas, tribais e religiosas nas sociedades árabes. As facções militares, portadoras de um nacionalismo secular, substituíram a velha oligarquia como uma panaceia para todos os males do colonialismo, incluindo o subdesenvolvimento. Assim, ambas as correntes procuraram construir sua legitimidade quase exclusivamente numa postura anti-imperialista, que se articulou à rejeição do Estado de Israel, mas inteiramente desprovida de programas de reformas econômicas, mecanismos de participação política e de integração que permitissem integrar suas respectivas sociedades ou solidificar o sentimento de uma comunidade árabe de caráter transnacional.

Como consequência disso, tanto o projeto islâmico quanto o nacionalista árabe fracassaram. Em vez do progresso e das vitórias militares, a maioria dos Estados árabes – monarquias e repúblicas – se transformou em verdadeiras empresas familiares corruptas, rodeadas por facções oportunistas e protegidas por aparatos de segurança com o apoio das grandes potências. A corrupção não poupou nenhum aspecto da vida social, política e econômica.

No início dos anos pós-independência, a tarefa era alinhar as novas entidades territoriais com as identidades locais ao longo das fronteiras coloniais herdadas para, posteriormente, dissolvê-las num sentimento pan-arábico. Esta estratégia de desenvolvimento permitiu que os governantes colocassem o nacionalismo árabe à frente da democracia. Alguns, inclusive, invocavam a frágil noção de “especificidade cultural” como alegação de que a democracia era inadequada para os árabes. Além disso, a perspectiva sempre presente de uma guerra contra Israel era usada para colocar em suspeita toda e qualquer esperança de abertura política e de democratização como um desvio de rota da causa principal.

3. Ver Halliday (2007).

Dessa forma, por quase um século, os árabes foram divididos em Estados-nação artificiais, com uma frágil base histórica, cultural ou linguística para a constituição de uma identidade nacional, o que manteve precariamente sua viabilidade, devido aos pactos políticos, econômicos e militares realizados entre os seus chefes locais e as potências ocidentais. Estes acordos se realizavam basicamente na troca entre segurança e legitimidade externa e concessão, por meio de contratos bilionários para extração e distribuição de petróleo. O movimento secular nacionalista árabe na década de 1950, que procurou destruir estes acordos, foi sucessivamente derrotado nas guerras contra Israel (1956, 1967 e 1973), permitindo a ascensão dos movimentos islâmicos na década de 1970.

O sucesso dos islamistas também se deve ao súbito desaparecimento do sistema socialista e ao fracasso dos programas de desenvolvimento na maioria dos países do Terceiro Mundo, os quais contavam com a influência soviética. Isto demonstrou a fragilidade e a debilidade dos Estados-nação árabes em empreender guerras, proteger o território nacional e proporcionar educação, saúde e empregos aos seus cidadãos. Além disso, os acontecimentos regionais e mundiais arrebataram dos regimes árabes sua legitimidade ideológica, impedindo tanto islamistas como nacionalistas de oferecer alternativas.

O mito do fundamentalismo enquanto causa de guerras civis e de ameaça para a paz e estabilidade da região foi reforçado no início dos anos 1990 com a guerra civil na Argélia, que causou a morte de, pelo menos, 80 mil pessoas. Um tipo de interpretação que não leva em consideração as condições socioeconômicas e o seu entorno intelectual e religioso contribui para alimentar a falsa crença do choque de civilizações entre o Islã e o Ocidente. A economia no mundo árabe sofreu as consequências da brusca queda dos preços do petróleo nos anos 1980, além de uma explosão demográfica que gerou uma população muito jovem – 60% dos habitantes têm menos de 30 anos – e uma taxa de desemprego de 75% entre os homens.

Portanto, é preciso situar o pensamento islâmico fundamentalista e seus movimentos correspondentes em seu devido contexto internacional, regional e local. Os movimentos islâmicos são parte importante da vida política e social árabe e impregnam todas as suas esferas. Seus objetivos são numerosos e seus métodos bastante diversificados. Alguns têm se transformado em partidos políticos, preferindo participar, no marco legal, das instituições legítimas do Estado. Outros se converteram em organizações sociais, preenchendo o vazio deixado pelo Estado na prestação de assistência social.

Sem qualquer sinal de rejeição da presença islâmica, mas com uma ênfase na reivindicação de liberdade de expressão, direitos humanos e melhorias socioeconômicas, os novos movimentos são, provavelmente, o melhor antídoto às identificações sectárias que proporcionam justificativa e legitimidade às ditaduras seculares.

As revoltas atuais colocaram novamente na ordem do dia a possibilidade de ressurgimento de um novo pan-arabismo que não reivindica uma nação árabe unificada, tal como o antigo nacionalismo, mas que resiste a todas as tentativas de ser incorporado às divisões de identidades religiosas e sectárias. Embora os ativistas reivindiquem o direito de participação em seus países separadamente, suas ideias ultrapassam as fronteiras religiosas e estatais. O efeito dominó na região demonstra que a ideia de uma comunidade política árabe continua viva. Apesar de desvinculado do antigo projeto nacionalista, o imaginário de uma identidade árabe continua com vigor e pode ser o unificador potencial contra possíveis tendências de desintegração e de intervenção estrangeira na região. Estas perspectivas promissoras de democratização na sociedade civil, com sua atenção voltada para o bem-estar das massas, são fortes, apesar da permanência das elites no processo de transição.

O nacionalismo árabe perdeu suas raízes profundas que, durante muito tempo, foram um estímulo para a ação política como fonte de legitimidade, mas ainda há um fio muito fino, porém resistente, que une as aspirações religiosas destes povos com as demandas de democracia representativa e de uma distribuição mais equitativa dos recursos econômicos. Mesmo o Estado turco, que durante quase um século serviu de modelo para muitos Estados nacionalistas laicos, voltou a colocar a questão religiosa em discussão.

Portanto, não há como negar que a religião é um princípio essencial de identidade dos povos e um componente crucial da dinâmica de desenvolvimento das sociedades, em geral, e do mundo islâmico em particular. Como bem constatou Mark Levin, as fotos divulgadas na grande mídia dos Estados Unidos, por ocasião das manifestações no Cairo, podem ajudar a entender melhor as diferenças em relação à Revolução Iraniana, em 1979. Naquele momento, as imagens dos jovens eram de impetuosidade revolucionária, aliadas a um sentimento de raiva, supostamente alimentada por um fervor religioso; pareceram muito estranhas para um cidadão dos países ocidentais que tinham outras revoluções como parâmetro. As fotos da Praça Tahrir mostraram mulheres e jovens religiosos, curvando-se em orações diante dos blindados militares, reivindicando uma espécie de “*jihad* pacífica”, que sempre esteve presente na história do Islã, mas que nunca teve a atenção devida da mídia ocidental.

Os novos movimentos da Primavera Árabe não podem, pois, ser explicados por meio das teorias sobre a ameaça islâmica, tampouco por meio da categoria de nacionalismo árabe. Esta nova forma de ativismo político surge como uma reação tanto às ditaduras seculares, que não atingiram seus objetivos, como aos movimentos terroristas, como a Al-Qaeda (MUSALI, 2008).

Como muito bem observou o professor Hicham Ben Abdallah El Alaoui, há dois anos, já havia algo que se pode denominar, na falta de outro termo, de “terceiro nacionalismo”, nascente no mundo árabe com plena consciência dos

sucessos e dos fracassos dos movimentos políticos árabes e ocidentais. Defende a identidade árabe e islâmica, e é solidário com os movimentos pela independência e justiça no mundo muçulmano, com destaque para a questão palestina. Embora não possua nenhum programa político, condena o autoritarismo e a corrupção, aspira à construção de governos democráticos e rejeita qualquer tipo de ingerência militar estrangeira (ALAOUI, 2009).

5 EXCEPCIONALIDADE NA LÍBIA?

A revolta na Líbia teve início com a prisão do ativista dos direitos humanos, Fathi Terbil, dias antes do *dia de fúria* (17 de fevereiro de 2011), e evoluiu para uma guerra civil com intervenção internacional. Mesmo após centenas de mortos, no quinto dia de repressão, a repercussão na mídia internacional ainda era pequena e não havia qualquer sinal de uma ação mais contundente da celebrada “comunidade internacional”, o que seria de se estranhar, num primeiro momento, pois o regime do coronel Kadafi estava no poder há mais tempo que qualquer outra ditadura no mundo árabe (42 anos), além de ter sido responsável por várias ações terroristas na década de 1980. Mas, se se observar com atenção, não deixa de ser tão surpreendente. Em 2008, a então secretária de Estado dos Estados Unidos, Condoleezza Rice, declarou, em visita à Líbia, que as relações com os Estados Unidos entravam numa nova era de cooperação. Quando questionada sobre o problema dos direitos humanos naquele país, Rice disse que havia discutido o assunto com Kadafi de maneira respeitosa. O ministro líbio de Relações Exteriores, por sua vez, disse que a presença de Rice era a prova de que a Líbia, os Estados Unidos e o mundo tinham mudado. Há que se reconhecer que ele tem razão, pois a Líbia foi reabilitada de seu *status* de Estado pária em 2003, concordando em abandonar seu programa nuclear e em promover a abertura aos investimentos ocidentais, principalmente para as grandes empresas petrolíferas, com as quais foram assinados contratos bilionários. Conformando-se às resoluções da ONU, a Líbia livrou-se do embargo econômico e passou a restabelecer seus laços políticos e diplomáticos com os países europeus e os Estados Unidos, reintegrando-se na comunidade internacional. Em 2006, Kadafi aderiu a um programa para instaurar o livre mercado e reconheceu o papel central da iniciativa privada na Líbia, preparando o caminho para implementar as chamadas reformas econômicas sob a supervisão do FMI e do Banco Mundial. O ministro Tony Blair teve atuação destacada neste entendimento, aprovando ainda a venda de gás lacrimogêneo, armas de “controle de multidões”, fuzis e metralhadoras para Bahrein e Líbia.

O embaixador norte-americano na Líbia, Cretz, em depoimento no Carnegie Endowment for International Peace, em 2010, informou que houve grandes progressos durante esses dois anos de “normalização” nas relações Estados Unidos-Líbia, e que estava se iniciando uma cooperação significativa entre os dois países (CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE, 2010).

Cretz elogiou ainda os esforços de privatização, enfatizando que as missões de comércio dos Estados Unidos tiveram excelente receptividade. No que se refere aos direitos humanos, o embaixador afirmou existir um diálogo aberto e franco entre os dois países, reconhecendo, entretanto, que a promoção da democracia era uma questão delicada e deveria ser abordada com cuidado.

Mas o embaixador não mencionou que a economia da Líbia continua extremamente dependente das flutuações dos preços internacionais do petróleo e do gás. Os bilhões de dólares acumulados ao longo dos anos não foram utilizados para diversificar a economia. Há uma enorme discrepância entre as várias classes sociais e seus respectivos setores produtivos. O setor agrícola, por exemplo, emprega 20% da força de trabalho, embora contribua apenas com 2% do produto interno bruto (PIB). O setor industrial, incluindo petróleo, gás e petroquímica, é responsável por mais de 60% do PIB, e emprega menos de 25% da força de trabalho. As taxas de desemprego variam entre 20 e 30%.

Kadafi governou por meio da mediação de um “comitê de liderança social”, composto por cerca de 15 representantes de várias tribos, que tinha presença até mesmo dentro das fileiras das Forças Armadas, cada qual representando um grupo tribal. Se as rebeliões na Tunísia e Egito chamaram atenção pelo sucesso em forçar a renúncia de seus ditadores, a prolongada resistência de Kadafi e de outros ditadores apareceu aos olhos do Ocidente como algo incompreensível.

Por que o ditador marfinense Laurent Gbagbo, o líder líbio Muammar al-Kadafi, e o presidente do Iêmen, Ali Abdullah Saleh, não aceitam as confortáveis ofertas de exílio que aparentemente têm sido oferecidas a eles e vão embora? Provavelmente, seria melhor para a sua segurança física e para suas contas bancárias. Depois de semanas de luta, negociação e manifestações, o que mais eles querem provar? (KAPLAN, 2011b, tradução nossa).

Em seu entendimento, diferentemente dos líderes da Tunísia e Egito, esses ditadores não governam ao estilo ocidental, por meio de instituições e burocracias. Seus objetivos em dominar partes do território mediante a ajuda de familiares e de alianças tribais estão completamente fora do padrão de ação racional do Ocidente. Mas reconhece, entretanto, que Kadafi manteve unido um país que, durante quase toda sua história, foi desprovido do sentimento de Estado. De acordo com Kaplan (2011b), Kadafi, Saleh e Gbagbo têm vivido com uma “complexa e ambígua realidade”, um “tipo especial de tribalismo”, mesclando política tribal e ações de repressão de seu serviço de segurança. Kaplan concluiu que suas eventuais saídas deixariam um “vazio absoluto”.

Essa também é a concepção do secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert Gates, quando disse que as revoltas colocam em destaque as “diferenças sectárias, étnicas e tribais que foram reprimidas durante anos” na região (IGNATIUS,

2011, tradução nossa). Apesar de ver perspectivas promissoras em prol da democracia, pergunta “se governos mais democráticos poderiam conter essas pressões”. Adverte ainda que “há um risco de que o mapa político do moderno Oriente Médio possa começar a se desvendar com a dissolução da Líbia” (IGNATIUS, 2011, tradução nossa). Ou seja, o secretário de Defesa enfatiza sua desconfiança em relação à construção da democracia em situações de supostas fragilidades estatais que poderiam levar à fragmentação dos Estados nacionais na região. Nesse sentido, a busca da estabilidade seria, em última instância, preferível à democracia.⁴

Essa insistência dos analistas ocidentais em interpretar o regime político da Líbia a partir das imagens de culto ao líder e do estilo excêntrico de Kadafi como uma aberração histórica foram completamente equivocadas e geraram posicionamentos ideológicos profundamente antidemocráticos, como pode ser constatado nas afirmações acima. Na verdade, tratava-se de um regime enraizado em redes de parentesco com um discurso fortemente marcado pela ameaça do Ocidente. O coronel Kadafi transformou o nacionalismo anticolonialista da Líbia em uma ideologia revolucionária, usando uma linguagem facilmente compreendida pelos líbios. O regime se iniciou com um golpe de Estado, em 1969, promovido por policiais da classe média e baixa, representando todas as três regiões da Líbia, e com o apoio de uma população, em grande parte, rural. O novo governo não tinha uma agenda política claramente delineada e baseou-se muito mais em uma verdadeira mistura ideológica, com traços de nacionalismo árabe, anticolonialismo, identidade cultural islâmica e tribalismo (AHMIDA, 2011).

Mas é preciso compreender que o “tribalismo”, tantas vezes evocado, não é uma característica atemporal da sociedade líbia, e sim uma estratégia adotada por Kadafi no velho estilo de governar: dividir e conquistar. Kadafi promoveu artificialmente o mundo rural por meio de músicas, festas e rituais, e recuperou antigas instituições, como conselhos de liderança tribal, atacando a cultura urbana. O fato é que, independentemente das intenções de Kadafi, os primeiros anos da década de 1970 trouxeram muitos benefícios para os líbios: alfabetização generalizada, assistência médica, educação gratuita e melhorias nas condições de vida. No entanto, a partir dos anos 1980, teve início uma centralização excessiva, resultando em maior repressão das forças de segurança e um declínio no Estado de direito, colocando fim na experiência populista. Instituições como tribunais, universidades, sindicatos e associações cívicas foram eliminadas. Com a crise da década de 1980 e as sanções econômicas internacionais na década de 1990, pelo envolvimento do regime em atentados terroristas, os serviços de saúde e educação se deterioraram, o desemprego disparou, a economia tornou-se cada vez mais dependente das receitas do petróleo e cresceu a corrupção do regime (AHMIDA, 2011).

4. Esse argumento é desenvolvido por Fukuyama (2005).

O filho de Kadafi, Saif al-Islam, em discurso em 22 de fevereiro de 2011, alertou que a Líbia era diferente dos demais Estados árabes, porque é composta de tribos e clãs, e qualquer tipo de cisão poderia levar ao caos e à guerra civil. O sentimento tribal adiciona uma dimensão relativamente incomum para a equação usual de possíveis benefícios e custos que cada indivíduo líbio deveria levar em consideração em sua decisão frente às revoltas. Neste sentido, o caso da Líbia seria, num primeiro momento, muito diferente da Tunísia e do Egito, onde o tribalismo praticamente não existiu, exceto em pontos isolados do deserto.

Na sociedade tribal os indivíduos vivem dentro de uma rede de lealdades de diferentes graus de intensidade – família, profissão, classe, região, etnia, filiação política, denominação religiosa e assim por diante. É frequente caracterizar as tribos como autênticas unidades políticas, *a priori*, mas é preciso entendê-las como um princípio de ordem social, em que as lealdades e obrigações habituais são “segmentadas” por um princípio de descendência de um ancestral comum ou de ancestrais comuns. De forma geral, cada uma das tribos do Oriente Médio subdivide-se em clãs, que por sua vez se dividem em subclãs, e assim por diante, até a unidade familiar. Tradicionalmente existentes fora do poder do Estado, as tribos do Oriente Médio mantêm a ordem por meio de um complexo equilíbrio de poder entre si em torno de alianças e rixas. Um resultado deste sistema de responsabilidade coletiva é que os membros de determinados grupos tribais têm um forte interesse em policiar o comportamento de seus companheiros de linhagem, uma vez que as ações de qualquer pessoa afetam diretamente a reputação e segurança de todo o grupo.

No contexto das revoltas na Líbia, Bamyeh (2011), especialista em Líbia, levantou uma série de perguntas sobre como as pessoas iriam se comportar quando fossem chamadas a decidir se apoiavam ou não Kadafi. Os anciãos da tribo Warfala, por exemplo, tomariam esta decisão em nome de todos ou mesmo da maioria dos membros da tribo? Desta tribo fazem parte cerca de 1 milhão de pessoas, aproximadamente um sexto da população total do país. O contínuo processo de urbanização dos últimos 40 anos provavelmente enfraqueceu os laços tribais, mesmo que a maioria das pessoas ainda saibam referir-se a qual tribo pertencem. Todavia, é importante notar que a maioria dos líbios não são mais nômades vivendo no deserto das atividades do pastoreio, um estilo de vida que ajudava a preservar o tribalismo, porque o sistema agia como um elemento dissuasor para os potenciais agressores.

O que tem escapado à atenção dos analistas é a transformação demográfica que tornou possível a revolta. Cerca de 80% dos líbios agora vivem em áreas urbanas, vilas e cidades. A Líbia tem hoje uma economia moderna e uma alta

taxa de alfabetização. Os líderes do levante incluem advogados, juízes, jornalistas, escritores, acadêmicos, ativistas dos direitos das mulheres, oficiais do Exército e ex-diplomatas – uma considerável elite urbana que se “enfureceu” com o regime. Muitos deles trabalham em estruturas administrativas inspiradas no Estado burocrático moderno, o que cria outros tipos de autoridade que negam as do velho tribalismo (BAMYEH, 2011).

O fato de que a oposição controlou grandes porções do leste da Líbia sugere que a região também é um fator importante. A julgar pelos mapas tribais, o leste do país inclui uma mistura de tribos que não estão atualmente em conflito, independentemente da posição que os seus líderes supostamente poderiam ter tomado. Se é verdade que não se pode descartar completamente a presença do elemento tribal na política líbia, é fato também que a ênfase excessiva nas afiliações tribais faz parte de um discurso de cunho orientalista que pouco contribui para a compreensão do mundo árabe. O processo de urbanização acelerada nos últimos anos fez com que as tribos da Líbia se tornassem bastante heterogêneas, atenuando a importância dos vínculos de parentesco no comportamento de seus membros. Cada vez mais estas tribos são compostas por diversos membros com diferentes origens sociais e econômicas, refletindo uma nova realidade da sociedade líbia, na qual os casamentos intertribais em todas as linhagens passam a ser comuns (BAMYEH, 2011).

Além disso, o excepcionalismo aparente da revolução líbia não deve ser entendido como algo distinto da relação entre sociedade e governo que prevalece no restante do mundo árabe. Assim como em outras partes da região, a sociedade da Líbia na última década tornou-se muito mais moderna e dinâmica que o seu regime. Como na Tunísia e no Egito, um fator chave na revolução líbia foi o “silêncio autocrático” em ouvir queixas dos seus povos. Assim como nas demais revoluções árabes, isto deve ser visto como sintoma de uma modernidade social estabelecida, fortificada por altas taxas de educação, tecnologias de comunicação e uma população jovem cujas expectativas econômicas e políticas foram frustradas.

Portanto, a extrema violência que acompanha a revolução na Líbia é certamente uma expressão da enorme distância existente entre o Estado e sua sociedade. Quando o filho de Kadafi, Saif al-Islam, insistiu que a sociedade líbia é “tribal”, ele não está descrevendo uma realidade empírica, mas refletindo a consciência de que grande parte da sociedade líbia está muito distante do Estado e está organizada à sua maneira, embora não necessariamente ao longo das linhas tribais.

A lealdade tribal na Líbia, em seus aspectos de mando e obediência entre os membros de uma tribo, nunca foi incondicional. Desde que o levante começou, várias tribos da Líbia emitiram inúmeras declarações sobre a situação, que em grande parte refletem o patriotismo que permeia estes grupos. Mohammed Bamyeh coletou

28 declarações emitidas pelas tribos entre 23 de fevereiro e 9 de março de 2011, revelando que a grande maioria destacou a unidade nacional, em vez de interesses tribais localizados (BAMYEH, 2011). As declarações demonstraram ainda que as tribos da Líbia são entidades heterogêneas, compostas por diversos membros com origens sociais e econômicas distintas, refletindo a natureza da própria sociedade líbia, em que os casamentos intertribais em todas as linhas são frequentes.

As declarações mostram também a fluidez das solidariedades tribais. Apenas 25% das declarações alegaram terem sido emitidas em nome da tribo como um todo; 43%, em nome de seções específicas ou locais de uma tribo; e 39% incluíam uma declaração que dissocia da tribo os membros que fazem parte dos altos cargos no regime (BAMYEH, 2011). Bamyeh também voltou sua atenção para os apelos feitos às tribos publicados por seus membros durante o mesmo período, e se impressionou com o fato de que nenhum fez um apelo à tribo como um todo, sem alguma especificação. Em vez disso, todos os indivíduos que publicaram tais apelos dirigiram-se às seções específicas da tribo, localizadas na cidade ou região onde o apoio à oposição era mais necessário para garantir o sucesso da oposição em sua comunidade local.

As declarações e os apelos tribais demonstram como o discurso entre os seus membros durante a revolução tornou-se outro veículo para expressar o patriotismo da Líbia e articular um senso de dever nacional. Revelam também como este discurso sempre procura contextualizar e localizar um sentido de responsabilidade nacional, com o objetivo de produzir sucessos concretos ao invés de simplesmente registrar grandes declarações simbólicas. Esta combinação de um patriotismo permanente com uma tradição pragmática de pontos de solidariedade tribal caminha na direção de uma flexibilidade na organização nascente cívica e social da Líbia, que será fundamental em uma eventual era pós-Kadafi.

Foi contra essa realidade dinâmica histórica que o regime de Kaddafi procurou construir um Estado que consistiu em concentrar o Poder Executivo, sem apoio popular, nas mãos de alguns indivíduos. Longe de abraçar o espírito do tribalismo líbio, Kaddafi aderiu a uma ética ao estilo da máfia, em que as alianças flexíveis foram substituídas por um estilo ditatorial e policial (HALLIDAY, 2011).

A questão de como ele se manteve no poder por tanto tempo é talvez a mais interessante no ambiente atual. A resposta, em parte, pode ser encontrada no fato de que um Estado moderno praticamente não existia na Líbia pré-Kadafi. Em geral, a sociedade era organizada em torno de várias associações fora do Estado, incluindo redes tribais, sindicatos e partidos políticos. A coesão social do Estado líbio, que foi em grande parte assente na ajuda externa, até a descoberta de petróleo alguns anos antes do golpe de Kaddafi, repousou quase exclusivamente em torno da monarquia. A natureza anti-institucional do regime político na Líbia, onde as instituições do

Estado foram substituídas por uma rede de vigilância policial informal, de agitadores e informantes, pode ser o principal motivo pelo qual Kadafi e sua família confiavam mais nas milícias e nos mercenários que nas Forças Armadas regulares em seu combate contra a revolução. Um incidente em 2009, envolvendo dois dos filhos de Kadafi, exemplifica muito bem este aspecto. Os dois lutaram entre si com carros de combate e tropas militares, até que um deles foi forçado a vender suas ações para outro na instalação de uma fábrica da Coca-Cola no país. Apesar de não possuir nenhum cargo no governo, Saif al-Islam representava o regime e falava em seu nome. Foi ele que pronunciou o primeiro discurso oficial à nação logo após o início das revoltas.

6 CONCLUSÃO

Pode-se inferir que a autoimolação do jovem universitário tunisiano Mohamad Bouazizi, que deflagrou a onda de protestos na Tunísia, foi uma atitude tomada não apenas porque ele não encontrou um trabalho que refletisse suas ambições profissionais, mas também em razão de um forte sentimento de humilhação e injustiça ao presenciar um oficial da polícia confiscar as frutas e os legumes que estava vendendo. Provavelmente, foi este mesmo sentimento de injustiça e humilhação que se constituiu no estopim que levou milhares de pessoas às ruas de Túnis a Damasco. Emigrar para o exterior deixou de ser uma opção viável para os jovens que se viram diante de duas alternativas: lutar ou se submeter. Com poucas oportunidades no exterior, viram-se obrigados a lutar por mobilidade social em seus países mediante a ação política coletiva, apesar de carecerem de organização e liderança para influenciar o jogo político, e mais ainda de um projeto de um novo Estado.

As revoltas no mundo árabe estão demonstrando que vão muito além da alegada manipulação messiânica das massas, insufladas pela teocracia dos mulás, da Irmandade Muçulmana ou dos salafistas, que, até pouco tempo, servia de modelo explicativo para todos os conflitos no Oriente Médio, da Palestina às ações da Al-Qaeda. As ondas de protesto em todos os países árabes mostraram o quão poderosas, em termos organizacionais, são as mídias sociais, que, ao se conectarem em tempo real com a opinião pública internacional, mostraram a fragilidade dos sistemas de segurança e dos serviços de inteligência. As instituições e os aparatos de segurança já não têm capacidade ou instrumentos para suprimir movimentos de resistência civil num mundo interconectado por cobertura de satélite e meios de comunicação social.

Essas ações abriram as portas para um mundo mais complexo, com problemas econômicos, sociais e políticos que não podem mais ser entendidos a partir de uma divisão simplista entre nacionalistas, relativamente seculares, de um lado, e islamistas radicais, de outro. Os movimentos manifestaram desejo de reformas econômicas e direitos democráticos, mostrando que as carências econômicas e políticas do mundo árabe são duas faces de um mesmo problema e, portanto, para terem pleno êxito, as mudanças devem atingir todas estas dimensões.

O que os apologistas da exportação de democracia sempre desconsideraram é que os árabes e os muçulmanos nunca rejeitaram as reformas democráticas. Pelo contrário, sempre houve movimentos contra o despotismo, a corrupção e os abusos praticados por aqueles que estão no poder. Mas a rua árabe demandava reformas que pudessem corresponder aos seus valores e que fossem implementadas em um ritmo consistente com a composição social e as condições políticas de suas comunidades.

Aqueles que temem o crescimento do “islamismo radical” como fator de instabilidade da região deverão estar mais atentos em relação às “ditaduras amistosas”, que, na verdade, são as principais responsáveis pela insegurança no mundo árabe. Desemprego em massa, alto preço dos alimentos e repressão política são uma combinação explosiva, mais perigosa que o terrorismo. Todavia, por mais poderoso e consistente que possa ser o clamor da população árabe, será decisivo o apoio das forças internacionais para que as mudanças possam ir além de uma simples reforma constitucional. Cada vez mais, os Estados Unidos evidenciam sua incapacidade em ordenar o sistema internacional e manter sua hegemonia sem contestação. Apesar das pronunciadas assimetrias de poder, já não podem mais impedir a presença de outros países.

O que aconteceu na Tunísia, Egito, Iêmen e Líbia pode ainda acontecer em todo o mundo árabe, revelando o colapso de uma ordem pós-colonial que há muito tempo perdeu a sua legitimidade. Provavelmente, se não tivesse ocorrido a invasão militar, o Iraque também estaria nesta lista dos países com revoltas sociais. Inspirados pelas rebeliões que ocorrem em todo o mundo árabe, milhares de iraquianos têm protestado de forma pacífica contra a corrupção e a falta de serviços básicos. Oito anos após a invasão liderada pelos Estados Unidos que derrubou o ditador Saddam Hussein, há falta de comida, água, eletricidade e empregos. As rebeliões aparecem, cada vez mais, como um reflexo da falência não apenas do desempenho de seus líderes, da forma de governo adotada (repúblicas ou monarquias) ou do projeto nacionalista iniciado na década de 1950, mas sobretudo da essência destes Estados.

O desafio maior é o desmantelamento dos Estados rentistas, nos quais o funcionamento do sistema político e parte substancial das receitas provêm de rendas derivadas dos recursos naturais, especialmente o petróleo. Seja qual for a dinâmica das mudanças, é improvável que qualquer um dos antigos regimes árabes vá sobreviver em suas formas atuais em total contradição com as transformações de suas sociedades. Está-se no meio de um processo revolucionário que, mesmo sendo suprimidos alguns de seus elementos, continuará a influenciar as mentes e ações em um arco de países, do Marrocos ao Irã.

Devido à completa desconexão entre o Estado e a sociedade, a revolta da Líbia, até agora, tem sido a primeira das revoluções atuais árabes em que um governo de oposição se formou antes do término da revolução. Ao contrário dos casos da Tunísia

e do Egito, na Líbia a violência estatal sem limites exigiu que funcionários do governo abandonassem seus postos para se juntarem à revolução. Mas a revolução não conseguiu, por algum tempo, obter a confiança de amplos setores do governo para conduzir a um possível período de transição. Ao mesmo tempo, o sucesso da oposição em algumas partes do território líbio criou uma necessidade pragmática de montagem de uma estrutura de governo para executar e gerenciar estas áreas. De tal forma que, paradoxalmente, os movimentos sociais mais desenvolvidos institucionalmente emergiram de um Estado com estrutura institucional precária. A aparente exceção da Líbia não é apenas no que se refere à violência, mas no exemplo de organização que desmente os temores ocidentais sobre a “ausência da sociedade civil”.

O sucesso dos protestos, principalmente na Tunísia e no Egito, demonstrou também que a aliança militar com os Estados Unidos não garante, necessariamente, a sobrevivência destes regimes. Estas relações podem ainda ajudar a reunir apoio diplomático e militar para sufocar os movimentos, como foi o caso do Bahrein e Iêmen, mas os Estados Unidos não cogitaram, em nenhum momento, enviar suas tropas para esmagar uma revolta que clamava por democracia: os exércitos da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos fizeram o “trabalho sujo”, apesar de a Quinta Frota estar estacionada nas proximidades. A ideia de estabilidade baseada na segurança armada, que teve vigência durante um longo período, atualmente é, no mínimo, uma opção arriscada. Um dos prováveis efeitos, a curto prazo, é que, quando os ditadores perceberem que precisam reduzir sua dependência externa na área de segurança, os regimes sobreviventes podem dar início a uma nova corrida armamentista em larga escala, inclusive para a aquisição de armas nucleares. Kadafi desistiu do programa de armas de destruição em massa, em 2003, na esperança de melhorar as relações com o Ocidente. Ele podia estar pensando que, se não tivesse feito isto, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) agiria com mais precaução, reforçando a crença de que a opção nuclear é a única garantia de segurança (SHAHIN, 2011).

Kaplan (2011a), considerado uma voz relativamente moderada do *mainstream* norte-americano, tem razão quando afirma que as manifestações contra os regimes autoritários que sacudiram o mundo árabe se qualificam mais pelo que elas não são: não consistem em um clamor pelo Estado palestino, tampouco são “antiocidentais” ou “antiamericanas”. Acrescenta ainda que, seja qual for o resultado destas revoltas, parece evidente que os árabes têm prestado mais atenção aos defeitos de suas próprias sociedades que às injustiças cometidas pela comunidade internacional. Kaplan não distingue entre os objetivos imediatos e as possíveis mudanças a longo prazo na política externa. Os novos governos poderão se recusar a adotar incondicionalmente os métodos dos Estados Unidos e da Europa na guerra contra o terror, sem que isso signifique ser partidário de Bin Laden. Não afrontar Israel não significa, entretanto, necessariamente, qualquer tipo de concordância com a política de ocupação dos

territórios palestinos. Finalmente, novos governos poderão também questionar se para manter a tão aclamada estabilidade política na região é necessário gastar bilhões de dólares em equipamentos militares ocidentais.

Os reconhecidos especialistas em economia do Oriente Médio Richards e Waterbury (2008) mudaram suas opiniões sobre a reforma econômica ao longo dos anos, sugerindo que as versões para a implementação do livre comércio preconizadas pelo Consenso de Washington não são a panaceia que eles e muitos economistas no início de 1990 pensavam que fosse. A tão esperada guinada liberal das economias no mundo árabe tem sido parcial e hesitante e, mesmo quando houve uma completa adesão, não se traduziu em queda significativa das desigualdades sociais (RICHARDS e WATERBURY, 2008, p. 408). Como exemplo, lembram que as políticas econômicas dos Estados Unidos para o Iraque, baseadas exclusivamente no Consenso de Washington, falharam completamente. A economia praticamente entrou em colapso e o desemprego subiu rapidamente para mais de 40%. A tese de que a economia de livre mercado e a democracia são processos que se reforçam mutuamente não tem mostrado sua validade nas práticas das nações. Em vez de demonstrarem um apoio resolutivo e incondicional às mudanças, os governos democráticos e as instituições internacionais não revelaram o apreço esperado. Os mercados de ações caíram, os preços das *commodities* mantiveram-se em alta e os consultores financeiros manifestaram temor de que as convulsões sociais poderiam perturbar a recuperação da crise econômica de 2008.

Grande parte da popularidade e da força do fundamentalismo islâmico são alimentadas pelas condições socioeconômicas aliadas à intransigência e à repressão dos regimes políticos que provocam, por sua vez, sentimento de indignação e impotência. Os movimentos islâmicos sabem converter-se em forças moderadoras e reformistas quando têm suficiente espaço político, e em forças radicais e destrutivas quando carecem dele. Pode-se dizer que, muito antes de os Estados Unidos executarem Bin Laden, os movimentos sociais no mundo árabe já o haviam excluído da história.

REFERÊNCIAS

AHMIDA, A. A. Why Qaddafi has already lost. **The New York Times**, New York, 16 Mar. 2011.

ALAOUI, H. A. Democracia no mundo árabe. **Le Monde Diplomatique**. 5 ago. 2009.

AWAD, M.; ZAYED, D. “Dia da Ira” no Egito termina com 3 mortos. **Uol Notícias**, 25 jan. 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2011/01/25/no-dia-da-ira-egipcios-protestam-contr-o-governo.jhtm>>.

BAMYEH, M. B. **Is the Libyan revolution an exception?** 22 Mar. 2011. Disponível em: <<http://muftah.org/?p=956>>.

BARAK, R. Israel urges world to curb criticism of Egypt's Mubarak. **Haaretz**, 31 Jan. 2011. Disponível em: <<http://www.haaretz.com/print-edition/news/israel-urges-world-to-curb-criticism-of-egypt-s-mubarak-1.340238>>.

BARAM, M. Libyan opposition leaders slam U.S. business lobby's deals with Gaddafi. **Huffington Post**, 24 Feb. 2011. Disponível em: <http://www.huffington-post.com/2011/02/24/muammar-gaddafi-us-business-lobby_n_827769.html>.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE. **Libya: The Second Year of Normalization**. Washington, 4 June 2010. Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/2010/06/04/libya-second-year-of-normalization/1o67>>.

EHTESHAMI, A.; MURPHY, E. Transformation of the corporatist State in the Middle East. **Third World Quarterly**, v. 17, n. 4, 1996.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados**. São Paulo: Rocco, 2005.

GOLDSTONE, J. A. Understanding the revolutions of 2011: weakness and resilience in Middle Eastern autocracies. **Foreign Affairs**, May/June 2011.

GRANADO, A.; NEVES, C. S. Contestação a Mubarak deixa o Cairo a ferro e fogo. RTP Notícias, 28 jan. 2011. Disponível em: <<http://tv1.rtp.pt/noticias/index.php?article=411224&tm=7&layout=121&visual=49>>.

HALLIDAY, F. **The Middle East in International Relations: power, politics and ideology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

_____. Crises of the Middle East: 1914, 1967, 2003. **Open Democracy**. 15 June 2007.

_____. Libya's regime at 40: a state of kleptocracy. **Open Democracy**, 7 March 2011. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/printpdf/48596>>.

HEYDARIAN, R. J. The economics of the Arab spring. **Foreign Policy In Focus**, 21 Apr. 2011.

HROUB, K. **Arab third way: beyond dictators and Islamists**. **Open Democracy**. 9 Feb. 2011.

IGNATIUS, D. Gates underlines the dangers in the Middle East. **The Washington Post**, 23 Mar. 2011. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/opinions/gates-underlines-the-dangers-in-the-middle-east/2011/03/22/ABYhTMDB_story.html>.

KAPLAN, R. The new Arab world order. **Foreign Policy**, 28 Jan. 2011a.

_____. Tribal warriors. **Foreign Policy**, Abr. 2011b.

KLARE, M. Global Power Shift. **Foreign Policy In Focus**, 5 May 2008.

LEHRER, L. Biden: Mubarak is not a dictator, but people have a right to protest. **PBS NewsHour**, United States, 27 Jan. 2011. Disponível em: <http://www.pbs.org/newshour/bb/politics/jan-june11/biden_01-27.html>.

MOORE, M. Revenues, State formation, and the quality of governance in developing countries. **International Political Science Review**, v. 25, n. 3, p. 297-317, 2004.

MURPHY, D. Joe Biden says Egypt's Mubarak no dictator, he shouldn't step down. **Christian Science Monitor**, 27 Jan. 2011. Disponível em: <<http://www.csmonitor.com/World/Backchannels/2011/0127/Joe-Biden-says-Egypt-s-Mubarak-no-dictator-he-shouldn-t-step-down>>.

MUSALI, A. El fracaso del Estado Árabe. **Foreign Policy**, n. 24, dic. 2008.

PELLETREAU, O. H. Transformation in the Middle East comparing the uprisings in Tunisia, Egypt, and Bahrain. **Foreign Affairs**, 24 Feb. 2011.

PETRAS, J. Roots of Arab revolts and premature celebrations. **Dissident Voice**, 3 Mar. 2011.

RICHARDS, A.; Waterbury, J. **Political economy of the Middle East**. United States: Westview Press, 2008.

ROY, O. **The politics of chaos in the Middle East**. Columbia: Columbia University Press, 2008.

SCHWARZ, R. **State formation processes in Rentier States: the Middle Eastern case**. In: CONFERENCE ON INTERNATIONAL RELATIONS – INTERNATIONAL RELATIONS MEET AREA STUDIES ECPR STANDING GROUP ON INTERNATIONAL RELATIONS, n. 5., 2004, Geneva, European. Geneva: Graduate Institute Of International Studies, 9-11 Sept. 2004.

SHAHIN, S. Arab uprisings as a war on error. **Institute for Policy Studies**, 5 Apr. 2011.

VANDEWALLE, D. **Libya's Revolution Revisited**. [s.l.]. Nov./Dec. 1986. (Middle East Report, n. 143).

WILSON, R. The contribution by economists to Middle Eastern studies (1973-1998). **Journal of Middle Eastern Studies**, British, v. 25, n. 2, Nov. 1998.

YOUSEF, T. M. Development, growth and policy reform in the Middle East and North Africa since 1950. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 18, n. 3, Summer 2004.

ZAKARIA, F. In the Middle East protests, a seismic shift. **The Washington Post**, Washisngton, 23 Feb. 2011. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/opinions/in-the-middle-east-protests-a-seismic-shift/2011/02/23/ABPjcZQ_story.html>.

ZOGBY, J. **Arab voices**: what they are saying to us, and why it matters. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AHMADOV, R. The U.S. policy toward Middle East in the post-Cold War era Turkish. **Journal of International Relations**, v. 4, n. 1-2, Spring/Summer 2005.

CHAUDHRY, K. A. Economic liberalization and the lineages of the Rentier State. **Comparative Politics**, v. 27, n. 1, 1994.

RICHMAN, S. L. Ancient history: U.S. conduct in the Middle East Since World War II and the Folly of intervention. **Cato Institute Policy Analysis**, n. 159, 16 Aug. 1991.

CRISE *SUBPRIME* NOS ESTADOS UNIDOS: A REAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E O IMPACTO SOBRE O EMPREGO

Carlos Pinkusfeld Bastos*

Fernando Augusto Mansor de Mattos*

SINOPSE

Este artigo tem como objetivo analisar os impactos da crise das hipotecas *subprime* na economia americana sob dois aspectos: *i)* fazer uma avaliação crítica das medidas tomadas pelo Estado americano para enfrentar a crise; e *ii)* avaliar o impacto desta sobre o mercado de trabalho. Em relação ao primeiro ponto, procurou-se separar os gastos efetivamente fiscais dos dispêndios com compra de ativos e operações de crédito realizadas principalmente pelo Tesouro e pelo Federal Reserve (Fed). Tal procedimento revelou que os vultosos recursos comprometidos com estas operações não representaram de fato uma pressão sobre as contas do Tesouro. Demonstra-se também uma forte assimetria entre o governo federal e os governos subnacionais. Enquanto o governo federal realizou importante política contracíclica, nos trimestres analisados, os governos locais e estaduais, limitados por restrições legais, tiveram um comportamento pró-cíclico. Em relação ao segundo ponto, destaca-se que a aludida assimetria revelou um impacto diferenciado sobre o mercado de trabalho do setor público, afetando prioritariamente o emprego no âmbito local e também, em menor proporção, no âmbito estadual. No que se refere ao setor privado, as atividades mais atingidas foram a indústria e a construção civil, ficando em terceiro lugar o setor financeiro. Observou-se que, a despeito da importância das políticas públicas anticíclicas, o desemprego não teve uma redução expressiva, o que gera preocupação com o futuro do mercado de trabalho, sabendo-se que as políticas de estímulo se encerram em 2011.

Palavras-chave: crise das hipotecas *subprime*, emprego, Estados Unidos, política fiscal.

ABSTRACTⁱ

This paper analyzes the impacts of the subprime crisis on the American economy following two paths: *i)* the first studies critically the measures implemented by the American state to confront the crisis; and *ii)* the second shows its the impact on labor market. With respect to the first point we attempted to distinguish traditional fiscal expenditure from outlays under credit and asset purchases programs. This analysis showed that the huge amounts of resources allocated to these operations in the end did not have a real impact on Treasury's expenditures. We show also a strong asymmetry between Federal and Local governments fiscal policies. While the Federal government implemented strong countercyclical policies, in most quarters studied in this paper the local governments did the opposite. On the second part of the study we show that the above mentioned asymmetry had also distinct impacts on public employment, particularly a negative one on the local level. In terms of private sector employment the hardest hit activities were industries, construction and to a lesser extent financial services. It is highlighted that in spite of the important countercyclical policies implemented by the Federal Government the unemployment rate remained persistently high, which is a source of future policy concern once the stimulus bills wane by the end of 2011.

Keywords: subprime mortgage crisis; employment; United States; fiscal policy.

* Professor na Universidade Federal Fluminense (UFF).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

A crise que se iniciou no mercado imobiliário *subprime* no terceiro trimestre de 2008 atingiu seu ponto mais agudo e entrou para a história como a pior recessão desde 1948, superando em 0,7 ponto percentual a queda do produto interno bruto (PIB) registrada na recessão de 1982, causada pela política de juros altos de Paul Volker. Apesar da severidade da recessão observada nos dois últimos trimestres de 2008 e dois primeiros de 2009, que garantiu essa desafortunada marca histórica à crise das hipotecas *subprime*, muitos previam consequências ainda mais profundas, dada a gravidade de seus impactos no mercado financeiro americano. Entretanto, uma intervenção maciça do governo americano, aí incluindo o Federal Reserve (Fed), foi capaz de conter a crise e reduzir bastante seu impacto em termos de produto e emprego.

A grande ironia do quadro sociopolítico após a crise nos Estados Unidos é a capacidade que os setores mais conservadores da sociedade têm de criar uma reeleitura histórica por meio da qual o Estado deixa de ser virtuoso e central no esforço de reversão dos efeitos da crise. Este fato ocorre a despeito não apenas do importante papel representado pelo Estado na superação da crise, como também dos registros, referendados em recentes pesquisas de opinião realizadas com a população norte-americana, nos quais a maior preocupação das pessoas é a grave questão do desemprego e não o equilíbrio fiscal.

Não cabe aqui discutir em profundidade os aspectos sociopolíticos dessa estratégia conservadora, mas apenas ressaltar a dimensão da intervenção estatal no sistema financeiro e alguns de seus aspectos principais que acabaram gerando, por vezes, mal entendidos e situações que abriram o flanco para o ataque do discurso conservador. Conforme se pretende argumentar neste texto, apesar de salvar a economia de uma crise de proporções inimagináveis e incertas, mas provavelmente catastróficas, a interferência estatal não evitou a mudança do patamar da taxa de desemprego de valores historicamente elevados.¹ Certamente, o contexto político que se vislumbrou após 2010 mostra-se claramente oposto ao do que seria o ambiente de adoção de políticas fiscais expansionistas. E essa opção política, em parte, já está refletida na perspectiva de crescimento para os próximos anos, que em nada se compara à vigorosa retomada da era Reagan, a qual, por sua vez, contou com uma política fiscal expansionista, com ênfase nos gastos bélicos. Assim, as perspectivas quanto à queda da taxa de desemprego são bastante modestas. Nas mais recentes projeções do Fed,

1. Antes do início oficial da recessão, definido pelo National Bureau of Economic Research (NBER) como sendo o mês de dezembro de 2007, a taxa de desemprego oficial (U3) dos Estados Unidos estava em 5%. Ao longo de 2008, ela saltou para 7,2% – valor atingido em dezembro de 2008. Em 2009, a taxa de desemprego subiu para 9,9% e permaneceu por volta deste patamar ao longo de 2010, embora a recessão oficial já tivesse terminado, com a evidência de alguns indicadores de recuperação da atividade econômica. Na segunda parte deste artigo, os indicadores de mercado de trabalho serão discutidos mais detidamente.

foi estimado que, em 2011, a taxa de desemprego anual deve ficar entre 8,8% e 9%, caindo para uma faixa entre 7,6% e 8,1%, em 2012, e entre 6,8% a 7,2%, em 2013 – ou seja, mesmo depois de quatro anos da recessão,² estima-se que a taxa de desemprego ainda estará acima dos 5% que a precederam.³

Conforme será mostrado ao longo do texto, a taxa de desemprego caiu um pouco em janeiro de 2011, atingindo o valor de 9%, mas esta queda ainda se revela frágil e, em boa medida, é explicada por uma redução expressiva da taxa de participação da força de trabalho. As trajetórias de taxas de desemprego medidas por critérios mais amplos revelaram-se menos alvissareiras, indicando a persistência de ampla parcela de atividades precárias (tempo parcial, entre outras fragilidades) de inserção no universo ocupacional do mercado de trabalho dos Estados Unidos, bem como de uma parcela crescente que dele se retira não por não precisar mais de uma ocupação, mas por entender que não a encontrarão em um horizonte de curto prazo.

O presente trabalho se divide em duas partes, além desta introdução. A primeira parte é dedicada à análise de alguns aspectos da resposta do governo americano à crise (englobando as medidas adotadas pelos presidentes George W. Bush e Barack Obama). Nesta avaliação, será possível também observar as distintas reações, nas esferas de governo, e seu impacto no gasto público agregado. Isto levanta uma reflexão acerca da trajetória futura da economia à medida que os programas emergenciais forem extintos. Esta análise vai se debruçar sobre diversos aspectos, destacando-se os programas de compra de ativos/títulos de propriedade, os programas de subsídio creditício a famílias, principalmente no setor habitacional, e os programas mais propriamente fiscais, ou seja, de gasto público e renúncia fiscal. Além disso, dado o comportamento bastante distinto quanto à possibilidade de gasto/tributação dos diversos níveis administrativos do Estado americano (ou seja, das diversas esferas de governo), devemos examiná-las separadamente, até mesmo para colocar em perspectiva a suposta crise fiscal dos estados da Federação e dos governos locais, um dos principais temas em debate no início de 2011.

A segunda parte do artigo pretende estudar os efeitos da crise sobre os principais indicadores de mercado de trabalho – procurando ir um pouco além da mera análise do comportamento da taxa padrão de desemprego (U3) – e avaliar a evolução recente de taxas de desemprego que captem as circunstâncias relacionadas às formas precárias de inserção no mercado de trabalho (como a realização, por amplas parcelas da população, de trabalhos em jornada parcial,

2. Oficialmente terminada em dezembro de 2009.

3. Oficialmente, o The National Bureau of Economic Research (NBER) define que a recessão começou em dezembro de 2007.

por causa justamente da falta de dinamismo econômico de alguns setores) ou dos fatores relacionados às momentâneas saídas da força de trabalho do mercado, em virtude do desalento que tem atingido segmentos dos trabalhadores em épocas de crise. Os indicadores analisados na segunda parte pretendem destacar as atividades do setor privado e do setor público que registraram os efeitos mais nefastos em termos de eliminação de postos de trabalho. Na análise das variações dos níveis de emprego está implícito que existem lógicas diferentes na determinação do emprego no setor privado e na do setor público. No caso do setor privado, deseja-se destacar os principais setores que sofreram os impactos diretos,⁴ sobre seu nível de emprego, decorrentes da crise que se instalou na economia americana desde meados do ano de 2007. Os dados revelaram que estes setores foram os de construção civil e as atividades manufatureiras em geral, dadas as características da crise recente. No que se refere ao setor público, a lógica de determinação do nível de emprego é diferente, pois é baseada na oferta de serviços públicos e não na produção visando lucros. O que se pretende explicitar aqui é que a evolução recente do emprego público reverte, em alguns aspectos, a trajetória que vinha sendo desenhada nas últimas décadas. Mais importante do que isso, porém, é destacar como têm evoluído, desde a deflagração da crise, os níveis de emprego público segundo as esferas de governo (federal, estadual e local), procurando avaliar como as restrições fiscais e ideológicas norteadoras da política macroeconômica, desde, pelo menos, a eclosão da crise, têm afetado o comportamento destes indicadores. Desta forma, pode-se também qualificar a natureza da crise e das medidas fiscais adotadas pelos dois últimos governos (George W. Bush e Barack Obama) e descritas na primeira parte deste estudo.

2 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO PÚBLICA APÓS A CRISE

A reação do governo americano à crise das hipotecas *subprime* foi proporcional à sua gravidade. Esta reação teve início no governo Bush, a despeito de sua retórica fiscal conservadora, e continuou no governo Obama, cujo discurso, aliás, nunca se afirmou em clara oposição – no que se refere a este aspecto – ao de seu antecessor. Apesar de um número expressivo de ações pontuais, tanto por parte do Tesouro como do Fed, a intervenção pública no período foi marcada por três grandes iniciativas: duas no governo Bush, a House Recovery Act (HERA) e o Troubled Asset Relief Program (TARP); e também o American Recovery and Reinvestment Act (ARRA), lançado no primeiro ano da administração Obama, em 2009.

4. É evidente que há também os efeitos indiretos, difíceis de serem mensurados e que mereceriam um estudo à parte. Com fatores indiretos queremos dizer os efeitos, sobre outras atividades – inclusive no setor manufatureiro –, da queda da demanda proveniente das atividades da construção civil. Estes efeitos serão apenas mencionados de passagem, com base na literatura recente, sobretudo algumas publicações na revista *Monthly Labor Review*.

Existe, de maneira geral, uma divisão de três naturezas distintas dessas ações anticrise lançadas pelo governo federal. Inicialmente, podemos caracterizar as ações de natureza patrimonial, ou seja, a compra por parte do Tesouro/Fed de participações acionárias em empresas majoritariamente financeiras, mas não exclusivamente, com o objetivo de salvá-las da insolvência via injeção de capital. Conforme comentado, este tipo de intervenção foi fundamental para a preservação do sistema financeiro e consequentemente para evitar um colapso da economia americana, que, certamente, também teria consequências desastrosas para a economia mundial. Entretanto, operações de compra de ativos ou estatizações também foram fundamentais para a sobrevivência do setor automobilístico americano, como se verá à frente.

Outro tipo importantíssimo de intervenção diretamente ligada ao setor financeiro foram as operações de crédito realizadas diretamente pelo Fed, que, em alguns casos, tiveram também participação do Tesouro. Estas operações serviram para destravar o mercado de crédito, além de reduzir o *spread* das taxas de juros. Caso o mercado de crédito não tivesse sido reativado, tal situação teria levado a uma completa paralisação da atividade econômica nos Estados Unidos.

Em relação ao mercado financeiro, é importante destacar também a intervenção específica no mercado imobiliário por meio da “reestatização” das agências Fannie Mae e Freddie Mac, patrocinadas pelo governo. Estas agências tinham papel central tanto no seguro quanto na securitização de títulos de hipoteca (os *mortgage-backed security* – MSB) e sua quebra representaria um impacto bastante dramático num mercado crucial no desenvolvimento da crise *subprime*. Caso tivesse havido um total desmoronamento deste mercado, a elevação do número de *foreclosures*⁵ teria mantido (ou impulsionado) a tendência deflacionista no mercado imobiliário, com impactos negativos sobre os ativos que incluíssem hipotecas de tais imóveis e, assim, sobre as condições de liquidez e lucratividade do setor financeiro como um todo, também com reflexos sobre outros segmentos da atividade econômica. Além de impedir que a espiral deflacionária atingisse o já combalido mercado financeiro, a intervenção estatal no mercado imobiliário foi importante para, ao estabilizá-lo, evitar um impacto ainda maior sobre a perda de emprego no setor.

Finalmente, também ocorreram medidas de natureza mais claramente fiscal, ou seja, implementação de programas de elevação de gasto/renúncia tributária, bem como transferências para indivíduos. Estas medidas se estabeleceram, majoritariamente, como componentes do ARRA e tiveram comportamento muito distinto no que tange às diferentes órbitas governamentais.

5. Trata-se do processo de despejo dos possuidores de imóveis hipotecados que se encontram inadimplentes. Estes moradores basicamente abandonam as unidades residenciais hipotecadas, que retornam aos detentores da hipoteca enquanto, em termos pessoais, têm como consequência uma imediata limitação no acesso ao mercado de crédito.

Além do fato óbvio de estes tipos de intervenção atingirem distintos segmentos da economia e, por esta razão, terem impactos macroeconômicos também diferenciados, a análise separada (desagregada) dessas medidas intervencionistas permite dimensionar com mais clareza sua real dimensão fiscal. A abrangência da intervenção pública (particularmente daquela efetuada no ano de 2008) e os elevados montantes nela envolvidos criaram uma falsa impressão de elevadíssimo dispêndio público. Esta interpretação não só é irreal como acabou por gerar uma percepção equivocada em setores da sociedade americana de que o setor público americano estaria adentrando uma etapa de total descontrole fiscal.

Na realidade, boa parte dos recursos alocados para o TARP tem tido, como custo fiscal efetivo, uma parcela bastante reduzida do desembolso original. A tabela 1 resume as principais contas deste programa, especificando os valores comprometidos, os efetivamente desembolsados, os pagos e as rendas resultantes dos ativos adquiridos pelo Tesouro (dados atualizados em 31 de dezembro de 2010).

TABELA 1

Principais componentes do Troubled Asset Relief Program – TARP (2010)

(Em US\$ bilhões)

	Comprometido	Desembolso	Pagamento	Renda
Programa de Compra de Capital (Capital Purchase Program)	204,89	204,89	180,56	25,32
Programa de Investimento Focado (Targeted Investment Program)	40,0	40,0	40,0	4,43
Programa de Garantia de Ativos (Asset Guarantee Program)	5	0	-	3,04
Iniciativa de Empréstimos a Consumidores e Empresas (Consumer and Business Lending Initiative)	5,24	0,67	-	-
Programa de Investimento Público-Privado de Seguros de Patrimônio Residencial (Legacy Securities Public-Private Investment Program)	22,41	15,56	0,59	0,43
American International Group – AIG ¹	69,84	67,84	12,82	0,32
Programa de Financiamento à Indústria Automotiva (Automotive Industry Financing Program)	81,76	79,69	34,65	4,96
Programas de Habitação do Tesouro (Treasury Housing Program)	45,63	1,96	-	-
Total	475,0	410,61	268,62	35,46

Fonte: *TARP Monthly 105(a) Report* (United States, 2011a) e *Daily TARP Update* (United States, 2011b).Nota: ¹ Trata-se de uma companhia norte-americana de seguros.

Como esperado, o maior de todos os programas listados na tabela 1 é precisamente o socorro às instituições financeiras, que já teve um índice de repagamento acima de 80%, tendo rendido quase US\$ 25 bilhões sobre os ativos que foram comprados pelo Tesouro americano. Quando somados às rendas, os dispêndios totais já estão quase todos cobertos, e a expectativa do Tesouro americano é de que gere em conjunto com os outros programas de apoio ao

setor financeiro⁶ um lucro de US\$ 16 bilhões.⁷ Ou seja, no final das contas, o programa público que salvou o sistema financeiro americano trará lucro e não déficit ao Tesouro.

Além do programa de compra de ativos, o TARP englobou programas de crédito que não são de natureza fiscal tradicional, ou seja, a dimensão de seu ganho ou perda para o Tesouro só é computada à medida que os empréstimos vencem e são pagos (ou não) e na relação entre a taxa de juros cobrada em tais operações de crédito e a taxa básica de financiamento do governo.

A Iniciativa de Empréstimo a Consumidores e Empresas engloba três programas específicos de apoio à expansão do crédito. O primeiro deles refere-se à Iniciativa para o Desenvolvimento do Capital das Comunidades (Community Development Capital Initiative), destinado a apoiar instituições e comunidades carentes de intermediários financeiros, com aportes de capital a custo inferior dos outros programas, como o Capital Purchase Programs (CPP). No caso do auxílio às comunidades, a taxa de juros cobrada foi de 2% contra valores de 5% do CPP.

O segundo deles é o programa Term Asset Backed Security Lending Facility,⁸ que se destinou a prover empréstimos para a compra de ativos securitizados com classificação AAA, incluindo crédito ao consumo, empréstimos estudantis, créditos a pequenas empresas e empréstimos para imóveis comerciais. Caso os tomadores de tais recursos entrassem em *default* (inadimplência), o Tesouro criaria um fundo para a compra dos ativos securitizados. Este foi um programa conjunto do Federal Reserve de Nova York (FDRNY) e do Tesouro. Caberia ao FDRNY prover os empréstimos e, ao Tesouro, os recursos para compra dos ativos colaterais nos empréstimos inadimplentes. Inicialmente, o FDRNY comprometeria US\$ 200 bilhões para empréstimos, e o Tesouro, 10% deste valor. Ao terminar, em junho de 2010, o FDRNY havia completado um total de empréstimos no valor de US\$ 4,3 bilhões, com o Tesouro mantendo sua promessa de alocar recursos no valor de 10% dos empréstimos. De acordo com o relatório do Office of Financial Stability – OFS (UNITED STATES, 2010a), até setembro de 2010, não havia perdas nos empréstimos e a expectativa do FDRNY era de que os juros auferidos nos empréstimos seriam mais que suficientes para cobrir os eventuais

6. Tais despesas se efetivaram mediante o Programa de Investimento Focado, que se dirigiu especificamente para o Citigroup e Bank of America, cada um com US\$ 20 bilhões, já totalmente pagos e ainda gerando uma receita de mais de US\$ 4 bilhões. O outro programa também desenhado para os mesmos bancos, o Programa de Garantia de Ativos, nem chegou a gerar dispêndios: o simples anúncio das tratativas para o Tesouro absorver parte das perdas de ativos desses bancos garantiu a sustentação dos valores de tais ativos. Frente à não realização das operações e o pagamento de uma taxa de encerramento da operação e dividendos pelos bancos, o Tesouro americano registrou uma receita líquida positiva.

7. Ver o relatório do Office of Financial Stability – OFS (United States, 2010) para estimativas mais detalhadas.

8. Na impossibilidade de uma tradução mais exata, mas para uma melhor compreensão, traduzimos aqui livremente o nome do programa para Viabilização de Empréstimos para a Aquisição de Ativos Securitizados.

custos de perdas com os colaterais comprados pelo Tesouro. Em relatório recente (UNITED STATES, 2010d), o Tesouro estima que, no longo prazo, na realidade, irá obter um ganho líquido com essas operações superior a US\$ 300 milhões.

O terceiro é um programa de apoio ao financiamento de pequenas empresas, o Programa de Empréstimos Garantidos da Administração de Pequenas Empresas.⁹ Até setembro de 2010, o programa havia realizado 31 transações no valor total de US\$ 357 milhões, com as operações sendo encerradas. Não são previstas perdas patrimoniais relativas a estes ativos.

O Tesouro lançou também o Programa de Investimento Público-Privado de Seguros de Patrimônio Residencial (Legacy Securities Public Private Investment Program – PPIP) para comprar “*legacy securities*” (seguros de ativos residenciais) problemáticas originárias de ativos tendo como lastro empréstimos residenciais e comerciais. A ideia básica novamente era de que a entrada de recursos governamentais na compra de ativos interromperia o processo de deflação, ajudando na recuperação da saúde financeira das instituições detentoras de tais ativos, desta forma, auxiliando o destravamento do mercado de crédito. O programa foi operacionalizado com a constituição de oito fundos de investimento público-privado, criados por gestores privados e com o objetivo de comprar ativos elegíveis de instituições sob o Ato de Estímulo Econômico (Economic Stimulus Act – ESA). A constituição dos fundos se encerrou ao final de 2009, tendo contribuído para a recuperação dos preços dos ativos financeiros cobertos pelo programa (UNITED STATES, 2010). O Tesouro destinou um montante de recursos igual ao do setor privado (US\$ 7,4 bilhões), e comprometeu-se, ainda, a providenciar US\$ 14,7 em dívida. Até 30 de setembro de 2010, as taxas de retorno registradas pelos fundos se situavam num intervalo entre 20% e 50%, e já haviam sido pagos aproximadamente US\$ 215 milhões, entre juros e dividendos para o Tesouro. Dado o longo prazo de maturação dos fundos, não há um número preciso do ganho patrimonial esperado pelo Tesouro, mas, em boletim recente (UNITED STATES, 2011b), este valor foi estimado em algo em torno de US\$ 200 milhões.

Ainda no campo específico financeiro, uma das grandes e, sem dúvida, das mais complexas operações foi aquela envolvendo a seguradora American International Group (AIG). Desde seu início, a operação de salvação da AIG foi não convencional, afinal, envolveu o Fed, que não tem institucionalmente nenhuma responsabilidade sobre o setor de seguros. Mas, frente aos riscos sistêmicos envolvidos pelas dificuldades da maior seguradora do mundo, o Fed usou de sua prerrogativa constitucional¹⁰ de prover liquidez ao sistema financeiro em períodos de grave crise

9. O programa teria como objetivo apoiar tanto os mercados primários como secundários. O apoio ao mercado primário estava fora do alcance do TARP sendo parte do Recovery Act.

10. O FDRNY fez empréstimos a AIG dentro da seção 13, artigo 3, do Federal Reserve Act.

para salvar a AIG. De fato, a operação emergencial de resgate da AIG, no valor de US\$ 85 bilhões, foi realizada já em setembro de 2008, antes, portanto, da instituição do ESA e da criação do TARP pelo FRBNY. Esta intervenção teve como contrapartida cerca de 80% das ações com direito a voto, que foram depositadas num fundo fiduciário, o AIG Credit Facility Trust, em benefício do Tesouro, resultando numa virtual estatização da AIG. Daí em diante, uma série de intervenções foram realizadas tanto pelo FRBNY como pelo Tesouro, até que, no final de 2010, a AIG entrou em um *Master Agreement* com o Tesouro que complementa e implementa um acordo inicial firmado em 30 de setembro de 2010. É esperado que, em 2011, seja pago o empréstimo ao FRBNY, sem perda para este, e as ações preferenciais serão convertidas para ações comuns, que serão vendidas ao público. Segundo o relatório do OFS (UNITED STATES, 2010), o valor corrente das ações a serem recebidas pelo Tesouro é de US\$ 64 bilhões, e o valor a ser investido por este está estimado em US\$ 47,5 bilhões. Ou seja, há uma boa perspectiva de que o resultado final da operação seja lucrativo para o Tesouro.

Outra operação de grande porte, mas fora do âmbito especificamente financeiro, epicentro da crise de 2008, foi o Programa de Financiamento da Indústria Automotiva.¹¹ Graças a este programa, a General Motors (GM) e a Chrysler puderam se reestruturar, apresentando, no início de 2011, resultados operacionais satisfatórios.¹²

Como pode ser visto na tabela 1, ao todo, foram injetados cerca de US\$ 80 bilhões no setor automobilístico, na forma de empréstimos e compra de ações que resultaram na formação de “novas” empresas com forte participação do Estado americano e, em menor proporção, do Estado canadense. No caso da Nova GM, o primeiro possui uma propriedade de 60,8%, e o segundo, 11,7%, enquanto, na Nova Chrysler, os números caem para 9,9% e 2,5%, respectivamente. O Tesouro americano também interveio nos braços financeiros da GM e Chrysler, GMAC e Chrysler Financial. Esta última, em janeiro de 2009, tomou um empréstimo de US\$ 1,5 bilhão, que foi inteiramente pago em junho. Já a GMAC transformou-se na Ally Financial, tendo o Tesouro a propriedade de 74% das Common Equity e mais de US\$ 8,5 bilhões em outras formas de propriedade acionária.

Em relação aos empréstimos, enquanto a GM pagou integralmente os US\$ 6,7 bilhões tomados do Tesouro, a Chrysler honrou apenas cerca de metade do empréstimo de US\$ 4 bilhões. A perspectiva de longo prazo é que, à medida que sejam vendidas as ações das empresas estatizadas, o Tesouro consiga realizar um lucro em seus investimentos.

11. Houve também um programa de apoio à indústria de autopeças fornecedora das montadoras, já inteiramente saldado e, segundo o relatório do OFS (United States, 2010), sem prejuízo ao Tesouro.

12. Uma prova disso é que, após anos de salários congelados, a GM irá, em 2011, pagar bônus a seus trabalhadores pelo lucro obtido em 2010. Desde 2007, a GM não registrava um trimestre com lucro operacional (ver Vlasic e Bunkley, 2011).

Em resumo, as operações de crédito e estatização temporária de empresas, apesar das enormes quantias envolvidas, não representaram de fato uma pressão fiscal significativa sobre o Tesouro americano, nem podem ser apontadas como responsáveis por uma deterioração estrutural do déficit fiscal.

Em termos fiscais, quadro diverso ocorreu com as operações de crédito, a compra de ativos e os subsídios ao setor habitacional. Neste caso, a maioria das medidas tomadas terá, em algum grau, impactos negativos sobre o Tesouro. Uma operação para a qual ainda não se tem uma avaliação precisa de eventuais perdas do Tesouro é a compra de US\$ 1,4 trilhão de Mortgage-backed securities (MBS) das agências Fannie Mae e Freddie Mac. Supondo que o mercado possa se recuperar no médio prazo, é possível que esta compra de ativos possa ser revertida sem perdas para o Tesouro. Ainda mais porque a proposta do secretário do Tesouro (UNITED STATES, 2011c) é, paulatinamente, reduzir o papel das agências patrocinadas pelo governo Federal e vender estes títulos securitizados progressivamente. Em relação às ações das agências, esse mesmo processo é bem mais complexo. Em 2009, o Tesouro aportou às duas agências cerca de US\$ 90 bilhões em troca de ações preferenciais tanto para o aumento das reservas destas instituições como para cobrir perdas que, só no primeiro trimestre de 2009, totalizaram cerca de US\$ 30 bilhões (UNITED STATES, 2009, p. 3).

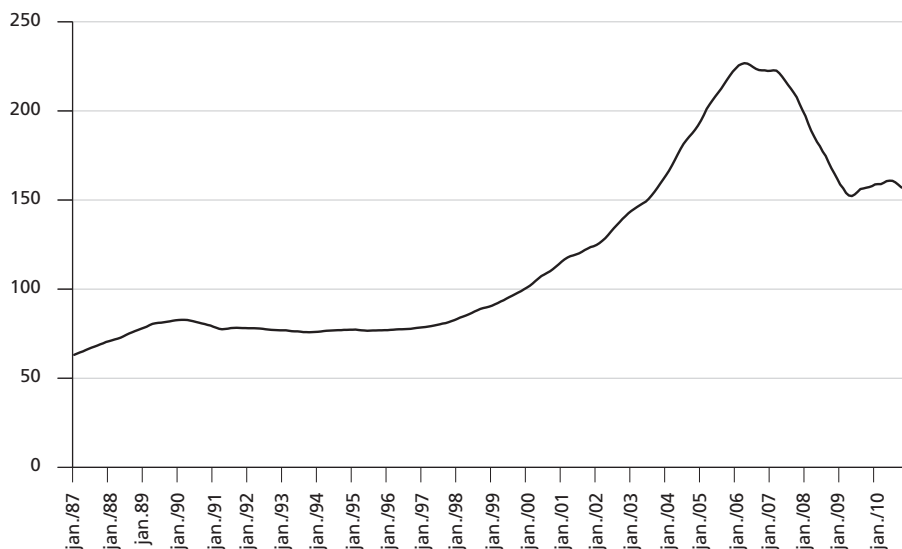
Outra despesa fiscal ligada ao mercado imobiliário foram os subsídios creditícios aos compradores de primeiro imóvel instituídos pelo HERA, realizados ainda em 2008, e estendidos pela ARRA do presidente Obama até o primeiro semestre de 2010. Ainda na categoria de despesas, nesta área, estão os programas de refinanciamento imobiliários que se iniciaram no HERA e foram reforçados pelo Home Affordable Modification Program – HAMP (UNITED STATES, 2010b). Todos estes planos buscam subsidiar os detentores de hipotecas, possibilitando reestruturá-las com o objetivo central de evitar o abandono das casas, o que gera efeitos negativos não apenas sobre o valor das próprias hipotecas como sobre o próprio mercado imobiliário em seu conjunto.

Esses esforços do governo têm tido resultado final não muito satisfatório. Embora seja verdade que podem apresentar alguns dados relevantes em termos de renegociação de contratos e evitar algumas *foreclosures*,¹³ não foram capazes, ainda, de atingir seu objetivo maior, de estabilizar os preços dos imóveis. Como demonstra o gráfico 1, o preço das moradias caiu bastante em 2010 e, no máximo, pode-se argumentar que oscila em torno de um patamar

13. Entende-se por *foreclosure* aquela situação em que o mutuário se vê forçado a abandonar a residência por avaliar que não conseguirá honrar o contrato firmado.

ainda extremamente desvalorizado. De todo modo, o cenário não é, nem de perto, positivo para um mercado de grande importância na recuperação da produção de outras atividades a ele conexas e, principalmente, na geração do emprego nos Estados Unidos.

GRÁFICO 1
Índice de preços de imóveis dessazonalizado



Fonte: S&P/Case-Shiller Home Price Indices (Standard & Poors, 2011).
Elaboração dos autores.

Finalmente, trataremos brevemente de elencar as principais medidas de gasto/tributação usuais, que se concentraram, em geral, sob o mandato legal do ARRA, aprovado pelo Congresso em fevereiro de 2009. Este programa cobriu uma vasta gama de itens de gasto e tributação divididos em dois grandes blocos. A seção A, ou divisões por apropriações (*appropriation divisions*), englobou 16 títulos de gasto, cobrindo áreas como agricultura, defesa, meio ambiente, energia, transporte e habitação, entre outros. A seção B teve seu foco em itens tributários e transferências para pessoas e unidades subnacionais, ainda que não exclusivamente. Os gastos realizados pela aprovação do ARRA foram efetivados basicamente entre 2009 e 2010, ou seja, qualquer que tenha sido seu efeito, que será brevemente discutido à frente, este se esgota em 2011.

A tabela 2 resume os valores totais dos gastos do ARRA nos anos de 2009-2010, apresentando também a percentagem no total dos gastos para itens selecionados pelo Bureau of Economic Activity (BEA).

TABELA 2

Impacto do American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) nas finanças públicas federais

	2009		2010	
	Valor (US\$ bi)	Participação no total da rubrica	Valor (US\$ bi)	Participação no total da rubrica
Renúncia tributária	342,7	3,9	473,6	5,0
Gasto corrente	620,5	4,5	765,4	5,1
Despesas de consumo	26,3	0,7	70,4	1,7
Transferência para pessoas	303,7	4,7	283,4	4,1
Transferência para governos locais e resto do mundo	283,6	13,2	402,7	17,2
Subsídios	7,0	-	8,9	3,9
Investimento bruto	3,7	-	19	2,8
Necessidade de financiamento	-1.034,0	-	-1.398,6	23,1

Fonte: Council of Economic Advisers – CEA (United States, 2010c).
Elaboração dos autores.

Como se pode observar, o impacto total é de cerca de US\$ 1 trilhão, em 2009, e US\$ 1,25, em 2010, representando cerca de 7% e 8,5% do PIB, respectivamente. Em termos do orçamento federal propriamente dito, estes aumentos do gasto explicam uma porcentagem razoável dos déficits fiscais, ainda que, em termos das parcelas individuais, esta participação seja bem menos expressiva. Apenas uma destas rubricas tem valor elevado e representa uma peculiaridade da situação fiscal americana: as fortes limitações impostas ao gasto governamental das unidades subnacionais. Percebe-se que, em termos relativos, a expansão mais relevante dos gastos federais foi justamente nas transferências para estados e municípios, ou seja, o governo federal acabou sendo responsável por despesas em unidades subnacionais que, se não contassem com tais transferências, teriam de ser cortadas.

Esse comportamento pode ser mais bem avaliado examinando-se o gasto público, ou melhor, a taxa de variação contra o período anterior, incorporando os dispêndios dos governos locais.

TABELA 3

Taxa de crescimento dos gastos públicos nos Estados Unidos (2008-2010 – trimestral)

	2008 IV	2009 I	2009 II	2009 III	2009 IV	2010 I	2010 II	2010 III	2010 IV
Consumo e investimento	1,5	-3,0	6,1	1,6	-1,4	-1,6	3,9	3,9	-1,5
Federal	8,1	-5,0	14,9	5,7	0,0	1,8	9,1	8,8	-0,2
Militar	5,2	-8,4	16,8	9,0	-2,5	0,4	7,4	8,5	-2,1
Civil	14,8	2,6	10,9	-0,9	5,6	5,0	12,8	9,5	3,7
Estados e governos locais	-2,4	-1,7	1,0	-1,0	-2,3	-3,8	0,6	0,7	-2,4

Fonte: Bureau of Economic Activity – BEA (United States, [s.d.])c).
Elaboração dos autores.

Como a tabela 3 demonstra, o esforço de gasto do governo americano, apesar da aprovação de um pacote como o ARRA, foi, em vários trimestres, bastante modesto. Em dois trimestres de 2009, o gasto total se reduziu e, no acumulado do ano, o crescimento foi de apenas 1,6%.

Quando olhamos o desagregado, percebemos que foram os governos locais e estaduais os principais responsáveis pela política fiscal americana ter sido menos anticíclica. Dos nove trimestres estudados, houve contração do gasto em seis e, mesmo nos trimestres em que o gasto cresceu, este fato se deu a taxas muito reduzidas.

Ademais, conforme comentado anteriormente, esse comportamento dos estados se deu a despeito do aumento de transferência do governo federal para unidades subnacionais por meio do ARRA. À medida que os impactos dessa lei se atenuem fortemente a partir de 2011, espera-se que os estados, limitados em sua capacidade de operarem com déficits fiscais por restrições legais, passem a cortar ainda mais gastos, representando uma força contrária a moderada recuperação que se observa a partir de 2010.

Ainda que a política fiscal contracíclica americana tenha apresentado as limitações comentadas anteriormente, as análises de impacto macroeconômico apontam para o papel fundamental desta na superação da crise da economia. Em recente publicação, o Council of Economic Advisers (UNITED STATES, 2010c) publicou uma tabela síntese apresentado a comparação entre diversas estimativas de impacto no produto, especificamente, do ARRA (tabela 4).

TABELA 4

Estimativa de efeito do American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) no nível do PIB americano

(Em %)

	2009:Q2	2009:Q3	2009:Q4	2010:Q1	2010:Q2	2010:Q3
CEA: Model Approach	+0,8	+1,7	+2,1	+2,5	+2,7	+2,7
CEA: Projection Approach	+0,7	+1,1	+2,1	+2,7	+2,7	+2,7
CBO: Low	+0,8	+1,2	+1,4	+1,7	+1,7	+1,5
CBO: High	+1,3	+2,4	+3,3	+4,1	+4,5	+4,2
Goldman Sachs	+0,5	+1,4	+1,9	+2,3	+2,6	+2,4
IHS/Global Insight	+0,5	+1,2	+1,7	+2,0	+2,2	+2,3
James Glassman, J.P. Morgan Case	+1,3	+1,8	+2,6	+3,2	+3,7	+3,5
Macroeconomic Advisers	+0,5	+1,0	+1,4	+1,7	+2,1	+2,1
Mark Zandi; Moody's Economy.com	+0,8	+1,6	+2,2	+2,5	+2,7	+2,7

Fonte: Council of Economic Advisers – CEA (United States, 2010c, p. 16).

Obs.: para elaborar a tabela, o relatório do CEA esclarece que as fontes consultadas foram: o próprio CEA, o Congressional Budget Office (CBO), Council of Economic Advisers e as instituições privadas Goldman Sachs, IHS/Global Insight, J.P. Morgan, Moody's e Macroeconomic Advisers.

Como se pode observar da tabela 4, a partir de valores muito limitados no início de vigência do ARRA, a contribuição das medidas fiscais amparadas por esta lei para o crescimento do nível do produto foi cada vez maior no período em tela. Em meados de 2010, esta contribuição, segundo as instituições listadas, chegou a estar acima de 2,5 pontos percentuais (p. p.); ou seja, muitas delas estimaram que, sem o ARRA, o nível do produto, em 2010, teria sido 2,5% menor do que efetivamente registrado.

Em termos de emprego, pode-se observar uma estimativa semelhante. A média de empregos gerados direta e indiretamente pelo ARRA, em 2009, foi igual a algo em torno de 1 milhão, sendo que o impacto mais forte foi observado no quarto trimestre deste ano. Já em 2010, as estimativas de impacto no emprego subiram para cerca de 2 milhões de novos postos de trabalho.

Outra estimativa de impacto, calculada por Blinder e Zandi (2010), incorpora, além dos gastos, uma estimativa do impacto financeiro, por meio do efeito da intervenção do governo no socorro emergencial, principalmente dentro do programa TARP descrito anteriormente. Neste caso, os dados são bastante significativos. Caso não tivesse havido a intervenção após a crise, a taxa de desemprego em 2010 estaria mais de 5 (p. p.) acima de uma simulação observada. Nesse mesmo ano, uma simulação de Blinder e Zandi confronta um cenário sem e outro com intervenção, apontando para uma diferença de mais de 6 (p. p.).

Fica clara, a partir da análise anterior, a severidade da crise econômica que tem início no ano de 2008 e o papel central do estado para, num primeiro momento, sua contenção e posterior superação. Apesar de ter sido utilizada uma ampla gama de instrumentos de intervenção, muitos deles, altamente inusuais e heterodoxos, no primeiro semestre do ano de 2011, a taxa de desemprego ainda se encontrava em um patamar bastante elevado para os padrões históricos dos Estados Unidos, justificando um estudo mais acurado e desagregado a respeito de sua trajetória recente.

Outro fator que denota essa severidade diz respeito à fortíssima queda da arrecadação tributária que, ao gerar endogenamente déficits bastante expressivos, terminou por reforçar um viés fortemente fiscalista das forças políticas americanas. Em 2008, a arrecadação total recuou em mais de 10%, tendo este fato ocorrido num ano em que a economia esteve estagnada. A partir de 2009, a queda da arrecadação tributária passou a refletir também as medidas de renúncia fiscal contidas nas políticas de estímulo do governo federal, mas, ainda assim, a queda em 2009 é muito elevada – de mais de 20% em relação ao ano anterior e mais 30% em relação a 2007. Apesar da moderada recuperação econômica em 2010, a arrecadação tributária neste ano ainda é inferior aos montantes de 2008 e 2007, sinalizando que a redução de receita tributária foi bem mais severa que a própria retração do produto agregado.

Deve-se, por fim, enfatizar que o volume mais relevante de dispêndios previstos nas políticas contracíclicas ocorreu até o ano de 2010. Mesmo neste período, como demonstrado, a contribuição do governo federal foi bem mais importante que a das unidades subnacionais. O quadro que se apresenta em 2011 é preocupante na medida em que, a despeito do alto desemprego que será analisado a seguir, não só não estão previstos novos programas de ampliação do gasto como, ao contrário, há uma forte pressão política para corte de despesas públicas.

3 EFEITOS DA CRISE DAS HIPOTECAS *SUBPRIME* E DAS RESTRIÇÕES DE POLÍTICA FISCAL SOBRE O MERCADO DE TRABALHO DOS ESTADOS UNIDOS

Nesta segunda parte, o objetivo é descrever os efeitos da crise das hipotecas *subprime* e de seus desdobramentos sobre o mercado de trabalho americano, destacando como as restrições fiscais (incluindo as limitações legais e ideológicas para realizar políticas contra cíclicas) afetaram os indicadores de desemprego e os níveis de emprego nos diversos setores de atividade do setor privado e do setor público.

A tabela 5 mostra a evolução da taxa oficial (U3) de desemprego nos Estados Unidos desde dezembro de 2007, mês que o National Bureau of Economic Research (NBER) aponta, oficialmente, como o início da mais recente recessão, a qual, ainda segundo o NBER, terminou a partir do terceiro trimestre de 2009.¹⁴ Os dados revelam que, mesmo depois do término da recessão, a taxa de desemprego manteve-se em um elevado patamar, declinado somente alguns meses depois e, mesmo assim, de forma bastante modesta.¹⁵

TABELA 5

Força de trabalho, total de desempregados e taxa de desemprego¹ – Estados Unidos (2007-2010)

Indicadores de mercado de trabalho	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10	Jan./11
Força de trabalho civil	153.280	153.784	154.390	154.732	154.447	154.048	154.759	154.006	153.172	153.895	153.684	154.124	153.690	153.186
Total de desempregados	7.664	7.815	8.499	9.477	11.108	13.161	14.721	15.142	15.212	14.943	14.593	14.746	14.485	13.863
Taxa de desemprego	5,0	5,1	5,5	6,1	7,2	8,5	9,5	9,8	9,9	9,7	9,5	9,6	9,4	9,0

Fonte: Bureau of Labor Statistics – BLS (United States, 2011d).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados em milhares de pessoas e taxa de desemprego em percentual da força de trabalho total (taxa U-3 da classificação do Bureau of Labor Statistics).

14. Dados oficiais dos Estados Unidos revelam que a variação do PIB apontou valores negativos desde o primeiro trimestre de 2008 (queda de 0,7%), com modesto crescimento no segundo trimestre (0,6%) de 2008 e, daí em diante, quedas nos próximos quatro trimestres, iguais a -4,0%, -6,8%, - 4,9% e -0,7%, respectivamente. A partir do terceiro trimestre de 2009, o PIB apontou crescimento, sendo de 1,6% no terceiro trimestre e de 5,0% no último trimestre de 2009. No primeiro trimestre de 2010, o PIB cresceu 3,7%, no segundo, 1,7% e, no terceiro, 2,6%.

15. A taxa de desemprego de dezembro de 2009, de 9,9%, foi uma das mais altas de toda a série divulgada pelo Bureau of Labor Statistics (BLS) desde 1948.

Um dos efeitos da crise sobre o mercado de trabalho manifestou-se na queda da taxa de participação neste mercado.¹⁶ Em 2007, na média anual, segundo dados oficiais (divulgados pelo Department of Labor do Bureau of Labor Statistics – BLS), o total de integrantes da força de trabalho representava 66,0% da população, o mesmo percentual do ano de 2008, em média. Em 2009, porém, esta taxa caiu para 65,4% e, em 2010, para 64,7%. O dado mais recente, de janeiro de 2011, também revela uma queda da taxa de participação em relação ao mês anterior (dezembro de 2010).¹⁷ Pode-se supor, portanto, que, se não fosse a queda da taxa de participação recente,¹⁸ a taxa oficial de desemprego poderia ter caído menos rapidamente, conforme se pode observar tanto tomando a trajetória da taxa de desemprego oficial (U3) ao longo do ano de 2010, como também a recente queda verificada entre dezembro de 2010 e janeiro de 2011.

Esses fluxos de entradas e saídas do mercado de trabalho ocorrem concomitantemente a movimentos de diferentes graus de inserção no mercado de trabalho americano, que, de resto, já é marcado pela precariedade de inserção de parcela expressiva de seus trabalhadores no mercado de trabalho. Para medir este fenômeno, o Department of Labor calcula seis diferentes taxas de desemprego, procurando descrever o grau de precariedade do mercado de trabalho e também as oscilações de parcelas dos seus integrantes em diferentes situações de inserção no mercado de trabalho (quer seja por meio de uma situação de emprego formal e estável, por um lado, ou de ocupações precárias, por outro) e situações de inatividade, retirando-se do mercado de trabalho e desistindo de procurar uma ocupação.

As ocupações precárias se manifestam em trabalhos com jornada de tempo parcial alheias à vontade do trabalhador e/ou em atividades regidas por contrato de duração determinada, quando não, simplesmente, nas atividades por conta-própria, que têm, por características, remuneração incerta, más condições de trabalho e, fundamentalmente, desanimadoras perspectivas profissionais. Há também algumas situações em que o trabalhador deixa de procurar emprego embora dele precise, pois julga que, naquele momento, teria dificuldades adicionais para encontrar um posto de trabalho (trata-se do que se convencionou intitular, no Brasil, de desemprego pelo desalento).

A taxa de desemprego oficial, notadamente em um mercado de trabalho flexível como o dos Estados Unidos, tende, portanto, a subestimar a dimensão do fenômeno do desemprego da força de trabalho. A metodologia do cálculo da taxa de desemprego oficial considera como igualmente empregados tanto os

16. A taxa de participação significa a proporção da população em idade ativa que está incorporada ao mercado de trabalho como ocupada ou como desempregada. Uma queda na taxa de participação significa uma redução da população economicamente ativa (PEA) em relação ao conjunto da população em idade de trabalhar.

17. Taxa de participação igual a 64,2% em janeiro de 2011, contra taxa de 64,3% em dezembro de 2010, enquanto a taxa de participação em janeiro de 2010 havia sido de 64,8%.

18. A queda da taxa de participação ocorreu ao lado de uma redução importante também na relação emprego/população. Hipple (2010) destaca que a diminuição na relação emprego/população em 2009 foi a maior ocorrida em um ano desde que a série de emprego e desemprego do BLS começou a ser divulgada, em 1948. No primeiro trimestre de 2009, em média, a relação emprego/população era igual a 54,5%; no último trimestre de 2009, em média, a relação estava em 52,1%. Ver United States (2011d).

trabalhadores de jornada completa e relação contratual estável¹⁹ quanto aqueles que se inserem no espaço ocupacional com estratégias de sobrevivência (ocupações por conta-própria ou empregos em tempo parcial). Da mesma forma, a taxa oficial tende a excluir do contingente de desempregados aqueles que deixaram de procurar emprego por causa do desalento, embora precisem dele.

As taxas U1 a U7, calculadas pelo Department of Labor, medem uma progressiva subutilização da força de trabalho. A análise de mais indicadores além da taxa oficial de desemprego representa importante elemento investigativo da situação do mercado de trabalho e justifica-se especialmente no atual cenário macroeconômico, no qual ainda é recente e tímida a recuperação de uma crise profunda, num país cujo mercado de trabalho é extremamente flexível e em que o peso de atividades precárias no mercado de trabalho é tradicionalmente significativo. A taxa oficial é denominada pelos anais do Bureau of Labor Statistics como U3.²⁰ Acrescentando-se, sucessivamente, diferentes situações de subutilização da força de trabalho, obtêm-se as taxas U4, U5 e U6. A taxa U4 acrescenta aos desempregados da taxa U3 os chamados trabalhadores desalentados (*discouraged workers*);²¹ a taxa U5 inclui entre seus integrantes, além dos já incluídos na U4, todos os demais trabalhadores marginalmente inseridos na força de trabalho, como, por exemplo, os que, nas últimas quatro semanas anteriores à sondagem, não procuraram emprego ativamente por problemas familiares ou escolares, por razões de doenças temporárias, por problemas de transporte ou quaisquer outras razões que os tenham impedido de tomar uma ação efetiva para procurar emprego. Por fim, a taxa U6, que agrega aos classificados como desempregados da taxa U5 aquelas pessoas que tenham trabalhado em jornada de tempo parcial involuntariamente,²² ou seja, por motivos econômicos, o que significa dizer

19. O mercado de trabalho americano é extremamente flexível (há facilidade para demitir, seja por causa de legislação pouco restritiva para as empresas dispensarem seus funcionários, seja também por que as demissões não incidem em altos custos para os empregadores; ademais, nos Estados Unidos são pouco abrangentes – notadamente comprando-se com os países desenvolvidos da Europa, por exemplo – os direitos trabalhistas relacionados ao contrato de trabalho) e, portanto, esta afirmação deve ser feita com cuidado. A rigor, portanto, as relações de trabalho nos Estados Unidos não são estáveis, mas há situações de maior precariedade do que a média, como, por exemplo, os trabalhos em tempo parcial e/ou os empregos temporários. De todo modo, quando falamos aqui de relação contratual estável, estamos nos referindo à norma da relação de trabalho e não às situações excepcionais. Para uma comparação entre a institucionalidade do mercado de trabalho americano e a de outros países ocidentais desenvolvidos, ver Mattos (2009).

20. A taxa U1 é mais restrita que a taxa oficial, pois considera apenas as pessoas desempregadas há 15 semanas ou mais em relação ao total da força de trabalho; a taxa U2 leva em conta apenas os *job losers* (pessoas que perderam emprego) e as pessoas que já encerraram atividades de trabalhos temporários. A taxa U3 (a oficial) considera não apenas os *job losers*, mas também os que deixaram seus empregos e os que procuram outros, bem como os novos entrantes, que estão procurando ocupação, além dos que haviam se colocado fora da força de trabalho e que retornaram a ela (ou seja, que voltaram a procurar um posto de trabalho depois de terem cessado a procura durante algum tempo).

21. Os desempregados por desalento referem-se àquelas pessoas que deixaram de procurar ativamente um emprego nas últimas quatro semanas em relação à pesquisa domiciliar, e não o fizeram por terem uma percepção de que teriam dificuldades para encontrar um posto de trabalho, seja por avaliarem que não haveria vagas disponíveis naquele momento (devido à desaceleração da atividade econômica, por exemplo, ou por outro motivo) ou porque consideram que não há vagas disponíveis para trabalhadores com a sua característica profissional ou educacional ou, então, por temerem qualquer outro tipo de dificuldade ou alguma outra forma de discriminação.

22. Definidos, nos compêndios estatísticos oficiais (BLS) dos Estados Unidos, como *part-time for economic reasons* ou como *involuntary part-time*, o que denota – segundo as notas metodológicas do Department of Labor – a mesma situação de inserção (precária) no mercado de trabalho dos Estados Unidos.

que a jornada de trabalho do trabalhador em questão é parcial por causa de problemas de demanda por bens ou serviços da empresa que o emprega ou por motivo de dificuldades financeiras da empresa ou estabelecimento em que se insere o trabalhador.²³

TABELA 6

Taxas de desemprego nos Estados Unidos, segundo diversos critérios¹

Período	Sazonalmente ajustadas			
	U3	U4	U5	U6
Dez./07	5,0	5,2	5,8	8,8
Dez./08	7,2	7,6	8,3	13,5
Dez./09	10,0	10,5	11,4	17,3
Dez./10	9,4	10,2	10,9	16,7
Jan./11	9,0	9,6	10,7	16,1
	Variações das taxas ²			
	U3	U4	U5	U6
Dez./10 a jan./11	-4,3	-5,9	-1,8	-3,6
Dez./09 a dez./10	-6,0	-2,9	-4,4	-3,5
Dez./08 a dez./09	38,9	38,2	37,3	28,1
Dez./07 a dez./08	44,0	46,2	43,1	53,4

Fonte: BLS (United States, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Ver detalhes no texto.

² Variação percentual da taxa de desemprego em cada período.

A tabela 6 revela a evolução, desde dezembro de 2007, das diferentes medidas da taxa de desemprego, a partir da taxa oficial até a taxa U6. Seus dados indicam, por exemplo, que, no período de ascensão mais pronunciada do desemprego, no ano de 2008, a taxa U6 cresceu bem mais do que a taxa oficial; da mesma forma, no recente período de retração do desemprego, no ano de 2010, a taxa U6 cedeu bem menos do que a taxa oficial,²⁴ revelando a precariedade dos postos de trabalho criados recentemente.

A redução recente da taxa oficial de desemprego, portanto, deve ser interpretada com cautela, pois as taxas mais amplas de desemprego revelam uma redução muito modesta do grau de subutilização da força de trabalho. Resta, então, avaliar como têm evoluído os indicadores de emprego privado e de emprego público no mercado de trabalho americano, destacando seus aspectos setoriais mais importantes.

23. Numa situação de recuperação econômica recente e tímida, após uma crise sem precedentes como a que foi deflagrada pela quebra dos mecanismos de financiamento do sistema de habitação dos Estados Unidos, esta situação de trabalhos em tempo-parcial por motivos econômicos torna-se ainda mais comum do que a habitual. É justamente por isso que se deve ter cuidado quando se analisa o desempenho do mercado de trabalho americano apenas pela medida oficial de desemprego (a taxa de desemprego U3).

24. A taxa U6 apontou queda de 3,5% entre dezembro de 2009 e dezembro de 2010 (ou seja, queda de 0,7 (p. p.) partindo de um patamar igual a 17,3%); no mesmo período, a retração da taxa U3 foi de 6%, resultado de uma redução de 10,0% para 9,4%.

TABELA 7
Evolução do emprego por setores de atividades (sazonalmente ajustados) em milhares de postos de trabalho¹

Emprego por setores de atividade	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Total de atividades não agrícolas	-240	-172	-934	-1.658	-2.121	-1.218	-617	-1.530	162	720	-159	401
Total de atividades do setor privado	-283	-292	-973	-1.655	-2.130	-1.234	-508	-1.563	147	446	363	390
Extrativismo mineral e vegetal	11	17	27	-5	-34	-30	-20	-29	23	26	23	20
Construção civil	-129	-139	-66	-290	-383	-234	-181	-347	-104	-10	38	-17
Indústria de transformação	-130	-106	-214	-420	-601	-432	-129	-206	45	91	6	-6
Comércio, transportes e serviços residenciais (água, esgoto, energia, telefone etc.)	-98	-124	-179	-414	-372	-208	-173	-437	47	44	62	74
Informação	-5	-17	-10	-46	-36	-64	-12	-80	-22	-11	1	-5
Atividades financeiras	-25	-14	-98	-105	-155	-100	-52	-46	-58	-15	-8	9
Serviços profissionais e de apoio às atividades empresariais	-102	-86	-268	-319	-457	-249	-8	-154	74	147	40	105
Educação e saúde	140	167	82	123	68	104	96	2	92	77	102	151
Lazer e alojamento	42	9	-258	-124	-110	-17	-1	-185	50	73	60	57
Outros serviços	13	1	11	-55	-50	-4	-28	-81	0	24	39	2
Setor público – Total	43	87	72	-2	8	16	-109	-30	78	211	-459	11
Federal	-8	17	27	6	29	13	8	15	69	260	-327	8
Federal exceto serviços postais	14	27	21	22	26	29	25	23	88	269	-321	13
Serviços Postais dos Estados Unidos	-22	-10	6	-16	3	-17	-17	-26	0	-9	-6	-5
Governos Estaduais	7	19	13	1	-3	-14	-3	5	-12	-22	20	20
Educação nos gov. estaduais	3	19	19	14	-5	-1	-5	8	5	-11	33	20
Gov. estaduais exceto educação	4	0	-6	-5	-7	-12	1	-3	-22	-6	-13	1
Governos locais	44	51	32	-9	-18	17	-114	31	-60	-27	-152	-17
Educação nos gov. locais	21	16	22	-8	5	13	-97	51	-35	2	-118	10
Gov. locais exceto educação	24	35	10	-1	-23	4	-17	-20	-25	-65	2	-27

Fonte: BLS (United States, [s.d.]).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Variação absoluta em relação ao último mês do trimestre anterior.

O auge da perda de postos de trabalho ocorreu no final do primeiro trimestre de 2009²⁵ (tabela 6), mantendo-se ainda um ritmo elevado de destruição de postos de trabalho ao longo de todo o ano de 2009. No ano anterior, em todos os trimestres, já haviam sido registradas queda do nível de emprego em atividades não agrícolas nos Estados Unidos, mas se deve registrar que o ritmo de queda do emprego começou a se acelerar a partir do último trimestre, justamente depois da quebra do Lehman Brothers. Em todo este período de retração do nível de emprego, iniciado em dezembro de 2007, a queda foi proporcionalmente maior no setor privado que no setor público.

No setor privado, a queda do emprego concentrou-se especialmente nas atividades da construção civil (algo esperado, uma vez que a crise foi deflagrada justamente por um problema relacionado ao financiamento de moradias)²⁶ e na atividade manufatureira, algo também previsível, já que, em momentos de retração do consumo, as encomendas para a indústria se arrefecem, assim como os investimentos se retraem em períodos de deterioração das expectativas. A magnitude da retração do emprego nas duas atividades mencionadas pode ser avaliada pelo fato de que, dos cerca de 7,2 milhões de postos de trabalho eliminados no setor privado, entre dezembro de 2007 e dezembro de 2010, cerca de 1,86 milhão ocorreu na construção civil e cerca de 2,10 milhões nas atividades manufatureiras,²⁷ ou seja, os dois setores, juntos, responderam por cerca de 54% do total de postos eliminados pelo setor privado no período em questão (tabela A.1, anexo A), embora, no início do período, as duas atividades, em conjunto, representassem apenas cerca de 15,4% do total de empregos não

25. A mais alta taxa oficial (U3) de desemprego (10,1%) ocorreu em outubro de 2009, que, de resto, foi uma das taxas mensais (desse tipo, ou seja, U3) mais altas desde que se tem a série histórica do BLS, iniciada em 1948. Somente entre outubro de 1982 e abril de 1983 houve taxas mais altas do que 10,1% no mês (para a taxa U3). No que se refere à taxa mais ampla de subutilização (U6), a taxa de outubro de 2009 (17,4%) foi a mais alta desde que essa série histórica é publicada, em janeiro de 1994.

26. Byun (2010) destaca que o setor de construção civil compreende tanto a construção propriamente dita de edifícios ou casas residenciais e não residenciais, como segmentos da indústria manufatureira a ela relacionados, além da produção de cimento, de concreto, de madeira, de materiais de arquitetura, de objetos de decoração e jardinagem, e, ainda, da maquinaria envolvida nas obras de construção civil. Ademais, também movimentam atividades de empreiteiros que contratam as obras, de pessoas ligadas às atividades financeiras e de seguros das residências e demais edificações, sem contar os serviços relacionados às imobiliárias, entre outros. No comércio em geral também há atividades como lojas de móveis e de materiais relacionados a jardinagem e afins, além de objetos de decoração. O autor lembra que, na crise e no *boom*, são as atividades diretamente relacionadas à construção de residências as que mais oscilam. Porém, destaca que muitas das atividades acima arroladas também são fortemente afetadas pelo ciclo de negócios da construção. O autor mostra que a retração do mercado imobiliário tem um efeito sobre o mercado de trabalho dos Estados Unidos bem superior ao que revela a mera observação do que os compêndios definem como o setor da construção civil e que, muitas vezes, não são captados pela maioria dos trabalhos (como é o caso deste artigo, que explora os dados do Bureau of Labor Statistics tais como são divulgados).

27. Em dezembro de 2009, o nível de emprego nas atividades manufatureiras atingiu o patamar de 11,534 milhões de postos de trabalho (tabela A.1, anexo A). Pela série histórica de dados de emprego nas atividades manufatureiras, divulgada pelo BLS, este nível de emprego não era tão baixo desde março de 1941. O caso do nível de emprego na construção civil, porém, ainda continuou a cair continuamente durante o ano de 2010, e também em janeiro de 2011, quando atingiu 5,455 milhões de postos de trabalho, o que, pela série histórica divulgada pelo BLS, é a menor marca desde abril de 1996.

agrícolas e cerca de 18,4% do total dos empregos do setor privado²⁸ (tabela A.2, anexo A). Merece destaque também a queda do emprego nas atividades financeiras nos três anos discriminados na tabela 7, notadamente em 2008 e em 2009.

A tabela 8 revela dados mais agregados da queda ocorrida em 2008 e em 2009 no nível de empregos e também da tímida recuperação do emprego ocorrida ao longo de 2010. A queda foi mais intensa nos primeiros três meses de 2009, continuando a ocorrer ao longo daquele ano, mas de forma decrescente. A queda do emprego foi mais intensa nas atividades de produção de bens, embora não desprezível nas atividades de produção de serviços privados. Também aqui ficam claros os momentos em que ocorreram quedas de postos de trabalho nos serviços públicos: dezembro de 2008, setembro e dezembro de 2009 e setembro de 2010.

TABELA 8

Evolução do emprego por setores de atividades (sazonalmente ajustados)¹

(Em milhares)

Emprego por setores de atividade	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Total de atividades não agrícolas	-240	-172	-934	-1.658	-2.121	-1.218	-617	-1.530	162	720	-159	401
Total de atividades do setor privado	-283	-292	-973	-1.655	-2.130	-1.234	-508	-1.563	147	446	363	390
Produção de bens	-248	-228	-253	-715	-1.018	-696	-330	-582	-36	107	67	-3
Prestação de serviços	8	23	-648	-942	-1.104	-522	-287	-1.011	261	550	-163	404
Prestação de serviços privados	-35	-64	-720	-940	-1.112	-538	-178	-981	183	339	296	393

Fonte: BLS (United States, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Variação absoluta em relação ao último mês do trimestre anterior.

A tabela 9 sintetiza os mesmos dados relatados, mas agrupando-os ano a ano. Fica claro, em primeiro lugar, que houve queda de emprego, tomando-se o conjunto do mercado de trabalho americano, nos anos de 2008 e de 2009, e recuperação em 2010. Porém, esta recuperação esteve longe de repor os postos de trabalho perdidos nos dois anos anteriores. Os dados da tabela 7 já haviam mostrado que setores importantes como os da construção civil e das atividades financeiras, justamente duas das mais atingidas pela crise, ainda sofreram perdas de postos de trabalho ao longo de 2010, revelando a fragilidade da recuperação econômica em curso.

28. A participação relativa da construção civil no conjunto do emprego não agrícola dos Estados Unidos caiu de 5,4%, em dezembro de 2007, para apenas 4,3% em dezembro de 2010, enquanto, no mesmo período, a participação das atividades manufatureiras caiu de 10,0% para 8,9%. Em ambos os casos, houve praticamente uma trajetória contínua de queda da participação relativa ao longo dos 3 anos em questão.

Os dados da tabela 9 também revelam que os efeitos sobre o nível de emprego foram muito significativos tanto na produção de bens quanto na produção de serviços nos 36 meses considerados. No caso da produção de bens, pode-se afirmar que seu desempenho foi ainda pior, não somente pelo fato de ter eliminado, em termos absolutos, uma quantidade maior de postos de trabalho do que a produção de serviços (3,9 milhões contra 3,4 milhões), como também por ter um peso menor, no conjunto do mercado de trabalho dos Estados Unidos, que a produção de serviços.²⁹

TABELA 9

Evolução do emprego por setores de atividades (sazonalmente ajustados)

(Em milhares)

Emprego por setores de atividade	Dez./08	Dez./09	Dez./10	Variação dez./08-dez./10 ¹
Total de atividades não agrícolas	-3.004	-5.486	1.124	-7.366
Total de atividades do setor privado	-3.203	-5.435	1.346	-7.292
Produção de bens	-1.444	-2.626	135	-3.935
Prestação de serviços	-1.559	-2.924	1.052	-3.431
Prestação de serviços privados	-1.759	-2.809	1.211	-3.357

Fonte: BLS (United States, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Variação absoluta em relação ao último mês do ano anterior.

Os dados da tabela 9 chamam atenção, ainda, para o fato de que, entre as atividades de serviços, teve papel importante o comportamento do emprego no setor público, que eliminou cerca de 115 mil postos de trabalho no ano mais agudo da crise (2009) e que continuou a eliminar postos de trabalho em 2010, apesar da recuperação do conjunto do mercado de trabalho. Em 2010, o setor público americano eliminou mais 159 mil postos de trabalho, dificultando uma melhor recuperação do nível geral de emprego no conjunto do mercado de trabalho dos Estados Unidos.

Feitas estas considerações, é importante examinar o desempenho negativo do mercado de trabalho do setor público americano à luz das causas relacionadas à queda da arrecadação de impostos, das regras vigentes para a execução da política fiscal em todas as esferas de governo e, por fim, da postura do governo Obama e de seu predecessor em relação às decisões de política econômica e social que afetam o cenário do emprego público por esferas de governo – conforme mencionado na primeira parte deste artigo.

29. Tabelas do anexo A revelam que a participação relativa do emprego dedicado à produção de bens, nesse período, caiu de 15,9% do total de ocupações do mercado de trabalho americano em dezembro de 2007, para apenas 13,8% do total em dezembro de 2010.

Os dados de emprego público, desagregados por esfera de governo e algumas atividades, são descritos na tabela 10, na qual se pode verificar que os cortes foram mais expressivos na esfera local do setor público e, em segundo lugar, na esfera estadual.³⁰ O caso do emprego no âmbito local chama a atenção: no conjunto dos três anos, ocorreu uma perda de 222 mil postos de trabalho, com cortes expressivos especialmente em 2010.³¹

Cabem aqui diversas considerações, tanto relacionadas a aspectos conjunturais e institucionais relativos à crise recente, como também a aspectos histórico/estruturais relativos à evolução do emprego público por esfera de governo e atividades destacadas nas tabelas organizadas neste artigo (serviço postal e educação).³²

TABELA 10

Evolução do emprego público por esferas de governo e por atividades selecionadas (sazonalmente ajustados)

(Em milhares de postos de trabalho)

Emprego público por esferas de governo	Dez./08	Dez./09	Dez./10	Variação dez./08-dez./10 ¹
Total de atividades do setor público	200	-34	-240	-74
Governo federal	42	65	10	117
Federal exceto serviços postais	84	104	49	237
Serviços postais dos Estados Unidos	-42	-57	-20	-119
Governos estaduais	40	-15	6	31
Educação nos gov. estaduais	56	-4	47	99
Gov. estaduais exceto educação	-7	-20	-41	-68
Governos locais	118	-84	-256	-222
Educação nos gov. locais	52	-28	-140	-116
Gov. locais exceto educação	67	-57	-115	-104

Fonte: BLS (United States, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Variação absoluta em relação ao último mês do ano anterior.

A divulgação, feita pelo BLS, das estatísticas de emprego público separa os dados das atividades dos correios por causa da importância destes nas atividades do setor público dos Estados Unidos. As atividades de correios,

30. Os dados da tabela A.6 no anexo A revelam que os cortes mais expressivos de contingentes de ocupados no setor público ocorrem ao final do terceiro trimestre de cada ano, que é quando se encerra o ano fiscal dos Estados Unidos.

31. Diversos estudos, entre os quais o de Hatch (2004), lembram que existe uma defasagem entre o ciclo econômico e a trajetória da arrecadação de impostos. Esta é uma das razões pelas quais a eliminação de postos de trabalho no setor público foi mais dramática em 2010 do que já havia sido em 2009, enquanto, em 2008, o estoque de emprego público ainda não apontava declínio. A severidade da recessão e as regrastrigosas de equilíbrio fiscal nos estados e localidades acabaram promovendo a redução de postos de trabalho (e de tarefas) do setor público local, conforme se pretende mostrar na sequência. Ademais, é preciso lembrar que: i) em 2008, a recessão só se instala efetivamente a partir do segundo semestre; e ii) em 2008, o governo federal ainda fazia transferências de recursos para estados e municípios enfrentarem a crise.

32. O Bureau of Labor Statistics (BLS) divulga regularmente uma desagregação dos dados de emprego público na esfera federal de tal forma a explicitar os empregos nas atividades dos correios; nos âmbitos estadual e local. Os dados geralmente vêm desagregados na área de educação, dada a sua importância nesses âmbitos subnacionais de governo.

naquele país, são historicamente vinculadas ao setor público em âmbito federal. O setor emprega um expressivo contingente de trabalhadores, e já representou, no final dos anos 1990, cerca de 30% de todos os empregados do setor público em âmbito federal.³³ Em termos absolutos, o mais alto patamar foi atingido em 1999, quando havia 876,5 mil empregados no serviço postal dos Estados Unidos; a partir daquele ano, o número de empregados nestas atividades caiu quase em todos os anos, continuamente, até o atual patamar de 644 mil, relativo a dezembro de 2010. Pode-se afirmar, portanto, que sua queda, no período recente, deriva principalmente de fatores alheios à recessão recente.³⁴

Os dados da tabela 10 revelam que o conjunto das demais ocupações do setor público em âmbito federal cresceu no período considerado, contrastando nitidamente com o que ocorreu no âmbito local, onde a retração do emprego foi generalizada: ocorreu tanto nas atividades relacionadas à educação³⁵ quanto nas demais atividades.

A perda de postos de trabalho no âmbito estadual ocorreu apenas em 2009 e, mesmo assim, foi bem menos expressiva do que a verificada nas atividades de âmbito local (tabela 10). Ademais, deve-se registrar que, no âmbito estadual, ao contrário do local, a perda de postos de trabalho nas atividades ligadas à educação não foi tão determinante para o desempenho do conjunto do emprego nessa esfera de governo. Foram as demais atividades do setor público estadual que perceberam queda, em cada um dos anos analisados, certamente como resultado dos impactos do ajuste fiscal que os estados executaram desde que a crise foi deflagrada. Fatores institucionais e também a organização sindical dos trabalhadores em educação em âmbito estadual (com significativo peso das universidades dos Estados Unidos, que estão quase todas vinculadas aos estados da Federação) devem explicar este desempenho, sobrando para as demais tarefas de âmbito estadual o maior custo, em termos de eliminação de postos de trabalho, do “ajuste” fiscal que foi promovido pelos governadores.

33. Em relação ao total de habitantes dos Estados Unidos, os empregados dos correios já representaram uma proporção de 3,6 empregados para cada grupo de mil habitantes, no final dos anos 1960, mantendo-se, a seguir, e ainda até os anos 1980, na faixa de 3,0 para cada mil habitantes, caindo depois, quase seguidamente, até o atual patamar, de cerca de 2,0 empregados para cada grupo de mil habitantes.

34. Obviamente, as mudanças de hábitos da população, relacionadas à incorporação cada vez mais ampla e disseminada, ao cotidiano das pessoas, do acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação, explicam essa queda contínua (e expressiva) do emprego nas atividades postais dos Estados Unidos. Desta forma, em que pese a recessão recente também ter tido algum peso para a redução dessas atividades, não se deve atribuir a fatores conjunturais a queda do emprego nos correios, que foi equivalente a cerca de 119 mil postos de trabalho entre dezembro de 2007 e dezembro de 2010 (tabela 10).

35. Da mesma forma que os correios, no âmbito federal, as atividades de educação têm especial destaque nas atividades de âmbito estadual e nas de âmbito local.

A redução do emprego nas atividades locais em educação, nos três anos analisados, reverte uma trajetória inequívoca de crescimento de sua participação no conjunto do emprego que se verificara no período 1960-2008 (tabela 11). Era especialmente por causa das atividades de educação que o peso relativo do emprego público de âmbito local (e, em menor medida, também o do âmbito estadual) vinha crescendo dentro do conjunto do emprego público dos Estados Unidos. Avaliando-se o número de postos de trabalho nas atividades de educação em relação ao número de habitantes,³⁶ pode-se notar a expansão das atividades em educação nas últimas décadas. Peters (2008) reconheceu esse fenômeno, destacando que a educação pública, nos Estados Unidos, sempre teve uma forte tradição de organização sindical e exerceu muita influência no âmbito local. Desta forma, os sindicatos da área historicamente conseguiram ampliar as contratações no setor educacional, promovendo um crescimento no contingente de professores maior do que normalmente aconteceria como decorrência apenas de fatores demográficos.³⁷

O resultado final de todas essas mudanças diferenciadas do nível de emprego público (segundo esferas de governo e atividades selecionadas) manifestou-se na queda da participação relativa do emprego em âmbito local, de 64,7% em relação ao conjunto do emprego público em dezembro de 2007, para 63,9% em dezembro de 2010. Ao mesmo tempo, a participação relativa do emprego em âmbito estadual ficou quase estagnada (tabela A.5, anexo A).

Essa trajetória recente da distribuição do emprego público por esfera de governo contrasta nitidamente com a evolução desse perfil nas últimas décadas (tabela 11) – o que revela a severidade do ajuste fiscal que estados e, principalmente, localidades tiveram que empreender,³⁸ dada a magnitude da recessão recente e as questões legais e ideológicas envolvidas na execução dos gastos públicos, conforme descrito na primeira seção deste artigo.³⁹

36. Essa análise pode ser feita tomando-se a evolução dos dados do emprego público na educação (somando a esfera local com a esfera estadual) e da população americana. Dessa maneira, registra-se uma contínua evolução até o ano de 2008: 16,2 empregados em educação para cada grupo de mil habitantes em 1960; 24,2 em 1968; 30,2 em 1980; 31,5 em 1992; 34,6 em 2000; 35,7 em 2004 e 36,2 em 2008.

37. Peters (2008) também avaliou que, nos âmbitos local e estadual, o funcionalismo público historicamente permaneceu imune ao discurso anti-Estado e às práticas neoliberais de gestão ou de controle orçamentário, mesmo no auge da hegemonia ideológica neoliberal, nos anos 1990. De fato, nem mesmo sob o auge do neoliberalismo, as atividades de educação sofreram o impacto que enfrentaram nos três anos analisados neste artigo.

38. Notadamente em 2009 e em 2010, embora em 2010 a economia tenha emitido sinais de recuperação.

39. Só para registrar um contraste em relação a recessões anteriores, em 2002, um ano após a última recessão, as atividades do governo federal (exceto correios) foram as que mais cresceram, tendo representado um elemento importante para a retomada do mercado de trabalho americano naquele momento, conforme lembra Hatch (2004).

TABELA 11

Distribuição do emprego público por esfera de governo nos Estados Unidos

(Em %)

	2008	2004	2000	1996	1992	1988	1984	1980	1976	1972	1968	1964	1960
Emprego público total	22.561	21.693	20.804	19.571	18.878	17.736	16.282	16.373	15.075	13.684	12.145	9.897	8.597
Federal	12,3	12,6	13,2	14,5	16,4	17,8	18,2	18,1	18,9	20,5	23,5	24,9	28,0
Federal ¹	9,1	9,0	9,0	10,1	12,2	13,0	13,8	14,0	14,5	15,6	17,6	19,0	20,5
Estadual	23,0	23,0	23,1	23,4	23,5	23,2	23,2	22,2	22,2	21,3	20,6	19,3	18,3
Estadual – educação	10,5	10,3	9,8	9,7	9,6	9,2	9,3	8,6	9,3	8,8	8,2	6,4	5,3
Local	64,7	64,4	63,7	62,1	60,0	59,0	58,6	59,7	58,8	58,2	56,0	55,8	53,8
Local – educação	35,8	36,0	35,4	34,1	32,5	31,9	31,4	31,3	31,8	31,9	30,7	29,6	27,4

Fonte: BLS (United States, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Federal exceto US Postal.**4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A crise das hipotecas *subprime* teve um efeito devastador sobre a economia americana. Ela nasceu no coração de uma economia capitalista – seu sistema financeiro – e, se deixada seguir seu curso natural, poderia ter tido consequências ainda mais graves. A atuação firme e abrangente do estado americano foi a responsável direta por tal quadro não ter se materializado. Como apresentado neste texto, a intervenção estatal não se limitou a políticas fiscais contracíclicas tradicionais, incluindo também medidas radicais como estatização *de facto* de importantes instituições financeiras (e mesmo do setor produtivo). Destaque-se, também, que o Fed teve uma decisiva atuação como um verdadeiro banco comercial, descontando diretamente títulos do setor privado não financeiro.

Dois elementos relevantes se destacam desse quadro mais amplo. O primeiro diz respeito ao impacto fiscal propriamente dito de tais intervenções. Como boa parte das medidas em relação ao sistema financeiro se constituiu da compra de ativos em caráter emergencial, os vultosos dispêndios iniciais não se tornaram gastos públicos diretos, uma vez que quase a totalidade destes foi recomprada pelo setor privado. Assim, a dimensão quantitativa da intervenção estatal foi menor que a percebida pela opinião pública num momento inicial. Outro importante ponto a destacar foi a assimetria entre a intervenção federal e a das unidades subnacionais, sendo a primeira muito mais efetiva que a segunda.

Um dado explorado na segunda parte deste trabalho confirma tal assimetria: os efeitos sobre o emprego público no âmbito subnacional foram muito maiores do que os efeitos sobre a mesma variável no âmbito federal, provocando uma queda significativa da razão entre emprego subnacional e federal. Tal resultado contrasta com a evolução histórica do perfil do emprego público segundo esfera de governo, conforme foi demonstrado na segunda seção deste estudo.

Assim, o emprego público não revelou capacidade de evitar o aumento expressivo do desemprego ocorrido durante a crise.

Analisando o mercado de trabalho em seu conjunto, os dados mostram um aumento na trajetória da taxa de desemprego, tanto a oficial (U3) quanto as mais amplas, com destaque para a taxa U6, que inclui como desempregados, em sua medição, o contingente de trabalhadores em ocupações de tempo parcial por motivos alheios à sua vontade.

A rapidez com que a taxa de desemprego cresceu, de meros 5,0% em dezembro de 2007, para mais de 10% em meados de 2009, ficando, ainda, em 9,4% no final de 2010, revela os efeitos nefastos que um mercado de trabalho flexível pode ter na vida dos trabalhadores.⁴⁰

Essa trajetória decepcionante na taxa de desemprego deveu-se, especialmente, à enorme derrocada de ocupações no setor privado, notadamente naquelas atividades mais atingidas pelas características da crise das hipotecas *subprime*. O total de desempregados só não atingiu um patamar ainda pior porque, dada a profundidade e a extensão da crise no tempo, muitas pessoas desistiram de procurar ocupação e deixaram de pressionar o mercado de trabalho.⁴¹ O arrefecimento da pressão sobre a taxa de desemprego, entretanto, não deve ser analisado como um bom sintoma de comportamento do mercado de trabalho, dados os motivos e as condições que explicam a redução da taxa de participação da mão de obra. Pior ainda é constatar, como o fez estudo veiculado pelo Economic Policy Institute,⁴² que, ao contrário do que ocorreu em outras recessões recentes, a taxa de desemprego, além de ter atingido, em 2009 e 2010, um patamar que não se via há cerca de 30 anos, tampouco dá sinais de que deva se recuperar com a mesma rapidez de outros períodos recessivos, embora a economia, em 2010, já tenha emitido sinais de expansão das atividades produtivas em alguns setores. Conforme se mostrou na primeira parte deste

40. É irônico imaginar que todo o discurso da propalada "*euro sclerosis*", tão presente e hegemônico nos anos 1980 e principalmente nos anos 1990, comparando a suposta excelência da institucionalidade do mercado de trabalho americano com a "esclerose" do regulamentado mercado de trabalho europeu, tenha servido de álibi (com resultados decepcionantes, no Velho Continente) para a adoção de diversas reformas liberalizantes nos mercados de trabalho de diversos países da Europa Ocidental, sob o argumento de que, naqueles países, a taxa de desemprego (oficial, ou seja, comparada com a U3 dos Estados Unidos) era muito mais alta do que nos Estados Unidos. Atualmente, a taxa de desemprego nos Estados Unidos se encontra em patamar bastante semelhante ao do conjunto de países da Euro Zona e acima de muitos deles. Para uma avaliação metodológica das diferentes taxas de desemprego, bem como do discurso liberal da "*euro sclerosis*" e dos resultados das medidas de flexibilização do mercado de trabalho europeu, ver Mattos (2009).

41. Em um relatório, Shierholz (2010) destaca que, de dezembro de 2007 a dezembro de 2010, dado o crescimento da população economicamente ativa, a força de trabalho deveria ter crescido em cerca de 4,1 milhões de pessoas, mas, em vez disso, cresceu em apenas 138 mil pessoas. Ou seja, cerca de 4 milhões de trabalhadores engrossaram as fileiras do desemprego pelo desalento ou caíram na inatividade (dependendo do critério de desemprego utilizado; a taxa oficial os considera simplesmente inativos, ou seja, os retira da conta de desempregados). O relatório alerta para o fato de que, se metade deste contingente de trabalhadores estivesse regularmente na força de trabalho e se estivessem desempregados, a taxa (oficial) de desemprego, em novembro de 2010, estaria no patamar de pelo menos 11,0%, em vez da já expressiva marca de 9,8% da força de trabalho daquele momento.

42. Ver Shierholz (2010).

estudo, certamente, os efeitos sobre o produto e o mercado de trabalho teriam sido bem piores caso não tivesse ocorrido a intervenção maciça do Estado na economia.

A crise também afetou o mercado de trabalho do setor público, e isso ainda prevaleceu ao longo de 2010, embora o nível de emprego no setor privado tenha se recuperado parcialmente durante o ano. A severidade da recessão provocada pela crise deflagrada pela falência dos sistemas de financiamento de moradias, ao lado das restrições legais colocadas para que os mandatários dos poderes executivos locais e estaduais executassem políticas anticíclicas que pudessem, em um momento posterior, recuperar a economia e promover uma mudança de expectativas nos agentes econômicos da sociedade americana, tiveram, nos níveis de emprego público das esferas local e estadual, alguns de seus efeitos mais nefastos e nítidos.

A queda do estoque de emprego público nos anos de 2009 e de 2010 e a mudança de sua composição interna segundo esferas de governo e segundo algumas atividades (notadamente a de educação) representaram movimentos tão expressivos que promoveram alterações na trajetória de algumas características que o emprego público americano vinha exibindo desde pelo menos meados da década de 1960. A reversão do emprego nas atividades de educação representa a característica mais conspícua da excepcionalidade dos anos mais recentes.

Os efeitos limitados das medidas adotadas pelo governo G. W. Bush (em seus estertores) e depois pelo governo Obama, desde o seu início, bem como as restrições impostas pela legislação de assuntos fiscais vigente para os âmbitos subfederais das esferas de poder, sem deixar também de destacar os impedimentos ideológicos autoimpostos pelos próprios responsáveis pela execução das políticas fiscais, acabaram afetando o emprego público nessas esferas de forma muito mais intensa, por exemplo, do que ocorrera na recessão de 2001. Em 2008, o emprego público subiu muito pouco, mas, em 2009 e em 2010, declinou e, assim, não foi possível que funcionasse como fator contracíclico ou como estabilizador automático, caso tivesse, pelo menos, sido mantido estável em seu estoque. Conforme comentado na primeira seção deste estudo, até 2009, o governo federal ainda repassava recursos para estados e localidades, mas, a partir de 2010, estes recursos foram drasticamente reduzidos, sob a égide do ARRA. Com essa decisão, o setor público começou a demitir, especialmente em âmbito local – afetando até mesmo as atividades de educação, as quais, historicamente, nos Estados Unidos, mesmo em momentos de recessão e de severidade fiscal, frequentemente se mantiveram imunes a cortes de contingente de empregados. Deve-se registrar que, na mais recente recessão, os orçamentos públicos locais não puderam contar com um importante reforço de caixa que marcara a recessão de 2001: naquela época, o aquecimento do mercado imobiliário acabou contribuindo, um pouco antes da recessão, e logo depois também – e principalmente –, para aumentar as receitas

das localidades. Desta feita, entretanto, o foco da crise foi justamente o mercado imobiliário e as atividades por ele movimentadas, como a construção civil e atividades que são promovidas por sua demanda. Desta forma, os entes federativos locais não puderam contar com os recursos que lhes são mais afeitos, ou seja, os impostos sobre as propriedades imobiliárias. De todo modo, deve-se registrar que os efeitos contracionistas das políticas estaduais e locais teriam sido ainda mais graves caso não tivesse ocorrido um aumento significativo das transferências do governo federal para as unidades subnacionais.

A comparação com o que aconteceu na recessão de 2001 revela que, no caso mais recente, a perda de postos de trabalho no setor público, ao contrário do que ocorrera naquela oportunidade, acabou deteriorando ainda mais a situação de desemprego no mercado de trabalho americano.

Pode-se afirmar que, no conjunto do mercado de trabalho dos Estados Unidos, mesmo levando em conta que o peso do emprego público não seja tão significativo (por volta de 15%), este poderia ter tido um papel importante para mitigar a severidade do desemprego verificado nos últimos dois anos – caso seu comportamento tivesse sido semelhante ao que ocorreu na recessão de 2001.⁴³

Para ilustrar, podemos lembrar que a taxa de desemprego de dezembro de 2010 atingiu 9,4% da força de trabalho, situando-se em patamar somente um pouco menor do que o seu ápice, obtido no final do ano anterior. Depois de eliminar cerca de 115 mil postos de trabalho em 2009, o emprego público continuou a se retrair ao longo de 2010 (eliminando mais 159 mil postos de trabalho), embora o mercado de trabalho do setor privado já exibisse uma modesta recuperação. Para que a taxa de desemprego tivesse alcançado, em dezembro de 2010, pelo menos o mesmo valor do final do primeiro trimestre de 2009 (ou seja, 8,7%), quando a atividade econômica estava em seu ponto mais deprimido desde a deflagração da crise, o setor público americano, além de não ter eliminado 275 mil vagas no biênio 2009-2010, deveria ter criado mais 800 mil vagas no mesmo período,⁴⁴ situação bastante improvável no contexto fiscal e ideológico vivenciado pelos estados e pelos governos locais.

Por fim, é *mister* registrar que os efeitos da crise sobre o emprego, nos Estados Unidos, revelam, antes de tudo, a situação deletéria representada pela flexibilidade do mercado de trabalho americano (tão propalada pelos neoliberais), que tem um

43. Ao longo do ano 2001, por exemplo, foram criadas cerca de 531 mil vagas no setor público dos Estados Unidos, das quais 366 mil no âmbito local e 179 mil no âmbito estadual.

44. Para chegar a esse número, supõe-se também que todos os que foram demitidos do serviço público nos últimos anos teriam permanecido no mercado de trabalho (ou seja, não teriam se retirado da população economicamente ativa). Assim, chegaria-se a um montante hipotético de cerca de 13,411 milhões de desempregados em dezembro de 2010, com a mesma magnitude da força de trabalho daquele mês, ou seja, 153,690 milhões de pessoas. De todo modo, nesta simulação, também não foi avaliado o “efeito multiplicador”, sobre a atividade econômica, da hipotética ampliação do emprego público.

pronunciado comportamento pró-cíclico. Ademais, fica também patente como o dogma do orçamento equilibrado – consolidado por leis draconianas para estados e localidades executarem seus orçamentos –, em combinação com o paulatino encerramento dos efeitos da ARRA, deverá afetar a geração de empregos e também ter um impacto negativo sobre a modesta recuperação da economia que se iniciou em 2010.

REFERÊNCIAS

HATCH, J. Employment in public sector: two recessions' impact on jobs. **Monthly Labor Review**, Oct. 2004. Disponível em: <<http://www.bls.gov/opub/mlr/2004/10/art3full.pdf>>.

HIPPLE, S. The labor market in 2009: the recession drags on. **Monthly Labor Review**, Mar. 2010. Disponível em: <<http://www.bls.gov/opub/mlr/2010/03/art1full.pdf>>.

MATTOS, F. A. M. **Flexibilização do trabalho**: sintomas da crise. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2009.

PETERS, B. G. Public employment in the United States: building the state from the bottom up. In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The state at work**: public sector employment in ten western countries. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008. v. 1.

SHIERHOLZ, H. Labor market falters in November. **Economic Indicators**, Washington, Economic Policy Institute, 3 Dec. 2010. Disponível em: <www.epi.org/publications/entry/november_jobs_picture>.

STANDARD & POORS. **S&P/Case-Shiller Home Price Indices**. [S.l.]: Standard and Poor's, 2011.

UNITED STATES. US House of Representatives. The Committee on Financial Services. **The present conditions and future status of Fannie Mae and Freddie Mac**. Washington: U.S. Government Printing Office, June 2009. Disponível em: <<http://financialservices.house.gov/Media/file/hearings/111/Printed%20Hearings/111-38.pdf>>.

_____. Department of Treasury. Office of Financial Stability – OFS. **Troubled asset relief program**: two years retrospective. Washington: Treasury, 2010a. Disponível em: <http://www.treasury.gov/press-center/news/Documents/TARP%20Two%20Year%20Retrospective_10%2005%2010_transmittal%20letter.pdf>.

_____. _____. Department of Housing and Urban Development. **The Obama administration efforts to stabilize the housing market and help American home owners**. 2010b. Disponível em: <http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=DEC_SCORE.pdf>.

_____. Whitehouse. Executive Office of the President. Council of Economic Advisers – CEA. **The economic impact of the american recovery and reinvestment act of 2009**. Washington: CEA, 18 Nov. 2010c. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/cea_5th_arra_report.pdf>.

_____. _____. Troubled Asset Relief Program (TARP). **Monthly 105(a) Report: december 2010d**. Washington: Treasury, 10 Jan. 2011a. Disponível em: <[http://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/briefing-room/reports/105/Documents105/December105\(a\)%20report_FINAL_v4.pdf](http://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/briefing-room/reports/105/Documents105/December105(a)%20report_FINAL_v4.pdf)>.

_____. _____. Troubled Asset Relief Program (TARP). **Daily TARP Update for 7/07/2011**. Washington: Treasury, 2011b. Disponível em: <<http://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/briefing-room/reports/tarp-daily-summary-report/TARP%20Cash%20Summary/Daily%20TARP%20Update%20-%2007.07.2011.pdf>>.

_____. _____. Department of Housing and Urban Development. **Reforming America's housing finance market: a report to congress**. Washington: Treasury, 2011c.

_____. Department of Commerce. Bureau of the Census. **Census of governments**. [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.census.gov/govs/>>.

_____. Department of Labor. Bureau of Labor Statistics – BLS. **Statistics data**. [s.d.]b.

_____. _____. _____. **The employment situation** – August 2011. Washington: BLS, 2 Sept. 2011d.

UNITED STATES. Bureau of Economic Activity – BEA. **National income and product accounts tables**. Washington: BEA, [s.d.]c. Seção 3, Government Current Receipts and Expenditures. Disponível em: <<http://bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1>>.

VLASIC, B.; BUNKLEY, N. Auto Work Force Gets Dividend From Industry's Rebound. **The New York Times**, 13 Jan. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/01/13/business/13auto.html?pagewanted=all>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARKER, M. M.; HADI, A. A. Payroll employment in 2009: job losses continue. **Monthly Labor Review**, Mar. 2010.

BERRY, W.; LOWERY, D. **Understanding United States government growth: an empirical analysis of the postwar era**. New York: Praeger; London: Westport, Connecticut, 1987.

BLINDER, A.; ZANDI, M. **How the great recession was brought to an end.** 2010. Mimeografado.

BYUN, K. The U.S. housing bubble and bust: impacts on employment. **Monthly Labor Review**, Dec. 2010.

DAVIDSON, P.; KREGEL, J. A. **Employment, growth and finance:** economic reality and economic growth. London: Edgar Elgar, 1994.

DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The state at work:** public sector employment in ten western countries. USA: Edward Elgar Publishing, 2008. v. 1.

HATCH, J. Job growth in the 1990s: a retrospect. **Monthly Labor Review**, Dec. 2000. Disponível em: <<http://www.bls.gov/opub/mlr/2000/12/art1full.pdf>>.

KELTER, L. A. Counting the counters: effects of Census 2000 on employment. **Monthly Labor Review**, Feb. 2000. Disponível em: <<http://www.bls.gov/mlr/2000/02/art2full.pdf>>.

MATTOS, F. A. M. **Emprego público nos países desenvolvidos:** evolução histórica e diferenças nos perfis. Brasília: Ipea, fev. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.578). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1578_WEB.pdf>.

ANEXO A

TABELA A.1
Evolução do emprego por setores de atividades desde a crise *subprime*¹
(Em milhares)

Emprego por setores de atividade	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Total não agrícola	138.078	137.838	137.666	136.732	135.074	132.953	131.735	131.118	129.588	129.750	130.470	130.311	130.712
Total privado	115.745	115.462	115.170	114.197	112.542	110.412	109.178	108.670	107.107	107.254	107.700	108.063	108.453
Mineração e exploração madeireira	739	750	767	794	789	755	725	705	676	699	725	748	768
Construção	7.465	7.336	7.197	7.131	6.841	6.458	6.224	6.043	5.696	5.592	5.582	5.620	5.603
Indústria de manufaturados	13.772	13.642	13.536	13.322	12.902	12.301	11.869	11.740	11.534	11.579	11.670	11.676	11.670
Comércio, transporte e serviços públicos	26.658	26.560	26.436	26.257	25.843	25.471	25.263	25.090	24.653	24.700	24.744	24.806	24.880
Informação	3.018	3.013	2.996	2.986	2.940	2.904	2.840	2.828	2.748	2.726	2.715	2.716	2.711
Atividades financeiras	8.252	8.227	8.213	8.115	8.010	7.855	7.755	7.703	7.657	7.599	7.584	7.576	7.585
Serviços profissionais e empresariais	18.131	18.029	17.943	17.675	17.356	16.899	16.650	16.642	16.488	16.562	16.709	16.749	16.854
Educação e serviços de saúde	18.568	18.708	18.875	18.957	19.080	19.148	19.252	19.348	19.350	19.442	19.519	19.621	19.772
Lazer e hospitalidade	13.635	13.677	13.686	13.428	13.304	13.194	13.177	13.176	12.991	13.041	13.114	13.174	13.231
Outros serviços	5.507	5.520	5.521	5.532	5.477	5.427	5.423	5.395	5.314	5.314	5.338	5.377	5.379
Governo - Total	22.333	22.376	22.463	22.535	22.533	22.541	22.557	22.448	22.418	22.496	22.707	22.248	22.259
Federal	2.735	2.727	2.744	2.771	2.777	2.806	2.819	2.827	2.842	2.911	3.171	2.844	2.852
Federal exceto serviços postais dos EUA	1.972	1.986	2.013	2.034	2.056	2.083	2.112	2.137	2.160	2.248	2.517	2.196	2.209
Serviços postais dos EUA	763	741	731	737	721	724	707	690	664	663	654	648	644
Governo de Estado	5.153	5.160	5.179	5.192	5.193	5.190	5.176	5.173	5.178	5.166	5.144	5.164	5.184
Educação pública governamental	2.332	2.335	2.354	2.373	2.388	2.383	2.381	2.376	2.384	2.389	2.378	2.411	2.431
Governo de Estado, excluindo educação	2.821	2.825	2.825	2.819	2.814	2.808	2.796	2.797	2.795	2.772	2.766	2.753	2.753
Governo local	14.445	14.489	14.540	14.572	14.563	14.545	14.562	14.448	14.479	14.419	14.392	14.240	14.223
Educação pública local	8.016	8.037	8.053	8.075	8.068	8.072	8.086	7.989	8.040	8.005	8.007	7.889	7.900
Governo local, excluindo educação	6.428	6.452	6.487	6.496	6.495	6.473	6.476	6.459	6.439	6.414	6.349	6.350	6.324

Fonte: Bureau of Labor Statistics (BLS).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Sazonalmente ajustados.

TABELA A.2
Evolução do emprego por setores de atividades desde a crise *subprime*¹
 (Em % do emprego total)

Emprego por setores de atividade	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Total não agrícola													
Total privado													
Mineração e exploração madeireira	83,8	83,8	83,7	83,5	83,3	83,0	82,9	82,9	82,7	82,7	82,5	82,9	83,0
Construção	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Indústria de manufaturados	5,4	5,3	5,2	5,2	5,1	4,9	4,7	4,6	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3
Comércio, transporte e serviços públicos	10,0	9,9	9,8	9,7	9,6	9,3	9,0	9,0	8,9	8,9	8,9	9,0	8,9
Informação	19,3	19,3	19,2	19,2	19,1	19,2	19,2	19,1	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Atividades financeiras	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Serviços profissionais e empresariais	6,0	6,0	6,0	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	5,8
Educação e serviços de saúde	13,1	13,1	13,0	12,9	12,8	12,7	12,6	12,7	12,7	12,8	12,8	12,9	12,9
Lazer e hospitalidade	13,4	13,6	13,7	13,9	14,1	14,4	14,6	14,8	14,9	15,0	15,0	15,1	15,1
Outros serviços	9,9	9,9	9,9	9,8	9,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,1	10,1	10,1	10,1
Governo - Total	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
Federal	16,2	16,2	16,3	16,5	16,7	17,0	17,1	17,1	17,3	17,3	17,4	17,1	17,0
Federal exceto serviços postais dos EUA	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3	12,4	12,5	12,6	12,7	12,9	14,0	12,8	12,8
Serviços postais dos EUA	8,8	8,9	9,0	9,0	9,1	9,2	9,4	9,5	9,6	10,0	11,1	9,9	9,9
Governo de Estado	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9
Educação pública governamental	23,1	23,1	23,1	23,0	23,0	23,0	22,9	23,0	23,1	23,0	22,7	23,2	23,3
Governo de Estado, excluindo educação	10,4	10,4	10,5	10,5	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,5	10,8	10,9
Governo local	12,6	12,6	12,6	12,5	12,5	12,5	12,4	12,5	12,5	12,3	12,2	12,4	12,4
Educação pública local	64,7	64,8	64,7	64,7	64,6	64,5	64,6	64,4	64,6	64,1	63,4	64,0	63,9
Governo local, excluindo educação	35,9	35,9	35,9	35,8	35,8	35,8	35,8	35,6	35,9	35,6	35,3	35,5	35,5
	28,8	28,8	28,9	28,8	28,8	28,7	28,7	28,8	28,7	28,5	28,0	28,5	28,4

Fonte: BLS.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Sazonalmente ajustados.

TABELA A.3
Evolução do emprego por setores de atividades desde a crise *subprime*¹
(Em milhares)

Emprego por setores de atividade	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Total não agrícola	138.078	137.838	137.666	136.732	135.074	132.953	131.735	131.118	129.588	129.750	130.470	130.311	130.712
Total privado	115.745	115.462	115.170	114.197	112.542	110.412	109.178	108.670	107.107	107.254	107.700	108.063	108.453
Produção de bens	21.976	21.728	21.500	21.247	20.532	19.514	18.818	18.488	17.906	17.870	17.977	18.044	18.041
Produção de serviços	116.102	116.110	116.133	115.485	114.543	113.439	112.917	112.630	111.619	111.880	112.430	112.267	112.671
Prestadores de serviços provados	93.769	93.734	93.670	92.950	92.010	90.898	90.360	90.182	89.201	89.384	89.723	90.019	90.412

Fonte: BLS.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Sazonalmente ajustados.

TABELA A.4
Evolução do emprego público por esferas de governo e por atividades selecionadas desde a crise *subprime*¹
(Em milhares de postos de trabalho)

Emprego público por esferas de governo	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Governo - Total	22.333	22.376	22.463	22.535	22.533	22.541	22.557	22.448	22.418	22.496	22.707	22.248	22.259
Federal	2.735	2.727	2.744	2.771	2.777	2.806	2.819	2.827	2.842	2.911	3.171	2.844	2.852
Federal exceto serviços postais dos EUA	1.972	1.986	2.013	2.034	2.056	2.083	2.112	2.137	2.160	2.248	2.517	2.196	2.209
Serviços postais dos EUA	763	741	731	737	721	724	707	690	664	663	654	648	644
Governo de Estado	5.153	5.160	5.179	5.192	5.193	5.190	5.176	5.173	5.178	5.166	5.144	5.164	5.184
Educação pública governamental	2.332	2.335	2.354	2.373	2.388	2.383	2.381	2.376	2.384	2.389	2.378	2.411	2.431
Governo de Estado, excluindo educação	2.821	2.825	2.825	2.819	2.814	2.808	2.796	2.797	2.795	2.777	2.766	2.753	2.753
Governo local	14.445	14.489	14.540	14.572	14.563	14.545	14.562	14.448	14.479	14.419	14.392	14.240	14.223
Educação pública local	8.016	8.037	8.053	8.075	8.068	8.072	8.086	7.989	8.040	8.005	8.007	7.889	7.900
Governo local, excluindo educação	6.428	6.452	6.487	6.496	6.495	6.473	6.476	6.459	6.439	6.414	6.349	6.350	6.324

Fonte: BLS.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Sazonalmente ajustados.

TABELA A.5

Evolução da distribuição percentual do emprego público por esferas de governo e por atividades selecionadas desde a crise *subprime*¹

Emprego público por esferas de governo	Dez./07	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Governo - Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Federal	12,2	12,2	12,2	12,3	12,3	12,4	12,5	12,6	12,7	12,9	14,0	12,8	12,8
Federal exceto serviços postais dos EUA	8,8	8,9	9,0	9,0	9,1	9,2	9,4	9,5	9,6	10,0	11,1	9,9	9,9
Serviços postais dos EUA	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9
Governo de Estado	23,1	23,1	23,1	23,0	23,0	23,0	22,9	23,0	23,1	23,0	22,7	23,2	23,3
Educação pública governamental	10,4	10,4	10,5	10,5	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6	10,5	10,8	10,9
Governo de Estado, excluindo educação	12,6	12,6	12,6	12,5	12,5	12,5	12,4	12,5	12,5	12,3	12,2	12,4	12,4
Governo local	64,7	64,8	64,7	64,7	64,6	64,5	64,6	64,4	64,6	64,1	63,4	64,0	63,9
Educação pública local	35,9	35,9	35,9	35,8	35,8	35,8	35,8	35,6	35,9	35,6	35,3	35,5	35,5
Governo local, excluindo educação	28,8	28,8	28,9	28,8	28,8	28,7	28,7	28,8	28,7	28,5	28,0	28,5	28,4

Fonte: BLS.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Sazonalmente ajustados.

TABELA A.6

Evolução do emprego público¹ por esferas de governo e por atividades selecionadas desde a crise *subprime*²

(Em milhares de postos de trabalho)

Emprego público por esferas de governo	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Governo - Total	43	87	72	-2	8	16	-109	-30	78	211	-459	11
Federal	-8	17	27	6	29	13	8	15	69	260	-327	8
Federal exceto serviços postais dos EUA	14	27	21	22	26	29	25	23	88	269	-321	13
Serviços postais dos EUA	-22	-10	6	-16	3	-17	-17	-26	0	-9	-6	-5
Governo de Estado	7	19	13	1	-3	-14	-3	5	-12	-22	20	20
Educação pública governamental	3	19	19	14	-5	-1	-5	8	5	-11	33	20

(Continua)

(Continuação)

Emprego público por esferas de governo	Mar./08	Jun./08	Set./08	Dez./08	Mar./09	Jun./09	Set./09	Dez./09	Mar./10	Jun./10	Set./10	Dez./10
Governo de Estado, excluindo educação	4	0	-6	-5	-7	-12	1	-3	-17	-11	-13	1
Governo local	44	51	32	-9	-18	17	-114	31	-60	-27	-152	-17
Educação pública local	21	16	22	-8	5	13	-97	51	-35	2	-118	10
Governo local, excluindo educação	24	35	10	-1	-23	4	-17	-20	-25	-65	2	-27

Fonte: BLS.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Variação absoluta em relação ao último mês do trimestre anterior.
² Sazonalmente ajustados.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Hebert Rocha de Jesus

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Andrey Tomimatsu

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Capa

Fábio Oki

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A *Revista Tempo do Mundo* tem como missão apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul – Sul. O campo de atuação é o da economia política, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês, francês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter em torno de 25 páginas (aproximadamente 50 mil caracteres com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências).
6. A formatação deverá seguir os padrões da revista: papel A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* um resumo de cerca de 150 palavras; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, e-mail e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Deverão ser submetidos pelo menos dois arquivos: *i)* Documento de Submissão: arquivo com o texto e as tabelas – versão completa, sem identificação dos autores –, em formato PDF; e *ii)* Documentos Suplementares: arquivo com o texto e as tabelas em formato Microsoft Word ou editor de texto compatível – versão completa, incluindo a página separada. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes também deverão ser entregues em arquivos específicos nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado no seu idioma predileto – português ou inglês – e um no idioma alternativo.
12. As submissões deverão ser feitas *online* pelo *e-mail* tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

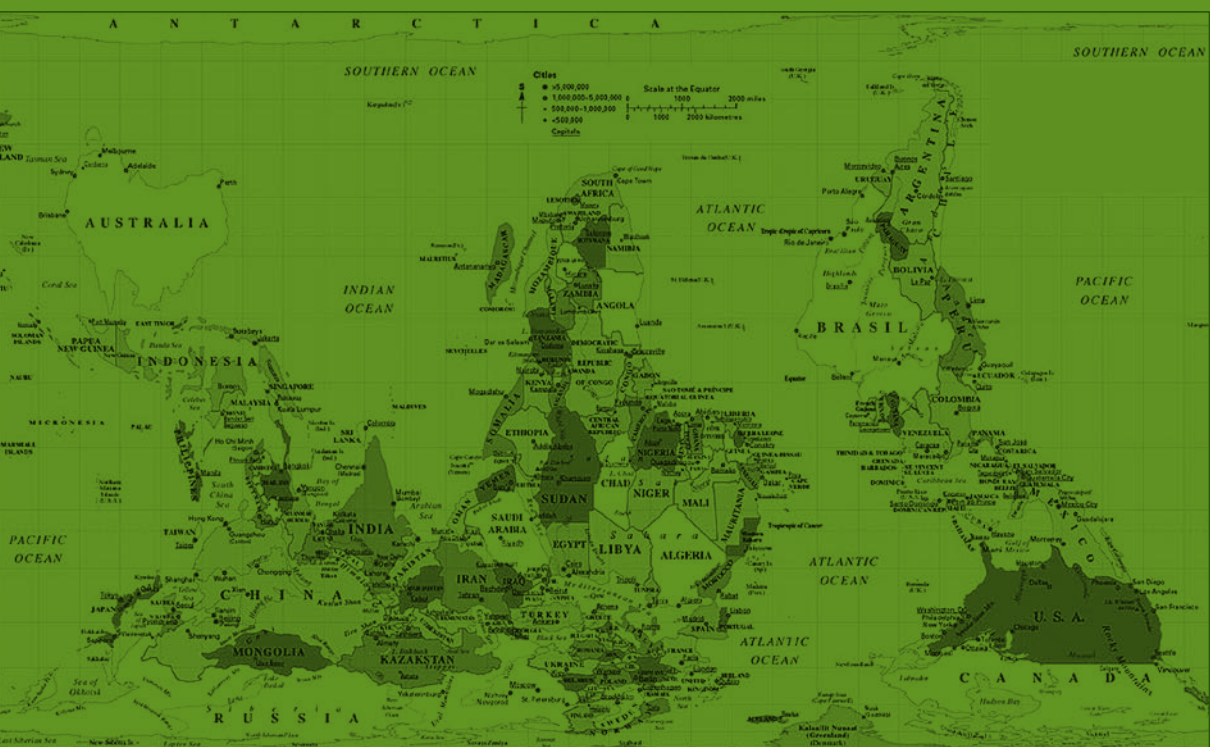
Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da *Revista Tempo do Mundo*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

A Revista *Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul – Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando o âmbito da economia política.



Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SAE

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA