O Brasil no mundo que vem aí

I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião publica nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br

O Brasil no mundo que vem aí

I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Rio de Janeiro, 6 e 7 de julho de 2006

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

BRASÍLIA, 2007

Equipe Técnica

Coordenação:
Eliane Miranda Paiva

Assistente de Coordenação e Produção:
Arapuã de Souza Brito

Programação Visual e Diagramação:
Paulo Pedersolli e Cláudia Capella

Impresso no Brasil 2007

Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional
(1. : 2006 : Rio de Janeiro, RJ)
O Brasil no mundo que vem aí / I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, Rio de Janeiro, 6 e 7 de julho de 2006. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

404 p.

1. Política internacional. 2. Brasil – Relações exteriores. I. Fundação Alexandre de Gusmão. II. Título.

CDU 327
(ed.1997)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Decreto n° 1.825 de 20.12.1907

Sumário

Discurso do Ministro das Relações Exteriores,
Embaixador Celso Amorim 9

Nova Geografia Econômica

Negociações Comerciais Multilaterais - Nova Geografia 29
Roberto Carvalho de Azevêdo
Elio de Almeida Cardoso

Pobreza, Migrações e Pandemias

Novos Temas na Agenda Internacional
e a Posição Brasileira:
Pobreza, Pandemias e Migrações 37
Mariangela Rebuá de Andrade Simões

Pobreza, Migrações e Pandemias 69
Eduardo L. G. Rios-Neto

América do Sul

Aspectos da Crise nos Países na América do Sul 99
Luiz Alberto Moniz Bandeira

A América do Sul em Movimento 115
Paulo Nogueira Batista Jr.

Energia

Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis:
Desafio estratégico no mundo e no Brasil 131
Antonio José Ferreira Simões

Energia 149
Luiz Alfredo Salomão
José Malhães da Silva

CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Ciência e Tecnologia 159
HADIL DA ROCHA VIANNA

Desenvolvimento Científico e Tecnológico
e Política Externa 165
FÁBIO STEFANO ERBER

ESTADOS UNIDOS

Estado de Guerra e Coesão Social na Política Externa
dos Estados Unidos 181
CESAR GUIMARÃES

Os Estados Unidos da América vistos do Brasil 193
CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL

EUROPA

O Brasil e a Europa no Século XXI 205
MARIA EDILEUZA FONTENELE REIS

As Negociações Mercosul-União Européia 225
REGIS ARSLANIAN

ÁFRICA

Perspectivas em Relação ao Continente Africano 245
FERNANDO AUGUSTO ALBUQUERQUE MOURÃO

PODER E PANORAMA
MILITAR INTERNACIONAL

Segurança Internacional e Proliferação Nuclear 273
SERGIO DE QUEIROZ DUARTE

Metajogo do Poder e o Panorama Militar Internacional 287
GILBERTO DUPAS

ORIENTE MÉDIO

Oriente Médio 305
AFONSO OURO PRETO

Arabistas e o Cognitivismo: Entendendo o Terrorismo e
a Política no Oriente Médio Contemporâneo 317
Gilberto Sarfati

China e Índia

China e Índia 335
Regina Dunlop

Relações Brasil-China: os Desafios Necessários 343
Luiz Augusto de Castro Neves

Deslocamento e Complementariedade: A Estratégia de
Desenvolvimento Chinesa e a
Economia Regional Asiática 353
Carlos Aguiar de Medeiros

Índia 367
José Vicente de Sá Pimentel

Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim

Embaixador Jeronimo Moscardo - Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão: A presença do Ministro de Estado Celso Amorim aqui hoje é uma prova de que a sociedade pode mais do que o governo. Entrar na agenda do Ministro Celso Amorim realmente é algo muito difícil e vocês permitiram ele estar aqui para uma conversa aberta com a cidadania. Muito obrigado.

Embaixador Celso Amorim - Ministro de Estado das Relações Exteriores: Não me deixe sozinho, Jeronimo, você permanece aqui à Mesa. Eu queria convidar também o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e o Diretor do Instituto Rio Branco, já que se trata de uma interação com a Academia. Creio que, dessa forma, todos os meus colegas diplomatas estarão representados.

Como vocês sabem, eu não estava no programa, e tão pouco estava no meu programa vir aqui. Mas dada a dimensão do evento e a importância ilustrada para mim pelos três expositores, e eu cheguei a ouvir as últimas palavras do Professor Moniz Bandeira, que já ilustra a importância do evento. Evidentemente, a divergência é parte indispensável do diálogo, mas essas palavras, nesse aspecto ilustram também uma sintonia perfeita entre o pensamento da Academia e da política externa do Governo do Presidente Lula porque essa visão da relação Brasil-Argentina como núcleo do Mercosul e o Mercosul, agora ampliado, como vértebra da América do Sul e da Comunidade Sul-Americana, é uma visão que nós temos frequentemente enfatizado. O que o Moniz Bandeira nos disse sobre as relações Brasil-Argentina nos deixa muito felizes porque sabemos que não há maior autoridade do que ele sobre esse tema.

Já que eu posso fazer disso uma espécie de CINEAC TRIANON, em que a sessão começa quando você entra, em vez de começar, articuladamente, por onde eu pensava que ia começar, eu acho justo dizer

que esse é um aspecto importantíssimo da política externa do Brasil e daquilo que estamos vivendo hoje: esse Mercosul complexo, turbulento, mas vivo.

Hoje, numa dessas colunas políticas, até de um jornalista que eu respeito e é um jornalista que tem escrito muito sobre política externa, ele dizia que o Mercosul está passando pela sua maior crise. Eu acho que essa é uma visão totalmente parcial, puramente presa às aparências e, certamente, não será comprovada pela história. Eu acho que o Mercosul está vivendo um momento de grande reflexão, de grandes mudanças. Se nós encararmos crise como um sintoma de mudança, é possível. Mas é crise nesse sentido criativo. Na época em que eu trabalhava no Ministério da Ciência e Tecnologia, alguém me definiu que o ideograma grego de crise é um ideograma de perigo e de oportunidade. Eu não sei se isso é exatamente verdade ou não, mas de qualquer maneira, nesse sentido sim porque perigos há, e há muitos. Não só os que vêm aí porque, como diz o título do nosso seminário, o mundo em que vivemos é um mundo cercado de dificuldades, de falsas oportunidades e de riscos, mas é também um mundo de oportunidades. O Mercosul, nesse contexto, naturalmente, está passando também por mudanças.

É interessante assinalar que, desde o início, o Presidente Lula dizia que o Mercosul precisava ser ampliado e aprofundado. Essas são as duas coisas que estão ocorrendo. Agora, essas coisas não ocorrem sem crises, não ocorrem sem turbulências, sem discussões, às vezes, acaloradas. Isso deve ser aprofundado, no sentido de que nós chegamos a um ponto em que não dá mais para pensar no Mercosul como um complemento de outras políticas. Hoje, o Mercosul tem que fazer parte já das nossas políticas. Você não pode fazer uma política industrial, uma política agrícola, uma política comercial para depois ver como é que o Mercosul entra nisso. Não dá. Ele tem que começar a ser um fator da definição da política desde o início e creio que o mesmo ocorre para os outros países. Eu acho que para os países menores do Mercosul, isso já não é verdade há muito tempo, até por força da presença que tem o Brasil e a Argentina no conjunto das suas relações externas. Mas o Brasil tem essa síndrome de país grande, que é até natural que tenha, mas que, de vez em quando, nos obriga a ficarmos alerta ao efeito do que nós fazemos sobre os outros. No Itamaraty, por força mesmo da profissão e do treinamento, pensamos isso. Já faz parte do nosso dia-a-dia. Mas eu acho que nós estamos passando agora por uma fase, como ocorreu na União Européia, ao longo desses 50 anos.

Progressivamente não faz mais sentido falar numa política industrial alemã, uma política industrial francesa etc. Você fala numa política industrial européia. No caso da política agrícola comum, a rigor, não faz sentido de todo, mas, nesse caso, pelas características da política agrícola. Até a política do audiovisual é uma política do audiovisual européia. Quando eles falam, por exemplo, da ação afirmativa para a cultura européia, em matéria de quota de tela, seja no cinema ou na televisão, eles não falam para a França, para a Grécia ou para Portugal. Eles falam para a Europa. Então, progressivamente, o Mercosul tem que fazer parte da definição das nossas políticas e isso é positivo. Não é para enfraquecer as nossas políticas; é até para abrir oportunidades novas.

Dentro desse contexto, nós fomos numa missão recente ao Uruguai, que creio que foi importante. Hoje mesmo, eu tive uma ressonância positiva do efeito que essa missão teve, sobretudo, para aqueles setores que querem realmente o Mercosul e que estavam desencantados. Há alguns que não querem, devido a seus outros interesses, devido a raciocínios mais voltados para ganhos imediatos, que não querem participar desse desafio de mudar a si mesmo e ajudar um pouco também a mudar o mundo. Mas eu vi esses efeitos positivos. Creio que, ao irmos numa missão juntamente com o BNDES, com a FINEP, com o INMETRO, com a ANVISA, com o Ministério de Energia e o Ministério de Agricultura, nós demonstramos uma abertura para considerar aquelas reivindicações e aqueles problemas do Uruguai - e estou usando o Uruguai como exemplo - como elementos fundamentais nas decisões que têm um efeito no conjunto da região.

O ingresso da Venezuela é claro que não é simples. Há a questão da absorção de novos países e até de visões de mundo que não têm que ser idênticas porque nós vivemos num continente caracterizado pelo pluralismo, então, isso sempre implicará em adaptações e ajustes, não só no plano político, mas também no plano das definições econômicas. Mas eu acho que é extremamente enriquecedor.

Hoje, eu estava na abertura de um evento importante porque está ligado com a iniciativa que o Presidente Lula tomou, há mais tempo, relacionada ao combate à fome, focado na questão de novos recursos para uma Central Mundial de Medicamentos. Inclusive, isso tem uma importância muito grande para o nosso desenvolvimento da produção de genéricos. Durante esse evento eu dizia que a entrada da Venezuela, pela primeira vez, faz com que o Mercosul tenha a cara da América do Sul. Até hoje, muitos achavam que o Mercosul era o Mercado Comum do Cone

Sul. Até os governadores e a população geral do norte e do nordeste perguntavam quando é que nós íamos fazer o "Merconorte". A entrada da Venezuela faz com que o Mercosul ganhe, pela primeira vez, a cara da América do Sul. Por isso mesmo, causa tantas reações.

A gente não espera, a cada passo que nós damos na política externa, a gente não fica esperando aplausos da imprensa internacional e muito menos da imprensa nacional porque é natural da política que haja essa dialética e essa crítica que, inclusive, nos leva a aprimorar estarmos alerta e sabermos responder aos argumentos. Eu acho tudo isso extremamente positivo, mas obviamente, a entrada da Venezuela para o Mercosul é um fato que não passou despercebido. Então, eu posso dizer que, certamente, não é um fato irrelevante. Há uma preocupação das grandes potências mundiais, que estão acostumadas a comprar energia barata porque não interessa a essas grandes potências que você construa, na América do Sul, onde talvez haja um dos maiores reservatórios energéticos do mundo, uma política comum de energia. É evidente que eles não querem isso porque não vai sobrar para eles, e se sobrar, não vai sobrar no mesmo preço de antes. Então, obviamente, isso é algo que preocupa. Não quer dizer que não haja problemas, que não haja dificuldades, que essas coisas todas não tenham que ser vistas com muita calma, com muita lucidez e com muito realismo.

Vou contar aqui uma historinha. Conversando com o Presidente Chaves sobre o Mercosul, num determinado momento do processo, eu contei a ele uma pequena parábola. Havia um rei grego que queria aprender geometria e perguntou quem era o melhor professor de geometria. Disseram que era Euclides. Então, ele chamou o Euclides e disse: "Professor Euclides, e quero aprender geometria". O Euclides chegou com todos aqueles livros e o rei disse: "Não. Eu não quero aprender nem os teoremas nem as equações". E o Euclides teve que dizer para o rei que não existe estrada real para a geometria. A geometria tem que passar por aqueles caminhos. Eu tive essa conversa com o Presidente Chaves e mostrar que ele tinha que entrar para ACEs, que tinha que negociar tarifa externa comum, que tinha que ter um cronograma de desgravação, que tinha que aceitar as normas técnicas do Mercosul. Enfim, não há um caminho real para o Mercosul. E, sem dúvida, nós vamos ter trabalho porque uma coisa é você aceitar isso na teoria e outra coisa é discutir isso na prática, a cada momento. Então, nós sabemos que isso dá trabalho, mas a vida é assim. O que não dá trabalho também não tem interesse. Mas enfim, eu acho que nós vivemos

um momento muito importante na América do Sul. Certamente, essa é uma das prioridades do Presidente Lula na nossa política externa, sempre foi uma prioridade da política externa do Brasil, mas há agora uma ênfase especial nesse tema, como todos sabem.

Eu vou interromper um pouco o que eu estava falando sobre América do Sul porque isso foi apenas para não perder o fio do que estava sendo discutido. Quando eu estava pensando o que eu viria falar aqui, sabendo que, certamente, o Samuel já teria feito uma ampla visão do mundo, e como ando um pouco afastado da teoria, não vou me aventurar a repetir, até porque, a comparação, provavelmente, seria desfavorável para mim. Depois, o Roberto Azevedo falou da OMC e, certamente, ele conhece melhor do que eu os detalhes da OMC. Mas eu estava pensando um pouco o que é que normalmente se espera que o Ministro fale. Eu pensei que talvez fosse interessante fazer um pouco um inventário, mas achei que seria uma coisa enfadonha. Então, menos do que dizer aquilo que fizemos, temos que nos preocupar com aquilo que falta fazer. Não posso dizer que seja uma agenda para os próximos seis meses e também não posso dizer quem a executará, mas eu posso dar a minha avaliação do que é que falta fazer e eu acho que falta muito que fazer. Falta muito que fazer em muitos sentidos. Há temas que, pela sua própria natureza, não terminaram. Pode ser que alguns deles cheguem a um desenlace próximo. Outros, certamente, tomarão mais tempo. Há também o segmento de ações iniciadas e essa talvez seja uma das ações mais difíceis. Eu acho que vocês que são professores de política internacional - eu também já dei aula de política internacional na UnB e estudei um pouco das relações internacionais - todos se interessam muito pelo processo decisório. Eu me lembro que no tempo em que eu estudava relações internacionais havia um teórico americano importante que tinha a "teoria do processo decisório".

Às vezes, as pessoas acham que política externa é algo feito só no Itamaraty, ou entre o Presidente e o Itamaraty. Política externa é algo muito complexo. Talvez depois o Jerônimo fale sobre o papel da sociedade civil na política externa. Eu acho que esse é um outro tema muito importante, ao qual também, se der tempo, eu me dedicarei um pouquinho. Mas certamente, dentro do governo, há muitos outros órgãos que participam da formulação e da execução da política externa. Por exemplo, a execução da integração sul-americana, da qual nós estávamos falando, exige um processo de renovação cultural da própria burocracia. Muitas vezes, isso é mais fácil de ser feito a nível de Ministros porque nós participamos de

negociações conjuntas, de conversas conjuntas, mas, na medida em que isso vai passando para os outros níveis da burocracia, há inúmeros impedimentos de natureza normativa, legal e até de natureza cultural, que têm que ser vencidos. Isso é algo muito importante. Se isso acontece na integração da América do Sul, que é tão importante para nós, o que pensar também de ações de cooperação com a África, com os países árabes, Oriente Médio etc. Então, esse é um aspecto muito importante a ter em conta.

Outro dia, eu dizia ao Presidente Lula que era preciso quase ter dois Ministros das Relações Exteriores, um para fazer a política externa e outro para executá-la internamente porque isso envolve um imenso trabalho. O Ministro das Relações Exteriores hoje passa 95% do tempo negociando. O Jerônimo dizia da dificuldade da minha agenda, mas é justamente porque você passa 95% do tempo negociando. Eu estou me referindo a negociar no sentido mais amplo, não só comércio, mas políticas, entendimentos, prestando assessoria ao Presidente quando ele está também envolvido na política externa. E a execução da política, internamente, passa da nossa capacidade.

Então, você fica feliz, por exemplo, quando a EMBRAPA resolve abrir uma agência na África. E isso vai se concretizar agora, mediante um acordo, com a visita do Presidente de Gana, na próxima terça-feira ao Brasil. Isso significa que a EMBRAPA introjetou a política externa, reelaborou de acordo com os seus próprios programas e conceitos e resolveu ela própria agir. Eu sei que, nas nossas conversas com o BNDES, nós temos pensado em coisas semelhantes em relação aos países da América do Sul. É importante dizer que essas coisas não são fruto de um impulso generoso. Eu não tenho nada contra a generosidade, mas não é para ser só bonzinho com os outros. É também no nosso interesse. Nós temos interesse em projetar o Brasil, em fazer com que inovações genéticas realizadas no Brasil possam chegar à África. Para os países que mais precisarem e que não tenham meios, isso pode ser de graça. Para outros, pode ser pago. E essas coisas não se separam muito. Só no Brasil é que nós achamos que essas coisas são totalmente alheias umas às outras. Nós achamos que cooperação é uma coisa que não tem importância porque é uma coisa que nós vamos fazer para atender os outros e que ações comerciais são importantes etc.

Então, essa necessidade de você ter um segmento que não se restrinja ao próprio Itamaraty, mas que passe pelo governo brasileiro como um todo, na política externa, acho que é algo fundamental. Algo que eu

aprendi ao longo desses quatro anos, algumas vezes com certa frustração, é a dificuldade de você levar as coisas adiante. E essa dificuldade, às vezes, é por uma resistência de natureza doutrinária, ou de concepção e visão do mundo. É discutível se você deve ter isso dentro do governo, mas você poderia até dizer que é respeitável. Mas, às vezes, é por inércia, é por comodismo burocrático. Isso não é, naturalmente, privilégio do Brasil, ocorre no mundo inteiro, mas ocorre muito aqui. Então, você tem essa dificuldade de fazer com que as coisas sejam internalizadas, sejam introjetadas e que as coisas que são definidas num plano político passem para o plano concreto.

Quando o Presidente Lula se refere a um mal estar no Mercosul, por parte dos países menores, isso tem uma razão de ser. Eu participei do início do Tratado de Assunção e, naquela época, o Uruguai era o país onde o Mercosul era mais popular, tinha maior apoio da população. Acho que o Brasil era onde ele tinha menos apoio. O Uruguai chegou a exportar mais de 1 bilhão de dólares para o Brasil e hoje exporta 500 milhões. Então, é evidente que um país que está vendo isso acontecer comece a jogar com outras alternativas, a pensar em outras hipóteses. É um trabalho hercúleo você demonstrar na prática que o Mercosul traz vantagens. Daí, o BNDES; daí você poder jogar com compras governamentais; daí você poder ter outros meios de atuação que vão além da redução tarifária, pura e simplesmente. Isso é importante, mas, certamente, não é o único elemento. Então, esse aspecto da execução da política externa é muito importante. Eu acho que essa capacidade de você dar a um segmento aquilo que foi discutido e que foi acertado, o Ministério das Relações Exteriores não pode fazer sozinho.

Eu estou pulando de um tema para outro, não só geograficamente, mas também, conceitualmente, porque é um pouco o fluxo da consciência. Há pouco tempo, eu vi o filme baseado no Ulisses, de James Joyce, e acho que estou influenciado por isso. Mas, seguindo o fluxo da consciência, como entram aí os outros órgãos do governo e também a sociedade civil e, com primazia, a comunidade acadêmica? Eu comentava aqui com o Jerônimo, até a propósito do título desta conferência - "O Brasil no mundo que vem aí" - sobre a necessidade do planejamento político. O Samuel e eu já estivemos envolvidos em exercícios de planejamento político, até com o nosso saudoso Paulo Nogueira Batista, que foi o nosso mestre em tantas coisas e até hoje é uma pessoa muito citada e nominada em todo o mundo. O Santiago Dantas foi quem primeiramente introduziu essa idéia

no Itamaraty e houve outras tentativas na época do Silveira e até hoje existe uma Assessoria de Planejamento no meu gabinete. Mas é uma coisa muito pequena, muito modesta em relação às necessidades.

Mas o que é o planejamento político? Eu penso como as coisas acontecem em outros países. É útil a gente olhar o que se passa em outros países, não para imitar cegamente, a gente tem que ver criticamente. Há países que sempre se preocuparam com política externa, que têm uma tradição, até por força das relações complexas que viveram sempre, e é importante ver como eles operam isso e como operam com a comunidade acadêmica. Por exemplo, a entrada da Venezuela para o Mercosul é um tema. Há grandes oportunidades e há também um problema de adaptação porque qualquer mudança envolve um problema de adaptação. Quando se toma um tema desses, você discute na comunidade acadêmica, absorve aquilo que deve ser absorvido e depois promove outras discussões internas e dali começam a surgir idéias novas de como lidar com certas questões. O Instituto Rio Branco também pode estar ligado a esse processo e eu vejo que os outros fazem isso.

Agora mesmo, esteve no Brasil a Margaret Beckett, que é a nova Secretária do Foreign Office, a Ministra das Relações Exteriores do Reino Unido. Eu acho que é a primeira vez que um Ministro das Relações Exteriores do Reino Unido escolhe o Brasil como o primeiro país a ser visitado. É a primeira visita bilateral feita pela Margaret Beckett. Se não me engano, ela esteve na Rússia para uma reunião do G-08 e agora vem ao Brasil. Mas esse não é um processo que nasceu, nem só na cabeça do Primeiro Ministro Blair, nem só na cabeça dela, mas também resultou de um processo de discussão interna. Você vê que houve vários momentos dessa discussão. Por exemplo, este ano se realizou em Londres uma discussão centrada sobre o Brasil. Isso já era um sintoma de que havia um progressivo interesse, por motivos que eles estudaram. Eu não sei se todos ouviram, mas na palestra que ela fez na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, a Margaret Beckett dizia: "Nós hoje vemos esses grupos no mundo, vemos o BRICS, o G-04, vemos o G-20, vemos o G-8 +5 etc. O que é que existe de comum a todos esses grupos?". É a presença do Brasil. Então, isso é algo que está acontecendo e que motiva a reflexão. Então, pensando nas coisas que teremos que fazer no futuro, está justamente o desenvolvimento dessa dimensão do planejamento, internamente, e em contato com a academia. Temos que tomar um tema - que pode ser esse, ou pode ser a relação com os países árabes, ou a relação com os Estados

Unidos - para se aprofundar, discutir, ver as idéias, antecipar problemas, antecipar questões e procurar soluções. Naturalmente, depois, o governo vai decidir da forma que tiver que decidir porque o ele é eleito para isso. Nós também não podemos ter a idéia de que a sociedade civil toma de assalto o governo. A sociedade civil é a sociedade civil e o governo é governo. O governo é eleito para ser governo, para tomar as decisões. Essa é uma função da qual ele não pode abdicar, mas ele pode ouvir, até para ficar mais inteligente. Então, esse é um outro aspecto que, do ponto de vista de processo de trabalho, será necessário fazer.

Eu tinha selecionado três ou quatro temas para mencionar, já que é impossível me referir a todos os temas da política externa, então, vou falar um pouquinho sobre a OMC, por que ela é importante para o Brasil, já que é um público amplo. Como o tema é tão complexo, mesmo ouvir duas vezes pode ser útil, talvez de uma perspectiva ligeiramente diferente. Eu inclui a OMC aqui porque, dentre outras coisas que faltam fazer é acabar a Rodada de Doha. Agora, evidentemente, essa não é uma coisa que depende só do Brasil. Aliás, é interessante que este seminário é sobre política externa e política internacional. Eu achei interessante essa nuance, essa pequena dicotomia. Mas, ao mesmo tempo, não é integralmente uma dicotomia porque uma é muito ligada à outra. Obviamente, a OMC não vai ter um êxito ou um fracasso dependendo só do Brasil. Se for um êxito, terá sido mérito de outros, segundo a mídia brasileira, e se for um fracasso, nós absorveremos naturalmente a nossa parte. Por que é que a OMC é importante? Por que é que eu quero tratar desse tema? Por que é que a Rodada de Doha é importante? Eu mesmo participei em vários momentos das negociações da Rodada do Uruguai, digo até que tenho as cicatrizes da Rodada do Uruguai, mas eu vou me centrar em dois aspectos para mostrar por que é que eu acho que essa Rodada da OMC é importante.

O primeiro, obviamente, é porque é o aspecto multilateral versus o aspecto bilateral. Eu era Ministro quando foi concluída a Rodada do Uruguai e levei para o Congresso Brasileiro o Acordo de Marrakesh para ser aprovado. Se me perguntarem se eu achava que o acordo era maravilhoso, certamente, esse não era o caso. Agora, se me perguntarem se, em algum momento, eu me arrependo de ter levado esse acordo para aprovação no Congresso, eu direi que não. Francamente, eu acredito que não há vida política civilizada fora do multilateralismo e, no comércio, o multilateralismo é a OMC. Então, é melhor trabalhar com a regra imperfeita, tentar melhorar a regra e, progressivamente, ir modificando, do que ficar

fora disso e se expor à lei da selva, que é o unilateralismo, como nós estivemos, durante muito tempo. Há até temas que nós não gostaríamos que fossem abordados e, na época, eu lutei contra a inclusão deles na OMC, mas hoje eu tenho dúvidas porque, de certa maneira, a OMC nos protege dessas ações unilaterais. Eu trabalhava no Ministério da Ciência e Tecnologia, com o Renato Archer, quando nós sofremos duas ações unilaterais dos Estados Unidos, sobre a Seção 301 da Lei de Comércio, uma sobre informática e outra sobre patentes farmacêuticas. Hoje, isso já é mais difícil de fazer porque a própria existência da OMC já obriga, pelo menos, a uma tentativa de discussão dentro da OMC. E quando os Estados Unidos tentaram levar a questão de patentes para a OMC, num caso contra o Brasil, depois de alguns meses, desistiram porque, até as pequenas ambigüidades que nós conseguimos introduzir no Acordo de TRIPS, no Acordo de Propriedade Intelectual e que, na época, nós achávamos frágeis, de certa maneira, elas nos protegiam porque eles não tinham certeza de que iam ganhar. Como vocês sabem, sobretudo nesse sistema meio anglo-saxão que predomina no mundo, a lei é aplicada um pouco de acordo também com a voga da opinião pública. A sociedade civil e a opinião pública têm um papel muito importante nisso. Na época em que o Acordo de Marrakesh foi firmado, ou que a Rodada do Uruguai foi negociada, durante grande parte do processo, a opinião dominante era a opinião neoliberal, o Consenso de Washington. Então, você ter alguma falha qualquer na proteção patentária, seria um absurdo. Hoje em dia, a situação mudou. Continua havendo uma ênfase muito grande em propriedade intelectual. Eu, por exemplo, tenho três filhos e uma nora que são cineastas, então, tenho que tratar de proteger a propriedade intelectual. Mas, hoje há o reconhecimento de que a propriedade intelectual não pode passar a frente, por exemplo, do direito à vida, do direito à saúde. A opinião pública mundial mudou isso e as grandes potências econômicas foram obrigadas a reconhecer isso. Aliás, isso ocorreu em Doha e foi reforçado, em 2004, quando se disciplinou um dos parágrafos da Declaração de Doha, sobre esse tema.

A norma internacional é algo muito importante. O multilateralismo é algo muito importante. Então, para nós, é fundamental que a Rodada da OMC conclua e que mantenha essa prevalência do sistema multilateral. Nas nossas discussões sobre a ALCA e a União Européia, obviamente, para o Brasil, o sistema multilateral tem que ter prioridade. Como a política externa brasileira e as ações externas do Brasil têm que responder a impulsos

da sociedade, e os impulsos da sociedade incluem, naturalmente, os empresários, e muitos empresários no Brasil estão procurando mercados, embora alguns tenham preocupações mais defensivas, se nós não concluirmos a Rodada da OMC, a pressão para concluirmos outro tipo de acordo, que certamente será menos vantajoso, vai ser maior. Então, essa já é uma razão importante para que tenhamos interesse que isso ocorra. Vamos ver se conseguimos.

O outro aspecto que eu acho importante de destacar é essa busca do reequilíbrio. É claro que tudo isso é paulatino; tudo isso é gradual; são coisas que não ocorrem do dia para a noite, nem de uma maneira muito fácil e mágica. Mas, aos poucos, nós estamos reequilibrando a agenda dos anos 80 e 90, que era uma agenda estreitamente neoliberal. Eu li no jornal que o Samuel dizia, outro dia, que os acordos comerciais, modernos, restrigem a capacidade dos estados. Agora, o fato é que, nos anos 90, eles foram usados apenas para restringir a capacidade dos nossos estados e deixou livre a capacidade dos outros estados de continuarem a dar subsídios, de continuarem a fazer práticas distorcivas para o comércio internacional. O Roberto Azevedo viveu junto comigo, intensamente, a questão da EMBRAER e da Bombardier. A norma internacional era feita de tal maneira, e era interpretada de tal maneira que, aquilo que os países ricos podiam fazer era permitido, dentro de certos limites, mas aquilo que os países pobres podiam fazer não era permitido. Em outras palavras, é um pouco o que o Bernard Shaw dizia que a diferença entre o pobre e o rico, no sistema capitalista britânico do início do século XX, era que um dos dois podia dormir debaixo da ponte, se quisessem. Então, é um pouco a projeção disso.

Vou dar um exemplo rápido, em relação à Bombardier e à EMBRAER. Dar um subsídio na boca do caixa, como nós também fazíamos no passado, com pouca sofisticação, ou pelo menos eles interpretavam assim, é proibido. Agora, dar uma garantia de crédito, que tem uma influência no preço muitas vezes maior, era interpretado como sendo permitido. Hoje em dia, as interpretações também mudaram. Então, obviamente, a garantia de crédito do Brasil vale não sei quanto; mas a garantia de crédito dos Estados Unidos tem um valor muito maior; a garantia de crédito do Tesouro Americano ou do Tesouro Canadense têm um valor muito maior. Então, as regras aparentemente eram iguais, mas elas não seguiam o preceito de Rui Barbosa, elas não tratavam de maneira desigual os desiguais. Então, na OMC, nós estamos tentando reequilibrar

isso. Eu dei um exemplo que é algo que está sendo negociado, mas que aparece menos porque, na verdade, a negociação sobre o tema agrícola tomou maior vulto, mas as normas sobre subsídios em produtos industriais também estão sendo discutidas sob essa ótica no sentido de tentar evitar que elas sejam aplicadas, interpretadas e elaboradas de maneira distorcida com relação a nós.

Outra norma absurda do acordo de subsídios, sobre esse mesmo tema de créditos à exportação é no sentido de que, sobre as garantias de crédito, prevalecerão as normas que forem estabelecidas pela OCDE. Então, não só você aceitava as normas dos ricos, mas você aceitava que eles mudassem as normas e elas passavam a valer para você. Inclusive, em relação a qualquer noção básica de direito, isso é um absurdo porque você está assumindo obrigações indefinidas porque você não sabe qual é a norma e como eles vão mudar. Essas coisas todas estão em processo de mutação e de elaboração, mas é claro que o mais gritante em tudo isso são os subsídios agrícolas. Eu não vou entrar aqui nos números, mas todo mundo sabe que uma vaca européia tem uma renda per capita mais alta do que 2/3 da humanidade; o subsídio agrícola total é de mais ou menos 1 bilhão de dólares/dia, de modo que, às vezes, o que é dado com uma mão é tirado com a outra de uma maneira muito mais eficiente e isso justifica mais doações e, portanto, mais dependência. Mas essas coisas são as que estão em discussão agora. É evidente que os países ricos também só estão discutindo isso porque essas anomalias foram se tornando tão grandes que passaram a ser prejudiciais, se não para os setores que se beneficiam delas diretamente, para o conjunto da população. Por exemplo, quando o Brasil ganhou o caso do algodão contra os Estados Unidos, os jornais americanos diziam que nós sabíamos que os subsídios eram imorais. Hoje, nós sabemos que eles são ilegais. Então, esse é o trabalho. Portanto, terminar a Rodada de Doha é algo muito importante. Se vamos conseguir, ou não, eu não sei porque isso é complexo. Mas, o que eu posso dizer é que o Brasil nunca esteve tão dentro e tão influente numa negociação. É claro que o Brasil sempre foi um país respeitado pela capacidade dos nossos diplomatas que estiveram envolvidos nas nossas negociações. O Brasil sempre foi um país importante. Ninguém vai dizer que não. Mas, acho que nunca esteve numa posição tão central nas negociações e por um período longo de tempo. Portanto, há uma chance de conseguirmos um acordo razoável. Não sei se vamos conseguir.

Comparando com o que nós tivemos que enfrentar logo no início do governo, o pior acordo hoje será melhor do que o melhor acordo em Cancún, dados os parâmetros em que as coisas estavam colocadas. Para dar um exemplo, em Cancún, não se falava da eliminação total dos subsídios à exportação. Agora, já se fala, não só dessa eliminação total, mas tem data certa para acabar e uma data intermediária para terminar com parte substancial desses subsídios. Em Cancún, a idéia prevalecente sobre uma das múltiplas formas distorcivas de dar subsídios, e mesmo depois de Cancún, era limitar essa forma a 5% do PIB. Hoje, já é aceito que será, no máximo, 2,5%. Então, houve avanços notáveis em relação ao que existia naquela época. Isso não quer dizer que não haja riscos, possibilidades maiores ou menores, mas nós estamos chegando perto disso.

Eu acho que uma coisa extraordinária que aconteceu foi a criação do G-20. Outro dia, eu estava lendo um livro de geografia econômica, de um ano pré-Baccalauréat, e tinha uma parte sobre a geografia econômica do mundo em que se falava amplamente da OMC, do Brasil e do G-20, como algo que tinha mudado a forma de se negociar na OMC. Eu acho isso uma coisa extraordinária, no momento em que nós estamos vivendo hoje. Então, essa é uma das tarefas inacabadas.

Uma outra tarefa inacabada, que eu espero que possa ser acabada ainda dentro dos limites desse governo, é o Acordo da OMC. Se não terminar nesse governo, isso vai levar, no mínimo dois anos para ser retomado para valer. Então, nós temos que nos esforçar muito e todos sabem o esforço que o Presidente Lula tem feito conclamando os líderes a se envolverem pessoalmente. Nós chegamos a um ponto em que o Acordo da OMC é possível. Qualquer negociador hoje na OMC sabe o feitio básico do acordo. Pode haver alguma discordância, mais para cá ou mais para lá, mas não é uma coisa desproporcional. Nós estamos falando de coisas que estão dentro dos limites daquilo que é alcançável. Então, a nossa responsabilidade aumenta. Nós temos agora o chamado "Triângulo de Pascal Lamy", e temos que ver como se resolve essa questão dos subsídios americanos, a questão de acesso a mercados, basicamente, na União Européia e a questão de produtos industriais e serviços em países em desenvolvimento. Eu costumo dizer que nós aceitamos que é um triângulo, agora, não é um triângulo eqüilátero. É um triângulo em que há dois lados que são muito maiores do que o outro. Primeiro, nós já fizemos muito mais em serviços do que eles fizeram em agricultura. Segundo, nós podemos menos. As ordens de grandeza são totalmente diferentes.

Outra tarefa inacabada, falando ainda do multilateralismo, é a Reforma das Nações Unidas. A Reforma das Nações Unidas teve até um andamento importante em alguns temas. O Conselho de Direitos Humanos é algo importante, sobretudo, porque dá um relevo maior. Ele passará a responder diretamente à Assembléia Geral e, no futuro, pode ser um Conselho como órgão principal da Carta. Eu acho que isso é importante porque essa questão de direitos humanos faz parte da visão que o Brasil tem do mundo e a ênfase nesse tema é importante. Houve a criação da Comissão de Reconstrução da Paz. É uma Comissão muito importante e é algo que o Brasil defendia. Nós passamos várias vezes pelo Conselho de Segurança. O Brasil foi o país, sendo não Membro Permanente, que mais vezes esteve no Conselho de Segurança das Nações Unidas até hoje, junto com o Japão. No tempo em que eu fui Embaixador na ONU, eu via certas questões que já tinham perdido qualquer conotação de ameaça à paz e segurança internacionais, mas que continuavam sendo discutidas no Conselho de Segurança. O dilema era complexo porque, ou você continuava discutindo essas questões no Conselho, ou elas desapareciam da agenda multilateral e passavam só para a agenda dos doadores, dos grandes países. Então, certos países, como o Haiti, Guiné Bissau, ou Timor, por exemplo, ficavam fora da agenda internacional. Então, a criação dessa Comissão de Reconstrução da Paz, embora não seja o ideal da maneira como está feita, mas ela aponta num sentido positivo da revitalização da consideração da temática econômico-social nos problemas de segurança. Eu acho que isso é algo muito importante e algo para o qual o Brasil contribuiu conceitualmente. Quando nós falávamos, por exemplo, na revitalização do Art. 65 da Carta da ONU, que era um artigo que preconizava a cooperação entre o Conselho de Segurança e o ECOSOC, isso era visto como algo estranho. Depois, o próprio Secretário-Geral tomou esse tema e isso resultou na criação dessa Comissão, que é muito importante. Acho que temas como o do Haiti, por exemplo, terão que continuar a preocupar a nossa democracia e a nossa política externa, mas eles não encontrarão uma solução adequada na plano multilateral, se esses temas não forem tratados também sob a ótica da reconstrução econômica e social.

Mas o que ficou faltando na Reforma da ONU, apesar de todos os passos positivos, foi o Conselho de Segurança. É evidente que o Conselho de Segurança é, de todos os órgãos, aquele em que as mudanças são mais complexas. Digamos que o Conselho de Segurança é o reduto em que a soberania nacional se expressa de maneira mais forte. Aqueles que têm

mais instrumentos para expressar sua soberania, muitas vezes, não querem dividir. E aqueles que não têm também temem que outros passem a ter uma posição de maior destaque. Agora, é um tema que evoluiu muito. A primeira vez que esse tema foi falado recentemente foi no Governo Sarney, quando o Embaixador Paulo Nogueira era Embaixador na ONU e terá certamente tido alguma influência no pronunciamento do Presidente Sarney que preconizava uma Reforma da ONU, com a inclusão de países como o Brasil, Índia etc. Na época, isso não colou porque não havia países ricos interessados. Mas, pouco depois, estourou a Guerra do Iraque, a primeira Guerra do Golfo e, como os americanos precisavam do apoio econômico da Alemanha e do Japão, passaram eles mesmo a preconizar uma reforma do Conselho de Segurança. Só que, naquela época, ela era pensada exclusivamente para a Alemanha e Japão. Muitas pessoas dizem: "Mas em 10 anos, foi só isso que vocês conseguiram?". A história se faz lentamente. Às vezes, ela tem momentos de aceleração, mas, em geral, são momentos muito conturbados. A própria Margaret Beckett disse que não se concebe uma reforma do Conselho de Segurança que não tenha países em desenvolvimento como Membros Permanentes. Ou não haverá reforma, ou ela será uma reforma totalmente diferente e ineficaz, ou ela vai ter países como a Índia, Brasil ou algum país africano como Membros Permanentes. Não há como escapar disso. E não somos nós que dizemos. A Alemanha e o Japão, quando quiseram criar o G-4 conosco e com a Índia, se colocaram no mesmo barco, digamos assim. No ano passado, houve uma grande aceleração das discussões, mas, evidentemente, numa questão complexa como essa, sempre há opositores, as regiões também estão um pouco divididas em relação ao tema e ainda não foi possível chegarmos a uma conclusão. Mas eu acho que isso é algo em que precisamos trabalhar e não podemos esmorecer.

Na época em que eu era Embaixador na ONU, eu falava com o Ministro Lampreia e ele me dizia: "Mas, Celso, isso algum dia vai sair?" E eu lhe respondi: "Felipe, isso aqui é como aquelas corridas de bicicleta que nós vemos em Olimpíadas, em que o corredor fica do lado outro, passando para lá, passando para cá e, de repente, acelera e chega à reta final". Nesse caso, é isso também. No ano passado, houve uma aceleração tremenda. É difícil você imaginar que o Ministro das Relações Exteriores da Alemanha, do Japão, do próprio Brasil, da Índia e de vários países africanos, num espaço de um mês, tenham se encontrado em três capitais diferentes, em torno desse tema. É porque parecia que uma solução era

eminente. Isso acabou não se concretizando, mas isso não quer dizer que não vá acontecer. Há várias coisas que são necessárias para que isso ocorra, mas acho que isso também iria além dos limites dessa conversa.

Como e já falei de OMC, da América do Sul e da ONU, eu queria fazer só uma referência breve a outros aspectos da política externa, que necessitarão de muitas ações de seguimento, como é o caso da nossa aproximação com a África. Houve uma aproximação extraordinária do Brasil com a África, no governo atual. O Brasil sempre teve uma política africana positiva, mas ela passou a ser ativa. A mesma coisa ocorreu com relação aos países árabes. Às vezes, eu gosto de citar números, não porque eu acho que a política seja uma coisa que deva ser puramente mercantil, mas é porque o comércio dá uma ilustração, às vezes parcial, mas pelo menos, fácil de mensurar. Então, quando as pessoas perguntam qual é o resultado prático, é que todos dizem que as exportações cresceram muito nos últimos anos. Mas, se nós fomos verificar para onde elas cresceram mais, foi para os países onde a política externa esteve mais ativa. Hoje, os países em desenvolvimento representam cerca de 53% a 54% das nossas exportações. Há relativamente pouco tempo, eles representavam 46%. Então, houve uma mudança grande num período relativamente curto.

Muitas pessoas perguntam por que é que Estados Unidos e União Européia não foram uma prioridade. Nós temos que ver que as questões que estavam colocadas com a União Européia e os Estados Unidos eram mais complexas. No caso dos Estados Unidos, tem a questão da ALCA, que é muito mais complexa. Com a União Européia, havia o Acordo do Mercosul com a União Européia, que continuamos discutindo. Além disso, eu gostaria de ressaltar dois aspectos. Primeiro, não é que o Brasil não tenha que fazer mais negócios com os Estados Unidos ou com a União Européia. É claro que tem. Mas as rotas são mais ou menos conhecidas. São caminhos que as pessoas podem aprofundar, melhorar, pavimentar melhor, mas tem uma rota. Enquanto que, no caso desses outros países, nem o Brasil olhava para o mundo árabe, nem o mundo árabe olhava para o Brasil ou para a América do Sul.

A primeira vez que eu fui, a pedido do Presidente Lula, fazer uma missão em vários países árabes, em meados de 2004, falar da Cúpula da América do Sul com Países Árabes, eu frequentemente ouvia a pergunta: "Mas, por que essa Cúpula?". E eu tinha que explicar que no Brasil havia uma população grande de origem árabe, que havia um potencial de negócios, que a América do Sul estava se integrando e que havia oportunidade de

investimentos, enfim, uma série de coisas. Havia até uma certa desconfiança, na área do Golfo, por exemplo, como se nós estivéssemos procurando investimentos deles em dinheiro, sem dar nada em troca. Como se mostrássemos a bandeira e logo recebêssemos investimentos. Nós todos sabemos que as coisas não são simples dessa maneira. Mas, a pergunta era sempre essa: "Por que a Cúpula?". Passado um ano, já nas vésperas da Cúpula, quando nós tivemos uma reunião de Ministros das Relações Exteriores em Marrakesh, eu estava dando uma entrevista para uma jornalista egípcia, e ela me perguntou: "Por que não fizeram essa Cúpula antes?". Então, isso significava uma mudança de pensamento tão forte, que demonstrava a importância de se realizar essa reunião.

O Antonio Simões, que agora vai chefiar o Departamento de Energia, o que mostra que o Itamaraty tem uma visão de futuro e criou um Departamento de Energia, preparou uns quadrinhos muito úteis e eles mostram o crescimento espetacular do Brasil para esses países. Não é uma coisa insignificante. Se você somar hoje a África e os Países Árabes, você tem quase 10% das exportações brasileiras. Não é tão pouco. Se você retirar o petróleo, que pesa muito nas nossas importações, a África passa a ser responsável por 6% a 8% do nosso superávit comercial. Nós exportamos muito para a Nigéria, para a África do Sul e para os países árabes também. Isso tudo vai requerer um trabalho enorme de execução e equipar o Itamaraty de uma forma como ele nunca teve antes. É por isso que nós previmos agora uma ampliação de 400 diplomatas porque as tarefas são muito maiores. Se eu pegar qualquer ano no passado, mesmo o primeiro ano deste governo, para evitar comparações, se você considerar Presidentes, Primeiros-Ministros e Ministros de Relações Exteriores apenas, sem falar de outros Ministros, o número de visitantes estrangeiros foi por volta de 30. No ano passado, foram 104. Então, isso exige um equipamento novo. Esse volume brutal de exportações que temos tido tem ajudado a manter o crescimento brasileiro e também não é estranho as iniciativas que nós temos tomado.

Eu acho que há muitas outras coisas a fazer e não poderia falar aqui de todas elas, mas eu acho que as relações com a União Européia têm que ser pensadas com grande profundidade. Por exemplo, o Acordo Mercosul-União Européia acho que pode ser útil ao Mercosul como um todo e deve ser útil. Nós conseguimos no Acordo Mercosul-União Européia uma coisa muito importante porque nós colocamos o acordo dentro de um quadro conceitual aceitável. Por exemplo, em minha opinião, tudo o

que havia de mais negativo na ALCA e que estava presente também no Acordo Mercosul-União Européia, como por exemplo: a lista negativa e não lista positiva em matéria de serviços; disputa investidor/Estado em matéria de investimentos; normas de propriedade intelectual, que devem ser disciplinadas pela OMC, e que eram mais rígidas, em vez de mais flexíveis; tudo isso estava presente nessas duas negociações. Na negociação Mercosul-União Européia, nós conseguimos desbastar desses elementos. É claro que falta concluir as quantidades, mas a qualidade e o quadro conceitual básico foram definidos. No caso da ALCA, estamos um pouco mais atrasados. Fizemos um avanço naquela reunião de Miami e depois, por motivos vários, não foi possível prosseguir. No futuro, dentro de um quadro aceitável, acho que a gente pode discutir.

Eu acho que a ALCA ficou um pouco problemática porque os países que já assinaram acordos de livre comércio passam a ter uma postura extremamente agressiva porque já fizeram todas as concessões. Eles procuram duas coisas: primeiro, obter concessões nossas para o interesse deles. Mas, mais do que isso, eles querem mostrar para os seus públicos internos que eles fizeram certo. Isso dificulta a nossa negociação. É muito melhorar negociar diretamente com os Estados Unidos, seja Mercosul-Estados Unidos, ou negociar diretamente com a União Européia, como nós estamos fazendo na negociação Mercosul-União Européia. Mas essa é uma negociação que nós vamos ter que enfrentar em algum momento porque o mundo caminha num sentido em que você tem que trabalhar com capacidade de negociação, com firmeza, mas reconhecendo que é o mundo que vem aí. Se nós não fizermos isso, outros farão. Então, nós temos que fazer isso da melhor maneira possível, dentro dos nossos interesses e reequilibrando as coisas que estavam desequilibradas.

Outras coisas que eu acho que nós tínhamos que desenvolver com mais afinco no futuro - e a política externa pode ajudar nisso, embora não seja só uma tarefa da política externa - é a questão da nova geografia comercial. O Presidente Lula falou muito sobre isso. Eu acho que nós temos que ter uma nova geografia tecnológica. Nós temos que diversificar a nossa matriz tecnológica. Nós não podemos ficar dependentes, para vender um avião da EMBRAER para a Venezuela, ou para quem quer que seja, de uma licença que vem de um outro país. Você tem que diversificar. Nós temos que aumentar a nossa tecnologia, mas temos também que diversificar as nossas fontes.

Eu queria concluir dizendo que eu já fui Professor de Política Internacional. Ajudei a criar na UnB, que foi um dos primeiros Cursos de Relações Internacionais no Brasil, o Curso de Teoria das Relações Internacionais". Existia um Curso de Teoria Econômica, um Curso de Teoria Política, então, tinha que fazer um Curso de Teoria das Relações Internacionais I e II. Eu não tinha estudado nenhuma matéria com esse nome, mas eu fui criando as primeiras disciplinas. Depois, o curso evoluiu e, hoje em dia, está muito melhor. Mas eu costumava dizer que teoria e prática são coisas que caminham muito juntas e que uma não dispensa a outra. O político que está executando ações em determinado momento pode achar que se guia melhor pela intuição, que não precisa da teoria, e o teórico, às vezes, também tem algum desprezo pelas pessoas que estão no dia-a-dia manejando com fatos muito concretos. Agora, acho que nem um, nem outro, têm total razão. Certamente, a intuição das pessoas que estão na prática será tão melhor, quanto mais teoria elas tiverem. A intuição continuará a ser importante, a capacidade de jogar de cada um sempre existirá, mas quanto mais teoria tiver sido introjetada, mais ela terá condição de ter intuições corretas. É como um jogador de xadrez. Aquele jogador de xadrez que não tem imaginação não joga bem. Mas aquele que passou pelos manuais e tem imaginação, joga melhor. Quando eu estou falando de teoria, estou falando num sentido mais amplo, no sentido da discussão e do diálogo com a comunidade acadêmica, que é absolutamente fundamental.

É claro que eu não estou vivendo um momento que me permita teorizar e, chegará o momento em que eu tentarei resumir de maneira um pouco mais conceitual essas coisas que são observações que vou fazendo ao longo do trajeto. Mas eu queria cumprimentar o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que tem sido um entusiasta e praticante dessa interação com a comunidade acadêmica. O Embaixador Jeronimo Moscardo, que dirige a FUNAG, tem propiciado esses encontros. Eu queria cumprimentá-los e dizer que nós temos, cada vez mais, daqui até ao final do governo, e em futuros governos de quem quer que seja, aprofundar essa relação e utilizá-la mais efetivamente, não apenas como lugar de debate interessante, que terá uma repercussão de opinião pública - que é importante também porque é importante que a opinião pública participe dos debates - mas também sobre outros formatos, como um instrumento de refinamento da nossa visão das opções que se defrontam ao Brasil. São opções estratégicas, opções táticas para que, dessa maneira, possamos ter uma capacidade de influir mais nesse mundo que vem aí. Muito obrigado.

Negociações Comerciais Multilaterais - Nova Geografia

Roberto Carvalho de Azevêdo
Elio de Almeida Cardoso

I

As negociações comerciais multilaterais lançadas em Doha, no final de 2001, encontram-se suspensas. Os trabalhos foram paralisados a partir do impasse que se verificou na reunião ministerial do G-6 (Brasil, Estados Unidos, União Européia, Austrália, Índia e Japão), no dia 23 de julho de 2006, em Genebra. Naquela oportunidade, procurava-se acordar os contornos gerais das modalidades negociadoras que seriam aplicadas a agricultura e a bens industriais.

Os debates do encontro, presidido pelo Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, versariam inicialmente sobre os pilares agrícolas: *acesso a mercados* (fórmula para corte de tarifas, número e tratamento de produtos sensíveis e produtos especiais) e *apoio doméstico* (apoio à produção e comercialização, exceto os subsídios à exportação). Após uma primeira troca de impressões a propósito das ofertas sobre a mesa em *acesso a mercados,* os Estados Unidos recusaram-se a discutir as questões relativas a *apoio doméstico,* com o argumento de que seria insuficiente o nível de ambição demonstrado pelas demais partes, sobretudo União Européia e Índia, em *acesso a mercados*. Assim, as negociações sequer chegaram a abordar os temas relativos a bens industriais, área em que o Brasil e outros países em desenvolvimento são instados, pelos desenvolvidos, a fazer concessões em cortes tarifários.

A suspensão das negociações ocorreu em momento de crise da Rodada Doha. Os prazos, de um modo geral, não vinham sendo cumpridos. Apesar da intensificação dos trabalhos nos últimos meses, as posições negociadoras continuavam bastante distanciadas.

Embora, nas atuais circunstâncias, seja arriscado fazer quaisquer prognósticos sobre possíveis resultados que a Rodada Doha venha a produzir a serviço da causa do desenvolvimento, o que dependerá, antes

de mais nada, da retomada das negociações, o avanço mais importante diz respeito à mudança significativa no processo decisório do sistema multilateral de comércio. Este passou a contar com maior representatividade e participação de países em desenvolvimento. Trata-se de tendência que veio para ficar. Não há dúvidas de que existe agora uma nova geografia/configuração de forças nas negociações comerciais multilaterais.

II

Antes de tratar um pouco mais da atual conjuntura da mais atual conjuntura, cabe rememorar, muito brevemente, que o sistema multilateral de comércio foi concebido pelas grandes potências do bloco ocidental para reger o comércio internacional do pós-guerra. Por décadas, o GATT interessava e dizia respeito precipuamente aos países ricos[1]. Somente dois dispositivos do GATT estipulavam tratamento mais favorável e diferenciado aos países em desenvolvimento (a princípio, somente o Artigo XVIII e, depois, os Artigos da Parte IV do GATT), tidos em boa medida como declarações de boas intenções (*best endeavour clauses*).

Até a Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento não atuavam com protagonismo: o processo era sempre liderado pelas grandes potências comerciais. Com a transição GATT/OMC, passou a haver maior engajamento e participação dos países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio. Mas os países em desenvolvimento em grande medida não lograram auferir as vantagens que esperavam das sucessivas rodadas de negociações comerciais multilaterais. Além das tarifas para produtos de interesse exportador de países desenvolvidos terem sido reduzidas de modo muito mais pronunciado do que as tarifas para produtos de interesse de países em desenvolvimento[2], o comércio de produtos agrícolas, para mencionar o caso mais emblemático, ficou excluído do GATT, a fim de acomodar as políticas e interesses dos europeus e norte-americanos.

Desenvolveu-se, assim, uma estrutura que continua a padecer de desequilíbrios e debilidades, prejudicando sobretudo os mais pobres. A

[1] Hoekman, Bernard & Kostecki, Michel, *The Political Economy of the World Trading System - The WTO and Beyond,* Second Edition, Oxford, p. 385.

[2] Oyejide, T. Ademola, *Special and Differential Treatment* in *Development, Trade and the WTO,* edited by Hoekman, Mattoo and English, The World Bank, Washington D.C., p. 504.

agricultura é obviamente o caso mais flagrante. As regras aplicáveis ao comércio agrícola ainda não foram igualadas àquelas que disciplinam os produtos industriais. O terreno não foi nivelado. Subsídios que há décadas são proibidos para bens industriais continuam sendo permitidos no setor agrícola.

Conquanto o tema agrícola fosse central na Rodada Uruguai, o resultado ficou muito aquém das expectativas: o acordo que se alcançou foi uma espécie de "promessa para o futuro"[3]. No período que antecedeu Doha, a agenda de liberalização do comércio de bens agropecuários não somente havia estagnado, como também chegou em determinados momentos a sofrer reveses consideráveis.

Crescentemente reconhecidos, esses desafios levaram ao lançamento da Rodada Doha com um programa de trabalho para resolver alguns desses desequilíbrios[4]. A chamada Agenda da Doha para o Desenvolvimento deveria colocar pela primeira vez no cerne das negociações comerciais multilaterais as "necessidades e interesses" dos países em desenvolvimento[5]. Uma das questões essenciais seria corrigir as distorções históricas introduzidas no comércio agrícola pelos países com excedentes de capital e restaurá-las em bases mais eqüitativas, a fim de que países em desenvolvimento tenham acesso maior aos mercados dos países desenvolvidos.

Não se deve perder de vista que o propósito principal da rodada seria o de criar oportunidades econômicas e ajudar a tirar da pobreza um número estimado de 144 milhões de pessoas, segundo o Banco Mundial[6]. O mandato de Doha se insere nos grandes objetivos de erradicação da pobreza no mundo e da promoção do desenvolvimento econômico e social.

Para países em desenvolvimento como o nosso, que têm um agronegócio competitivo e com perspectivas reais de crescimento, o montante de quase um bilhão de dólares por dia que países ricos canalizam

---

[3] Jackson, John H., *The World Trading System - Law and Policy of International Economic Relations,* second edition, The MIT Press, p. 314.

[4] Stiglitz, Joseph E., *Globalization and its Discontents,* W.W. Norton & Company, New York, 2002.

[5] Trata-se do parágrafo 2 da Declaração Ministerial de Doha, adotada em 14/11/2001, documento WT/MIN(01)/DEC/1, disponível no sítio www.wto.org.

[6] Vale conferir matéria da revista The Economist, intitulada *The WTO under fire,* de 19/09/2003: "According to the World Bank, a successful Doha round could raise global income by more than $500 billion a year by 2015. Over 60% of that gain would go to poor countries, helping to pull 144m people out of poverty".

em subsídios para os seus fazendeiros causa verdadeira e genuína perplexidade.[7] A ênfase que o Brasil atribui à questão agrícola não se deve ao fato de que o país "redescobriu" sua vocação agrícola. O principal eixo das negociações para nós se justifica pela necessidade de eliminar distorções onde somos mais competitivos que os países desenvolvidos.

Em suma: a OMC não está em condições de seguir convivendo com esse "déficit agrícola". Da "quitação" dessa dívida agrícola dependerá o fortalecimento do sistema multilateral de comércio. Tendo por objetivo reforçar o papel da OMC, com base em regras mais justas e equilibradas, a diplomacia brasileira vem trabalhando ativamente para alcançar um resultado suficientemente ambicioso da Rodada Doha. Um desfecho que conduza a melhores oportunidades de acesso a mercados para os países em desenvolvimento e que lhes ofereça condições mais vantajosas para a sua participação no comércio internacional.

III

Foi justamente com o propósito de resolver as assimetrias entre agricultura e bens industriais que surgiu o G-20, iniciativa concebida e executada pelo Chanceler Celso Amorim. O passo inicial dizia respeito à alteração da negociação, levando-se em conta que os países em desenvolvimento - a maioria dos membros da OMC - eram até então marginalizados do processo decisório central. Um acerto entre os dois grandes às vésperas da reunião ministerial de Cancún (tentativa de revisitar o acordo Blair House da Rodada Uruguai) criou as condições para que, por iniciativa do Brasil, se configurasse uma influente aliança de países em desenvolvimento a qual naquele momento evitou um acordo que seria desastroso.

Não há dúvidas de que a criação do G-20 mudou o parâmetro negociador de Doha. Confira-se, por exemplo, o comentário de Jagdish Bhagwati, na revista *Foreign Affairs:* "*The central breakthrough at Cancún was the emergence of the G-20 [...] Cancún thus represented a triumph for developing countries, which suddenly gained recognition and a political stake in the negotiations.*"[8]

Pela primeira vez, a perpetuação das assimetrias foi questionada seriamente. O G-20 tornou-se "participante de primeira grandeza" nas

[7] Vide editorial do jornal The New York Times, intitulado *Memo to Poor Countries: Stand Fast,* publicado em 11/11/2005.

[8] Bhagwati, Jagdish, *From Seattle to Hong Kong,* Foreign Affairs, December 2005.

negociações agrícolas, para usar expressão do Embaixador Seixas Corrêa, e produziu, como resultado, uma mudança significativa da correlação de forças entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. É sempre bom lembrar que, nas rodadas comerciais anteriores, as grandes potências muitas vezes negociavam entre si de modo pouco transparente e "vendiam" seus acordos aos demais países como a única solução possível; os países em desenvolvimento, por sua vez, ficavam geralmente excluídos do processo decisório.

Após o impasse verificado em Cancún, o G-20 desempenhou papel fundamental na retomada das negociações, em bases mais equilibradas e consistentes, culminando com o "Pacote de Julho" de 2004, que relançou as discussões. Agora, neste momento de crise, o G-20 deve atuar no sentido de buscar aproximar posições e de angariar o impulso político necessário para a continuidade dos trabalhos e negociações da Rodada Doha. Os países em desenvolvimento precisam dar mostras inequívocas de mobilização e engajamento. Essa é a única forma de assegurar que a dimensão do desenvolvimento venha a ser efetivamente materializada.

Para tanto, é preciso avançar nos dois pilares agrícolas que propiciaram o impasse: *apoio doméstico* e *acesso a mercados*. Concluir a negociação das modalidades em agricultura é essencial para avançar nas demais frentes negociadoras. Além disso, não podemos perder os ganhos acumulados, como, por exemplo, o entendimento em Hong Kong sobre uma data final para a eliminação dos *subsídios à exportação*.

IV

Com a criação do G-20, a dinâmica das negociações tornou-se mais equilibrada. Nunca tivemos tanta visibilidade e transparência em uma rodada comercial multilateral. O Brasil, como coordenador do G-20, negocia de igual para igual com as grandes potências comerciais. O aumento do perfil de atuação brasileira na OMC somente foi possível em razão do grau de confiança que se estabeleceu com outros países em desenvolvimento, o que inclui parceiros da região, sobretudo do Mercosul, bem como Índia, África do Sul e outros.

Se nossa responsabilidade foi ampliada de maneira significativa, a questão que ainda se coloca diz respeito à maneira como queremos atuar. Será que gostaríamos de contentar-nos em ser um país periférico que se limita a associar-se às decisões tomadas por outros? Ou queremos ter voz

ativa e figurar no centro das deliberações internacionais? Se prevalecer a última alternativa - o que é desejável - precisamos calibrar os meios e fins e aparelhar-nos adequadamente. Para que possamos estar à altura das expectativas, convém contarmos com os recursos materiais e humanos necessários.

Não querer equipar a diplomacia brasileira para ocupar posições de destaque é retroceder no tempo. Por essas razões, não procedem as críticas que às vezes se têm feito com relação à ampliação nos quadros do Itamaraty e ao aumento de embaixadas. Note-se que o Brasil não tinha representação em nenhum dos países do Cotton-4 (Benin, Chade, Burquina Faso e Mali), grupo com o qual mantemos diálogo bastante fluido na OMC, sobretudo no contexto do litígio contra os subsídios norte-americanos à cotonicultura e no quadro de suas várias ramificações.

Esse tipo de carência e de limitação é inaceitável para um país que hoje exerce papel central nas conversações multilaterais de comércio. Para sermos capazes de mobilizar amplo contingente de opiniões, tem sido fundamental contar com o respaldo dos demais países em desenvolvimento, até porque os acordos que são alcançados no âmbito de grupo de composição restrita de países, como o G-6, precisam ser multilateralizados.

Com vistas à manutenção do equilíbrio na negociação, é preciso reforçar o sistema de alianças operacionais. Cabe ressaltar que em Hong Kong realizou-se, por inspiração brasileira, uma reunião histórica entre o G-20, os Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs), o Grupo Africano e outros agrupamentos, os quais aprovaram a primeira declaração conjunta da virtual totalidade dos países em desenvolvimento da OMC.

Esse exercício teve continuidade em julho de 2006, à margem do *green room* ministerial, em momento de crise da Rodada Doha. O comunicado conjunto que emanou dessa reunião não deixa de mostrar diversidade de interesses, mas também mostra união em torno de questões básicas como os subsídios agrícolas ("os resultados mais substantivos devem ser alcançados nas áreas em que existem as maiores distorções, em especial no que se refere a subsídios distorcivos de comércio em agricultura, que deslocam produtos de países em desenvolvimento e ameaçam os meios de subsistência de centenas de milhares de agricultores pobres") e o tema das assinaturas ("o sucesso da Rodada não pode depender primordialmente dos esforços de países em desenvolvimento. A maior contribuição deve vir dos países desenvolvidos, que precisam mostrar liderança nesse

processo. Os países em desenvolvimento estão preparados para contribuir de forma proporcional às suas capacidades e em linha com o Mandato").

V

Apesar da interrupção das negociações, o Brasil continua apostando na OMC. A opção pelo multilateralismo se fundamenta nos interesses permanentes que orientam nossa atuação externa. Não é de hoje que o país atribui prioridade máxima aos foros que definem e fazem valer o direito internacional, por se tratar de esferas que contribuem para a configuração de uma ordem internacional mais justa e que se contrapõem à lei do mais forte.

O sistema multilateral de comércio, mesmo com suas imperfeições, ainda é a melhor (se não a única) alternativa para promover as reformas necessárias no comércio mundial. Este enfrenta, como vimos, uma série de desafios e distorções que, por sua própria natureza, não seriam equacionados em negociações bilaterais ou regionais. Não seria realista, por exemplo, pensar hoje na possibilidade de discutir e encaminhar satisfatoriamente a questão dos subsídios agrícolas em esfera que não seja a multilateral. Não podemos nos enganar. O caminho da bilateralização não levará à correção das distorções históricas estabelecidas pelas economias mais ricas no comércio agrícola. As barreiras aos nossos produtos não são necessariamente tarifárias. Afora os subsídios distorcivos, vale lembrar que cabe à OMC tratar de questões horizontais como direitos antidumping, medidas compensatórias, créditos à exportação, barreiras sanitárias e fitossanitárias, entre outras.

É preciso enfatizar, assim, a vocação universal da OMC e o seu objetivo de organizar o comércio internacional em bases mais transparentes, previsíveis e equilibradas. Como um dos fundadores do GATT, o Brasil sempre teve interesse sistêmico pelas negociações comerciais multilaterais e tem participado e se beneficiado do sistema. Exemplo disso é o mecanismo de solução de controvérsias da OMC do qual o Brasil é um dos principais usuários, tendo obtido, recentemente, vitórias importantes, como nos casos do açúcar e do algodão. O fortalecimento da maquinaria dos contenciosos foi uma das grandes conquistas dos países em desenvolvimento ao final da Rodada Uruguai. Note-se que no caso do algodão, os resultados obtidos pelo Brasil contribuíram para o entendimento alcançado em Hong Kong sobre a eliminação de todas as formas de subsídios à exportação ainda em

2006, bem como sobre a redução dos subsídios domésticos distorcidos de maneira mais ambiciosa do que na fórmula geral aplicável aos demais produtos agrícolas. Nos litígios de interesse brasileiro, havendo base jurídica sólida e circunstâncias favoráveis, o Brasil não deixará de utilizar o mecanismo.

Por essas razões, interessa ao Brasil uma OMC cada vez mais aprimorada, que atenda aos interesses dos países em desenvolvimento. Em artigo na imprensa internacional, o Presidente Lula falou sobre "uma crescente conscientização de que os subsídios não são apenas imorais, mas também ilegais"[9], referindo-se a decisões tomadas pela OMC nos últimos anos, inclusive em resposta às demandas brasileiras.

Não é somente o Brasil que valoriza o sistema multilateral de comércio. Todos sabem que uma Organização fortalecida terá melhores condições de contribuir para uma ordem internacional mais justa e equilibrada. E todos querem que a Rodada Doha chegue a bom termo. Ninguém tem interesse em debilitar o marco regulatório da OMC.

Diante desse quadro, não estamos poupando esforços para buscar maneiras de superar o impasse e colocar as negociações de volta aos trilhos o quanto antes, levando-se em conta a necessidade de encontrar a convergência necessária e de chegar a um acordo ambicioso, equilibrado e que traga benefícios a todos, sobretudo aos países em desenvolvimento, de forma condizente com a nova geografia que se procura desenhar e consolidar no sistema multilateral de comércio.

[9] da Silva, Luiz Inácio Lula, *Time to get serious about agricultural subsidies,* artigo do Presidente da República publicado no jornal Internacional Herald Tribune, em 02/06/2006, e disponível no sítio www.mre.gov.br.

Novos Temas na Agenda Internacional e a posição brasileira: pobreza, pandemias e migrações

MARIANGELA REBUÁ DE ANDRADE SIMÕES*

Os três temas examinados neste trabalho - pobreza, pandemias e migrações - são tão antigos quanto a humanidade. Apesar disso, até a segunda metade do século XX, não freqüentavam a agenda política internacional de forma relevante.

O processo histórico que se desenvolveu após a Segunda Guerra Mundial - a criação das Nações Unidas e do sistema de Bretton Woods; a intensificação da descolonização; o aparecimento de novos atores da sociedade civil - deu consistência política a diversos problemas sociais latentes na realidade da vida dos povos. A maioria desses problemas restringia-se à esfera interna dos países.

Nas décadas de 1970 e 1980, assistiu-se à proliferação de movimentos sociais no nível internacional. Ao mesmo tempo, verificou-se a aceleração da transnacionalização do capitalismo vinculada ao processo de globalização da economia, ampliado após a derrocada do sistema comunista.

A partir de então, ocorreu uma intensificação do globalismo[1] em diversas áreas (ambiental, social, cultural, comunicações, etc.). Assim, na

* Mariangela Rebuá de Andrade Simões é Ministra da Carreira Diplomática e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Columbia, Nova York.

[1] NYE, Josephs.; DONAHUE, John D. (Ed.). *Governance in a Globalizing World.* Harrisonburg, Virginia: R. R. Donnelley and Sons, 2000. p. 3. Segundo o autor, "globalismo" significa o estado do mundo que envolve redes de interdependência dentro de distâncias transcontinentais. Segundo os autores, o processo de globalismo (redes de comunicação humanas transcontinentais) é milenar. Já o processo de globalização corresponde à intensificação do globalismo, antigo ou moderno. Nesse sentido, as relações mais "espessas" da globalização envolvem fluxos de longa distância que são amplos e contínuos e que afetam a vida de milhares de pessoas ao mesmo tempo. No mundo contemporâneo observa-se cada vez mais a intensificação do processo de globalismo (a densidade de redes de interdependência) com diferentes tipos de relacionamentos que se tornam mais aprofundados. Assim, atualmente, os efeitos de um acontecimento em uma região pode afetar uma outra mais distante de forma até mais pronunciada do que na origem. Assim, os autores chamam a atenção para a contínua competição que se instala entre, de um lado, a crescente complexidade e incertezas da interdependência e, de outro, os esforços dos

década de 1990, conforme apontam Nye e Keohane[2], a discussão sobre interdependência, tão comum na década de 70, deu lugar, nos anos 90, ao debate sobre a globalização.

Nesse sentido, o processo de globalização pode ser visto como versão ampliada da interdependência que ocorre em diversas áreas: na econômica (como resultado de consenso crescente a respeito do modelo econômico capitalista com a expansão do comércio internacional e da livre circulação de capitais); na política e social (que compreende maior democratização com a expansão da sociedade civil, a circulação de idéias, informações e de pessoas); na tecnológica (pela revolução nas tecnologias de informação e telecomunicação); e nas áreas ambiental e biológica (que incluem o movimento transfronteiriço de materiais e elementos diversos que afetam a saúde humana e o meio ambiente). Todos esses aspectos conferem ao processo de globalização atual características que desafiam o tratamento político desses assuntos não só no nível internacional, mas também no nacional, já que envolvem inúmeros atores econômicos, sociais, científicos, entre outros, que se interconectam em redes de informação instantânea e influenciam a opinião pública em todos os cantos do Planeta[3].

O avanço desequilibrado do atual processo de globalização trouxe à tona ou aprofundou problemas que demandam, sobretudo, vontade política para sua solução: aumento da pobreza e da desigualdade mundiais; dificuldade de acesso aos serviços básicos de saúde e de saneamento; intensificação do processo migratório, especialmente em condições precárias; aumento da degradação ambiental; necessidade de proteção e promoção dos direitos humanos, entre outros.

Todos esses assuntos, conhecidos, em princípio, como "novos temas", passaram a ocupar agenda internacional, sobretudo a partir dos anos 90, com a realização de diversas conferências temáticas na área social[4]. Alçaram, assim, à categoria de "temas globais" pelo seu aspecto

governos, dos mercados e outros no sentido de compreender e administrar tal crescente e complexo sistema altamente interconectado.

[2] *Idem,* pág. 1.

[3] SIMMONS, P. J.; OUDRAAT, Chantal de Jonge. *Managing Global Issues. Lessons Learned.* Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace Press, 2001. Segundo os autores, independentemente do tamanho do nosso globo, sempre houve assuntos globais - desde os campos dos caçadores de Átila até a Peste Negra dos colonizadores europeus na conquista da África. No entanto, o processo de globalização contemporânea é bem mais complexo, já que modifica a natureza política dos desafios que passam a exigir respostas que envolvem outros atores, além dos atores tradicionais.

[4] LINDGREN, Alves J. A. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências.* Brasília: IBRI, 2001, p. 31. De acordo com o autor, a "onda democratizante" que se

transfronteiriço, dentro das características do processo de globalização apontadas anteriormente.

Serão examinados, a seguir, os principais elementos da atual discussão internacional sobre pobreza, pandemias e migrações, bem como será focalizada a posição brasileira no tratamento desses assuntos.

Pobreza

A reflexão sobre pobreza[5], nos últimos cinqüenta anos, tem estado interligada, segundo José Amestoy Alonso à análise da fome[6],

espalhou pelo mundo, a partir dos anos 80, e intensificou-se no quadro da superação da guerra fria, além da expansão do processo de globalização, permitiu o fortalecimento da sociedade civil, que se tornou ator de influência na tomada de decisão dos governos em temas da agenda internacional, especialmente aqueles então chamados de "novos temas" e, posteriormente, conhecidos como "temas globais" - meio ambiente, direitos humanos, crescimento populacional, desenvolvendo social, assentamentos humanos, situação da mulher, entre outros, - até então subordinados às jurisdições nacionais.

[5] AMESTOY ALONSO, José. *Aproximación al estúdio del subdesarollo, globalización, pobreza y hambre em el mundo,* Murcia, Cartagena, Universidad Nacional de Educacion a Distancia (UNED), Centro Regional de la UNED, 2004, pags. 15,16. Segundo o autor, existem diversos conceitos de pobreza, sendo comum a distinção entre pobreza absoluta e relativa. O conceito mais usado nos estudos que analisam esta questão nos países desenvolvidos é o da pobreza relativa. No entanto, mostra-se necessário conhecer o outro conceito para evitar confusões. A pobreza absoluta define-se como a privação de determinados bens que são considerados essenciais para cobrir as necessidades básicas do ser humano, como a alimentação, a moradia e a vestimenta. Um dos principais problemas na sua quantificação é a dificuldade de definir essas necessidades básicas, bem como o fato de que estas variam conforme o lugar e o tempo.

Contudo, a pobreza é um conceito fundamentalmente relativo, porque, dependendo do lugar e de diversos fatores sociais, as necessidades das pessoas variam, assim como o tipo de vida considerado minimamente digno pela sociedade. A pobreza, entendida nestes termos, é alcançada quando a escassez de recursos não permite a plena integração dos indivíduos, quando supõe uma limitação para que determinados grupos participem em sociedade.

A distinção estabelecida por Amartya Sem (1998), Prêmio Nobel de Economia em 1988, entre baixa integração insuficiente é muito útil para compreender o conceito de pobreza relativa e a importância da consideração da diversidade humana.

Para qualificar a pobreza em um país, é preciso determinar previamente um limite ou fronteira. A linha da pobreza relativa costuma ser a metade da renda *per capita* média do país ou do gasto médio por pessoa. Ou seja, são considerados pobres aquelas pessoas cuja renda *per capita* não alcança este patamar. A linha da pobreza extrema geralmente é fixada como 25% da renda *per capita* média.

[6] Idem. Págs. 17 e 18. Pobreza e fome estão intimamente ligadas, sobretudo no mundo subdesenvolvido e em desenvolvimento. Segundo a FAO, mais de 20% da população mundial padece de desnutrição crônica, o que pode piorar com o crescimento demográfico. Esse problema é resultado de uma má distribuição de alimentos no mundo. Apesar do

do subdesenvolvimento e da globalização[7]. Buscam-se respostas e soluções apoiadas em diferentes escolas de interpretação[8].

Inúmeros esforços não só na área acadêmica, mas também na esfera política têm sido empreendidos, desde a década de 1960, para identificar possíveis formas de superação da pobreza[9].

No plano político, com a inauguração do diálogo Norte-Sul pela UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento) em 1964, buscou-se, sem sucesso, trabalhar para estabilizar os preços do comércio de matérias-primas, melhorar o acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia, promover o desenvolvimento industrial e

---

aumento da população, tem crescido a produção de alimentos por habitante nos países em desenvolvimento. Contudo, isso não quer dizer que esses alimentos estejam sendo distribuídos por toda população. Diariamente, morrem de fome ou miséria 80.000 pessoas (29 milhões e 200 mil morrem de fome ou miséria por ano), enquanto que 358 pessoas dispõem de capitais acumulados equivalentes aos 45% da humanidade).

As áreas com maiores problemas de desnutrição são a África subsaariana (37% da população); Ásia meridional (24%). Os dados sobre a fome mostram uma melhora devido ao progresso da China, Índia e Indonésia. Contudo, ainda mostram que 80 mil pessoas morrem de fome e miséria todos os dias; que 358 pessoas possuem 45% da riqueza mundial; e que 250 mil crianças estão no trabalho escravo, sendo importante ressaltar que o custo da erradicação do trabalho infantil é 7 vezes menor que o benefício angariado com o mesmo.

[7] AMESTOY ALONSO, José. *Aproximación al estúdio del subdesarollo, globalización, pobreza y hambre em el mundo,* Murcia, Cartagena, Universidad Nacional de Educacion a Distancia (UNED), Centro Regional de la UNED, 2004., p. 2.

[8] Segundo as escolas liberal e neoliberal, a pobreza (baixo PIB; baixa renda *per capita;* alto crescimento demográfico; alta taxa de mortalidade infantil; fome, etc.) pode ser superada, sobretudo, com crescimento econômico, que levará a atingir o nível de desenvolvimento dos países industrializados. Para a teoria Marxista, o subdesenvolvimento é, na verdade, a expressão do capitalismo periférico, pois os países desenvolvidos criaram mecanismos que fazem com que os países subdesenvolvidos continuem dependentes para complementar as necessidades das economias do "centro" (países desenvolvidos). Para a escola Marxista o subdesenvolvimento é um fenômeno moderno vinculado ao desenvolvimento do capitalismo moderno, a partir da metade do Século XIX.

[9] AMESTOY ALONSO, José. *Aproximación al estúdio del subdesarollo, globalización, pobreza y hambre em el mundo,* Murcia, Cartagena, Universidad Nacional de Educacion a Distancia (UNED), Centro Regional de la UNED, 2004, p. 4 - O autor faz referência à profusão de conferências, trabalhos, estudos e publicações sobre os problemas do Mundo Subdesenvolvido em diversas áreas do conhecimento como economia, sociologia, demografia, política e ciências sociais. Entre os autores mencionados: Josué de Castro (1962); G. Myrdal (1963. 1974); P. Bairoch (1975); R. Dumont (1965); Y. Lacoste (1978); P. Jalée (1973), etc. Refere-se, ainda, à contribuição da escola do "desenvolvimento desigual" (A. Emmanuel; A. Gunder Frank; S. Amin) - fins dos anos sessenta e começo dos setenta - que enfocava a relação entre as trocas comerciais desfavoráveis e a manutenção do subdesenvolvimento.

modificar a divisão internacional do trabalho. Apesar de todas essas iniciativas, ainda persistem grandes níveis de pobreza mundial e de desigualdades.

Entre as conferências sociais da década de noventa, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial (Cúpula de Copenhague), de 1995, foi o primeiro grande encontro internacional realizado a respeito do tema do desenvolvimento social. Trata-se de conceito que foi sendo cunhado ao longo das décadas de 1960 e 1970 no bojo do processo de descolonização e da agenda internacional sobre desenvolvimento que se tornou relevante a partir de então. A tendência à liberalização econômica verificada durante a década de 90 trouxe ao mesmo tempo, e como o outro lado da mesma moeda, a expansão do movimento da sociedade civil global em prol da inclusão da dimensão social nas políticas de ajuste estrutural em voga na época. A idéia de que as forças do mercado seriam capazes de promover automaticamente o desenvolvimento econômico nos países que aplicassem políticas de boa governança econômica, de liberalização dos mercados e de privatização da atividade econômica tem sido desafiada pelo aumento da pobreza mundial (28 milhões de pessoas, excluindo a China). Existem mais de 1 bilhão de pessoas no mundo (uma em cada cinco na Terra) que vivem com menos de um dólar por dia (dados do Banco Mundial[10]).

O conceito de desenvolvimento social que emergiu da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Cúpula de Copenhague) revelou-se a mais inclusiva tentativa de captar o significado do desenvolvimento. De acordo com a agenda de Copenhague, o crescimento econômico deve ser visto não como um fim em si mesmo, mas como o meio de se ampliar, proteger e atingir oportunidades para melhorar a qualidade de vida das gerações presentes e futuras. Para alcançar-se o desenvolvimento social deve-se, portanto, levar em conta várias dimensões interligadas - justiça social, coesão e integração sociais, emprego produtivo e o fortalecimento político de grupos sociais para a plena participação democrática.

Entre as principais contribuições da Cúpula de Copenhague merece relevo político o tratamento integrado dos desafios para alcançar o desenvolvimento, o que vinha sendo feito anteriormente de forma setorial e sem coordenação adequada. Setores como educação, saúde, trabalho, moradia, serviços sociais e previdência social eram considerados agregados estatísticos, sem serem analisados de maneira interativa. A Conferência de

[10] Banco Mundial (1993,1996,2001): *Informe sobre el Desarollo Mundial*

Copenhague teve o mérito de inserir na agenda multilateral mundial tal arcabouço integrado de tratamento dos temas sociais.

O documento emanado da segunda reunião, cinco anos depois, (Copenhague +5), inovou em relação à primeira reunião, pois fixou metas temporais para a erradicação da pobreza (diminuir pela metade o número de pobres até 2015), colocou na agenda o tema do "debt standstill" para países em crise financeira e referiu-se ao direito de acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, entre outros assuntos.

Ao chamar a atenção internacional para o desenvolvimento social, a agenda de Copenhague deu origem, mais tarde, à formulação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, indicadores mínimos para atingir o desenvolvimento social. A Cúpula para o Desenvolvimento Social teve, ainda, o mérito de reverter a tradicional dependência da agenda social em relação à econômica. A partir de então, o debate internacional tem focalizado igualmente as dimensões econômicas do desenvolvimento social.

Em Copenhague +5 ganharam relevo na retórica internacional temas como governabilidade, transparência, combate à corrupção, direitos trabalhistas, responsabilidade social das empresas, combate ao HIV-Aids, novas fontes de financiamento para o desenvolvimento social e, não menos importante, o tratamento dos efeitos sociais da globalização. A disponibilidade de recursos financeiros capazes de gerar investimentos que facilitem o desenvolvimento social revela-se, como se sabe, outro desafio ainda a ser atingido de forma adequada.

Outro ponto que tem freqüentado a agenda internacional diz respeito ao crescimento da ameaça às liberdades civis como resultado da atual predominância dos interesses vinculados à segurança internacional. A agenda de Copenhague +5 garante o respeito aos direitos civis fundamentais.

A Cúpula do Milênio das Nações Unidas, ocorrida em setembro de 2000, reconheceu, entre suas prioridades, a necessidade de promoção do desenvolvimento e o combate à pobreza. Lançou a Declaração do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)[11] incluem 18 metas específicas e 48 indicadores. Emanados da Declaração do Milênio, firmada por 189 países

[11] Objetivos do Desenvolvimento do Milênio:
1. Erradicar a extrema pobreza e a fome: *Metas:*- Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015,a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia.
-Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.

por ocasião da Cúpula do Milênio, foram reafirmados pelo Consenso de Monterrey (março de 2002) e pela Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável (setembro de 2002). Representam hoje uma das principais estratégias pró-desenvolvimento do Sistema das Nações Unidas.

De acordo com o relatório do Desenvolvimento Humano de 2003[12], o enquadramento da parceria da Declaração do Milênio e do Consenso de Monterrey torna claro que a principal responsabilidade por atingir os Objetivos 1 a 7 é dos países em desenvolvimento. Comprometem-se esses países a mobilizar recursos internos para financiar programas ambiciosos e a pôr em prática reformas políticas para reforçar a governança econômica, para dar voz às pessoas pobres na tomada de decisão e para promover a democracia, os direitos humanos e a justiça social. Mas o consenso também é um pacto que compromete os países ricos - embora com base no

2. Atingir o Ensino Básico Universal: *Metas:*- Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.

3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres: *Metas:*- Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, a mais tardar até 2015.

4. Reduzir a mortalidade infantil: *Metas:*- Melhorar a saúde materna.

5. Melhorar a saúde materna: *Metas:*- Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.

6. Combater HIV/AIDS e outras doenças: *Metas:*- Até 2015, ter detido a propagação do HIV/AIDS e começado a invertera tendência atual. - Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.

7. Garantir a sustentabilidade ambiental: *Metas:*- Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais. -Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura. -Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento: *Metas:*- Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório. - Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. - Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. - Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo. - Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo. - Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento; em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.

[12] PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana.* MENSAGEM- Serviço de Recursos Editoriais, Ltda., Lisboa, 2003.

desempenho e não em direitos. O Pacto de Desenvolvimento do Milênio clarifica o papel decisivo dos países ricos refletido no Objetivo 8.

O mesmo relatório chama a atenção para a necessidade de atacar os constrangimentos estruturais, além dos esforços em nível nacional. Assim, há necessidade de apoio externo e de cooperação internacional, sobretudo para os países mais pobres. Os países mais pobres não têm os recursos necessários para atingir os limiares críticos em infra-estrutura, educação e saúde. Não têm recursos, por exemplo, para investir na agricultura e na produção industrial em pequena escala para melhorar a produtividade dos operários. Os países ricos prometeram ações em várias frentes, não só na Cúpula de Monterrey sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, em março de 2002, e na de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2002. Em Doha, Catar, em novembro de 2001, os Ministros do comércio prometeram tornar os interesses dos países pobres fulcrais no seu trabalho sobre o sistema comercial multilateral.

Em seu relatório intitulado "Uma Liberdade Mais Ampla: Rumo ao Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos" (publicado em 21/03/05), o Secretário-Geral da ONU, trata em sua Parte II - "Freedom from Want" - da implementação dos ODM. Entende o Secretário-Geral que falta ainda muito para serem atingidos os ODM e focaliza sua implementação nos países mais pobres.

Cinco anos após a Cúpula do Milênio, as Nações Unidas[13] reconhecem que os ODM proporcionaram um ponto focal para a preocupação internacional, colocando em relevo o desenvolvimento e a luta contra a pobreza na agenda internacional, após uma década em que os programas e projetos das instituições internacionais inspiravam-se, sobretudo, na crença de que as forças do mercado colocariam todos os países pobres em rota de crescimento auto-sustentado. De maneira geral, a pobreza diminuiu (considerando-se o crescimento chinês). Desde 1990, mais de 130 milhões de pessoas escaparam da pobreza extrema[14]. No entanto, de acordo com o PNUD, em 2003, 18 países com uma população conjunta de 460 milhões de pessoas tiveram resultados mais baixos no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do que em 1990 - o que significa um retrocesso.

[13] PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - *Relatório do Desenvolvimento Humano 2005: Cooperação Internacional numa Encruzilhada. Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desigual.* ANA PAULA FARIA EDITORA, Unipessoal, Ltda., Lisboa, 2005.
[14] *Idem,* pág. 16, resumo.

Persistem e ampliam-se as desigualdades. O Relatório do Desenvolvimento Humano de 2005[15] reconhece que a maioria dos países não atingirá a maior parte parte dos ODM e que a promessa feita aos pobres do mundo na Cúpula do Milênio ainda não se cumpriu. Aponta o documento que os 500 indivíduos mais ricos do mundo têm um rendimento conjunto maior do que o rendimento das 416 milhões de pessoas mais pobres[16]. Os 2,5 bilhões de pessoas que vivem com menos de 2 dólares por dia - 40% da população mundial - representam 5% do rendimento mundial. Os 10% mais ricos, que vivem em quase todos em países desenvolvidos, detêm 54%[17] do rendimento total. A desigualdade de rendimento tem aumentado nos países que representam mais de 80% da população mundial. Evidentemente, as desigualdades[18] socioeconômicas impedem o alcance da justiça social e do desenvolvimento[19].

Por esse motivo, o combate mundial à pobreza está estreitamente vinculado à vontade política internacional de implementar, de fato, as promessas e as idéias que, há décadas, freqüentam as discussões em diversos foros. No mesmo Relatório do Desenvolvimento Humano de 2005[20], ressalta-se a existência de um desequilíbrio continuado das responsabilidades e obrigações. Aos receptores da ajuda internacional são exigidas estreitas condicionalidades, constantemente monitoradas pelos organismos internacionais responsáveis. Em contrapartida, os países ricos comprometem-se de forma vaga nos diversos documentos internacionais emanados das reuniões sobre o assunto.

O Oitavo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio tem relação direta com o sistema internacional, pois prevê o estabelecimento de

---

[15] *Idem,* pág. 14, resumo.

[16] *Idem,* pág. 22, resumo.

[17] *Idem.*

[18] AMESTOY ALONSO, José. *Aproximación al estúdio del subdesarollo, globalización, pobreza y hambre em el mundo,* Murcia, Cartagena, Universidad Nacional de Educacion a Distancia (UNED), Centro Regional de la UNED, 2004., p. 16. Segundo o autor, a desigualdade e a pobreza estão estreitamente ligadas. A pobreza, como problema social, existirá enquanto persistam as desigualdades. Por esse motivo, faz-se necessária, para a redução das desigualdades, ampliar o acesso à educação, à saúde, à moradia, à justiça, à informação, entre outras.

[19] United Nations. *Report on the World Social Situation 2005*. United Nations publication, 2005. New York.

[20] PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - *Relatório do Desenvolvimento Humano 2005: Cooperação Internacional numa Encruzilhada. Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desigual.* ANA PAULA FARIA EDITORA, Unipessoal, Ltda., Lisboa, 2005, pág. 31, resumo.

uma parceria global para o desenvolvimento com metas e indicadores destinados sobretudo aos países desenvolvidos. Propõem-se ações para auxiliar os países em desenvolvimento a superarem restrições estruturais que impedem a superação da pobreza e o crescimento econômico. Exige o comprometimento dos países mais ricos para ajudar os mais pobres a vencerem as armadilhas de pobreza, incluindo as tarifas e subsídios de países ricos que reduzem o acesso das exportações dos países em desenvolvimento aos seus mercados; patentes restritivas que impedem o acesso à tecnologia; e a dívida, insustentável, para com os governos dos países ricos e instituições multilaterais.

Trata-se, assim, de objetivo fundamental para alcançar as metas dos demais Objetivos do Milênio. Nesse sentido, tal parceria procura direcionar mais recursos para atividades produtivas e, também, promover um ambiente que garanta investimentos em capital físico e humano, premissas básicas para o desenvolvimento econômico sustentado.

O Brasil caminha na direção do cumprimento da maioria do Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Estão praticamente alcançadas as metas 1 e 2, de redução à metade da pobreza e da fome; a meta 3, de garantir que todas as crianças de ambos os sexos terminem o ensino básico; e a meta 4 de eliminar as disparidades entre os sexos no acesso a todos os níveis de ensino. Há, ainda, esforço a ser empreendido para serem alcançadas satisfatoriamente as seguintes metas: 5 (reduzir a mortalidade infantil em 2/3 até 2015); 6 (reduzir em 3/4 a taxa de mortalidade materna); e 10 (reduzir pela metade, até 2015 a proporção da população sem acesso permanente à água potável).

O Brasil tem defendido que a cooperação internacional poderá facilitar o cumprimento das metas estabelecidas. Para tanto, é necessário que sejam envidados esforços por todos os países, em particular os de maior desenvolvimento, para que ocorra substancial aumento de recursos destinados à cooperação técnica e financeira internacional. O Brasil, apesar de suas limitações econômicas, tem empreendido iniciativas de cooperação Sul-Sul com o objetivo de estabelecer novos mecanismos de parceria, com soluções criativas. Foi lançada em Nova York, em 20 de setembro de 2004, a "Ação contra a Fome e a Pobreza", iniciativa do Brasil, juntamente com os Presidentes da França, do Chile e do Governo da Espanha, com o apoio do Secretário-Geral da ONU, durante a 59ª Assembléia Geral das Nações Unidas. O Brasil, por meio dessa iniciativa, em parceria com países

desenvolvidos e em desenvolvimento. A declaração de Nova York, emanada da reunião, contou com o apoio de mais de cem países e exorta a comunidade internacional a buscar formas inovadoras de financiamento ao desenvolvimento e combate à fome e à pobreza.

Os temas de segurança coletiva têm tido grande visibilidade na atual agenda internacional. Os países desenvolvidos, sobretudo, encaram o problema do ponto-de-vista das ameaças terroristas e do crime organizado. Entretanto, observa-se que a maioria dos conflitos atuais ocorre nos países pobres. A pobreza é fator de instabilidade interna e externa dos países, pois restringe as possibilidade de acesso a uma vida digna a milhões de seres humanos e, portanto, pode gerar violência.

O Brasil tem procurado atuar nos foros internacionais de forma a priorizar os temas relativos ao desenvolvimento econômico e social, no entendimento de que o combate à fome e à pobreza é fundamental para a manutenção da paz e da segurança no mundo.

Pandemias

A saúde é área de grande sensibilidade e relevância para o desenvolvimento social - a atenção à saúde da população é um dos elementos básicos para superação da pobreza e das desigualdades. O tema da saúde esteve presente em todas as conferências sociais da década de 1990. Continua a ocupar espaço crescente nas discussões internacionais.

No início do Século XX, o termo "saúde internacional" começou a ser mais empregado, especialmente nos Estados Unidos, cujo propósito inicial era o de transmitir para outros países experiências bem sucedidas da Comissão de Saúde daquele país.

Segundo Lee, Fustukian e Buse[21] a expressão "saúde internacional" refere-se a assuntos de saúde entre dois ou mais Estados. Implica a primazia do Estado e atores por ele definidos para lidar com o tema.

Já o termo "saúde global" que vem sendo utilizado, sobretudo a partir da década de 90, vincula-se, segundo os mesmos autores, ao processo de globalização ligado à mudança da natureza das interações humanas que redefinem essas interações em termos espaciais, temporais e cognitivos[22].

[21] Lee, Kelley, Buse, Kent; and Fustukian, Susanne- *Health Policy in a Globalising World.* Cambridge University Press, 2002, Cambridge. Pág. 4.
[22] *Idem,* pág. 6.

No que concerne à saúde, a "reterritorialização" das atividades humanas provoca impactos, tanto nas causas (determinantes) quanto nos efeitos (*status*) da saúde. Assim, os autores acima citados, chamam a atenção para o fato de que a globalização em todas as esferas (econômica, política, social, cultural, ambiental, tecnológica) está criando novos patamares de saúde humana e de doenças que extrapolam as fronteiras nacionais. Ao mesmo tempo em que surgem novas possibilidades de tratamento de doença, igualmente aparecem novos riscos que atravessam fronteiras na nova geografia da globalização (recursos financeiros; produção e comércio internacional; identidade cultural, etc.).

Em termos temporais, verifica-se, atualmente, uma aceleração dos determinantes e do *status* da saúde. Por exemplo, a rápida destruição do meio ambiente tem causado impactos na saúde humana. Além disso, a difusão acelerada de doenças além fronteiras tem dificultado o controle, já que elas reaparecem rapidamente em diferentes regiões do Planeta[23].

Já a dimensão cognitiva está associada a padrões de comportamento que legitimam a "geocultura" globalizada contemporânea[24]. Nesse sentido, os padrões de estilo de vida e dieta têm impacto direto sobre a saúde humana.

Todas essas características apontadas contribuem para que o tratamento dos temas de saúde global ocupem outras áreas, além da meramente médico-sanitária. Na realidade, as negociações internacionais na área da saúde vinculam-se igualmente a considerações econômico-comerciais, tecnológicas, entre outras.

Para Beck[25], a "sociedade do risco" é conseqüência do desenvolvimento científico e industrial que tem amplificado e aportado novos riscos e ameaças nunca antes verificados na humanidade. Apesar de se poder argumentar que a geração de riscos é processo intrínseco ao desenvolvimento da sociedade humana, no caso da sociedade pós-moderna, esses perigos e riscos, para o autor, não estão mais limitados nem no tempo (já que pode afetar as gerações futuras) nem no espaço (já que podem atravessar as fronteiras), tampouco se pode responsabilizar com precisão os que originaram eventuais danos. O risco, ao ser a contrapartida do progresso, tem-se amplificado com o desenvolvimento da sociedade industrial aliada à ciência, que passa a criar novos riscos para os já existentes. Trata-se, portanto, do desafio de lidar com o risco do risco.

[23] *Idem,* pág. 8.
[24] *Idem,*págs. 8 e 9.
[25] BECK, Urich. *Risk society: towards a new modernity.* London: SAGE Publications, 1992.

Nos países em desenvolvimento, sobretudo os mais pobres, esses riscos amplificam-se, já que não dispõem de recursos financeiros, humanos e tecnológicos suficientes para prevenir e tratar adequadamente as doenças. Assim, na área de saúde, os países em desenvolvimento estão em desvantagem no processo de globalização, uma vez que, quanto maior a pobreza, mais vulneráveis se encontram esses países para fazer face aos desafios de novas doenças.

A saúde ocupa espaço prioritário na agenda global. Boa parte das iniciativas dos países ricos para alívio da pobreza global está ligada à saúde. Dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, cinco estão diretamente ou indiretamente ligados à saúde. Na reunião de Davos de 2006 deu-se especial atenção aos temas da saúde, tais como a expansão da gripe aviária e o lançamento do "Plano Global para Deter a Tuberculose".

O conceito moderno de *pandemia* é o de uma epidemia de grandes proporções, que se espalha para vários países e para mais de um continente. Exemplo clássico é o da chamada "gripe espanhola", que se seguiu à 1ª Guerra Mundial, nos anos de 1918-1919, causando a morte de cerca de 20 milhões de pessoas em todo o mundo[26]. Nesse sentido, as doenças infecto-contagiosas são exemplo de tipo de doenças que têm se desenvolvido, atualmente, nos aspectos espaciais e temporais da globalização descritos anteriormente. Já as doenças não transmissíveis, especialmente aquelas ligadas ao estilo de vida e dieta, vinculam-se à mudanças cognitivas da atual civilização.

O Regulamento Sanitário Internacional de 2005[27] é o mais recente regime internacional destinado a prevenir a propagação de enfermidades. Trata-se de instrumento internacional juridicamente vinculante, que prescreve

---

[26] A palavra *pandemia,* de origem grega (prefixo neutro *pan* + *demos,* povo), foi empregada pela primeira vez por Platão, em seu livro *Das Leis.* Platão usou-a no sentido genérico, referindo-se a qualquer acontecimento capaz de alcançar toda a população. A palavra foi empregada por Aristóteles com o mesmo sentido. Galeno utilizou o adjetivo *pandêmico* para referir-se a doenças epidêmicas de ampla difusão. A incorporação definitiva do termo *pandemia* ao glossário médico firmou-se a partir do século XVIII, quando foi registrada, em 1771, em francês, no "Dictionnaire universel français et latin", de Trévoux. Em português, o vocábulo foi dicionarizado como termo médico por Domingos Vieira, em 1873.

[27] As origens do RSI remontam ao século XIX, quando as epidemias de cólera ocorridas entre 1830 e 1847 contribuíram para intensificar a atividade diplomática relacionada às doenças infecciosas, bem como para promover a cooperação multilateral em saúde pública. Como resultado, foi realizada em 1851, em Paris, a I Conferência Sanitária Internacional. Em 1951, os Estados-Membros da Organização Mundial da Saúde (OMS) aprovaram o *International Sanitary Regulations,* que foi revisado em 1969, quando teve sua denominação alterada para *International Health Regulations.* Em 1973 e 1981 foram incorporadas outras

medidas a serem adotadas pelos Estados com o objetivo de prevenir a propagação transfronteiriça de doenças contagiosas. Essas medidas, para aplicação, por exemplo, em portos e aeroportos, visam a prevenir, proteger, controlar e fornecer resposta de saúde pública à propagação internacional de doenças, com o mínimo impacto no comércio e no tráfego internacional.

Serão tratadas, a seguir, as principais pandemias contemporâneas que têm tido relevo na agenda internacional de saúde.

HIV/Aids

A discussão internacional sobre HIV/Aids é exemplo relevante da intersetorialidade dos temas de saúde, pois abrange considerações de ordem econômica (acesso a medicamentos e licença compulsória de patentes); política (atuação de diversos grupos de interesse da sociedade civil); moral, cultural e religiosa (resistência de grupos conservadores com relação à utilização de preservativos e participação de grupos vulneráveis-homossexuais; transexuais; transgêneros; trabalhadores do sexo - nas políticas de prevenção e tratamento da doença).

pequenas alterações ao RSI 1969, que se encontra atualmente em vigor. Inicialmente, o RSI previa cooperação para a vigilância e controle de seis enfermidades graves - cólera, peste, febre amarela, varíola, febre recorrente e febre tifóide. Segundo o RSI 1969, permanecem como objeto de notificação compulsória apenas cólera, peste e febre amarela. Isso significa que sempre que forem diagnosticados casos de uma dessas doenças em seus territórios, os Estados estão obrigados a notificá-los à OMS. O reaparecimento de velhas epidemias, como a de cólera na América do Sul, e o aparecimento de novos agentes infecciosos, como a febre hemorrágica Ebola, na África, na década de 1990, levaram a Assembléia Mundial da Saúde a adotar, em 1995, a resolução WHA 48.13, pela qual foi solicitada a revisão do RSI. Em 2005, pela resolução WHA58.3, foi adotado o Regulamento revisado (RSI 2005), que entrará em vigor em junho de 2007. Negociado pelos Estados-Membros da OMS, o RSI 2005 estabelece regras que os países deverão seguir para aceder e comunicar emergências e riscos à saúde pública, bem como para responder às mesmas em tempo hábil. Em relação ao RSI 1969, que se aplicava somente a três doenças, o RSI 2005 foi expandido de forma a cobrir eventos de saúde pública, doenças novas e reemergentes, como a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) e a influenza humana causada por novos subtipos virais, bem como doenças atualmente em circulação, como a poliomielite por vírus selvagem. O RSI 2005 reconhece o papel direto e relevante da OMS na investigação e controle de surtos de epidemias, além de instar os países a construir, ou reforçar, a capacidade de seus sistemas de saúde para prevenir, proteger e controlar epidemias. A OMS tem colaborado com países e parceiros técnicos com vistas a garantir, a pedido dos interessados, o desenvolvimento de recursos humanos e de infra-estrutura necessários. Na 59ª Assembléia Mundial da Saúde, realizada em maio de 2006, os Estados-Membros concordaram em começar a implementar, em caráter voluntário, algumas das regras previstas pelo RSI 2005, relacionadas à prevenção, detecção e resposta à potencial pandemia de influenza humana.

A epidemia do HIV/Aids surgiu há 25 anos[28]. Nesse período, registraram-se 65 milhões de pessoas infectadas e mais de 25 milhões de óbitos[29]. Atualmente, existem 40 milhões de pessoas vivendo com HIV/Aids, sendo que 95% encontram-se nos países em desenvolvimento[30].

[28] No dia 5 de junho de 1981, o Relatório Semanal de Morbidez e Mortalidade do Centro para Controle e Prevenção de Doenças (CDC), dos Estados Unidos, registrou a estranha disseminação, entre homens homossexuais jovens e saudáveis de Nova York, Los Angeles e São Francisco, de um tipo raro e fatal de pneumonia que até então ocorria apenas em pacientes com câncer em estágios avançados. No ano seguinte já se sabia que a estranha doença, que destruía o sistema imunológico e deixava os pacientes vulneráveis à pneumonia e a outras enfermidades, não acometia apenas homossexuais, mas também usuários de drogas injetáveis e receptores de transfusão de sangue. Àquela altura, 14 países, entre os quais o Brasil, haviam relatado casos da doença, que viria a ser denominada Síndrome de Imuno-Deficiência Adquirida, mais conhecida pela sigla em inglês - AIDS. Anos depois, a análise da amostra de sangue de um homem banto morto no Congo, em 1959, de doença não-identificada, fez dele o primeiro caso confirmado de infecção pelo vírus HIV. Hoje, sabe-se que a epidemia de HIV/AIDS tem origem zoonótica, relacionada aos vírus HIV-1 e HIV-2, cada um dos quais possui diferentes subtipos. A pandemia está associada aos subtipos e formas recombinantes do grupo M do HIV-1. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), atualmente mais de 40 milhões de pessoas vivem com HIV/AIDS, das quais cerca de 2 milhões de crianças. Apesar do alarme inicial ter acontecido em um país desenvolvido, a maior quantidade de casos sempre foi registrada nos países em desenvolvimento.

[29] United Nations - General Assembly - A/60/736 - *Declaration of Commitment on HIV/AIDS: five years later. Reporto d the Secretary-General.* 24 March, 2006.

[30] Em 1986, os boletins da OMS e do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS) indicavam que a doença atingia entre 1 a 5% da população nos países da África Central; em Uganda, esse índice girava entre 5 e 10%. Segundo o último relatório do UNAIDS (2005), a África subsaariana concentra, atualmente, entre 23,8 e 28,9 milhões de infectados, o que representa 64% do total de casos de AIDS no mundo. Entre as mulheres, esse índice chega a 77%. Nessa região, onde apenas 2% dos infectados têm acesso a ARV, a AIDS isoladamente foi responsável pelo retrocesso de indicadores sociais como expectativa de vida e mortalidade infantil a níveis semelhantes aos do século XIX, o que gera situação de desigualdade inaceitável do ponto de vista ético, capaz de agravar a instabilidade regional e mundial. O relatório aponta que, embora tenha havido redução da incidência de AIDS em diversos grupos vulneráveis - jovens, trabalhadores do sexo, usuários de drogas injetáveis e homossexuais - em vários países ocidentais, o número de pessoas vivendo com HIV aumentou em todo o mundo, exceto no Caribe. Nessa região, a segunda mais afetada do mundo, o número manteve-se estável entre 2003 e 2005, com taxa de incidência entre 1,1 e 2,7% da população. No Haiti, 2 a 8% da população vive com HIV/AIDS. Na América Latina, as Guianas atingem uma taxa entre 1 e 2% no boletim de 1991 e superam os 2% nos boletins seguintes. Países como Venezuela, Brasil e Argentina têm índices entre 0,1 e 0,5% nos primeiros boletins e entre 0,5 e 1% em 2001. UNAIDS/OMS estimam que, na América Latina e Caribe, há 1,6 a 2,9 milhões de pessoas vivendo com HIV/AIDS; no sul e sudoeste da Ásia, entre 4,5 e 11 milhões de pessoas, com a maior incidência na Tailândia, Camboja e Índia. O relatório de 2005 destaca, ainda, o aumento acentuado de infecções pelo HIV no leste europeu e na Ásia Central, onde Rússia, Ucrânia e Estônia já tinham taxas em torno do 1% agora atingido pela média da região.

Ao longo desses 25 anos, a incidência do HIV/Aids em homossexuais masculinos vem decrescendo, com aumento percentual da transmissão heterossexual e por via sanguínea. Nessas duas categorias, a incidência em mulheres aumentou e já chega a 46% do total de infectados pelo HIV no mundo. Esse fenômeno é chamado pelos pesquisadores de "feminização" da doença e está relacionado à menor capacidade das mulheres de negociar sexo seguro com o parceiro, bem como, em muitos casos, à falta de acessoa serviços de saúde sexual e reprodutiva.

Na África Sub-Saariana, a Aids é a principal causa de morte prematura entre homens e mulheres na faixa etária de 15 a 59 anos. Além disso, há grande avanço da doença entre mulheres e crianças naquela região africana (57% das pessoas infectadas). É a região que apresenta o maior número de infectados no mundo (64% do total mundial).

O Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS) foi instituído em 1994, com o objetivo de promover e assegurar resposta coordenada das agências das Nações Unidas a essa enfermidade. A relevância e oportunidade de tal iniciativa foi reconhecida, em 2000, pela Declaração do Milênio, pela qual os países se comprometeram, entre outros temas, a estacionar e reverter a disseminação da epidemia de HIV/AIDS até 2015.

Em 2001, quando foi realizada a Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNGASS), ocorreu salto qualitativo na resposta à epidemia de HIV/Aids ao adotar-se estratégia internacional que reconhece a importância de incluir-se o tratamento como dimensão fundamental, juntamente com prevenção e assistência. A partir de então, pôde-se aumentar em quatro vezes o nível de financiamento para programas em países em desenvolvimento no período 2001-2005. Da mesma forma, o número de pessoas atendidas com tratamento anti-retroviral aumentou em cinco vezes[31].

Durante aquela sessão foi criado, com apoio do Brasil, o Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária. O País tem participado ativamente das reuniões de capitalização desse Fundo, para o qual contribui, no biênio 2003-4, com USD 100.000,00.

Em junho de 2006, foi realizada revisão de cinco anos da UNGASS (UNGASS +5). O desafio atual é garantir recursos adicionais que

[31] United Nations - General Assembly - A/60/736 - *Declaration of Commitment on HIV/AIDS: five years later. Reporto d the Secretary-General.* 24 March, 2006.

possibilitem o alcance da meta de prevenção, assistência e tratamento com acesso universal até 2010. Para tanto, é imprescindível a redução dos custos dos medicamentos anti-retrovirais.

Apesar dos avanços, em 2005, registrou-se o maior número de novos casos de infectados do que em qualquer outra época (4,9 milhões de pessoas). O Secretário-Geral das Nações Unidas, em relatório preparado para a UNGASS +5, dá ênfase à necessidade de ampliação dos programas de prevenção para se atingir, sobretudo, os grupos mais vulneráveis da população, e de estímulo aos serviços de prevenção contra a transmissão materno-infantil. Apesar da ênfase recair sobre a necessidade de expansão das estratégias de prevenção da doença - o que requer menor quantidade de recursos financeiros da comunidade internacional do que programas de tratamento - o documento reconhece a necessidade de aumento dos recursos financeiros disponíveis, a fim de atingir o sexto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, que visa estancar e reverter o alastramento da epidemia até 2015.

Segundo relatório do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS) e da Organização Mundial de Saúde (OMS) estima-se que, se não forem adotadas medidas preventivas como as que praticamente eliminaram dos países ricos a transmissão vertical (de mãe para filho), cerca de 1/3 das crianças nascidas de mulheres com Aids poderão contrair o vírus HIV em regiões como a África subsaariana. Em 2005, mais de 500 mil crianças morreram em todo o mundo em decorrência da Aids e mais de 2 milhões vivem atualmente com o vírus.

No documento final adotado na reunião da Cúpula do Milênio +5, em setembro de 2005, os países comprometeram-se a ampliar a prevenção, os cuidados e o tratamento para o HIV/Aids com o objetivo de se chegar, o mais próximo possível, da meta de acesso universal ao tratamento até 2010. No Comunicado de Gleneagles, em 2005, líderes do G8 expressaram seu firme apoio para trabalharem em direção a essa meta.

De acordo com o UNAIDS[32], prevê-se que, ao ritmo atual de expansão da doença e dadas as presentes condições, não será possível atingir o sexto Objetivo do Milênio até 2015. Assim, o UNAIDS aponta seis desafios principais a serem superados: financiamento para os planos nacionais de combate à Aids; aumento dos recursos financeiros nacionais e internacionais para atender às necessidades, capacitação de recursos

[32] UNAIDS - Programa conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS.

humanos; remoção de barreiras para o acesso aos medicamentos; promoção e proteção dos direitos humanos das pessoas portadoras de HIV/Aids, especialmente mulheres, crianças e grupos vulneráveis; e o estabelecimento de metas pelos países para aumentar a prevenção, o tratamento e os cuidados com vistas a atingir, o mais próximo possível o acesso universal até 2010. O nível de recursos financeiros necessários apontado pelo UNAIDS para atender às necessidades dos países em desenvolvimento (tanto os de renda média como os de menor renda) montará a aproximadamente 22.1 bilhões de dólares americanos em 2008. Atualmente, existe um déficit anual de 6 e 8 bilhões de dólares americanos, respectivamente, em 2006 e 2007.

O tratamento político do combate ao HIV/Aids nos foros internacionais conta com a participação de diferentes atores da sociedade civil, sobretudo representantes de grupos vulneráveis (homossexuais; transexuais; transgêneros; trabalhadores; trabalhadores do sexo; usuários de drogas) ao lado de países com agendas conservadoras. Países com políticas transparentes e realistas de combate à epidemia (como o Brasil, por exemplo), têm recebido apoio desses grupos vulneráveis na defesa da necessidade de utilização de preservativos para a prevenção; maior participação desses grupos na implementação de políticas nacionais de combate ao HIV/Aids; além da garantia do acesso universal à prevenção e ao tratamento. Em contrapartida, países conservadores e grupos religiosos têm dificultado as discussões internacionais sobre esses aspectos.

Com relação ao acesso universal e, especialmente ao acesso aos medicamentos anti-retrovirais para tratamento da doença, trava-se longo embate com empresas farmacêuticas multinacionais para reduzir o preço desses medicamentos e, até, serem objeto de licença compulsória, ao abrigo do artigo 6 Declaração de Doha sobre Saúde Pública. O acesso aos medicamentos a preços mais baixos, sobretudo nos países em desenvolvimento, tem sido componente importante da discussão internacional sobre saúde pública. No que se relaciona à implementação do Acordo dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), as discussões sobre acesso a medicamentos têm questionado a aplicação de patentes restritivas por um período de vinte anos, o que tem retardado a comercialização de medicamentos genéricos a preços mais baixos.

O Brasil tem participado ativamente das discussões internacionais sobre o combate ao HIV/Aids e defende posições de vanguarda no

tratamento do assunto, de forma transparente e realista. Do ponto de vista brasileiro, por exemplo, as chamadas políticas "ABC" (do inglês, "Abstinence" - abstinência, "Be faithful" - fidelidade e, em último caso, "Condom") de prevenção às DST/Aids, defendida em agendas conservadoras, não constituem política de saúde pública e devem ser vistas como uma opção individual. As formas de prevenção devem ter base científica.

A política nacional DST/AIDS implementada pelo Programa Nacional de DST/AIDS fundamenta-se na associação de prevenção, assistência e tratamento universal e gratuito, sob uma perspectiva de respeito aos direitos humanos. O êxito dessa política deve-se, particularmente, à garantia de acesso a medicamentos anti-retrovirais, principal responsável pelo aumento da sobrevida média após o início dos sintomas de cinco meses, na década de 1980, para 5 anos, em 1996[33], e pela redução do número de óbitos pela doença em 50%.

Quanto às populações vulneráveis, O Programa Nacional tem buscado reforçar a necessidade de atenção a esses grupos, pois se trata do segmento da população com menor acesso à prevenção e ao tratamento da doença. No entanto, o elevado custo dos medicamentos patenteados tem causado impacto na sustentabilidade do programa brasileiro[34].

Em 2005, havia cerca de 610.000 pessoas no País vivendo com a doença, das quais 160.000 encontram-se em tratamento, situação semelhante à dos países desenvolvidos. Nesse contexto, cabe lembrar que a estimativa do Banco Mundial de que o Brasil chegaria ao ano 2000 com um milhão e duzentas mil pessoas infectadas pelo HIV estava errada.[35]

---

[33] Depois da introdução da terapia combinada, a mortalidade pela doença diminuiu 40% e a incidência de doenças oportunistas, por sua vez, em 75%. Para alcançar esses resultados foi construída infra-estrutura apropriada, baseada em rede de serviços especializados em HIV/AIDS. A relação custo-benefício dessa iniciativa é significativa. Foi estimado que, caso aquelas medidas não tivessem sido adotadas, o Brasil teria gasto, até o final de 2002, USD 1,2 bilhões em internações e tratamento de infecções oportunistas. O investimento do país em anti-retrovirais quadruplicou desde 1997. Em 2005 foram gastos USD 370 milhões no tratamento de 170.000 pacientes. Contudo, enquanto os gastos com medicamentos genéricos de produção local diminuíram 8%, o total dispendido em drogas patenteadas aumentou 136% nos últimos quatro anos.

[34] Não só os remédios têm preço elevado por causa das patentes que os protegem da concorrência de livre mercado - a grande maioria dos reagentes e *kits* de diagnóstico também estão patenteados, o que explica o alto custo, igualmente, do monitoramento e do diagnóstico da doença.

[35] Depois da introdução da terapia combinada, a mortalidade pela doença diminuiu 40% e a incidência de doenças oportunistas, por sua vez, em 75%. Para alcançar esses resultados

O Relatório Anual da OMS de 2004 cita a experiência bem sucedida do Brasil, onde, com o tratamento, a expectativa de vida dos doentes passou de seis meses para pelo menos cinco anos. Esse protagonismo brasileiro tornou-se possível graças à combinação de vontade pública do setor público, da determinação e ativismo da sociedade civil e de ações de cooperação nacional e internacional[36]. O empenho interno com a bem sucedida implementação de um amplo programa de combate à AIDS tem servido de estímulo e cooperação com outros países em desenvolvimento[37].

---

foi construída infra-estrutura apropriada, baseada em rede de serviços especializados em HIV/AIDS. A relação custo-benefício dessa iniciativa é significativa. Foi estimado que, caso aquelas medidas não tivessem sido adotadas, o Brasil teria gasto, até o final de 2002, USD 1.2 bilhões em internações e tratamento de infecções oportunistas. O investimento do país em anti-retrovirais quadruplicou desde 1997. Em 2005 foram gastos USD 370 milhões no tratamento de 170.000 pacientes. Contudo, enquanto os gastos com medicamentos genéricos de produção local diminuíram 8%, o total dispendido em drogas patenteadas aumentou 136% nos últimos quatro anos.

[36] Durante a 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas, em 2003, o Brasil teve oportunidade de projetar a experiência positiva de sua política de acesso universal a medicamentos anti-retrovirais. A resolução A/RES/58/179: "*Access to medication in the context of pandemics such as HIV/AIDS, tuberculosis and malaria*" é fruto de iniciativa brasileira. O País passou a ocupar, a partir de 2005, a presidência do Conselho de Coordenação do Programa - PCB do UNAIDS, logo após ter ocupado sua vice-presidência. Nesse período, o Brasil apoiou e defendeu o estabelecimento de uma ação global voltada para a prevenção.

Com referência ao Fundo Global (FG) de Luta contra a Aids, Tuberculose e Malária, a participação brasileira tem sido intensa, desde sua criação. Nos dois primeiros anos, o País foi membro do Conselho do FG como representante da América Latina e do Caribe e continua participando dos debates na qualidade de membro integrante da delegação regional nas reuniões do Conselho.

[37] Em 1983, foi criado o Programa de DST/AIDS, e em 1985. A resposta brasileira ao HIV/AIDS estrutura-se pela combinação de ações de prevenção, com ênfase no uso de preservativos; assistência integral aos infectados; e tratamento universal, tudo isso sob perspectiva de respeito aos direitos humanos, combate à estigmatização e atenção às desigualdades de gênero. O Brasil mantém projetos de cooperação, com apoio de agências internacionais, DFID, GTZ e Fundação Ford, entre outros parceiros, com mais de 25 países da América Latina e África. Esses projetos envolvem particularmente as áreas de capacitação, treinamento de recursos humanos e doação de medicamentos anti-retrovirais genéricos. Tal ação responde ao ODM número 8 - fortalecimento de uma parceria internacional para o desenvolvimento. O Brasil desenvolve programas de cooperação técnica em HIV/AIDS com países africanos de língua portuguesa - os PALOPs - desde 1996. No final da década de 1990, foi iniciada cooperação com países africanos anglófonos. Atua, no nível latino-americano no âmbito do Grupo de Cooperação Técnica Horizontal da América Latina e do Caribe em HIV/AIDS - GCTH. O GCTH tem por objetivo ampliar a articulação política, bem como a implementação de projetos e programas de cooperação técnica intra-regional no âmbito do Grupo com vistas ao fortalecimento das respostas nacionais ao HIV/AIDS por meio de intercâmbio de

A atuação interna do Programa Nacional de DST/Aids com a participação de todos os atores sociais tem-se projetado para posicionar o País na vanguarda do debate político internacional. O Brasil tem atuado em conjunto com os atores da sociedade civil para garantir que os principais interesses dos países em desenvolvimento de acesso universal, respeito aos direito humanos e não discriminação estejam sempre presentes na pauta dos foros negociadores. A Declaração da UNGASS +5, adotada em junho de 2006, reflete esse compromisso, apesar de forte pressão conservadora contrária à inclusão desses pontos fundamentais.

Tendo em conta o avanço da doença nos países em desenvolvimento, é crucial, ainda, que se persista na mobilização internacional para a canalização de recursos adicionais para financiar os esforços de prevenção, cuidados e tratamento, e contribuir para a reversão do avanço da doença nos próximos anos[38].

"Gripe Aviária" e Influenza Humana

O tema da gripe aviária tem tido grande visibilidade na mídia internacional pela possibilidade de rápida propagação da doença em escala global. Pode afetar não só a saúde humana, mas também a economia e até

conhecimentos, experiências e tecnologias. O GCTH possibilitou implementar programas de cooperação horizontal com países da América Latina e do Caribe. Em 2001, foi criado o Programa de Cooperação Internacional para Outros Países em Desenvolvimento - PCI, com o intuito de promover a capacitação e a oferta de insumos (medicamentos anti-retrovirais produzidos nacionalmente por empresas públicas brasileiras) para o tratamento de 100 pessoas vivendo com aids em 7 países em desenvolvimento. Em 2004, ampliou-se a área de atuação do programa para incluir ações nos seguintes campos: articulação entre o Governo e a sociedade civil; direitos humanos; prevenção; transmissão materno-infantil; vigilância epidemiológica; entre outras, além da provisão do acesso universal ao tratamento com medicamentos ARV de primeira linha. Essa iniciativa, que recebeu em 2005 a denominação de "Laços Sul-Sul", inclui os seguintes países: Paraguai, Bolívia, Nicarágua, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor Leste. Além disso, o Brasil mantém projetos de cooperação triangular com Colômbia, El Salvador e República Dominicana, em parceria com a GTZ, e projetos com Peru, Equador, Nicarágua e Honduras, com o apoio do Departamento de Cooperação Internacional do Reino Unido, que permitem compartilhar as experiências desenvolvidas ao longo da história da epidemia no País.

[38] Exemplo disso é a recente criação da Central de Compra de Medicamentos (CICOM) ou "International Drug Purchase Facility". Essa iniciativa conjunta de Brasil, Chile, França e Noruega, insere-se no contexto da Ação Contra a Fome e a Pobreza, lançada pelas Nações Unidas em 2004. Tem por objetivo principal prover medicamentos, de forma continuada e previsível, para o tratamento de AIDS, tuberculose e malária em países pobres, por meio de taxação de viagens aéreas.

a estabilidade política de países mais vulneráveis. Está-se diante, novamente, de desafios globais cujo tratamento requer esforço concentrado de cooperação internacional.

No século XX, ocorreram quatro pandemias de influenza: a Gripe Espanhola de 1918, com impacto importante na mortalidade, a Gripe Asiática de 1957, a Gripe de Hong Kong de 1968 e a Gripe Russa de 1977. Essas três últimas tiveram impacto maior na morbidade do que na mortalidade, sendo esta última considerada uma "pandemia benigna", pelo baixo impacto na saúde das populações.

O termo "gripe aviária" (ou "influenza aviária") refere-se à infecção de aves por diferentes tipos de vírus da influenza que, após mutação, adquirem o potencial de contaminar outras espécies, particularmente suínos e humanos. Nestes, o vírus pode sofrer fenômenos de adaptação que tornam possível a transmissão direta, de pessoa a pessoa, o que caracteriza a situação de pandemia. Periodicamente, as mutações podem produzir uma cepa viral completamente nova, para a qual toda a população é susceptível, gerando condições para a ocorrência de uma epidemia em escala internacional, denominada pandemia. Geralmente, esse fenômeno acontece quando uma cepa, que originalmente só infectava animais, como aves, atravessa a barreira das espécies, passa a infectar diretamente os seres humanos e, posteriormente, adquire a capacidade de transmissão inter-humanos. Após mutação, o vírus pode causar uma "influenza humana".

Segundo a OMS, o vírus da influenza "A" H5N1, objeto de alerta internacional, foi detectado pela primeira vez em Hong Kong, em 1997. A partir de meados de 2003, vêm ocorrendo surtos de gripe aviária pelo H5N1 em aves domésticas, inicialmente no Sudeste asiático e em regiões da China. A partir de 2005, a doença estendeu-se à Rússia, Oriente Próximo, Europa e África. Segundo a OMS, a dispersão geográfica desses surtos aumenta o risco de aparecimento de novos casos em humanos[39].

Com relação à influenza humana, foram confirmados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), até 20 de junho de 2006, 228

[39] Essa situação configura um novo cenário para a emergência de uma cepa pandêmica. Existem duas possibilidades para que isto venha a acontecer: através da infecção sucessiva em humanos, esta cepa H5N1 pode adquirir condições biológicas para uma transmissão ampliada na população mundial; ou por meio de uma mistura de genes desta cepa aviária com genes de influenza humana, em um indivíduo duplamente infectado com cepa aviária e uma cepa humana, que poderá resultar em um novo vírus, ao qual parcela significativa da população mundial será susceptível.

casos de contaminação, com 130 óbitos. Os países afetados são Azerbaijão, Camboja, China, Djibouti, Egito, Indonésia, Iraque, Tailândia, Turquia e Vietnã. Todos os casos de contaminação humana parecem ter sido contraídos a partir de contato com aves doentes ou mortas, ou pelo contato indireto com as secreções dessas aves, situação epidemiológica que configura período de alerta pandêmico.

O Brasil tem participado ativamente do ciclo de conferências internacionais sobre gripe aviária, com destaque para o lançamento da Parceria Internacional sobre Influenza Aviária e Pandêmica (Washington DC, 6-6/10/05); o Encontro Internacional de Ministros da Saúde para Preparação para a Pandemia de Influenza (Ottawa, 24-25/10/05); a Reunião de Doadores organizada pelo Banco Mundial/ONU/OMS/OIE (Genebra, 7-9/11/05); e a Conferência Internacional de Compromisso (Pequim, 17-18/01/06). Nesta última reunião, os doadores comprometeram-se a contribuir com cerca de USD 1,9 bilhão para o enfrentamento da influenza aviária nos países em desenvolvimento, com prioridade para aqueles afetados e de alto risco. Instado por concertação de países sul-americanos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) comprometeu-se a destinar recursos para as necessidades dos países da América Latina, uma vez que a região não estava sendo contemplada nos planos de financiamento dos doadores.

Foram realizadas duas reuniões internacionais sobre o assunto no Brasil, que serviram para divulgar internacionalmente as medidas adotadas pelo País em relação à influenza aviária e à possível pandemia - o Seminário Internacional sobre a Pandemia de Influenza (Rio de Janeiro, 16-18/11/05); e a Conferência Hemisférica de Vigilância e Prevenção da Influenza Aviária (Brasília, 30/11 a 2/12/05), da qual emanou a "Declaração de Brasília", em que os países da região se comprometem a cooperar mutuamente e de forma integrada entre saúde animal e humana na preparação para a doença.

As discussões internacionais sobre gripe aviária e pandemia de influenza humana têm gerado coordenação entre os países, sobretudo para ações de caráter emergencial para evitar uma possível propagação da doença. Nesses encontros buscam-se elaborar estratégias de cooperação internacional para o enfrentamento da influenza aviária e humana, de forma a evitar a eclosão - ou minimizar os efeitos - de uma pandemia de influenza humana por vírus altamente patogênico.

Ainda estão sendo pesquisadas possíveis vacinas para o tratamento de uma eventual pandemia. Até o momento, apenas um medicamento

patenteado (*Tamiflu*) tem sido utilizado para o tratamento dos sintomas associados à influenza humana.

O debate sobre transferência de tecnologias para produção de vacinas nos países em desenvolvimento mais afetados é ainda incipiente. Da mesma forma, a disponibilidade de recursos financeiros para capacitação (adequação de laboratórios, treinamento, etc.) dos países em desenvolvimento tem tido como prioridade o atendimento de situações de emergência.

Do ponto de vista econômico, o Banco Mundial estima que uma pandemia de gripe aviária de alto impacto entre seres humanos custaria à economia internacional em torno de 3,1% do PIB mundial - o que significaria por volta de US$ 1,25 trilhões numa economia global com um PIB de aproximadamente US$ 40 trilhões.

O impacto sócio-econômico da rápida propagação da doença no setor avícola já é significativa. Além das aves contaminadas, milhões de outras têm sido abatidas preventivamente, perfazendo um total de aproximadamente 200 milhões. O consumo e o preço das aves declinou em todo o mundo. Na Itália, o consumo de carne de aves caiu 70% e na Índia, 25%. Brasil e Estados Unidos, que respondem por cerca de 70% do mercado exportador, registram quedas de 13% a 50% dos preços. Nos países em desenvolvimento mais afetados, as perdas para os produtores avícolas têm grande impacto na economia local.

Estão sendo elaborados planos de preparação para a pandemia de influenza nos níveis nacional e regional dentro de parâmetros preparados pela OMS, pela Organização Internacional de Epizootias (OIE) e pela Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO). Entre os principais objetivos destacam-se: transparência e rapidez na notificação de casos - confirmados e suspeitos - de contaminação pelo vírus H5N1; isolamento dos focos e abate preventivo de aves em áreas contaminadas; mecanismos de compensação financeira para os avicultores obrigados a abater suas criações; fortalecimento das estruturas de vigilância de saúde animal e humana; fomento de pesquisas voltadas para o desenvolvimento de vacinas e medicamentos antivirais; capacitação de recursos humanos e de infra-estrutura laboratorial e de assistência.

No âmbito do Mercosul, encontra-se em elaboração, em conjunto com a FAO, projeto emergencial de cooperação técnica que abrangerá, entre outras questões, o aperfeiçoamento do monitoramento e do diagnóstico laboratorial, bem como o desenvolvimento de planos de contingência na região.

Desde outubro de 2005, está em funcionamento, na esfera do Governo Federal, o Grupo Executivo Interministerial (multi-setorial) para o Enfrentamento da Pandemia de Influenza (GEI), com a finalidade de acompanhar e propor medidas emergenciais necessárias para a implementação do Plano de Contingência Brasileiro para a Pandemia de Influenza, com vistas à prevenção e ao controle da doença no território nacional.

Doenças não-transmissíveis

As doenças crônicas constituem, em todo o mundo, a principal causa de mortalidade e incapacidade, afetando cada vez mais tanto os países desenvolvidos quanto aqueles em desenvolvimento. Tal fato decorre de mudanças de hábitos alimentares, dos níveis de atividade física e do tabagismo, como resultado da industrialização, da urbanização, do desenvolvimento econômico e da globalização crescente do mercado de alimentos.

Trata-se, igualmente, de tema multi-setorial que envolve interesses econômicos e padrões culturais que, muitas vezes, ocupam pólos opostos nas discussões internacionais.

As doenças não-transmissíveis são responsáveis por cerca de 60% das mortes em escala mundial, das quais 66% ocorrem em países em desenvolvimento. Pequeno número de fatores de risco, de fácil prevenção, são responsáveis pela maior carga de doenças do mundo. Muitos desses fatores de risco, assim como as doenças propriamente ditas, se superpõem.

Doenças não transmissíveis, como diabetes, obesidade, câncer, doenças respiratórias e cardiovasculares são responsáveis por 59% das 57 milhões de mortes que ocorrem anualmente no mundo, e por 46% da carga global de doenças. Obesidade, hipertensão arterial, colesterol elevado, consumo de álcool e de tabaco, independentemente ou combinados, são as principais causas dessas doenças.

O diabetes mellitus, por exemplo, é considerado pela Federação Internacional de Diabetes como uma pandemia em crescimento. Para o ano de 2010, estima-se que o número de afetados chegue a 40 milhões, dos quais a metade na América Latina e Caribe. Entre as maiores dificuldades da região latino-americana, a Federação Internacional de Diabetes destaca o custo da medicação, em alguns países, e o escasso acesso à insulina e outros produtos relacionados ao controle desta doença, como seringas descartáveis e tiras reativas para o controle da glicemia.

Tendo em conta evidências científicas que demonstram que mudanças de hábitos alimentares e da atividade física têm grande influência sobre esses fatores de risco, a OMS adotou, em 2004, de acordo com a Resolução WHA 57.17, a Estratégia Global sobre Dieta, Atividade Física e Saúde, com o fim de traçar orientações para reduzir fatores de risco de doenças crônicas não-transmissíveis, que derivam de dietas não saudáveis e pouca ou nenhuma atividade física, por meio de ações de saúde pública e de medidas de promoção de saúde e prevenção de doenças. Buscou-se, ainda, encorajar o desenvolvimento, o fortalecimento e a implementação de políticas globais, regionais, nacionais e comunitárias e planos de ação para melhorar a qualidade das dietas e aumentar a atividade física, que sejam sustentáveis, amplas e envolvam ativamente todos os setores, incluindo a sociedade civil, movimentos sociais, setor privado e mídia.

Ficou patente nas negociações da Estratégia a divisão entre, de um lado, os interesses de produtores da indústria alimentícia e produtores de açúcar, e, de outro, as organizações não-governamentais e entidades na área de saúde. Após intenso debate interno e coordenação de posições com outros países do G-77, particularmente aqueles produtores de açúcar, o Brasil apoiou texto equilibrado que inclui, igualmente, menções à responsabilidade individual à opção por regimes alimentares saudáveis. Ou seja, o texto adotado equilibra as considerações de saúde pública com as escolhas individuais.

As negociações e a adoção da Estratégia refletiu a necessidade de equilíbrio no tratamento do tema, tendo em conta sua relevância para o País, tanto do ponto de vista da saúde, quanto do comércio. Assim, o documento da OMS não deve vir a ser utilizado como pretexto para medidas protecionistas ou práticas que distorçam o comércio internacional desses produtos.

Com relação à globalização da epidemia do tabaco, apontam-se diversos fatores com efeitos transfronteiriços que têm exacerbado sua propagação, entre os quais: a liberalização do comércio; propaganda, promoção e financiamento transnacionais de tabaco; e o movimento internacional de cigarros contrabandeados e falsificados.

Em 1999, durante a 52ª Assembléia Mundial da Saúde, foi adotada a Resolução 52.18 que deu início ao processo negociador para a elaboração da Convenção-Quadro para o Controle do Uso do Tabaco (*Framework Convention on Tobacco Control* - FCTC) - o primeiro tratado internacional de saúde pública. A FCTC foi adotada por unanimidade, após quatro anos em negociação, na 56ª Assembléia Mundial da Saúde, realizada em maio de 2003.

A FCTC representa mudança de paradigma, por desenvolver estratégia regulatória para uma substância causadora de dependência. O principal objetivo da Convenção é a redução do consumo do tabaco. O tratado fixa padrões internacionais para o controle do tabaco, com providências relacionadas à propaganda e ao patrocínio, à política de impostos e preços, à rotulagem, ao comércio ilícito e ao tabagismo passivo, dentre outras medidas. Não substitui as ações nacionais e locais para o controle do tabaco. Novamente, a FCTC constitui-se em mais um regime internacional na área de saúde que transcende este setor para ter implicações multisetoriais.

A maioria das medidas propostas pela FCTC submete-se à discrição das legislações nacionais e de acordo com as prioridades de políticas públicas dos Governos dos países Partes. Dessa maneira, a implementação da FCTC deverá adaptar-se às necessidades socio-econômicas internas dos países.

O Comitê Negociador da Convenção foi presidido pelo Embaixador Celso Amorim e, posteriormente, na fase final das negociações, pelo Embaixador Luiz Felipe de Seixas Correa. O papel protagônico brasileiro nas negociações da FCTC esteve sempre embasado na reconhecida efetividade da legislação brasileira de controle do tabaco, considerada exemplar pela OMS. Na verdade, a maioria dos dispositivos da FCTC já estão contemplados na legislação brasileira sobre o controle do uso do tabaco.

Em 2000, foi criada a Comissão Nacional para subsidiar a participação brasileira nas negociações, substituída, em agosto de 2003, pela Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CONICQ). O objetivo da CONICQ objetivo é o de articular a organização e a implementação de agenda governamental intersetorial para o cumprimento das obrigações da Convenção.

Por iniciativa do Brasil, foi criado, no âmbito da FCTC, Grupo de Estudos Inter-governamental para Diversificação da Cultura do Tabaco com o fim de buscar alternativas econômicas e sociais para os envolvidos na cultura do fumo. Dessa forma, serão estudadas alternativas capazes de atender aos diversos interesses dos fumicultores e da sociedade em geral.

Migrações

As assimetrias socioeconômicas com a ampliação das desigualdades entre países e regiões no nível internacional tem conferido complexidade ao fenômeno migratório contemporâneo que se caracteriza

pela intensidade e diversificação[40]. O desequilíbrio no processo de globalização tem aumentado o desemprego e a exclusão de países, sobretudo naqueles em desenvolvimento, dos ganhos advindos desse processo. A emigração é influenciada, portanto, pelas difíceis condições de existência nos países e regiões de origem do migrante: desemprego, crescimento demográfico, processo democrático, etc. Atualmente, estima-se que o número de migrantes no mundo monte a, aproximadamente, 190 milhões[41] - cerca de 2,9% da população mundial, tendo dobrado os últimos 25 anos.

O tema "migração internacional" apresenta caráter multidimensional, envolvendo ampla gama de questões: globalização do mercado de trabalho, direitos trabalhistas, grau de especialização do trabalhador migrante, impactos sobre o desenvolvimento econômico, remessa de recursos, importância da formação de comunidades de migrantes nos países de destino, migração irregular, tráfico humano, situação de grupos sociais mais vulneráveis, como mulheres e crianças, segurança e soberania nacionais, entre outros.

Atualmente, sobretudo após os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos, predomina na opinião pública mundial visão negativa da migração internacional. Tal posição tem acarretado restrições nas políticas migratórias dos países desenvolvidos. Entre os argumentos alegados mencionam-se: medo de uma "invasão migratória", riscos de desemprego para os trabalhadores autóctones, perda de identidade nacional e, ainda, o espectro do territorismo[42]. No debate político internacional, os países de destino têm buscado deslocar a responsabilidade para os países de origem pelas causas da emigração, com enfoque, sobretudo, na necessidade de governança interna dos países em desenvolvimento.

Com os recentes ataques terroristas, o tema migração vem sendo crescentemente associado a ameaças à segurança nacional. A preocupação com a segurança nacional não deve, contudo, servir de pretexto para violações sistemáticas de direitos humanos fundamentais e desrespeito aos direitos trabalhistas. Embora o Brasil defenda o direito de os países determinarem

[40] Marinucci, Roberto; Milesi, Rosita - *Migrações Internacionais Contemporâneas* - http://www.migrante.org.br.

[41] http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration_Chart/2006lttMig_wallchart.xls.

[42] Marinucci, Roberto; Milesi, Rosita - *Migrações Internacionais Contemporâneas* - http://www.migrante.org.br.

quem deve ou não permanecer em seu território, repudia qualquer política de repatriação em massa de migrantes e defende que os casos de expatriação ou expulsão devam ser analisados individualmente, à luz do direito internacional.

Apesar do aspecto multidimensional do tema migratório, o atual debate sobre migrações na agenda internacional tem sido dominado, sobretudo, por questões de gerenciamento do fluxo migratório e de segurança, temas de interesse dos países desenvolvidos de destino.

Não predomina, portanto, visão holística, capaz de identificar as oportunidades e os constrangimentos da atual dinâmica da globalização. Há necessidade de incluir nas discussões internacionais o reconhecimento da responsabilidade compartilhada entre os países de origem e destino. Para tanto, o Brasil tem defendido a necessidade de promover a cooperação e o melhor entendimento entre esses Estados. O controle da imigração deve ser feito de forma democrática, a fim, sobretudo, de proteger os direitos humanos e trabalhistas dos migrantes, a partir de sistema de cooperação entre os países.

O fenômeno migratório deve ser examinado, igualmente, nos seus aspectos positivos de promoção do desenvolvimento, tanto nos países de origem como de destino. Os primeiros se beneficiam do fluxo de remessa de recursos e, em muitos casos, do capital para investir ou as habilidades técnicas aprendidas no exterior que o emigrado traz consigo ao retornar ao seu país. Os países receptores se beneficiam de mão-de-obra a custo inferior, elevando sua produtividade e preenchendo hiatos no mercado de trabalho, além de ganhar maior dinamismo social, intelectual e cultural.

Para que tal visão holística seja possível, há vários aspectos relevantes, a seguir comentados, que devem ser levados em conta na discussão internacional para que sejam encontradas soluções negociadas de melhoria da condição dos migrantes.

O baixo crescimento demográfico nos países desenvolvidos (receptores de migrantes) tem atraído fluxos de imigrantes que, na maioria das vezes, são objeto de discriminação nas sociedades receptoras. Será necessário, portanto, promover a integração social dos migrantes - regularização da situação de permanência, moradia, respeito aos direitos humanos dos migrantes. Além disso, o migrante deve ser informado de seus direitos e obrigações, em particular no caso das mulheres e crianças.

Os migrantes em situação irregular têm, além disso, seus direitos humanos e trabalhistas desrespeitados. Independentemente da situação migratória do trabalhador, deve-se assegurar que seus direitos laborais

sejam respeitados e garantidos pelo Estado em que estes desempenham atividades produtivas.

A liberalização do mercado de bens, serviços e finanças que se intensificou nos últimos vinte anos não foi acompanhada da globalização do mercado de trabalho que tem sido objeto de barreiras. Cabe, portanto, buscar enquadrar os trabalhadores migrantes prestadores de serviços dentro dos benefícios assegurados ao mercado global de serviços.

O fenômeno do "brain drain" ou "fuga de cérebros" tem preocupado os países em desenvolvimento, que vêem contingentes expressivos de sua mão-de-obra qualificada serem deslocados para outros países. Os países receptores de migrantes adotam políticas restritivas nos sentido de admitir, mais facilmente, pessoas de alta qualificação e impor barreiras mais rigorosas à mão-de-obra menos qualificada. A diminuição da pobreza e melhoria das condições de vida nos países em desenvolvimento reduzirá o estimulado ao "brain drain".

Estão sendo implementados programas de migração temporária que oferecem opções flexíveis de cidadania, residência e garantias das contribuições de previdência social no país de origem. Embora tais soluções possam trazer vantagens para o migrante, não podem ser tratadas como a única forma de migração possível, sob pena de, novamente, ser tratado o fenômeno migratório sob ótica restritiva.

As remessas dos migrantes montaram, em 2004, a aproximadamente 225 bilhões de dólares americanos[43]. Constituem importante fonte de renda para muitos países em desenvolvimento, chegado, em alguns casos, a representar até 24% do PIB. Por esse motivo, o Brasil tem defendido a necessidade de redução do alto custo das remessas feitas pelos migrantes dos países de destino aos países de origem. Os migrantes, sobretudo aqueles em situação irregular, estão sujeitos a provedores de serviços de transferência que oferecem condições desfavoráveis de tarifas e de taxas de câmbio.

O Brasil vem trabalhando no âmbito do Grupo Técnico sobre Mecanismos Financeiros Inovadores, em parceria com os demais países promotores da "Ação contra a Fome e a Pobreza", em proposta de entendimento multilateral que visa a reduzir os custos e estimular o uso produtivo das remessas dos emigrantes.

[43] http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration_Chart/2006lttMig_wallchart.xls.

É necessário fortalecer o arcabouço jurídico internacional sobre migrações para proteger os direitos humanos e trabalhistas, de forma não-discriminatória. O sistema de direitos humanos existente no âmbito das Nações Unidas deve ser implementado adequadamente.

Nos foros regionais e globais nas questões referentes à migração internacional, o Brasil vem pautar sua ação na defesa de valores democráticos, de respeito ao direito internacional e aos direitos humanos e trabalhistas dos migrantes. O País defende abordagem que incorpore a natureza multidimensional do tema migratório e prioriza seu tratamento multilateral, a fim de que seja assegurada a democracia e a legitimidade do processo de criação de normas internacionais para esse fim.

Os três temas principais enfocados neste texto-pobreza, pandemias e migrações - apresentam semelhanças pela sua natureza global e multidimensional que desafiam seu tratamento internacional, uma vez que, pela característica interdependente, exigem que os atores internacionais busquem cooperar para encontrar soluções adequadas. Ou seja, esses temas afetam a todos, direta ou indiretamente, e, portanto, não podem ser tratados de acordo com os interesses de alguns, em detrimento dos demais.

Pobreza, Migrações e Pandemias*

EDUARDO L. G. RIOS-NETO**

I - INTRODUÇÃO

Este trabalho revisa os temas migrações internacionais, pobreza e pandemias, tendo em vista a formulação de políticas no nível nacional. Cada um dos três temas parece conter um conteúdo próprio e independente, mas há três razões para articular os três temas em um mesmo trabalho.

Em primeiro lugar, os três temas abordam questões no nível nacional que levam em conta, ao mesmo tempo, as questões interativas entre as nações. Estas interações estão associadas com o processo de globalização, desde o seu período mercantilista até a sua versão contemporânea. Em segundo lugar, cada tema associa-se ao debate acerca da ajuda externa e do papel da regulação multilateral de organismos internacionais. Finalmente, os três temas dependem do papel de instituições para a formulação de políticas e para a superação dos desafios impostos.

Este é um trabalho de revisão de literatura e de reunião de evidências históricas, que tem início com a discussão das questões centrais relativas à migração internacional, passando para o papel da geografia, desenvolvimento e pobreza, e culminando com uma discussão sobre as pandemias. Nos comentários finais discute-se cada um dos temas. Nas migrações internacionais, aponta-se para a importância da regulação interna do processo de emigração dos brasileiros e para uma perspectiva de acordos bilaterais migratórios. No caso da pobreza, a perspectiva regional aponta

* Trabalho apresentado na I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil no mundo que vêm aí (I CNPEPI), 6-7 de julho de 2006, Rio de Janeiro, RJ.

** Professor Titular da UFMG, Departamento de Demografia e Cedeplar; Presidente da CNPD – Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.

para os limites da ajuda externa, o papel das boas instituições e para a importância dos investimentos em saúde. Já no caso das pandemias, a cooperação internacional ajuda a prevenir e conter epidemias.

II - Migrações Internacionais

A questão da migração internacional poderia ser tratada no mesmo nível de generalidade do que os demais itens discutidos neste trabalho, mas o caráter relativamente novo da emigração de brasileiros no período recente faz com que o caso nacional seja tratado em relativo detalhe, antes de se discutir as tendências regionais e internacionais.

Historicamente, o Brasil sempre foi um país receptor de população, com mais ênfase no fluxo de italianos no final do século XIX e início do XX, representando, aproximadamente, 800 mil imigrantes. O fluxo de imigração japonesa correspondeu a, aproximadamente, 200 mil imigrantes na primeira metade do século XX. A população brasileira tornou-se aproximadamente "fechada" depois destas grandes ondas imigratórias, no período entre o pós-guerra e os anos 70, o que implica em dizer que o fluxo migratório líquido foi próximo a zero durante este período. Nos anos 80, o Brasil experimentou, pela primeira vez, uma mudança com sinal negativo no saldo migratório líquido, significando que o país deixou de ser majoritariamente de atração para passar a ser de expulsão.

As limitações de dados fazem com que seja muito difícil precisar a estimativa dos fluxos de imigração e emigração no Brasil. Com base no Censo Demográfico de 1991 e partir da aplicação de técnicas indiretas, Carvalho (1996) estimou que o saldo migratório líquido da população brasileira de 10 anos ou mais, nos anos 80, era negativo e em torno de 1,8 milhões de pessoas. Analisando a segunda metade dos anos 80, Carvalho diz que o saldo negativo estava em torno de 973 mil pessoas, sendo que mais da metade deste fluxo se originava dos estados da região sudeste. O fluxo de emigrantes apresentava um componente masculino maior, com 168 emigrantes do sexo masculino para cada 100 mulheres emigrantes.

O cálculo do saldo migratório para a década de 90 não havia sido feito até recentemente, devido a problemas de melhoria na cobertura do Censo Demográfico de 2000, em comparação com o Censo de 1991.

A produção técnica de documentos calculando o grau de cobertura dos dois censos acima referidos permitiu que Carvalho e Campos (2006) estimassem o saldo migratório líquido para os anos 90. As estimativas mostraram uma redução significativa do saldo migratório internacional, que continua negativo, mas passou a ser de 550 mil pessoas, 294 mil homens e 256 mil mulheres, entre aquelas pessoas com 10 anos ou mais de idade. Os autores sugerem que este declínio no saldo se deve, principalmente, a uma diminuição na saída de residentes no Brasil para o resto do mundo nos anos 90, uma vez que a entrada aumentou, mas não de forma significante. A informação sobre o local de residência 5 anos antes da realização do Censo permite dizer que cerca de 66 mil pessoas residiam no exterior em 1986 e no Brasil em 1991, sendo que este número sobe para apenas 143 mil pessoas que residiam no exterior em 1995 e no Brasil em 2000. Por outro lado, o fato do fluxo negativo ter diminuído entre as duas últimas décadas do século passado não significa que esta tendência persista na presente década. Esta é a grande questão colocada para debate em termos de números. Conclui-se que, a despeito do arrefecimento do fluxo de emigração na década de 90, o estoque de brasileiros residindo no exterior continua aumentando. Finalmente, conclui-se que pode estar ocorrendo um novo aumento no fluxo emigratório na década corrente, a primeira do século XXI, embora esta seja uma questão empírica cuja mensuração definitiva não é viável, só sendo possível especular devido à falta de dados definitivos.

Dados do Ministério das Relações Exteriores apresentados na Tabela 1 indicam a presença de cerca de 1,9 milhões de brasileiros vivendo no exterior em 2001, de acordo com estimativas dos postos consulares. Este número confirma um significativo estoque de brasileiros no exterior. É difícil aferir o grau de precisão do método de estimativa utilizado, mas os números oferecem uma dimensão do estoque de brasileiros no que tange a sua dispersão geográfica.

O número de 799 mil brasileiros residindo nos EUA em 2001 contrasta com os 247 mil brasileiros encontrados no Censo Demográfico americano em 2000, indicando uma provável sub-enumeração dos brasileiros no Censo americano. Esta diferença é plausível devido, por um lado, a problemas de legalidade de residência e, por outro, a uma possível superestimativa por parte dos consulados. De qualquer forma, é possível especular que o estoque de brasileiros residentes nos EUA em 2001 esteja entre estes limites mínimo e máximo.

TABELA 1

Brasileiros Emigrantes segundo Local de Residência. Postos Consulares, 2001.

Local de Residência	População	%
NOVA YORK	300.040	15,89
MIAMI	200.005	10,59
BOSTON	150.005	7,95
WASHINGTON	48.001	2,54
HOUSTON	40.140	2,13
LOS ANGELES	33.007	1,75
SÃO FRANCISCO	15.003	0,79
CHICAGO	13.002	0,69
ESTADOS UNIDOS	799.203	42,33
CIUDAD DEL ESTE	280.059	14,83
ASSUNÇÃO	107.040	5,67
SALTO DEL GUAIRÁ	55.005	2,91
PARAGUAI	442.104	23,41
NAGOYA	135.079	7,16
TÓQUIO	89.891	4,76
JAPÃO	224.970	11,92
ZURIQUE	25.880	1,37
FRANKFURT	23.201	1,23
MUNIQUE	21.695	1,15
BERLIM	15.507	0,82
ALEMANHA	86.283	4,57
LISBOA	36.070	1,91
PORTO	15.520	0,82
PORTUGAL	51.590	2,73
MILÃO	20.062	1,06
ROMA	17.059	0,9
ITÁLIA	37.121	1,96
ARGENTINA	35.051	1,86
OUTROS	211.573	11,21
TOTAL	**1.887.895**	**100,00**

Fonte: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

Os dados da Tabela 2, fornecidos pelo *Department of Homeland Security* dos EUA, indicam a entrada no país de cerca de 65 mil brasileiros entre 1993 e 2003. Estes dados de entrada devem estar subestimados mas, ainda assim, eles apontam para um crescimento das entradas ente a década de 90 e a corrente década. Por outro lado, como a imigração para o Japão é documentada na sua quase totalidade, o Ministério da Justiça Japonês reporta 268 mil brasileiros vivendo no Japão em 2002, o que contrasta com 225 mil reportados pelos consulados brasileiros em 2001, configurando uma boa aproximação. No caso de Portugal, havia cerca de 29 mil autorizações de residência (documentados) de brasileiros em 2004, sendo que Portugal começou a conceder autorizações de permanência a partir de 2001, tendo sido concedidas 38 mil autorizações entre esta data em 2004, fazendo com que se chegue a 67 mil brasileiros residindo no país (Peixoto e Marques, 2006). Os números se aproximam dos 51,6 mil brasileiros reportados na Tabela 1, novamente configurando uma boa aproximação. Peixoto e Marques (2006) sugerem que o anúncio da possibilidade de legalização dos imigrantes brasileiros residindo em Portugal, quando da visita do Presidente Lula, fez com que aparecessem 30 mil brasileiros em situação ilegal. Só isto já elevaria o total de brasileiros residindo em Portugal para cerca de 100 mil pessoas.

TABELA 2

Entrada de Imigrantes segundo País e Região de Nascimento. Estados Unidos, 1993-2003.

Ano	Brasil	América do Sul	% Brasil América do Sul
1993	4604	53921	8,54
1994	4491	47377	9,48
1995	4558	45666	9,98
1996	5891	61769	9,54
1997	4583	52877	8,67
1998	4401	45394	9,69
1999	3902	41585	9,38
2000	6959	56074	12,41
2001	9505	68888	13,80
2002	9474	74506	12,72
2003	6357	55247	11,50
Total	**64725**	**603304**	**10,73**

Fonte: US Citizenship and Immigration Services, 2004

Duas questões substantivas se aplicam para o caso da emigração de brasileiros, assim como para qualquer país que envie parte da sua população para o exterior. O primeiro ponto trata das conseqüências para a população de origem, principalmente no que tange ao chamado *brain drain*, termo utilizado para a saída daqueles residentes possuidores dos mais qualificados atributos produtivos da população nacional, usualmente traduzido como fuga de cérebros. O termo *brain drain* é velho conhecido da literatura sobre migração internacional, sendo parte do arcabouço da teoria do capital humano, tendo sido historicamente considerado como um termo conservador. No contexto atual, este termo foi revestido de um conteúdo progressista, uma vez que foi inserido na pauta das seqüelas nefastas da globalização. Os defensores da globalização preferem utilizar o termo *brain circulation* ou circulação de talentos. O segundo ponto trata do impacto econômico que as remessas enviadas pelos emigrantes possam ter para o país.

Quanto ao primeiro ponto, uma linha de estudos sobre migração interna e internacional tenta determinar o padrão de seletividade do fluxo migratório. Uma seletividade negativa implicaria em menores conseqüências econômicas adversas para o país de origem, uma vez que seria precisamente a população menos qualificada que deixaria o país. As condições econômicas de atraso e/ou o ciclo econômico seriam os fatores de expulsão desta população, que se engajaria no fluxo migratório internacional. O caso de seletividade positiva do fluxo levaria ao contrário, caracterizando exatamente a fuga de cérebros ou a circulação de talentos. Neste caso, a emigração não depende exclusivamente de uma eventual estagnação e pobreza na região de origem, uma vez que os fatores de atração do mercado de trabalho dos países de destino podem ser mais fortes. De qualquer forma, o corolário seria uma deterioração econômica do país de origem, decorrente da perda de capital humano.

No caso do fluxo emigratório brasileiro, dificilmente poder-se-ia considerar o processo como sendo de seletividade negativa, exceto, provavelmente, no caso de alguns países fronteiriços como o Paraguai. A emigração para os EUA e para a Europa demanda um montante mínimo de recursos financeiros e um nível mínimo de qualificação que, claramente, excedem a qualificação média da população brasileira, embora esta questão seja um ponto empírico a ser testado com mais

detalhes em estudos específicos. Por outro lado, não é razoável concluir que uma porção significativa dos melhores quadros brasileiros, medida em termos de atributos educacionais da população brasileira, opte pela via da emigração. Um fluxo crescente de estudantes de pós-graduação treinados no exterior está deixando de retornar após a conclusão do curso, fenômeno vem aumentando ao longo do tempo vis-a-vis à excepcional taxa de retorno dos estudantes no período que vai até o início dos anos 80. Embora preocupante, esta tendência ainda não é numericamente alarmante.

A análise dos emigrantes retornados ao Brasil entre 1995 e 2000 fornece um indicativo do perfil destes emigrantes. Carvalho (2004) calculou que os chefes de domicílio brasileiros que imigraram de volta para o Brasil no período, e residiam nos EUA anteriormente, recebiam, em média, 23,3 salários mínimos, enquanto um brasileiro nato e residente permanente no país, nas mesmas condições, recebia 5,3 salários mínimos. No caso do emigrante para o Japão, o diferencial era bastante menor com relação aos brasileiros residentes, pois a renda média do retornado era de 8,5 salários mínimos. Já o emigrante para o Paraguai retornava com uma renda de 2,3 salários mínimos. Estes dados indicam, indiretamente, uma seletividade positiva do fluxo emigratório brasileiro.

Poder-se-ia argumentar que este diferencial de rendimentos no retorno seria devido a qualificações adquiridas nos países de destino da emigração. Se este fosse o caso, a noção de fuga de cérebros seria desqualificada, pois o retorno traria vantagens para o país. Este não parece ser o caso na experiência brasileira, uma vez que o emprego típico dos emigrantes brasileiros nos países de destino não é altamente qualificado. De qualquer forma, esta é uma questão empírica a ser explorada com mais detalhes em pesquisas futuras.

O tema das remessas é suficientemente complexo para justificar um estudo separado. Além do mais, há uma grande variabilidade entre as fontes no que tange às estimativas dos valores de remessas recebidos por cada país. O tema das remessas financeiras dos brasileiros residentes no exterior é emergente, atraindo interesses do sistema financeiro internacional. Na ocasião do Encontro de Governadores do BID (Banco Inter-Americano de Desenvolvimento), ocorrida em 2005 em Okinawa, no Japão, o então Presidente do BID, Enrique Iglesias, afirmou que o tema das remessas decorrentes dos fluxos migratórios

internacionais era a "Bela Adormecida" do mercado financeiro internacional. Um estudo do BID realizado pela firma de pesquisa *Bendixen & Associates* estima que os brasileiros recebem, anualmente, cerca de 5,4 bilhões de dólares em remessas de brasileiros residentes no exterior. O destinatário das remessas recebe cerca de dez remessas por ano, com um valor médio de 428 dólares. Cerca de metade das remessas são originárias dos EUA, enquanto o conjunto dos países europeus e o Japão são os dois outros grupos mais importantes. Os brasileiros residentes no Japão (*dekaseguis*) não só enviam remessas financeiras, mas também retornam com uma substancial poupança para investimento no Brasil, conforme indica a literatura.

Martes (2005) estima, a partir de uma amostra de 235 entrevistados, uma média do valor de envio de 6.535 dólares por entrevistado/ano, com uma periodicidade média de 10,11 remessas por ano e um valor médio de 646,10 dólares por remessa. O tema também é tratado em Martes e Soares (2006). Os dados do FMI (Fundo Monetário Internacional), apresentados por Lozano-Ascencio (2005), apresentam uma relativa flutuação nas remessas computadas pelo sistema oficial entre 1995 e 2003. De qualquer forma, o valor das remessas em 2003 é de cerca de 2 bilhões de dólares, fazendo com que o Brasil seja o sexto país em remessas na América Latina. Estes números são relevantes ao se considerar que as remessas variaram entre 3% e 6% da pauta de exportações brasileiras e, principalmente levando-se em conta a pequena proporção da população brasileira que reside no exterior.

Os dados da Tabela 3 mostram o registro de remessas entre 2000 e 2004. Na linha de receitas correntes privadas dentro das transferências unilaterais correntes, estas passaram de 1,8 bilhões de dólares em 2000 para 3,5 bilhões em 2004. Como estes dados se referem a cifras oficiais do Banco Central, ignorando-se as remessas informais, percebe-se, claramente, que os valores discutidos no parágrafo anterior não estão tão distantes da realidade. Por outro lado, a tabela mostra também um crescimento das remessas na década atual, tanto daquelas originadas nos EUA quanto das oriundas de outros países (presumivelmente no continente europeu). É possível que este seja um indicador sintomático de que as perdas no saldo migratório (fluxo de emigração) tenham, de fato, voltado a aumentar entre 2000 e 2005.

TABELA 3

Boletim do Banco Central do Brasil — Agosto 2005

V.8 - Transferências unilaterais correntes

US$ milhões

Discriminação	2000*	2001*	2002*	2003*	2004*
Total	1 521	1 638	2 390	2 867	3 268
Receitas	1 828	1 934	2 627	3 132	3 582
Despesas	307	296	237	265	314
Transferências correntes governamentais	- 31	9	- 1	- 21	- 32
Receitas	42	73	57	48	54
Despesas	74	64	58	69	86
Transferências correntes privadas	1 552	1 629	2 391	2 887	3 300
Receitas	1 785	1 860	2 570	3 084	3 529
Despesas	233	232	179	197	228
Manutenção de residentes	932	1 009	1 573	1 882	2 292
Receitas	1 112	1 178	1 711	2 018	2 459
Estados Unidos	664	555	897	1 059	1 534
Japão	294	444	532	526	419
Demais países	154	180	282	433	506
Despesas	180	169	138	136	167
Outras transferências	620	620	818	1 005	1 008
Receitas	673	682	859	1 066	1 070
Despesas	53	62	41	61	61

(continua)

FONTE: Banco Central do Brasil, 2005.

A temática das remessas e a análise de suas implicações para as comunidades locais como, por exemplo, a cidade de Governador Valadares, em Minas Gerais, deve ser tema de estudos e políticas futuras. O mesmo deve ocorrer com o debate sobre as implicações macroeconômicas das remessas. Igualmente importante é a mensuração destas remessas, distinguindo-se o montante que vem registrado oficialmente e daquele que entra no país informalmente. Outra área de estudo estaria associada ao papel das redes migratórias no envio das remessas, assim como o de agentes informais e/ ou institucionalizados, que organizam o fluxo de migração não documentada e, possivelmente, ganham também com as remessas. Outros tópicos devem ser mais estudados, como a migração de retorno internacional e a subseqüente inserção do retornado na comunidade e no mercado de trabalho, seja como assalariado, seja como empreendedor.

Há razões para crer que o fenômeno da emigração internacional veio para ficar, gerando uma demanda nos estudos sobre a realidade brasileira, independentemente do declínio observado no saldo migratório nos anos 90. O cenário mundial é favorável ao aumento na demanda por

imigrantes nos países desenvolvidos por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque a demanda por trabalho não qualificado e semi-qualificado é crescente nestes países, uma vez que suas populações nativas estão cada vez menos interessadas em preencher estes postos de trabalho. Em segundo lugar, porque a maioria dos países desenvolvidos passa por um processo acentuado de envelhecimento populacional, causado não só pelo aumento da longevidade mas também, e principalmente, pela queda da fecundidade a níveis inferiores à reposição populacional – ou seja, inferiores a 2,1 filhos por mulher. A divisão de população das Nações Unidas fez uma simulação contrafactual sobre quantos imigrantes anuais seriam necessários para manter a população em idade ativa constante nestes países e depois calculou o mesmo para manter a razão de dependência idosa (idosos/ativos) constante, definindo o conceito de imigração de reposição. Os números já eram grandes no primeiro caso, mas ficaram inacreditáveis no segundo. O estudo foi criticado como sendo irreal e indutor de um instrumento de política pouco factível. Esta parece ser uma crítica correta, embora ele sirva para mostrar uma demanda latente por imigração nestes países, demanda esta que não parece que irá se arrefecer no futuro próximo.

O cenário internacional tem sido marcado por tentativas multilaterais de se criar normas e regular o processo migratório internacional. Uma primeira referência bastante moderna foi a "convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os migrantes trabalhadores e membros de sua família", adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1990. Embora seja um dos documentos mais avançados sobre o assunto, ela foi ratificada por um número pequeno de países, entre os quais não se incluía nenhum país desenvolvido e receptor de imigrantes. Em 2005, a Comissão Global sobre Migração Internacional (CGMI-GCIM) apresentou um documento ao Secretário Geral das Nações Unidas e aos estados membros da ONU, indicando que o número de migrantes internacionais cresceu de 75 milhões para em torno de 200 milhões nos últimos 30 anos. O relatório afirma, ainda, que a comunidade internacional falhou no reconhecimento do enorme potencial das migrações internacionais, sendo incapaz de identificar as oportunidades e desafios. Seriam seis os princípios abrangentes. Primeiro, as pessoas devem ser capazes de migrar segundo a escolha pessoal e não a necessidade. Segundo, o papel dos migrantes quanto à promoção do crescimento econômico e redução da pobreza deve ser reconhecido e reforçado. Terceiro, os Estados, ao exercerem seus direitos soberanos de decisão sobre quem entra em seus territórios, devem cooperar mutuamente, num esforço para estancar as

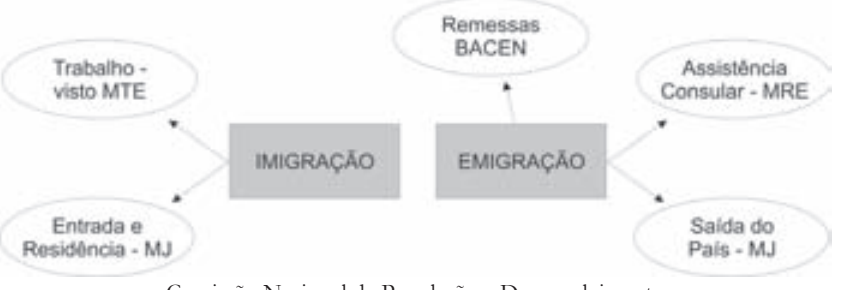
migrações irregulares, ao mesmo tempo em que devem respeitar integralmente os direitos humanos dos migrantes e refugiados. Quarto, os migrantes autorizados e de longa permanência devem ser efetivamente integrados nas sociedades de destino. Quinto, o conjunto de direitos humanos que afetam os migrantes internacionais deve ser implementado mais efetivamente. Sexto, as políticas migratórias devem ser mais desenvolvidas, visando à sua maior coerência e o fortalecimento de sua capacidade de atuação em nível nacional, em cooperação nos níveis regionais, consultas entre governos e organizações internacionais. O Secretariado Geral das Nações Unidas também está elaborando um documento referente ao tema, a ser cotejado com as recomendações da CGMI-GCIM.

Os países desenvolvidos receptores do fluxo migratório costumam rejeitar estas convenções internacionais na área de migração internacional. O argumento da soberania nacional impõe enormes dificuldades para o avanço na criação de um marco regulador. Estes países são mais favoráveis a processos regionais, tal como o ocorrido em Puebla[1], e a acordos bilaterais entre países. Qualquer que seja o resultado deste processo internacional, fica claro que o Brasil precisa ter um marco estratégico para lidar com a questão da emigração de brasileiros. A falta de um posicionamento pode prejudicar as condições de vida e os direitos humanos dos brasileiros que residem no exterior.

Atualmente, não há uma instituição ou norma guiando o processo de emigração e imigração no Brasil. No entanto, a regulação da imigração é muito mais desenvolvida do que a estratégia relativa ao emigrante brasileiro.

FIGURA 1

Os Principais Reguladores da Migração Internacional no Brasil



Comissão Nacional de População e Desenvolvimento

[1] O Processo de Puebla foi estabelecido em 1996.

A Figura 1 descreve os principais reguladores da migração internacional no Brasil. Esta regulação envolve a colaboração entre o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Justiça. No caso da emigração, o marco regulador ainda é pouco desenvolvido. O país ainda não discutiu o conceito de administração da migração (*migration management*), mas talvez este seja o momento de se pensar um mecanismo regulador integrando a atuação dos três ministérios e administrando o processo migratório. Talvez seja o caso de se criar uma instância permanente de diálogo e deliberação entre estes reguladores. Um exemplo ilustrará esta necessidade. Alguns países desenvolvidos, como os EUA, vêm sofrendo pressões locais para atacar a imigração irregular e os programas temporários (*guest workers*) são uma das soluções para reduzir o fluxo de migrantes não documentados. Aqueles países que estiverem preparados para acordos bilaterais (guarda-chuva) e que tenham uma postura clara de convênios nas áreas de seguridade social, seguro saúde e direitos básicos serão os países que terão a sua população nacional beneficiada. Os países que ignorarem esta tendência correrão o risco de deixar sua população nacional desprotegida, sujeita à ação inescrupulosa de intermediários de mão-de-obra, que constituem verdadeiros exploradores dos sonhos de mobilidade do emigrante. Países com aspiração de grandeza para o seu papel no cenário das relações internacionais, como é o caso do Brasil, são os países que correm o maior risco, pois podem considerar a defesa do interesse dos brasileiros que fazem parte deste fluxo emigratório como uma questão menor dentro do quadro das relações estratégicas internacionais, o que seria inaceitável. O caso do governo mexicano elucida bem este dilema. Historicamente, o México negava a realidade do processo migratório e apenas recentemente houve uma mudança de atitudes por parte do governo, redundando numa melhoria no atendimento ao mexicano que vive no exterior, onde a matrícula consular e os clubes de mexicanos nos EUA são as experiências mais bem sucedidas.

Se a pobreza nos países de origem emigratória é uma das causas do processo de emigração, embora não seja a única, qual seria o foco atual da literatura sobre geografia e pobreza? Este item será tratado a seguir.

III - Geografia, Desenvolvimento e Pobreza

A discussão sobre a relação entre geografia, desenvolvimento e pobreza é um debate essencial para colocar tanto a cooperação

internacional multilateral quanto a ajuda para o desenvolvimento em perspectiva. Há diferentes posições a este respeito, que acabam refletindo em diferentes posições acerca do combate à pobreza no curto e longo prazo.

Gallup, Sachs e Mellinger (1998) apresentam estudo pioneiro sobre a geografia da pobreza e riqueza. Os autores partem de Adam Smith, o qual, além de enfatizar o papel da economia de mercado, levanta a hipótese de que a geografia de uma região pode afetar a sua performance econômica. Smith afirma que as áreas costeiras tendem a apresentar uma economia mais dinâmica do que o interior. Ao invés de classificar as divisões geográficas em termos de latitude, os autores definem as regiões em termos de cinco zonas climáticas: tropical, desértica, temperada, terras-altas e polar. O estudo da correlação entre zonas climáticas e renda per capita dos países indica que, entre as 28 economias classificadas como de alta renda, apenas Hong Kong, Singapura e Taiwan estão na zona tropical. A maioria dos países localizados nas zonas temperadas está na categoria de países de alta renda, ou na de países de renda média. Os autores chegam a se referir à heterogeneidade do caso brasileiro, com os estados da federação mais ao sul fazendo parte da zona temperada, ao mesmo tempo em que grande parte do país se localiza na zona tropical. A divisão entre proximidade da costa ou não também se mostra robusta na correlação com a renda per capita, depois do controle pelas zonas climáticas.

Os autores interpretam este padrão ao sugerir três maneiras através das quais a geografia afeta o desenvolvimento econômico. Primeiro, a facilidade de transporte de bens, pessoas e idéias e a vantagem das regiões costeiras estão correlacionadas com o mais baixo custo de transporte marítimo,em comparação aos transportes aéreo e terrestre. Segundo, a geografia afeta a prevalência de doenças – várias doenças endêmicas (malária, Chagas, dengue, helmintos, etc.) são prevalentes em zonas tropicais e sub-tropicais. Terceiro, a produtividade agrícola também é afetada pela geografia, uma vez que uma série de culturas agrícolas se adapta melhor ao clima temperado do que ao tropical, além das condições de fertilidade do solo. Aqueles países que conseguiram se desenvolver, a despeito da geografia, seguiram uma trajetória que escapou da agricultura para concentrar-se nos setores industriais e de serviços. Finalmente, os autores argumentam que pequenas variações (positivas ou negativas) na geografia podem levar a diferenças de longo prazo na performance econômica.

A implicação de política de desenvolvimento derivada desta perspectiva é a ênfase na importância da ajuda internacional para romper com a armadilha da pobreza (*big push*). Não parece ser exagero considerar que esta visão é uma das bases para o surgimento de programas como as *Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas*, sob forte influência de Jeffrey Sachs.

Bloom, Canning e Sevilla (2002) trabalham em linha similar, identificando a geografia como uma das forças fundamentais na determinação do nível de renda dos países. Os autores identificam um padrão de dois picos modais de níveis de renda, ao invés de um padrão unimodal, sugerindo que a existência de dois picos pode ser uma evidência empírica que corrobora a existência da chamada armadilha da pobreza, entendida como uma situação de estagnação econômica combinada com níveis extremamente baixos de renda per capita. Outros autores, como se verá a seguir, contestam, no plano teórico, o papel da geografia e a existência de armadilha de pobreza.

Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) enfatizam o papel da geografia, mas entendem que esta é importante na medida em que afeta as instituições iniciais e contemporâneas, e estas por sua vez seriam as determinantes imediatas do nível de renda. A colonização de vários países pelos europeus serviu de experimento para a formulação deste modelo alternativo. A geografia dos países afeta a mortalidade dos colonos, e esta afeta a qualidade do desenvolvimento institucional das colônias. Os mesmos autores (2002) qualificam o papel da geografia ao comparar as colônias de povoamento com aquelas de extração, onde ocorre uma reversão de riqueza relativa em favor das primeiras em detrimento das últimas. A reversão apenas ocorre após a consolidação de diferentes instituições no decorrer de um horizonte temporal de mais de dois séculos, para o caso das primeiras colônias.

Sendo um dos maiores críticos do modelo *big push* de ajuda externa, Easterly (2005) mostra que este modelo depende da existência de uma armadilha da pobreza em alguns países de renda baixa, assim como da observação de um *take off* – processo de crescimento duradouro na renda per capita, a partir de uma situação inicial de crescimento nulo. Este *take off* seria causado por algum tipo de ajuda externa. O teste da armadilha da pobreza é realizado entre os países mais pobres. Para o autor, a sua existência implica num crescimento mais baixo destes países e no crescimento nulo da renda per capita. A

análise empírica mostrou que o crescimento dos países mais pobres foi, de fato, mais baixo, mas não em todos os períodos, enquanto a hipótese do crescimento estacionário da renda per capita entre os países mais pobres foi rejeitada.

Um outro fator discutido por Easterly foi a divergência de renda entre países pobres e ricos ao longo do tempo, com o aumento do hiato de renda entre estes dois grupos de países. O autor mostra que este aumento na divergência não se deve à operação de uma armadilha da pobreza, mas sim devido a problemas de funcionamento das instituições dos países, medidas pelo período de vigência democrática – o qual, por sua vez, é correlacionado com outras medidas de boas instituições como direitos de propriedade, respeito aos contratos e controle de corrupção. Um maior período vivido em regime democrático acelera o crescimento econômico dos países, dando conta da divergência. Finalmente, tanto o exercício utilizando a definição de *take off* quanto os vários outros exercícios metodológicos efetuados falharam em detectar, em vários países, uma mudança observável de patamar no nível de renda por intermédio do *take off*.

Em conferência proferida na New York University (NYU), em 2005, Easterly mostrou ser um dos maiores críticos das metas do milênio das Nações Unidas. Com uma crítica irônica às várias tentativas de duplicar a ajuda externa, ele mostra a ausência de correlação entre o crescimento desta ajuda externa e o crescimento da renda per capita. As metas são, segundo ele, muito genéricas e de difícil monitoramento. O autor sugere histórias de sucesso mais localizadas, que deveriam ser mais enfatizadas – por exemplo, o papel da OMS (Organização Mundial da Saúde) na erradicação da varíola, na redução dos vermes e lombrigas e nas campanhas de vacinação que ocorrem em várias regiões, bem como programas de transferência condicionada de renda, como o Progresa do México, entre outros. Para ele, os projetos específicos podem ser monitorados e avaliados, enquanto metas gerais não se adaptam a este propósito.

Na mesma conferência realizada na NYU, Angus Deaton, economista da Universidade de Princeton, tenta fazer o seguinte ponto específico: se há limites, críticas ou dúvidas na agenda internacional quanto ao papel da ajuda externa para estimular o crescimento econômico, então que se dê ajuda para a saúde. Deaton justifica esta proposição com base num velho debate da demografia sobre os determinantes para o aumento na expectativa de vida entre vários países ao longo da história. O debate

questiona a validade de três hipóteses: primeiro, a relação histórica de causalidade positiva entre crescimento econômico (status nutricional e padrões de vida) e saúde; segundo, uma relação positiva entre renda e saúde ou expectativa de renda no nível nacional; e, terceiro, a correlação entre riqueza e saúde no nível internacional. No primeiro caso, o histórico, em que pese o papel da nutrição, a hipótese mais aceita atualmente seria que fatores exógenos de saúde, como vacinação e campanhas de saúde, teriam sido mais importantes para os ganhos de saúde na Europa entre 1750 e 1850. No segundo caso, da correlação entre renda e esperança de vida entre os países, a correlação positiva entre saúde (expectativa de vida) e renda per capita (relação positiva e não linear também conhecida como curva de Preston) é aceita; entretanto, hoje, aceita-se que a causalidade é reversa, indo da saúde para a educação e depois para a renda per capita, que é uma *proxy* para educação. Terceiro, analisando-se a correlação entre riqueza e saúde no caso internacional, uma curva de Preston para o ano 2000 é traçada. Na hipótese da reversão da causalidade na curva de Preston, quais seriam os fatores determinantes da saúde? A teoria do germe, a oferta de água, o controle do vetor de doenças, progressos na imunização, a terapia de hidratação oral (soro caseiro), entre outros, são progressos técnicos com impacto direto na expectativa de vida.

Bloom e Canning (2006) também discutem a curva de Preston entre renda per capita e expectativa de vida ao nascer e a direção de causalidade entre as duas variáveis. Embora tenha grande apelo ao senso comum, os autores mostram que há grande controvérsia sobre o impacto de nível de renda na saúde. Há vários exemplos históricos de países onde a mortalidade caiu e, a despeito do baixo nível de renda, há evidências para o papel independente do sistema de saúde. Já no caso do impacto da saúde de uma população sobre a sua riqueza, há pelo menos quatro mecanismos que podem operar. Primeiro, a queda da mortalidade e os ganhos de expectativa de vida afetam a renda por seu papel na educação, de forma que o número maior de anos vividos aumenta o retorno do investimento educacional. Segundo, a melhoria no estado de saúde da população adulta aumenta a produtividade, reduzindo os dias de inatividade devido a doenças. Terceiro, o maior número de anos vividos aumenta a poupança e o investimento, uma vez que há um incentivo de aumento da poupança para o maior período de vigência da aposentadoria na velhice. Quarto, a queda da mortalidade causa mudanças transitórias e permanentes na estrutura etária dos países, viabilizando o chamado bônus ou dividendo

demográfico, que favorece o crescimento da renda – em grande medida, esta queda da mortalidade se deve a melhorias nas condições sanitárias, introdução de antibióticos e DDT, conforme já mencionado por Deaton. O efeito mais importante da queda da mortalidade na estrutura etária se dá mediante o seu impacto na queda da fecundidade, de acordo com a transição demográfica. Há também um efeito transitório de *baby boom*, causado pela defasagem entre a queda da mortalidade infantil e a queda da fecundidade, que aumenta o chamado dividendo demográfico transitório.

Uma conclusão que pode ser tirada de todo este debate sobre geografia, desenvolvimento e pobreza é que, se há controvérsias sobre o papel da ajuda econômica e a existência de armadilha de pobreza, e se há alguma certeza de que instituições afetam o desenvolvimento, por outro lado, não há dúvidas que as condições de saúde afetam tanto o desenvolvimento institucional histórico dos países quanto o seu nível de investimento em capital humano. Por outro lado, é claro que a melhoria no estado de saúde das populações pode decorrer de ajudas externas e intervenções externas ou exógenas na área de saúde. É possível, portanto, concluir que o investimento em saúde é prioritário para o desenvolvimento de longo prazo dos países. O Brasil possui, historicamente, vasta tradição de pesquisa e intervenção de políticas públicas na área do combate e erradicação de doenças tropicais. É pena que esta tradição venha sendo diminuída recentemente, uma vez que a ameaça da pobreza e da saúde ainda não está totalmente resolvida no país, enquanto esta excelência brasileira na área de saúde seria fundamental para a cooperação sul-sul com os países africanos. Este tema será retomado no próximo item, que trata das pandemias.

IV - Pandemias

A discussão de pandemias precisa ser iniciada com algumas definições básicas. A primeira delas é exatamente sobre o que são pandemias. A OMS define como *epidemia* a ocorrência de casos de doenças, comportamento específico associado com a saúde, ou eventos relacionados com a saúde além do que seria esperado normalmente. Já o Center for Disease Control (CDC) define *pandemia* como a ocorrência de uma epidemia em ampla área geográfica (vários países ou continentes), cobrindo uma grande proporção da população. A *endemia*, de acordo com a OMS, refere-se à presença constante de uma doença ou agente infeccioso dentro de

uma determinada área geográfica ou grupo populacional (Apud Bloom e Canning, 2006). Embora o foco deste item seja nas pandemias e epidemias, doenças endêmicas como a malária e a tuberculose estão perfeitamente no contexto do tema, com implicações econômicas similares.

Ligando a discussão sobre epidemias e pandemias com o debate sobre riqueza e saúde do item anterior, também neste caso a ligação mais convincente vai de saúde para riqueza e não o contrário. De qualquer maneira, a pobreza e as condições de vida na pobreza favorecem o surgimento e a persistência destas epidemias. A expansão de uma doença até tornar-se epidêmica depende do contato freqüente entre pessoas, que pode crescer com a pobreza. Cinco razões são mencionadas por Bloom e Canning (2006) para ligar epidemias com pobreza. A primeira seria o contato entre pessoas, que pode ser afetado por condições adversas de moradia (como no caso da tuberculose) ou pela mobilidade da população. A segunda está ligada às condições de saneamento básico e higiene, as quais podem favorecer a proliferação de vetores transmissíveis como bactérias, vírus e parasitas. Terceira, os corpos mais desnutridos e fracos são mais suscetíveis a contrair infecções, com menor capacidade de lutar contra elas. Quarto, as epidemias tendem a ocorrer em países ou regiões que possuem um fraco sistema de saúde. Quinto, a condição de pobreza pode gerar comportamentos e estilos de vida que favoreçam a transmissão e difusão da doença.

Um aspecto que merece destaque especial e será tratado, tanto no caso das análises históricas quanto contemporâneas das pandemias, refere-se ao papel da circulação internacional na transmissão das doenças. Neste sentido, tanto o comércio internacional (do mercantilismo à sua versão atual globalizada) quanto circulação de pessoas (desde os descobrimentos até a versão contemporânea do turismo) são altamente correlacionados com a ocorrência de pandemias.

Há exemplos históricos e contemporâneos de pandemias. O caso da peste negra talvez seja o primeiro e mais conspícuo exemplo histórico. Livi-Bacci (2001) oferece excelente explicação para esta pandemia. Entre os anos 1000 e 1300, a Europa experimenta crescimento populacional e relativa prosperidade, mas o continente parece mostrar sinais de esgotamento no final do período. Em meados do século XIV, ocorre uma verdadeira catástrofe, uma praga que devasta cerca de um terço da população entre 1340 e 1400, num continente cuja população era de cerca de 80 milhões. A peste assolou praticamente a totalidade do continente

europeu, começando na Sicília, em 1347, passando para a Península Ibérica, parte da França e sul da Inglaterra até o final de 1348. No final da de 1349, a peste já tinha atingido a Noruega, o restante da França, o vale do rio Reno, a Suíça, a Áustria e a região da Croácia. Entre 1350 e 1352, a pandemia atingiu a Alemanha, Polônia e Rússia. Além do número de mortes, a impressionante rapidez da difusão temporal e geográfica da pandemia dá uma dimensão do problema.

O patógeno da peste é o bacilo *yersinia pestis*, transmitido por pulgas, que são carregadas pelos ratos (hospedeiros). As pulgas contagiam tanto ratos quanto humanos. O período de incubação é de 1 a 5 dias. Os sintomas são febre alta, coma, falência cardíaca e inflamação dos órgãos intestinais. De dois terços a três quartos dos infectados morrem. A praga viajava longas distâncias com o contato internacional, ao carregar ratos e pulgas infectados dentro de roupas, alimentos e outros objetos que faziam parte do comércio internacional. Os sobreviventes da peste adquiriam imunidade num curto período, mas não no longo prazo. Há discordâncias sobre as causas do declínio da peste, mas há um relativo consenso de que alguma mutação ocorreu entre o patógeno (o bacilo), o vetor (as pulgas), o hospedeiro (rato) e o hospedeiro-vítima (homem). No longo prazo, a perda populacional observada acabou viabilizando a recuperação populacional e econômica (Livi-Bacci, 2001).

Se o debate anterior sobre geografia e economia falava do impacto na saúde dos colonizadores, há também a tragédia dos índios no continente americano, decorrente da combinação de velhos micróbios em novas populações. Quando Colombo chegou em Santo Domingo, em 1492 o número de habitantes na ilha aparentava ser bastante elevado. Em menos de três décadas, a população nativa estava praticamente extinta. Uma das principais causas do declínio populacional entre os nativos, tanto neste caso quanto em vários outros do período colonial, é o fato de que a população nativa do chamado novo mundo não tinha imunidade com relação às patologias trazidas do velho continente e de outras regiões como a África. Uma vez que o patógeno passava do explorador (conquistador ou colonizador) para a população nativa não imune, sua transmissão era altamente virulenta. No caso da população nativa, a inexistência de um sistema imunológico desenvolvido para as novas patologias, a inexistência de um processo seletivo intergeracional a favor do mais forte e o pequeno período para gerar um processo adaptativo entre patógeno e hospedeiro causaram um efeito devastador (Livi-Bacci, 2001).

Um terceiro caso histórico corresponde à *influenza*. Esta é uma infecção respiratória causada por um vírus da família *orthomyxoviridiae*. Há três tipos de vírus da *influenza*: A, B e C. O vírus A é o maior causador do contágio em humanos e há, ainda, sub-tipos, sub-divididos em diversas variações. Normalmente, a *influenza* é uma doença infecciosa que mata. Pouco é sabido sobre o seu mecanismo de transmissão, mas sabe-se que, no seu período sintomático, ela é transmitida por secreções respiratórias. Nos casos pandêmicos, outros mecanismos de transmissão parecem relevantes. Uma *influenza* pandêmica ocorre quando um sub-vírus altamente patogênico encontra uma população com pouca resistência imunológica. Historicamente, a pandemia de *influenza* tem ocorrido a cada 28 anos, com valores extremos de 6 e 53 anos. Três manifestações da *influenza* ocorreram no século XX. Primeira, a gripe espanhola, causada pelo sub-tipo H1N1, que foi severa entre 1918 e 1920, matando de 20 a 40 milhões pessoas no período. Segunda, a gripe asiática, causada pelo sub-tipo H2N2, que matou cerca de 1 milhão de pessoas. Terceira, a gripe de Hong Kong, causada pelo sub-tipo H3N2, com uma mortalidade também na ordem de 1 milhão de pessoas. A primeira *influenza* foi muito mais letal, estimando-se que esta pandemia teria matado cerca de 200 milhões de pessoas no caso da população global atual. A evolução do vírus da *influenza* pode ser gradual ou estrutural e, no caso gradual, uma vacina pode ser desenvolvida de um ano para outro. No entanto, no caso estrutural, não há base para desenvolvimento de imunização no curto prazo (MacKellar, 2006).

MacKellar discute um cenário para produzir uma evolução estrutural, que deve ocorrer pela combinação de segmentos do vírus humano e aviário, resultando numa reordenação do material genético. Uma possibilidade para que isto ocorra seria a combinação do elemento humano com porcos e aves, que pode viabilizar a emergência de uma *influenza* pandêmica. A variante H5N1 é uma *influenza* aviária endêmica entre aves domésticas e selvagens, infectando alguns humanos. Até o momento, o vírus parece não ser transmitido facilmente entre humanos, mas isto pode mudar em pouco tempo. Vários especialistas identificam o período como de alto risco ou eminência de uma pandemia (MacKellar, 2006).

A OMS (apud MacKellar, 2006) divide o ciclo de *influenza* em 6 fases. Duas fases ocorrem no período inter-pandêmico. Na primeira fase, não há novos sub-tipos de vírus de *influenza* e algum vírus que causou infecção humana pode estar presente em animais; quando presente, o risco de infecção humana é baixo. Na segunda fase, novos sub-tipos de vírus

não são detectados, mas um vírus influenza está presente em animais e oferece risco de contágio humano. Três fases ocorrem no período de alerta pandêmico. Na terceira fase, há infecções humanas com um novo sub-tipo, mas ausência de contágio entre humanos. A quarta fase é marcada por pequenos conglomerados com transmissão limitada entre humanos, apenas em contextos localizados, com o vírus pouco adaptado a humanos. Na quinta fase, há grandes conglomerados, mas transmissão entre humanos é limitada; com o vírus começando a se adaptar aos humanos, a situação é de risco pandêmico. Uma fase ocorre no período pandêmico: a sexta fase, caracterizada por grande concentração do vírus e transmissão humana substancial.

MacKellar mostra que há um debate sobre qual seria a fase que a *influenza* H5N1 se encontra. Alguns acreditam que seja a terceira fase, enquanto outros acreditam já estar na quarta ou quinta fase. O ponto é que a OMS aponta cinco aspectos graves para esta *influenza*: primeiro, há uma endemia do vírus na Ásia e o contágio se dá pela migração de aves; segundo, este vírus é mutante; terceiro, ele adquiriu genes de influenza que infectam outras espécies; quarto, o vírus é altamente patogênico entre humanos; e quinto, a interação entre humanos e animais na Ásia continua perigosa.

O CDC define a *sindrome respiratória aguda grave* (SARS) como uma doença respiratória viral causada por um *coronavírus* (SARS-CoV). O sintoma da SARS começa com febre alta, incluindo a dor de cabeça, desconforto e dor no corpo. Algumas pessoas apresentam também problemas respiratórios leves. A maioria dos pacientes acaba desenvolvendo uma pneumonia atípica. A principal forma de disseminação da doença é mediante o contato próximo de pessoa a pessoa, definido por situações como beijar, abraçar, dividir comida ou bebida, e tocar a pessoa. O vírus parece se difundir por pequenas gotas produzidas quando uma pessoa infectada tosse ou espirra. É possível que o vírus da SARS também possa se expandir pelo ar. A atividade preventiva baseia-se na detecção precoce e no isolamento dos casos. Este isolamento envolve, normalmente, o tráfego internacional de pessoas, incluindo os turistas oriundos do transporte aéreo. Segundo MacKellar, as medidas de isolamento e quarentena foram efetivas no controle da epidemia, mas no caso da *influenza* ,o período de incubação é menor e o início da infecção ocorre antes da manifestação dos sintomas.

A síndrome imunológica de deficiência adquirida (aids) e a infecção pelo vírus de deficiência imunológica humana (HIV) são parte da última pandemia descrita neste trabalho. De acordo com um documento síntese do National Institute of Health – NIH, disponível em sua *home-page*, a aids se aplica aos estágios mais avançados da infecção por HIV, incluindo uma série de condições clínicas, a maioria das quais causada por infecções oportunistas que incluem tosse com dificuldades de respiração, febre, diarréia severa e persistente, perda de visão, náusea e contrações abdominais, perda de peso e fadiga extrema, dores de cabeça severas, dificuldades para engolir, convulsão e falta de coordenação e coma. O vírus HIV se difunde, principalmente, por sexo desprotegido com um(a) parceiro(a) infectado(a), mas também pode também ser difundido por contato com sangue infectado e por mães infectadas para suas crianças, durante a gravidez. Pessoas portadoras de doenças sexuais transmissíveis são mais susceptíveis a contrair HIV mediante contato sexual com parceiro(a) infectado(a). Os comportamentos de risco para contrair HIV incluem o uso comum de agulhas e seringas, principalmente no consumo de drogas, o contato sexual (incluindo sexo oral) desprotegido (sem o uso da camisinha) com uma pessoa infectada e o contato sexual desprotegido com pessoas em que a condição de ser portadora do vírus não é conhecida.

O relatório de 2006 da UNAIDS analisa esta pandemia ou epidemia global após 25 anos de seu surgimento. Uma figura apresentada no primeiro capítulo mostra a cronologia dos eventos relevantes no período, conjuntamente com o total de pessoas vivendo infectadas pelo HIV, assim como o total de crianças na condição de orfandade devido à aids na África sub-saariana. Em 2005, pouco mais de 38 milhões de pessoas estão infectadas por HIV, e pouco mais de 10 milhões de crianças são órfãs. Alguns dos eventos destacados na figura podem ser divididos em três períodos.

O primeiro período vai de 1981 a 1986, marcado pelos eventos que se seguem. Em 1981, os primeiros casos de deficiência imunológica não usual são detectados na comunidade *gay* dos EUA. Em 1982, a síndrome imunológica de deficiência adquirida (aids) é definida e o vírus de deficiência imunológica humana (HIV) é identificado como causador da aids. Em 1983, no caso da África, surge uma epidemia com transmissão heterossexual.

O segundo período vai de 1987 a 1995, marcado pelos eventos que se seguem. Em 1987, a OMS lança um programa global para tratar da

aids e a primeira terapia, com base no AZT, é aprovada. Em 1992, pela primeira vez, há dois casos de reversão da epidemia em países em desenvolvimento: primeiro, um declínio na prevalência de HIV entre as mulheres jovens grávidas em Uganda; segundo, um declínio na prevalência de HIV entre os rapazes jovens da Tailândia. Em 1994, cientistas desenvolvem o primeiro tratamento para reduzir a transmissão vertical de HIV entre mães e filhos, durante a gravidez.

O terceiro período vai de 1996 a 2005, marcado pelos eventos que se seguem. Em 1996, é lançado um tratamento anti-retroviral altamente ativo e a agência UNAIDS é criada. Em 1997, o Brasil se torna o primeiro país em desenvolvimento a oferecer a terapia anti-retroviral através do sistema público de saúde. Em 2001, a Assembléia Geral das Nações Unidas realiza uma sessão especial para lançar um fundo global para combater a aids, a tuberculose e a malária. Em 2003, a OMS e a UNAIDS lançam uma iniciativa com o objetivo de atingir 3 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento com o tratamento anti-retroviral.

O relatório destaca que a epidemia da aids passa de poucos casos em 1981 para ser encontrada em praticamente todos os países do mundo em 2006, infectando 65 milhões de pessoas e matando 25 milhões durante o período que vai até 2006. O documento estima que 38,6 milhões de pessoas estavam infectados pelo vírus de HIV em 2005, sendo que 4,1 milhões de pessoas (adultos e crianças) são infectadas e 2,8 milhões morrem de AIDS ao ano. A taxa de incidência do HIV (razão entre o número anual de novas infecções de HIV e o total de pessoas previamente infectadas) está praticamente estabilizada desde o final dos anos 90, uma vez que, embora esta taxa esteja crescendo em alguns países, outros apresentam queda devido a mudanças comportamentais e políticas de prevenção. A prevalência de HIV (medida pela proporção de pessoas vivendo com o vírus HIV) também se estabiliza, tanto por causa do padrão de incidência quanto pelo aumento da mortalidade devido à aids.

Em termos geográficos, a infecção pelo vírus HIV apresenta concentração na África sub-saariana. Enquanto a região representa em torno de 10% da população mundial, ela concentra quase 64% (24,5 milhões) das pessoas infectadas pelo HIV. O relatório conclui que o sul e o leste africanos sofrerão sérias conseqüências da epidemia da aids durante pelo menos mais uma geração.

Bloom e Canning (2006) discutem a complexidade do efeito das pandemias na economia. Este impacto depende dos grupos de indivíduos

em risco de contrair a doença, da duração da epidemia e de como a doença é transmitida (se o patógeno possui origem aérea ou sanguínea). As epidemias anuais apresentam maior impacto nos jovens e idosos, embora o mesmo não ocorra no caso de pandemias. No que tange ao longo prazo e numa perspectiva macro, os autores mostram que, em muitas circunstâncias do passado, considerou-se que os efeitos da pandemia acabaram sendo positivos para a economia. No caso de uma redução na razão de dependência econômica, isto poderia favorecer o crescimento econômico via dividendo demográfico. No caso da peste negra na Europa, a dizimação de grande parte da população gerou uma inegável tendência de recuperação econômica e aumento salarial que durou mais de um século. A gripe espanhola de 1918 matou muita gente no mundo, conforme mencionado anteriormente, mas os autores citam um estudo estimando que o seu impacto foi positivo na economia dos EUA, por matar mais que proporcionalmente uma parcela da população trabalhadora. O argumento é estranho por focar exclusivamente na oferta e procura por trabalho, causando uma impressão um pouco malthusiana de que uma tragédia possa ser uma solução para os problemas de aumento dos salários. Já os autores citam estudo mostrando que o impacto econômico da mesma gripe na Índia foi nulo. Os autores alertam que a maioria destes estudos macro analisa os efeitos econômicos na perspectiva da população sobrevivente, e ressaltam que o efeito positivo tende a ocorrer mais no curto prazo, sendo que o resultado de longo prazo é imprevisível.

MacKellar (2006) argumenta que os custos de uma *influenza* pandêmica podem ser divididos em diretos e indiretos. Os custos diretos incluem a hospitalização, o número de dias de trabalho perdido, os custos do medicamento, etc. Os custos indiretos decorrem do efeito multiplicador dos custos diretos e dependem, ainda, dos resultados macro advindos das mudanças nos parâmetros estruturais da economia. O impacto na força de trabalho seria concentrado nos membros mais jovens e mais velhos da população. Os autores argumentam que o impacto macroeconômico seria negativo, afetando diferentemente as regiões mundiais. Haveria uma queda no consumo privado como decorrência direta da doença e de um aumento na preferência por liquidez, resultando também no declínio da arrecadação de impostos.

Bloom e Canning (2006) advertem que algumas epidemias tiveram um efeito econômico negativo nos últimos anos, embora, no caso da pandemia HIV/aids, o efeito na renda per capita não tenha sido significante.

O impacto parece mais significante no caso das famílias que são mais pobres. A aids drena as poupanças familiares, reduzindo a renda per capita familiar, que é mais reduzida ainda com a morte do chefe do domicílio ou da esposa, quebrando também o ciclo intergeracional de investimento em capital humano, redundando numa redução do desempenho escolar dos órfãos.

As epidemias e pandemias colocam desafios para a comunidade internacional. Bloom e Canning (2005) mostram que a imprevisibilidade é uma fonte de pânico em algumas epidemias, afetando tanto os impactos econômicos quanto os mecanismos de transmissão. O primeiro desafio para os formuladores de política é estar preparado para uma rápida ação quando a epidemia surge. Segundo, esta resposta tem de ser flexível para captar rápidas mudanças na epidemia. Terceiro, algumas epidemias demandam limitação no movimento das pessoas, o que afeta tanto o turismo quanto o comércio entre os países. Finalmente, a propensão à mutação do vírus das epidemias causa um grande desafio, pois o sucesso no combate a uma variante da doença não garante sucesso em outra variante. O combate à doença na sua primeira fase é a melhor estratégia, principalmente por intermédio do uso de vacinas e redes nas camas (para o caso de vetores transmissores como o mosquito), além de eliminação dos vetores e de programas educacionais.

Para Bloom e Canning (2005), o combate às epidemias pode tomar a forma de prevenção ou tratamento. A maioria dos vírus que afeta os seres humanos se origina dos animais. A prevenção inclui práticas higiênicas e controle de zoonose via melhoramento nas condições das fazendas (construções modernas, áreas desinfetadas, refrigeração e conscientização dos produtores). A provisão de serviços de saúde de boa qualidade é outra forma de prevenir as epidemias – por exemplo, na distribuição das drogas, como os anti-retrovirais no caso da aids, onde a experiência brasileira é pioneira. Os sistemas de saúde dos países têm de aumentar a rapidez na ação no caso de uma nova epidemia, o que implica num sistema bem desenvolvido de vigilância sanitária, sendo que o controle de todos os novos casos é fundamental para isolar a expansão de uma doença transmissível. No caso de novas epidemias onde o mecanismo de transmissão é desconhecido, o isolamento e a quarentena são as medidas mais apropriadas. O último componente na estratégia de prevenção é a imunização.

A imunização depende de uma boa cobertura na aplicação de vacinas na população em risco, assim como da qualidade da vacina no combate ao vírus especificado. O grande problema global de saúde pública nesta área é a capacidade de ofertar vacinas em quantidade suficiente, assim como os incentivos econômicos para o desenvolvimento das vacinas apropriadas a novas epidemias e doenças endêmicas. O economista de Harvard Michael Kramer possui trabalhos interessantes sobre o papel crucial do desenvolvimento de vacinas (Kramer, 2001). Para ele, o sub-investimento em vacinas para malária, tuberculose e HIV/aids representa um exemplo clássico de falha na provisão de um bem público que beneficiaria a maioria dos países pobres. Ele define o chamado "problema da inconsistência temporal", consistindo no fato de que as pesquisas e desenvolvimento das vacinas nestas áreas têm seus direitos de propriedade prejudicados pela regulação governamental e pelos compradores, que tendem a baixar os preços no nível dos custos de produção. Neste caso, os laboratórios industriais não possuem incentivos para desenvolver vacinas associadas com doenças endêmicas ou epidêmicas em países pobres, pois a taxa de retorno deste desenvolvimento seria muito baixa. Para Kremer, há dois tipos de programas que poderiam encorajar o desenvolvimento de vacinas. Os programas *push* subsidiam pesquisas básicas, mas costumam ser pouco efetivos no estágio final de desenvolvimento do produto. O autor enfatiza a importância de programas *pull*, que encorajam os últimos estágios de desenvolvimento das vacinas, sendo que o pagamento do desenvolvimento só é efetuado quando os testes provem que a vacina é viável. A ajuda internacional dos países desenvolvidos e fundações privadas pode fixar um preço suficientemente atrativo para que os laboratórios produzam a vacina efetiva, por exemplo, a 5 dólares por imunizado, e distribuir os lotes de vacinas para os países pobres a custos simbólicos. O contrato de comprometimento de compra seria fundamental para o sucesso desta estratégia *pull*.

Bloom, Canning e Weston (2005) discutem a área chamada de economia da vacinação. Os autores manifestam preocupação com o fato de que, a despeito do sucesso das campanhas, e mesmo com vacinas bem desenvolvidas, tais como a DTP (vacina tríplice contra difteria, coqueluche e tétano) e a vacina contra o sarampo, a cobertura das campanhas em vários países tem se estabilizado em níveis de cobertura baixos. O passado das vacinas é glorioso, com seu desenvolvimento moderno remontando ao século XVIII, no Reino Unido, até o desenvolvimento da vacina contra

varíola por Edward Jenner no final daquele século, e os aperfeiçoamentos no final do século XIX. O maior impacto global das campanhas de vacinação ocorreu após a segunda guerra mundial, com os casos de pólio, varíola, tétano neonatal, sarampo, difteria e meningite, entre outras doenças. Os autores apontam para uma perda de *momentum* na direção da cobertura universal nos anos 90. As causas são variadas – desde um aumento da população não vacinada vivendo em áreas remotas até problemas práticos impeditivos da entrega e distribuição das vacinas – disponibilidade de geladeiras e energia, vias de transporte, acessibilidade de clínicas, treinamento de pessoal e informação por parte das famílias. A instabilidade política em vários países também afeta as campanhas de vacinação. Os autores retomam o debate entre saúde, riqueza e desenvolvimento do item anterior, apontando que o desenvolvimento de vacinas é provavelmente uma das formas mais baratas e efetivas de melhorar a saúde e, provavelmente, a riqueza de uma nação.

No caso das pandemias, uma vez que a prevenção não consegue coibir o início da epidemia, há uma tentativa de se reverter a expansão da pandemia. Em alguns casos, isto implica na emissão de um alerta de viagens internacionais para a área infectada, com implicações econômicas nas áreas de turismo e comércio internacional. No caso da SARS, há evidências de que os alertas foram exagerados, causando prejuízos a vários países asiáticos.

De qualquer forma, a mensagem a respeito das pandemias é que a cooperação internacional exerce papel fundamental para conter e prevenir as epidemias. Os Ministérios de Relações Exteriores dos países e as agências cooperativas internacionais devem mapear os mecanismos de vigilância sanitária, zoonose, e a provisão de campanhas de vacinação e educação da população relativo aos riscos de epidemias. No caso das zoonoses, o cuidado com o contágio com criações de países fronteiriços torna-se essencial.

V - Comentários Finais

Os três itens aqui discutidos são praticamente auto-contidos. O denominador comum entre eles é a relação que têm com a globalização e a cooperação multilateral. Um terceiro ponto comum refere-se às conseqüências econômicas. O tema da migração internacional apresenta um cenário relativamente recente, dos últimos 25 anos da história brasileira:

a emigração brasileira e a necessidade de se criar um mecanismo para melhorar as conseqüências potencialmente positivas do processo, tal mecanismo deve levar em conta a regulação interna do processo de emigração dos brasileiros e uma perspectiva de acordos bilaterais migratórios. O tema da geografia e da pobreza mostra que, antes de tudo, o desenvolvimento da saúde da população é condição necessária para o desenvolvimento econômico de longo prazo, mesmo que indiretamente afetando o papel das boas instituições, além disso, a perspectiva regional aponta para os limites da ajuda externa. Finalmente, as epidemias e pandemias são barreiras para o desenvolvimento econômico, sendo que as medidas preventivas são cruciais para se evitar que as mesmas ocorram. Este trabalho foi de revisão de literatura e de evidências, mas espera-se ter demonstrado que é na análise histórica e causal dos fenômenos estudados que o modelo mais adequado de atuação internacional se aproxima daquele de maior eficácia para a nação.

Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, Daron, S. JOHNSON, e J.A. ROBINSON (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. American Economic Review, 91 (5): 1369-1401.

ACEMOGLU, Daron, S. JOHNSON, e J.A. ROBINSON (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. QuarterlyJournal of Economics. v. 117, November 2002, pp. 1231-1294.

BLOOM, David E., D. CANNING, e J. SEVILLA (2002). The Wealth of Nations: Fundamental Forces versus Poverty Traps. NBER Working Paper No. 8714, January. JEL No. O1.

BLOOM, David E., D. CANNING, e M. WESTON (2005). The Value of Vaccination. World Economics. Vol. 6, No. 3, July-September.

BLOOM, David E., D. CANNING (2006). Epidemics and Economics. Working PaperHarvard School of Public Health, May, www.hsph.harvard.edu/pgda/.

CARVALHO, J. A. M. (1996) . O saldo dos fluxos migratórios internacionais no Brasil na década de 80: uma tentativa de estimação. Revista Brasileira de Estudos de População, Campinas, v. 2, n. 1, p. 227-237.

CARVALHO, J. A. M. 2004. "Migrações Internacionais do Brasil nas Duas Últimas Décadas do Século XX: Algumas facetas de um processo

complexo, amplamente desconhecido". Apresentado no SEMINÁRIO INTERNACIONAL - MIGRAÇÃO INTERNACIONAL, DESENVOLVIMENTO E POBREZA. Organizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília.

CARVALHO, J.A.M.de e M. B de CAMPOS (2006). A variação do saldo migratório do Brasil. Estudos Avançados. Vol. 20, n. 57, São Paulo, Maio/Agosto.

EASTERLY, William (2005). Reliving the '50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development. Working Paper Number 65, August. Center for Global Development.

GALLUP, J. L., e Jeffrey D. SACHS com A.D. MELLINGER (1998). "Geography and Economic Development," *Mimeo,* Harvard Institute for International Development. (hyperlink http://www.hiid.harvard.edu/pub/other/geoecd.pdf).

KRAMER, M. (2001). Creating Markets for New Vaccines: Part I: Rationale," in Adam B. Jaffe, Josh Lerner, and Scott Stern (eds.), Innovation Policy and the Economy, MIT Press, Volume 1, 2001.

LIVI-BACCI, Massimo (2001). A Concise History of the World Population. Third Edition. Blackwell Publishers, Oxford, UK.

LOZANO-ASCENCIO, Fernando (2005). Remittance behaviour among Latin American immigrants in the United States, Paper prepared to be presented at the XXV International Union for the Scientific Study of Population International Population Conference, 18 - 23 July 2005, Tours, France.

MacKELLAR, Landis (2006). Health and Global Change Project. Research Plan 2006-2007. IIASA. Project Submitted to World Health Organization (WHO).

MARTES, Ana Cristina Braga (2005). "O Compromisso do Retorno – Remessas de Emigrantes Brasileiros" , Relatório Final de Pesquisa, não publicado, Departamento FSJ / EAESP / FGV.

MARTES, A. C. B. ; SOARES, W.(2007). Remessas de Recursos dos Imigrantes. Estudos Avançados, v. 57, p. 41-54

PEIXOTO, João, Antônio V. MARQUES (2006). Análise do Mercado de Remessas Portugal/Brasil. Versão Final. Consultores Internacionais S/A, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Multilateral de Investimentos.

UNAIDS (2006). Report on the global AIDS epidemic – A UNAIDS 10th anniversary special edition.

Aspectos da Crise nos Países na América do Sul

Luiz Alberto Moniz Bandeira*

Brasil

Como conseqüência, em larga medida, das políticas recomendadas pelo Consenso de Washington, a situação econômica e social, em toda a América do Sul, tornara-se ainda mais difícil e sombria do que ao término dos anos 80, a chamada "década perdida". O Brasil, no ano 2000, continuava como um dos países com maior desigualdade na distribuição de renda, em que a indigência e a pobreza de amplas camadas sociais (cerca de 22% vivendo abaixo da linha de pobreza, em 1998) coexistiam com a ostentação da riqueza e o consumo supérfluo de alguns poucos, não obstante haver o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso controlado a inflação. Com um dos dez maiores parques industriais do mundo, eficiente na média, e diversificado suas exportações, compostas em mais de 50% por manufaturas, produtos de tecnologia avançada, suplantando o açúcar, café, cacau e outras *commodities,* com escassa elaboração, o superávit comercial do Brasil, que nos anos 80 fora o terceiro maior do mundo (embora muito abaixo do Japão e da Alemanha), desaparecera e a balança comercial estava a acumular saldos negativos que, entre 1996 e 2000, alcançaram o montante de US$ 38,1 bilhões. Sua dívida externa saltou de US$ 123,4 bilhões, em 1990, para US$ 235 bilhões, em 2000, um aumento de mais de 100%.

Esse endividamento, conjugado com a perda de competitividade e o desequilíbrio da balança comercial, produziu déficit na conta corrente do balanço de pagamentos que, em 1999, representou cerca de 60% das exportações e abalou a confiança dos investidores, depois da crise na Ásia,

* Luiz Alberto Moniz Bandeira é doutor em ciência política e professor titular de política exterior do Brasil na Universidade de Brasília (aposentado) e autor de várias obras, entre as *quais Argentina, Brasil e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)* e *Formação do Império Americano (Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque).*

em 1997, e da moratória da Rússia, em 1998. O ataque especulativo, em janeiro de 1999, desvalorizou o real e acarretou a perda de 2/3 das reservas internacionais, no transcurso de poucos meses. E o mega investidor George Soros declarou em palestra na London School of Economics and Political Science (LSE) que, se o Brasil declarasse a moratória, os demais países da América do Sul sofreriam mais danos, pois ficariam fora do mercado de capitais, do que ao próprio Brasil, que em 2001 passara a obter superávit na balança comercial, e poderia por isso crescer razoavelmente bem depois da reorganização[1]. Nessa mesma palestra, Soros criticou várias vezes o sistema financeiro internacional, afirmando que, "se um país como o Brasil, que fez todas as coisas certas, está nesta situação, então a globalização falhou". E, após acentuar que "o Brasil seguiu o consenso de Washington, mais isso não significou crescimento", disse que, quando o sistema não está funcionando bem, é preciso modificá-lo.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência do Brasil, em 2002, indicou que o povo desejava tal mudança. E, como também George Soros observou, é "inaceitável" que "a democracia somente é boa, desde que o eleito seja o candidato dos mercados"[2]. Desde então, depois que Luiz Inácio Lula da Silva, em 1° de janeiro de 2003, assumiu a presidência, em meio de incertezas, foi que a economia do Brasil começou a recuperar-se. Em três anos e meio, o Brasil pagou a dívida ao FMI, reduziu a dívida externa a US$ 161 milhões e o risco-país caiu para 260 pontos, os mais baixos, desde que começou a medição. A dívida externa líquida, em relação ao PIB, que aumentara de 17,4% para 35,9%, em 2002, despencou para apenas 9,4%, em 2006. E as reservas internacionais do Brasil, que haviam caído de US$ 37,9 bilhões para US$ 16,3 bilhões, saltaram, no mesmo período, para US$ 63 bilhões[3].

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva estancou o processo de privatização, ou melhor, estrangeirização das empresas estatais, impulsionado durante a década de 1990, sobretudo no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O Brasil continuou, porém, a sofrer as conseqüências. As multinacionais passaram a exportar cada vez mais os capitais acumulados, recursos para o exterior. Segundo o Banco

[1] "Soros diz que o Brasil pode ter de renegociar sua dívida" - BBC Brasil - 08 de outubro, 2002 - Publicado às 17h15 GMT.

[2] Ibid.

[3] Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Convenção do PT, íntegra em *O Globo,* Rio de Janeiro, 24/06/2006.

Central, as remessas de lucros e dividendos totalizaram US$ 1,540 bilhão em janeiro de 2006, com um aumento de 314% em relação a janeiro de 2005[4]. Estas enormes remessas de lucros e dividendos superaram os investimentos estrangeiros diretos, destinados ao setor produtivo e fundamentais para a criação de empregos. Esses investimentos alcançaram US$ 1,503 bilhão em janeiro - 23% a mais que no mesmo período de 2005. A rigorosa política de responsabilidade fiscal, executada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil, com o PIB da ordem de US$ 1,556 trilhões (2005 est.), segundo o método da paridade do poder de compra, e reservas de $69.28 billion (2005 est.), conseguiu reduzir sua dívida externa a $211.4 billion (30 June 2005 est.), apesar da reduzida taxa de crescimento econômico.

Argentina

Também na Argentina, ao começar o milênio, a perspectiva de uma crise extremamente grave já se configurava, apesar do controle da inflação e de certo crescimento econômico, devido ao câmbio atrelado ao dólar (*currency board*), instituído pelo presidente Carlos Menem (1989-2000), e ao ingresso de recursos externos, com a privatização das empresas estatais. A expectativa de que a Argentina deixasse de cumprir seus compromissos externos (dívida: amortização e/ou juros), i. e., cometesse um *default* nos pagamentos externos, era perfeitamente previsível, desde 1998, o que aprofundou a desconfiança e estabeleceu o círculo vicioso da especulação internacional, principalmente depois que a crise financeira internacional atingiu o Brasil no início de 1999. A Argentina terminou o ano de 1999 com um déficit na conta corrente do balanço de pagamentos, da ordem de US$ 12,5 bilhões, e um déficit na balança comercial da ordem de US$ 2,17 bilhões[5]. O progressivo e rápido agravamento dos "déficits-gêmeos" - déficit nas contas externas (balança comercial e de serviços) e o déficit nas contas internas do governo - que tinham de ser obrigatoriamente cobertos por importações de capital, começou a gerar desconfiança nos investidores, tanto argentinos como estrangeiros, levando-os a suspender os investimentos diretos, em portofólio ou empréstimos.

[4] *Folha de São Paulo* - 22/02/2006. *Correio Braziliense* - 22/02/2006.
[5] http://www.aladi.org/inicio.htm. Vide também http://www.indec.mecon.ar/default.htm

O sucessor de Carlos Menem na presidência da Argentina, Fernando de la Rua, mostrou que nada aprendera com a experiência nem com a história. Convocou Domingo Cavallo, o ministro de Carlos Menem, para tirar a Argentina do pântano em que ele mesmo a afundara. Os aumentos dos impostos e os cortes orçamentários, exigidos pelo FMI, não reduziram a zero o déficit fiscal. A sobrevalorização do peso, atrelado ao dólar pela Lei da Conversibilidade, tornara as exportações da Argentina muito caras, dificultando o equilíbrio da balança comercial. A crise financeira internacional, que começou na Ásia, em 1997, atingiu a Rússia em 1998, alcançou o Brasil, em 1999, agravou os problemas estruturais da Argentina. Tais fatores concorreram necessariamente a explosão social e a instabilidade política, com a queda do governo do presidente Fernando de la Rua em 22 de dezembro de 2002.

À crise econômica e financeira e à incessante agitação nas ruas de Buenos Aires e outras cidades somou-se a instabilidade política. O peronista Ramón Puerta, presidente do Senado, assumiu provisoriamente a presidência da República e, em 23 de dezembro, Adolfo Rodriguez Saá, governador da província de San Luís, foi designado pelo Parlamento para substituir Fernando de la Rua. E à Argentina alternativa não restou, senão o *default,* i. e., a suspensão do pagamento da dívida externa que saltou de US$ 132 bilhões para US$ 141 bilhões no início de 2002. Em menos de duas semanas, a Argentina teve cinco presidentes da república e seu PIB, em 2002, caiu cerca de 10,9%. No meado do ano, porém, estabilizou-se, embora em baixo nível, e passou depois a crescer a taxas de 9%, entre 2003 e 2005, sob o governo do presidente Nestor Kirchner, que abandonou o programa neoliberal. Entretanto, com quase 40 milhões de habitantes, cerca de 40% ainda vivem abaixo do nível de pobreza, apesar da melhora, pois este percentual havia chegado a 50%, depois da crise de 2001/2002.

Uruguai e Paraguai

A crise não afetou somente o Brasil e a Argentina. No início do milênio, quase todos os demais países na América do Sul igualmente se defrontavam, com problemas e dificuldades, ainda mais graves. Após um crescimento anual de 5% entre 1996 e 1998, a economia do Uruguai, com uma população de 3,3 milhões de habitantes e 22% vivendo abaixo da linha de pobreza, sofreu severo golpe, como conseqüência da crise

que se abateu sobre o Brasil e a Argentina. Com efeito, ao mesmo tempo em que as importações do Brasil caíam, a Argentina, em 2001-2002, retirou pesadamente dólares depositados nos bancos do Uruguai, o que provocou a queda do peso uruguaio e maciço aumento do desemprego. O déficit na balança comercial aumentou de US$ 1 bilhão em 1998 para US$ 1,1 bilhão em 2000, inferior ao saldo negativo acumulado no intercâmbio com os Estados Unidos, que alcançou US$ 1,4 bilhão, entre 1995 e 2000[6]. O PIB do Uruguai, em quatro anos, caiu cerca de 20%, o desemprego aumentou 20%, aproximadamente, em 2002, que foi o pior ano, devido à crise bancária. A inflação recrudesceu e a dívida externa duplicou. Sua economia, porém, cresceu 10% em 2004, embora caísse para 6,1, em 2005. Sua dívida externa, em torno de US$ 11,22 bilhões (junho de 2005 est.) representa 1/3 do seu PIB, da ordem de US$ 32,96 bilhões (2005 est.), calculado segundo a paridade do poder de compra.

O Paraguai, com uma economia marcada pelo predomínio de vasto setor informal, importando e reexportando mercadorias contrabandeadas para os países vizinhos, e milhares de micro-empresas e vendedores urbanos, estagnou-se, virtualmente, desde o término da construção de Itaipu, em 1982 e a renda *per capita* desde então não aumentou. Entre 1995-1997, sua economia formal crescera cerca de 3%, anualmente, mas entrou em franca retração, a partir de 1996. Teve um crescimento perto de zero, entre 1998 e 2001, e contraiu-se cerca de 2,3%, em 2002. Esta péssima situação do Paraguai é devido, em larga medida, à instabilidade política, corrupção, dívida interna e externa e deficiências na estrutura produtiva. O aprofundamento da exclusão social, a extrema pobreza, alcançando pelo menos 1/3 dos camponeses (32% 2005 est.) da população vivendo abaixo da linha de pobreza), o aumento do desemprego, e a deterioração das condições de vida das classes médias tornaram cada vez mais possível uma convulsão social, como aconteceu em 5 de junho de 2002, quando cerca de 3000 camponeses marcharam sobre Assunção, o presidente Luis González Macchi, submetido a processo e diante da ameaça de greve geral por 30 dias, ele teve de ceder e derrogar a lei 1615, que autorizava a privatização da companhia telefônica Copasco, a empresa de água potável Essap e a ferroviária estatal.

[6] http://www.aladi.org/inicio.htm. As cifras correspondentes ao ano 2000 só abrangem 9 meses.

Chile

A situação econômica social do Chile, apresentado como exemplo do neoliberalismo, que o ditador Augusto Pinochet (1973-1989) implantou, em meio de brutal e sangrenta repressão e violação dos direitos humanos, não era muito diferente da que se configurava nos demais países da região, apesar da propaganda da mídia, que tenta vendê-lo como modelo de regime a ser imitado. Com um PIB da ordem de US$ 187,1 bilhões (2005), estimado segundo a paridade do poder de compra, sua a dívida externa mais que duplicara nos anos 90, saltando de US$ 18,5 bilhões (1990) para US$ 44,8 (31 bilhões - 2005 est). Suas exportações continuavam limitadas a cobre, peixes, papel e polpa, produtos químicos e vinhos. Sua estrutura econômica não se modificou, ou melhor, retrocedeu. A indústria que tinha o Chile até os anos 70 foi desmontada. E, apesar de haver crescido 8%, em média, de 1991 a 1997, o PIB do Chile decaiu em virtude de rigorosa política monetária para evitar o agravamento da conta corrente do balanço de pagamentos e a queda das exportações, em meio da crise financeira global. Em 1999, o Chile entrou em recessão e teve um crescimento negativo. Em uma população de 16,1 milhões de habitantes (2005 est.), cerca de 3 milhões (18,2%) viviam, 2005, abaixo do nível de pobreza. De acordo com o índice Gini - que um nível de zero indicaria uma sociedade perfeitamente igualitária, enquanto o 100 uma totalmente desigual - Chile tem coeficiente de 58, superado apenas por pouco margem (59,3) pelo Brasil, que se caracteriza pela sua má distribuição de renda. Os 10% mais ricos apropriam-se de 41,2% da renda nacional, e os 10% mais pobres, apenas 1,2%. Cerca de 10% mais pobre tem uma renda *per capita* de US$ 25,00, enquanto a renda mensal dos 10% mais ricos ultrapassa o valor de US$ 1.282,00. Em 60% dos lares, a renda mensal por pessoa não ultrapassa US$ 160,00, o que significa, US$ 5,30 diários, um valor muito baixo para um país que em 2004 registrou um produto interno per capital, segundo a paridade do poder de compra, de US$ 11.000[7]. E, embora a economia do Chile crescesse 5% em 2004, em virtude da elevação do preço do cobre no mercado mundial, 8% de sua força de trabalho, em 2005, não tinham emprego, enquanto mais de 700.000 famílias estavam endividadas, como quase toda a classe média[8].

[7] Centro de ESTÚDIOS para el Desarrollo de la Mujer (CEDM) - Fundación Terran - Pamela Caro e Marco Kremerman.

[8] Vallendar, Benedikt - "Argentinien-Krise belastet Chile", in *Die Welt,* 27.8.2001.

Bolívia

Na Bolívia, conquanto sua economia crescesse a uma taxa média de 3,9%, entre 1990 e 1998, e a inflação de 7.000% em 1985 para 3%, em 1999, a estabilidade econômica ao longo de 15 anos nada contribuiu para a melhoria das condições de vida da população. A deterioração das condições de vida acelerou-se desde 1985 e, durante os 15 anos em que a Bolívia se apresentou como modelo de livre mercado, atingiu principalmente os camponeses e reduziu à miséria mais de 80% da população na área rural. A questão agrária, que a revolução de 1952 buscara equacionar mediante a repartição dos latifúndios e distribuição de terras para os trabalhadores rurais, tornou-se outra vez grave fator de tensões sociais e os conflitos sociais irromperam. O aumento das tarifas de água na cidade de Cochabamba, em conseqüência de contrato com uma empresa estrangeira, desencadeou em 7 e 8 de abril de 2000 um levante popular, que se estendeu aos cocaleiros (produtores de caca), na região de Chapare e a outros camponeses e de trabalhadores em diferentes cidades. O presidente Hugo Banzer decretou o estado de sítio por 90 dias, mas a agitação prosseguiu e, em 20 de abril, ele teve de levantá-lo, após firmar convênios com os camponeses e prometer a reativação da economia e pedir perdão pelos pobres que um sistema social excludente e discriminatório produzia. As tensões, porém, voltaram a agravar-se meses depois, quando se anunciou a construção de três bases militares na região de Chapare, com o suporte dos Estados Unidos no marco da luta antidrogas, e outras manifestações de protesto eclodiram, acarretando o bloqueio das estradas e violentos choques entre tropas do exército e camponeses, que se opunham à erradicação dos cultivos de coca e à Ley de Aguas por impedir o funcionamento das redes a seu cargo[9].

A Bolívia tem um PIB calculado em US$ 25,95 bilhões (2005 est.), pela paridade do poder de compra, e uma dívida externa de US$ 6,43 bilhões (2005 est.). Mas em um país com uma população da ordem de 8,9 milhões de habitantes, dos quais 64% (2004 est.) vivem abaixo da linha de pobreza. (2006 est.), o triunfo esmagador do líder cocaleiro Evo Morales, nas eleições de 2005, refletiu a gravidade da situação social do país, ao

[9] Acometido por grave câncer no pulmão, Banzer, em 6 de agosto de 2001, apresentou sua renúncia ao Congresso Nacional, em Sucre, a capital constitucional da Bolívia, e o vice-presidente Jorge Quiroga assumiu o governo.

configurar um levante popular, por meio do voto democrático, contra os programas neoliberais e as políticas dos Estados Unidos. Este acontecimento aprofundou a mudança no mapa político da América do Sul. Certamente, o governo de Morales enfrentará muitos desafios. O movimento social, que elevou Evo Morales ao poder, é muito profundo. Mais da metade da população indígena (Quechua 30%, Aymara 25%, mestiços 30%), que ele representa, é pobre. Mas a Bolívia é um país geográfico, social e etnicamente desintegrado, em virtude das enormes diferenças entre as regiões do planalto e Santa Cruz de La Sierra, que sempre aspirou separar-se do governo de La Paz. Dado que Morales abriu, simultaneamente, muitas frentes de conflito, com a nacionalização dos hidrocarbonetos e as medidas de reforma agrária, não se pode descartar a hipótese de que em Santa Cruz de la Sierra e Tarija venha a ocorrer alguma tentativa de recessão. Mas uma guerra civil na Bolívia agravaria ainda mais sua situação, com repercussões muito negativas sobre toda a América do Sul.

Peru

A situação econômica e social no Peru também não é muito melhor que na Bolívia. O crescimento econômico, durante o governo de Alejando Toledo, a situação no Peru não beneficiou o povo. Embora, tenha baixado 37% em algumas regiões, o nível de pobreza somente caiu 5%, em todo o país. Com um PIB de US$ 164,5 bilhões (2005 est.), calculado pela paridade do poder de compra, mais da metade - e uma dívida externa de US$ 30,18 bilhões, cerca de 54% (2003 est.) - de população da ordem de 28,3 milhões (2006 est.) vivem abaixo da linha de pobreza, com US$ 2,00 por dia, muitos dos quais com menos de US$ 1,00. Segundo o Banco Mundial, a desigualdade social acompanha a desigualdade racial, uma vez que os homens indígenas ganham menos 35-65% menos do que os homens broncos. Tais números contrastam com as excelentes macro-estatísticas, apresentadas pelo governo de Alejandro Toledo, Estabilidade da moeda, baixas taxas de juros, exportação crescente e grandes reservas de dívidas, condições para atrair capital estrangeiro, não produziram maior efeito. E todos esses problemas alimentaram a candidatura à sucessão de Toledo na presidência do Peru do coronel Ollanta Humala, que havia liderado um levante militar, logo sufocado. Ollanta Humala, libertado, organizou posteriormente o Partido Nacionalista, com origens no Movimento *Etnocentrista,* criado pelo

General André Avelino Cacares, que se recusara a render-se ao Chile, durante a Guerra do Pacífico (1879 - 1883), e retirou-se para os Andes, onde organizou a resistência camponesa. Na sua campanha eleitoral, com base na defesa do legado inca e no livre cultivo da coca, Humala apelou para as comunidades ashaninka e aimará, mas perdeu a eleição. Mas perdeu a eleição, no segundo turno, para Alan Garcia, do PARA, que já havia sido presidente do Peru entre 1985 e 1990. A perspectiva do Peru é também incerta. Há notícias de que a organização conhecida como Sendero Luminoso outra vez se reorganiza cerca de 380 Km ao norte de Lima, no departamento de Ancash, nas localidades de Pataz e Conchucos, em Pallasca, em Coishco e em Cabana, a cidade natal de Alejandro Toledo.

EQUADOR

No ano 2000, ao depor perante o Caucus on International Narcotics Control do Senado americano, o general Charles E. Wilhelm, comandante-em-chefe do Southern Command dos Estados Unidos, reconheceu que, no Equador como em outras nações situadas na sua área de responsabilidade, a América do Sul, "*democracy and free market reforms are not delivering tangible results to the people*". Muitas nações estavam pior economicamente do que antes da restauração da democracia, ele afirmou, perguntando: "*Can democracy survive without an economic system that produces adequate subsistence and services for the majority of its citizens?*"[10]. Também o ex-secretário de Estad dos Estados Unidos, sua obra *Does América Need a Foreign Policy*?, publicada em 2001, admitiu claramente que "*neither globalization nor democracy has brought stability to the Andes*"[11].

Com efeito, como declarou o general Charles E. Wilhelm, a situação não havia melhorado em nenhum país da América do Sul, principalmente nos Andes. Em 21 de janeiro de 2000, impulsionado pelo Pachakutik, movimento das comunidades indígenas liderado por Antônio Vargas, um grupo de militares, sob o comando do coronel Lucio Gutiérrez, levantou o Exército, e o presidente Jamil Mahuad, ao perceber que não mais tinha condições, refugiou-se em uma base militar. Os indígenas e os militares

[10] Statement of General Charles E. Wilhelm, commander-in-chief, U.S. Southern Command, Before the Senate Caucus on International Narcotics Control, March 23, 2000.
[11] Kisinger, Henry. Does America Need. Toward a Diplomacy for 21st Century. New York: Simon & Schuster, 2001, p. 136.

ocuparam os edifícios públicos, as sedes dos três poderes em Quito, e Antonio Vargas proclamou dissolução do Congresso, bem como da Suprema Corte, anunciou a remoção de Mahuad da presidência do Equador, a formação de um parlamento popular, e instituiu uma Junta de Salvação Nacional. O Conselho

Permanente da OEA logo se reuniu em Washington, para aplicar sanções previstas na cláusula democrática, e os Estados Unidos ameaçaram cessar toda a assistência econômica e militar, caso o regime inconstitucional não fosse mantido no Equador. A Junta de Salvação Nacional não resistiu. E, como sucessor constitucional, assumiu o governo e vice-presidente Gustavo Noboa, que logo promoveu a dolarização da economia, mas não resolveu os problemas do país[12]. Os indígenas, em fevereiro de 2002, anunciaram então novas manifestações de massa, em Quito, protestando contra as privatizações promovidas pelo governo e o não cumprimento do acordo que pôs fim ao levante, no início de 2000[13]. E em 24 de novembro de 2002, o coronel Lucio Gutiérrez foi eleito presidente do Equador. Ele porém frustrou as esperanças populares e continuou a executar o mesmo programa de seus antecessores, sem qualquer modificação, e em 25 de abril de 2005, em meio de outra onda de protestos e agitação indígena, foi deposto do governo e substituído pelo vice-presidente Alfredo Palacio.

O Equador tornou-se mais e mais dependente dos EUA, devido à sua produção de petróleo e ao estabelecimento da base de Manta, como parte da rede de Forward Operating Locations, ou FOLs, juntamente com outras bases instaladas em Beatrix (Aruba) e Hato (Curaçao). E sua situação econômica e social não melhorou com a dolarização. Com um PIB estimado em US$ 56.9 billion (2005 est.), pela paridade do poder de compra, o Equador tem uma população 13,5 milhões de habitantes (2006 est.), dos quais 41% (2006) vivem abaixo da linha de pobreza. De acordo com estudo do Banco Mundial, a pobreza entre os indígenas no Equador é de 87% e alcança 96% nas serras rurais[14].

---

[12] "La dolarización no sacó a Ecuador de la crisis - El sistema acumula serios problemas", in *La Nación*, Buenos Aires, 14/04/2002.

[13] *El Universal,* Caracas, 08/0(?)/2002.

[14] Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20505832~menuPK:508626~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:489669,00.html

COLÔMBIA

Com um PIB calculado em U$ 337,5 bilhões (2005 est.), pela paridade do poder de compra, e uma dívida externa que subiu de US$ 17,8 bilhões, em 1990, para US$ 37,06 bilhões (2005 est.), a Colômbia tem uma população de 43,6 milhões de habitantes (2006 est.), dos quais 49,2 (2005), percentual equivalente ao dos demais países andinos, com exceção do Chile. A desigualdade social na Colômbia, longe de diminuir, também aumentou, significativamente, desde os anos 80, segundo estudo do Banco Mundial. E Carlos Eduardo Vélez, funcionário do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), precisou que essa desigualdade é responsável pelo fato que a pobreza aumentou em 9%, o que significa que mais da metade dos habitantes da Colômbia vivem em situação de pobreza[15]. A situação da Colômbia, porém, é ainda mais dramática. A guerra, que há mais de 50 anos dessangra o país, está a destruir todo o seu tecido social, cerca de 27.000 homicídios por ano, 3.500 seqüestros por ano, centenas de desaparecidos e quase 3 milhões de pessoas foram desalojadas de seus lares e suas terras, pela cruenta guerra civil, Cali, a principal capital do sudoeste da Colômbia e celebrizada por um cartel de narcotráfico, converteu-se na cidade receptora de 28.500 pessoas que provém das regiões da metade do país e que fogem da guerra e da fome. A situação torna-se cada vez mais grave porque a cada dia chegam cerca de 13 pessoas, que fazem crescer ainda mais o cinturão de miséria nas ruas e nas comunas, e que transforma a cidade em um polvorinho social que a qualquer momento pode explodir[16].

Os guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e do Exército do Povo (EP), controlavam, desde 1997 pelo menos, mais de 622 das 1.071 municipalidades, ou seja, quase a metade do território nacional. A escalada de violência no interior, promovida pelos para-militares, as FARC-EP e o exército, compeliu mais milhares de pessoas a abandonar seus lares e suas terras, nos últimos anos, elevando para mais de 2 milhões. Legiões de camponeses - entre os quais quase 1 milhão de mulheres e crianças - empobrecidos, formaram cinturões da miséria em torno de Bogotá e outras grandes cidades, ao tempo em que a Colômbia.

[15] Argenpress, Buenos Aires, 25/06/2006.
[16] *El País,* Cali - Colombia 25/06/2006.

De acordo com o Informe Mundial sobre as Drogas em 2006, a área total do cultivo da planta de coca na Colômbia subiu, apesar dos esforços sucessivos, respaldados pelos Estados Unidos, para erradicar as plantações. O governo do presidente George W. Bush diz que os US$ 4 milhões aplicados na Colômbia, no marco do combate ao narcotráfico estão a produzir resultados, mas alguns congressistas americanos e especialistas não compartem a mesma opinião demasiadamente otimista. E o fato é que a Colômbia continua a responder por cerca de 54% do cultivo da coca, a nível mundial, seguido pelo Peru, com 30%, e a Bolívia, com 16%[17].

Por outro lado, o jornal *El Nuevo Herald,* publicado em Miami, revelou que um informe do especialista Pablo Casas Dupuy, baseado em estatísticas estritamente oficiais da presidência da Colômbia e do Ministério da Defesa, segundo o qual, durante o governo do presidente Álvaro Uribe, os triunfos militares na guerra contra as guerrilhas das Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) e do Exército de Libertação Nacional diminuíram e os fracassos aumentaram, em relação à administração de Andrés Pastrana (1998-2002). A publicidade oficial e uma tendência generalizada da prensa a ignorar ou minimizar as notícias desfavoráveis, levaram a opinião pública a supor que o governo de Uribe se encontraria próximo a poder anunciar alguma vitória, quando, na realidade, as FARC e outras não somente mantém intacta, em alguns casos sua capacidade operativa, como em outros mostram, aumentaram-na. Os ataques das guerrilhas contra a força pública, que em 2001 foram 350, subiram para 550. Só em 2003, houve mais de 700 ataques. Ao analisar as estatísticas oficiais, Casas Dupuy conclui que a redução dos ataques contra a guerrilha por iniciativa de força pública, assim como a diminuição na sua letalidade evidenciam que o Exército chegou a um máximo nível de capacidade operativa quando recebeu os recursos do Plano Colômbia, mas estes não foram suficientes para sustentar o mesmo ritmo de ofensiva e desde 2003 ocorre um processo de desgaste militar[18]. Por outro lado, em 2005, os

[17] *El Tiempo,* Bogotá, 26/06/2006. O Relatório Mundial sobre Drogas, na versão em espanhol, divulgado em 26/06/2006.
Volume 1 - Análise (185 páginas) - http://www.unodc.org/pdf/research/wdr_Volume1_sp.pdf
Volume 2 - Estatísticas (234 páginas) - http://www.unodc.org/pdf/research/wdr_volume2_sp.pdf

[18] *El Nuevo Herald.* Miami, 24/02/2006.

guerrilheiros, principalmente as FARC, detinham seu poder mais de 1.800 seqüestrados, e os para-militares e a delinqüência comum, cerca de 500 cada um, a fim de usá-las como moeda de troca, para obter resgate e financiar suas atividades.

Sabe-se que militares dos Estados Unidos há muito tempo estão na Colômbia, a Secretária de Estado Assistente Anne Patterson declarou à Rádio Caracol, da Colômbia, que os Estados Unidos não iniciaram uma ação unilateral para capturar os líderes das FARC, mas interviriam se fossem convidados pelo governo da Colômbia. Esta declaração indicou que a administração do presidente George W. Bush tem vontade de empregar tropas de combate na Colômbia para combater as guerrilhas das FARC. A administração de George W. Bush desejaria eliminar a insurgência das FARC, não só por motivos ideológicos, mas porque elas ameaçam os interesses americanos na Colômbia, que é atualmente o sexto maior fornecedor de petróleo dos Estados Unidos, ao atacarem continuamente os oleodutos. As companhias americanas, que operam nas regiões rurais da Colômbia, são vulneráveis aos ataques dos rebeldes. E não é coincidência que a administração de George W. Bush anuncie sua disposição de escalar a intervenção dos Estados Unidos na Colômbia, menos de dois meses depois da celebração do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos, uma vez que certas políticas econômicas têm de ser implementadas mas dependem de proteção militar para defendê-las contra as FARC.

Venezuela

A Venezuela, país que surgiu com a desagregação da Grã-Colômbia, constituída também pela Colômbia e o Equador, tem 25.730.435 de habitantes (2006 est.) e um PIB da ordem de US$ 153,7 bilhões (2005), estimado pela paridade do poder de compra. É um país que possui imensas riquezas naturais, uma das maiores reservas de petróleo do mundo, além de outros minerais. Conforme o economista Domingo Felipe Maza Zavala, diretor do Banco Central Venezuelano, entre 1976 e 1995, a Venezuela recebeu cerca de 270 bilhões de dólares de recursos, decorrentes do petróleo, que constitui o principal suporte de sua economia, respondendo por 25% do PIB, 80% das exportações e aproximadamente 50% de sua arrecadação fiscal. Não obstante, em 1983, o saldo total da dívida externa venezuelana já havia aumentado de US$ 16,4 bilhões para US$ 33,5 bilhões de dólares entre 1978, e atualmente ainda se situa em torno de US$ 39,79.

No início dos anos 90, com a "Gran Viraje" e a "Apertura Petrolera" de Carlos Andrés Pérez, continuadas pela "Agenda Venezuela" de Rafael Caldera e Teodoro Petkoff, o país foi entregue ainda mais aos interesses, com redução do papel do Estado na economia, desinvestimentos, desindustrialização, privatização dos setores estratégicos e redução dos históricos direitos trabalhistas. E a percentagem de pessoas vivendo na pobreza (com menos de US$ 2,00 por dia) aumentou de 32,2%, em 1991, para 48,5% no ano 2000. A proporção entre os que viviam na extrema pobreza (menos de US$ 1,00 por dia) aumentou de 11,8% para 23,5% e aumentou a desigualdade social, com os 20% mais ricos da Venezuela recebendo 53% de toda a renda nacional, enquanto aos 20% mais pobres restam apenas 3%[19]. A situação da Venezuela, no fim dos anos 90 e começo de 2000, foi agravada pela crise financeira que se refletiu sobre todos os países da América do Sul.

O coronel Hugo Chávez, eleito presidente pelo Movimento V República em 1998, tenta, desde então, reduzir a desigualdade social apesar da oposição interna, das classes dirigentes, com o apoio dos Estados Unidos. Os dados divulgados recentemente pelo Banco Central da Venezuela (BCV) confirmam que a economia venezuelana apresentou crescimento de 10,2% no quarto trimestre de 2005 em relação ao mesmo período do ano anterior, acumulando a nona elevação consecutiva desde o último trimestre de 2003. Em 2005, o PIB cresceu 9,3%. Mas o grande obstáculo a um crescimento estável e sustentado da Venezuela consiste na extrema polarização política, que reflete a desigualdade social lá existente, pois as classes dirigentes resistem a qualquer reforma de caráter econômico e social, visando à redução da pobreza, como presidente Hugo Chávez intenta desde que assumiu o governo em 1999, conquanto tivesse de enfrentar tentativas de golpe de Estado (2002), greve na indústria petrolífera (2002-2003) etc., que concorreram para perturbar e obstaculizar todo o esforço de recuperação do país.

No campo da política externa, o presidente Hugo Chávez lançou a Alternativa Bolivariana para a América (ALBA), dando assistência a Cuba e à Bolívia, e efetivou a adesão da Venezuela ao Mercosul. Este acontecimento se reveste da maior significação para o futuro de toda a

[19]http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/VENEZUELAEXTN/0,,menuPK:331777~ pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:331767,00.html

América do Sul. Sua importância estratégica é enorme. Ela compartilha da Amazônia e está situada à margem da Bacia do Caribe e do Atlântico Norte, entre a Colômbia e a Guiana e seu peso econômico é enorme devido às suas reservas energéticas - gás e petróleo, do qual é o quinto maior produtor do mundo, responsável por 15% do consumo nos Estados Unidos. Sua adesão ao Mercosul viabilizará a construção de uma rede de gasodutos que passará pelo Brasil até a Argentina, beneficiando todos os países do Mercosul. Naturalmente o ingresso da Venezuela no Mercosul não agrada à administração do presidente George W. Bush, que há muitos anos se empenha em demonizar o presidente Hugo Chávez e destruir seu governo. E não agrada, não apenas porque fortalecer a posição de Chávez *vis-à-vis* dos Estados Unidos, mas também porque, com a adesão da Venezuela, o Mercosul amplia-se e consolida-se, tanto em sua perspectiva econômica e comercial quanto, sobretudo, em objetivo político e estratégico, consubstanciado no projeto de constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações e o ingresso da Venezuela no Mercosul, institucionalizando o eixo Buenos Aires-Brasília-Caracas. A Venezuela é indispensável à Comunidade Sul-Americana de Nações.

Conclusões

A perspectiva é a de que a instabilidade e a turbulência continuem a afetar o desenvolvimento dos países andinos, à margem do Pacífico, principalmente daqueles que firmaram o Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos, cujo objetivo não é favorecê-los mas obter e/ou aumentar seus próprios superávits comerciais. O Chile não está a salvo de uma grave crise econômica e social, que pode ocorrer, mais cedo ou mais tarde. A eleição de Evo Morales, um indígena aymará e líder dos cocaleiros, indica a profundidade do movimento social, mas o fato é que a Bolívia, apesar das riquezas que possui, é extremamente dependente, bloqueado, sem saída para o mar, e sem possibilidade de desenvolver-se economicamente, sem o apoio do Brasil e da Argentina, dado ser um país extremamente pobre. O Peru e o Equador vivem igualmente uma situação explosiva, onde os indígenas tomaram consciência da miséria em que vivem, degradados pela civilização capitalista, e tendem a levantar-se, embora também pouco possam fazer, isoladamente, se assumem o poder. Por sua vez, a Colômbia é um país onde há um Estado dentro do Estado, uma vez que os guerrilheiros parecem controlar, efetivamente, 40% do seu território.

E não se vislumbra a possibilidade de qualquer saída para o conflito e superação do impasse político. Se as FARC não têm condições de tomar o poder e dominar todo o país, as forças do governo demonstraram que não podem derrotá-las e destruí-las, mesmo com o respaldo dos Estados Unidos. E, se estes intervém diretamente nos combates, a situação agravar-se-á ainda mais. Não se pode descartar, nesse caso, a hipótese de que ocorra o mesmo que no Vietnã. Quanto à Venezuela, a despeito das melhorias que o governo Chávez vem promovendo em benefício das camadas mais pobres, procurando diminuir o *gap* social, a sociedade está efetivamente fraturada e os Estados Unidos exploram tais contradições internas, para fazer avançar seus interesses, por todos os meios, encobertos ou não.

A América do Sul em Movimento[1]

Paulo Nogueira Batista Jr.[2]

Não por acaso, o tema deste trabalho é a América do Sul e não a América Latina. Como conceito político, a América Latina perdeu muito de sua relevância. O México e a América Central parecem ter caído irremediavelmente na órbita dos Estados Unidos. Não se pode contar com os mexicanos e os centro-americanos para a construção de um projeto de integração que se pretenda autônomo e soberano. Com o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte, conhecido por sua sigla em inglês - NAFTA, que entrou em vigor em 1994, a incorporação do México ao espaço econômico dos Estados Unidos avançou a passos largos. Em 2005, foi concluído um acordo de livre-comércio, da mesma natureza, com a República Dominicana e cinco países da América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua). Os processos históricos não são irreversíveis. Mas, nesses países, o modelo de integração subordinada e os laços de dependência estão consolidados. O mesmo não se pode dizer da América do Sul, ainda que também aqui seja enorme a influência de Washington.

A América do Sul pode ser vista como um campo em disputa. Existem dois projetos concorrentes de integração: o dos Estados Unidos e o do Mercosul. Como se sabe, os planos originais dos Estados Unidos estavam centrados na constituição da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), que abrangeria todos os países do Hemisfério Ocidental, exceto Cuba. Nenhum processo de integração comercial na história terá partido de um conjunto tão heterogêneo de países, como notaram Adhemar Bahadian e Maurício Lyrio. Se viesse a ser formada, a ALCA incluiria

[1] Versão ampliada e atualizada das notas que serviram de base a apresentação no painel "América do Sul" da 1ª Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro, 6 de julho de 2006.

[2] Economista e professor da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo.

desde pequenas ilhas, como São Cristóvão e Neves, a nações de dimensões quase continentais, como o Brasil e o Canadá; a maior potência do planeta, os Estados Unidos, e alguns dos países mais pobres do mundo, como o Haiti[3].

Declínio da Influência dos Estados Unidos

Com o impasse na negociação da ALCA, em 2003-2004, Washington voltou-se para tratados bilaterais de livre-comércio[4]. A fórmula é sempre a mesma e a sua aceitação consagra o quadro de dependência em relação aos Estados Unidos.

Trata-se do modelo NAFTA-ALCA: poucas concessões em termos de acesso adicional ao mercado dos Estados Unidos e grande perda de autonomia em diversas áreas cruciais (política industrial, serviços, tratamento do capital estrangeiro, compras governamentais, propriedade intelectual, entre outras)[5].

Na América do Sul, o primeiro acordo desse tipo, que está em vigor desde 2004, foi assinado com o Chile. Mais recentemente os Estados Unidos concluíram tratados de livre-comércio com a Colômbia e o Peru, o que resultou, na prática, na implosão da Comunidade Andina de Nações, sacramentada pela saída da Venezuela em 2006. Esses acordos bilaterais não diferem muito entre si, uma indicação de que não há propriamente negociação com Washington, mas a aceitação pura e simples de um contrato de adesão. Negociam-se apenas aspectos secundários, minúcias operacionais, prazos de implementação, etc. Como observou o economista norte-americano e Prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz, "em matéria de tratados de livre-comércio, os Estados Unidos não negociam, impõem"[6].

No entanto, parece clara a perda de influência e de prestígio dos Estados Unidos na América do Sul. O quadro atual é muito diferente do que prevaleceu na década de 1990, quando todos ou quase todos os países da América Latina eram governados por políticos alinhados aos Estados

[3] Bahadian & Lyrio, 2006, p. 127.

[4] Sobre as razões do impasse ver Batista Jr., 2005, p. 119-132.

[5] Para uma análise crítica do modelo da ALCA ver, por exemplo, Guimarães, 1998; Ricupero, 2002; Batista Jr., 2005, p. 75-116; Bahadian & Lyrio, 2006; e Guimarães, 2006, p. 279-290.

[6] Stiglitz fez esse comentário em visita ao Equador, quando recomendou que esse país não subscrevesse o tratado de livre-comércio proposto por Washington enquanto persistissem os subsídios agrícolas nos Estados Unidos. "Stiglitz sugirió no firmar TLC si hay subsidios en EE.UU.", *El Universo,* 13 de julio del 2006.

Unidos em maior ou menor grau. Foi o tempo de Carlos Menem, Alberto Fujimori, Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso e outros, que funcionavam basicamente como instrumentos do poder americano - alguns com mais entusiasmo, outros com menos. Eram os procônsules da "Pax Americana". O chamado Consenso de Washington costumava ser aceito, sem maiores contestações, como breviário das políticas econômicas adequadas. A ALCA, lançada em 1994, era vista como inevitável.

Os resultados não foram positivos, como se poderia prever. Governado de fora para dentro, nenhum país pode ser bem-sucedido. A performance do proconsulado oscilou entre o desastroso (Argentina) e o medíocre (Brasil). De uma maneira geral, as economias cresceram pouco e a geração de empregos foi insuficiente. Agravaram-se os desequilíbrios de balanço de pagamentos e a vulnerabilidade externa. A renda continuou extremamente concentrada e persistiu um quadro de pobreza ou miséria para grande parte da população.

Veio então a reação. Nas ruas e nas urnas. Forças políticas alinhadas a Washington perderam as eleições em diversos países. Alguns presidentes, como Fernando de la Rúa, na Argentina, e Sánchez de Losada, na Bolívia, foram levados à renúncia por rebeliões populares. Hoje, na maior parte da América do Sul os governos se situam do centro para a esquerda do espectro político. É verdade que, em vários casos, as mudanças têm sido tímidas e graduais. Mas prevalece um certo distanciamento em relação às políticas econômicas e internacionais dos anos 90.

O Brasil não ficou inteiramente alheio a essa tendência. É verdade que a política econômica do governo Lula, em especial a política monetária, foi conservadora e exageradamente restritiva durante grande parte do tempo; em conseqüência, as taxas de crescimento do país foram modestas, bem inferiores às de quase todas as principais economias emergentes. Não obstante, ocorreram mudanças importantes no plano macroeconômico e na política externa brasileira. Auxiliada por condições internacionais favoráveis, tanto no campo comercial como no financeiro, a economia brasileira reduziu consideravelmente a sua vulnerabilidade externa. Os saldos comerciais superaram todas as expectativas. O balanço de pagamentos em conta-corrente registrou superávit por quatro anos consecutivos, entre 2003 e 2006 - algo raro, talvez inédito, na história econômica brasileira. As reservas internacionais do país aumentaram de modo significativo. O acordo com o Fundo Monetário Internacional foi encerrado em março de 2005. O Brasil contribuiu, ademais, para modificar

o rumo de negociações comerciais importantes, entre elas as da ALCA e da Organização Mundial do Comércio (OMC), além de desempenhar um papel central na aproximação gradual das nações sul-americanas.

O declínio da influência norte-americana na América do Sul não se deveu apenas à frustração com os efeitos econômicos e sociais das políticas liberais ou neoliberais. A inabilidade da administração Bush e a sua tendência a atitudes unilaterais e impositivas alimentaram o ressentimento contra o poder de Washington e facilitaram a implementação de estratégias de resistência na América do Sul, assim como em outras partes do mundo. O governo Bush deu, assim, importante contribuição involuntária ao ressentimento das preocupações com a autonomia nacional e a integração sul-americana.

Argentina e Brasil

A chave do processo de integração da América do Sul está nas relações entre os dois maiores países do continente: o Brasil e a Argentina. Há cerca de vinte anos, em meados da década de 1980, os governos Alfonsín e Sarney deram início a uma nova fase na relação bilateral. Apesar das dificuldades e percalços, o panorama mudou muito desde então: a rivalidade histórica deu lugar a uma aliança de caráter estratégico.

Os freqüentes atritos comerciais entre os dois países parecem contradizer essa avaliação. O governo Kirchner tem recorrido a medidas de proteção comercial contra importações de produtos industriais do Brasil, levando alguns a falar em "crise" e até "agonia" do Mercosul.

É um exagero manifesto. Nos anos recentes, vem acontecendo rápida expansão do comércio intrabloco, apesar do lento crescimento da maior economia do Mercosul. Uma das principais razões das tensões entre Argentina e Brasil é justamente o aumento acelerado dos fluxos comerciais, especialmente do Brasil para a Argentina. O Brasil tem registrado sucessivos superávits no comércio bilateral, refletindo em parte o dinamismo da economia argentina, que cresceu quase 9% ao ano, em média, de 2003 a 2006, ritmo mais de três vezes superior ao da economia brasileira nesse período.

Ora a Argentina não assistirá passivamente à rápida penetração das exportações brasileiras em seus mercados, especialmente se isso colocar em risco a sobrevivência de setores da sua indústria. De pouco adiantará invocar os compromissos de livre-comércio negociados nos tempos de

Carlos Menem, Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, porém muitos dos argumentos do governo Kirchner são válidos. São essencialmente os mesmos que o próprio Brasil tem de defender nas suas negociações com os países desenvolvidos, quando as assimetrias jogam contra nós.

Quotas, salvaguardas e outras barreiras são admissíveis num processo de integração, mesmo em áreas de livre-comércio ou uniões aduaneiras. O importante é que essas restrições e ressalvas à liberdade de comércio tenham caráter seletivo ou vigorem por prazo determinado. Devem constituir exceção, e não regra. Precisam obedecer a critérios negociados pelos integrantes do bloco, não podendo ser impostas arbitrária e unilateralmente por um país. Eventuais divergências na aplicação de restrições ao comércio devem ser resolvidas, de preferência, de forma negociada ou, alternativamente, por meio de mecanismos de solução de controvérsias definidos nos acordos.

Pela legislação internacional, acordos de livre-comércio ou uniões aduaneiras não implicam necessariamente total ausência de barreiras tarifárias ou não-tarifárias entre os países membros. No sistema multilateral de comércio criado depois da Segunda Guerra Mundial, esses acordos são a principal exceção à cláusula de nação mais favorecida ou princípio de não-discriminação entre os países-membros, um dos pilares do antigo GATT e agora da OMC[7]. Áreas de livre-comércio são consideradas compatíveis com as regras multilaterais quando obedecem a certos requisitos. Um deles é que a eliminação de tarifas de importação e outras restrições deve dizer respeito a "substancialmente todo o comércio" entre os países envolvidos. Para que um acordo possa caracterizar-se como união aduaneira, requer-se, além disso, que os países participantes apliquem "substancialmente as mesmas tarifas e outras regulações do comércio" ao comércio com não-membros[8].

Entretanto, nunca houve consenso no GATT e na OMC quanto ao significado exato dessas definições. Assim, muitos acordos de livre-comércio e uniões aduaneiras excluem da liberalização setores importantes da economia dos países envolvidos, como agricultura e têxteis[9]. Áreas de

[7] O princípio da não-discriminação está definido no artigo 1 do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT 1947). A íntegra desse acordo pode ser encontrada no site da OMC (www.wto.org).

[8] Artigo XXIV do GATT 1947.

[9] World Trade Organization, 2001, p. 2 e 3.

livre-comércio e uniões aduaneiras "puras" ou "perfeitas" são muito raras. Por maior que seja a integração entre nações, existe quase sempre uma ou outra exceção, um ou outro setor da economia que fica em alguma medida à margem do processo de liberalização externa (ou consegue compensações internas para fazer face à concorrência estrangeira).

Como imaginar que o Mercosul, composto de países muito diferentes em termos de tamanho, características estruturais e níveis de desenvolvimento, possa constituir uma exceção a essa regra geral? Os membros do bloco conviverão melhor, com menos atritos, se o modelo de integração for definido e aplicado de forma flexível.

O comércio intramercosul terá de ser parcialmente regulado e submetido a restrições seletivas. A tarifa externa comum continuará admitindo exceções importantes e poderá ser revista quando necessário. Os países-membros devem conservar certos direitos, presentes no regime GATT/OMC. Por exemplo: o de adotar restrições temporárias ao comércio em caso de dificuldades graves de balanço de pagamentos; o de proteger indústrias nascentes durantes a sua fase de consolidação; o de aplicar barreiras temporárias quando aumentos súbitos de importação causarem danos a setores da economia nacional; o de proteger as suas empresas contra a concorrência desleal, subsídios e *dumping*[10]. Tudo isso pode ser objeto de definição e aplicação equilibradas no âmbito de acordos regionais.

A consolidação do Mercosul não será possível se o Brasil insistir em aplicar os dogmas econômicos da década de 1990. Ao contrário, bater nessa tecla enfraquecerá o bloco e minará a aliança com a Argentina, que é fundamental para a integração sul-americana e a política externa brasileira em seu conjunto.

A agonia não é do Mercosul. O que está agonizando é a concepção liberal de integração, que predominou na América Latina nos anos 90.

Entrada da Venezuela no Mercosul

Outra indicação de que o Mercosul não está em "crise terminal" foi a entrada da Venezuela como membro pleno do bloco em 2006. Com a adesão desse país à união aduaneira, o Mercosul passa a constituir um bloco de mais de 250 milhões de habitantes, com uma área de 12,7 milhões

[10] Ver, por exemplo, Luz, 2005, p. 209-215.

de km^2. O PIB do bloco supera US$ 1 trilhão, correspondendo a cerca de 3/4 do PIB sul-americano[11].

As negociações para a adesão da Venezuela ao Mercosul foram finalizadas em maio de 2006, em Buenos Aires. O presidente da Venezuela, Hugo Chávez, envolveu-se pessoalmente nessa negociação, favorecendo a rápida conclusão de um processo que poderia ter durado vários meses.

Ficou estabelecido que, no prazo máximo de quatro anos, a Venezuela adotará a TEC (Tarifa Externa Comum) e as demais normas do Mercosul. Passará a integrar, desde logo, a delegação do bloco em negociações com terceiros[12], o que decorre, naturalmente, da sua adesão à união aduaneira. A partir de agora, a Venezuela participará das negociações do Mercosul visando ao estabelecimento de áreas de livre-comércio, à incorporação de novos membros ao bloco ou à troca de preferências tarifárias com outros países ou grupos de países. Negociará conosco, em bloco, numa eventual retomada das negociações da ALCA, ora interrompidas. Participará das negociações birregionais Mercosul-União Européia para a possível formação de uma área de livre-comércio. Participará dos entendimentos entre o Mercosul, a Índia e a União Aduaneira do Sul da África, que têm o propósito de formar uma área de livre-comércio tripartite[13].

A liberalização do comércio entre a Venezuela e os demais países do Mercosul se fará de forma gradual, levando em conta as assimetrias entre os participantes. Argentina e Brasil se comprometeram a alcançar o livre-comércio com a Venezuela em janeiro de 2010. Paraguai e Uruguai, três anos mais tarde, em janeiro de 2013. A Venezuela, por sua vez, chegará ao livre-comércio com os demais integrantes do bloco em janeiro de 2012, exceto para os principais produtos de exportação do Paraguai e Uruguai, que obtiveram livre acesso imediato ao mercado venezuelano. Os cinco países terão até janeiro de 2014 para liberalizar o comércio de produtos considerados "sensíveis"[14].

A entrada da Venezuela é um marco na história do Mercosul. Constitui, também, um fato auspicioso para a integração da América do Sul. Em grande medida, a integração do continente, como projeto ao mesmo

[11] Ministério das Relações Exteriores, 2006, p. 1.
[12] *Idem, ibidem,* p. 2 e 3.
[13] Sobre as negociações comerciais com a Índia e a União Aduaneira do Sul da África ver Pereira, 2006.
[14] Ministério das Relações Exteriores, 2006, p. 2.

tempo econômico e político, está se fazendo e continuará se fazendo por meio do Mercosul - seja por incorporação de novos países sul-americanos ao bloco, seja pela implementação dos acordos de livre-comércio entre o Mercosul e outras nações, como os que foram assinados com a Bolívia, o Chile, o Peru e a Colômbia e o Equador.

Em se tratando de um país importante em termos econômicos, comerciais e energéticos, a adesão da Venezuela aumenta o peso do Mercosul e fortalece o seu poder de barganha em relação a outros países ou blocos comerciais. Fortalece também o seu potencial econômico, representando, antes de tudo, uma ampliação considerável do mercado. Segundo levantamento do Banco Mundial, a renda nacional bruta da Venezuela foi de US$ 128 bilhões em 2005. Trata-se da 37ª maior economia do planeta e a quarta maior da América Latina, depois do México, do Brasil e da Argentina[15]. A Venezuela dispõe de imensas reservas de petróleo e de recursos financeiros. O seu governo aposta pesadamente na integração latino-americana e tem feito empréstimos a outros países sul-americanos, como por exemplo à Argentina. A participação direta do presidente Hugo Chávez nas negociações para a entrada do país no Mercosul é mais um sinal da prioridade sul-americana do governo da Venezuela.

Como não poderia deixar de ser, a entrada da Venezuela provoca controvérsias. Teme-se a agressividade e a influência política e ideológica do presidente Chávez. Mas esses temores parecem exagerados. A influência conjunta dos demais membros do bloco não permitirá que a agenda ou a retórica do Mercosul seja conduzida pela Venezuela ou qualquer outro país individualmente. O Brasil, em especial, poderá exercer um papel moderador, como já fez anteriormente por ocasião de conflitos entre a Venezuela e outros países.

Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai

O próximo passo pode ser a incorporação da Bolívia ao Mercosul. Essa adesão é vista com bons olhos pelos governos da Argentina, do Brasil e da Venezuela. Também conta, ao que parece, com a simpatia do governo Evo Morales.

Divergências na questão da exploração do gás boliviano podem, é claro, colocar em risco ou levar ao adiamento da entrada da Bolívia no

[15] Grupo Banco Mundial, 2006.

bloco. Em 2006, a crise entre o Brasil e a Bolívia desencadeou, em certos meios brasileiros, uma súbita e veemente onda nacionalista. Por algum tempo, o clima predominante foi de indignação e preocupação alarmada com os interesses nacionais. Há muito tempo não se via tanta ênfase patriótica no Brasil. Muitos passaram a exigir providências duras contra o país vizinho. Não por acaso, entre os mais exaltados estavam os que se notabilizam por grande docilidade quando há conflitos de interesses, não com a modesta Bolívia, mas com os Estados Unidos ou outros países desenvolvidos.

O Brasil fez bem em seguir uma linha moderada e paciente, mesmo quando o governo boliviano procedia de maneira desnecessariamente ruidosa. Na questão do gás e em outros temas do relacionamento bilateral, a Bolívia tem os seus argumentos e razões, que não podem ser desprezados. Além disso, a exacerbação do conflito não interessa ao Brasil. Apesar das divergências com a Petrobrás e outras empresas brasileiras, a Bolívia é nossa aliada natural. Retaliações e medidas drásticas teriam afetado não só as nossas relações com esse país, mas todo o projeto de integração da América do Sul.

O Equador, cujas negociações comerciais bilaterais com os Estados Unidos foram suspensas, é outro país com o qual o Mercosul poderá buscar uma aproximação. O presidente do Equador, Rafael Correa, eleito em fins de 2006, declarou logo após as eleições que trabalhará para o ingresso do seu país no Mercosul e que não aceitará um tratado bilateral de livre-comércio com os EUA, observando que a assinatura de tratados desse tipo pelo Peru e a Colômbia "feriram de morte" a Comunidade Andina de Nações (CAN)[16].

De fato, a CAN foi concebida como união aduaneira. Uma união aduaneira, como vimos, é uma área de livre-comércio em que os países-membros adotam essencialmente as mesmas tarifas de importação e outras normas comerciais em relação a países não-membros. Ora, os tratados Peru-EUA e Colômbia-EUA, aos quais voltaremos mais à frente, implicam alterações substanciais nas estruturas tarifárias peruana e colombiana, tornando-as incompatíveis com a Tarifa Externa Comum (TEC) da CAN. A união aduaneira andina só poderia ser preservada se os demais integrantes da CAN assinassem tratados comerciais semelhantes com os EUA. O

[16] "Correa ensaia se aproximar do Mercosul", *Folha de S. Paulo,* 29 de novembro de 2006, p. A16.

Equador vinha negociando um acordo desse tipo. Mas, em maio de 2006, Washington suspendeu as negociações depois que o governo equatoriano revogou os contratos que mantinha com a empresa americana Occidental Petroleum[17].

Com a eleição de Correa, por larga margem, o Equador parece caminhar no sentido de uma linha mais independente dos EUA, o que torna natural a sua aproximação com o Mercosul. Espera-se que, no momento apropriado, sejam iniciadas as negociações para remover barreiras ao comércio e adaptar a estrutura tarifária equatoriana à TEC do Mercosul, levando em conta evidentemente as diferenças em termos de nível de desenvolvimento entre a economia equatoriana e as demais economias do bloco. Posteriormente, o Brasil, a Venezuela e especialmente a Argentina (que superou com sucesso um desafio parecido) podem ajudar o Equador a desdolarizar a sua economia e a reintroduzir uma moeda própria. Por um mau passo, o Equador é, desde 2000, o único país sul-americano que abandonou a moeda nacional, convertendo-se, por decisão unilateral, numa província monetária dos EUA.

A ampliação do Mercosul não deve levar, entretanto, a que se perca de vista a necessidade de manter a coesão entre os países fundadores do bloco. A aliança Argentina-Brasil tem os seus altos e baixos, mas parece basicamente firme. O problema maior reside na relação com os dois países menores. Brasil e Argentina terão que trabalhar para manter o Paraguai e o Uruguai dentro do Mercosul. Os interesses dos países pequenos não têm sido suficientemente contemplados, como admite o próprio governo brasileiro. No Brasil, por exemplo, lobbies domésticos conseguem se valer de normas sanitárias e outras barreiras não-tarifárias como instrumentos de proteção, dificultando o acesso das exportações desses países ao mercado nacional.

O Uruguai e o Paraguai vêm se mostrando insatisfeitos e ameaçam até abandonar o Mercosul. Washington tem acenado com a possibilidade de assinar tratados bilaterais de livre-comércio com Assunção e Montevidéu. Esses acenos encontram receptividade nesses países, particularmente no Uruguai. Evidentemente, se assinarem acordos bilaterais de livre-comércio com os Estados Unidos, Paraguai e Uruguai terão que se retirar da união aduaneira do Mercosul.

[17] "United States suspends trade negotiations with Ecuador", May 17, 2006 (www.usinfo.state.gov).

O governo brasileiro parece empenhado em evitar esse desfecho, procurando atender as reivindicações dos sócios menores. A entrada da Venezuela pode ajudar a manter a coesão do bloco, pois ela tem poder de fogo financeiro e parece disposta a utilizá-lo para favorecer os países pequenos do bloco. A própria adesão da Venezuela no Mercosul foi negociada, como vimos, de forma a privilegiar os uruguaios e os paraguaios no que diz respeito a prazos de implementação: Paraguai e Uruguai terão um prazo três anos maior do que a Argentina e o Brasil para alcançar o livre-comércio com o novo membro do bloco; a Venezuela, por seu turno, dará acesso total e imediato aos principais produtos de exportação do Paraguai e do Uruguai.

À tríade Argentina-Brasil-Venezuela caberá o papel central na consolidação do Mercosul como base do projeto de integração sul-americana. Esse projeto só poderá prosperar se os países maiores e mais desenvolvidos forem generosos e estiverem efetivamente dispostos a fazer concessões e a proporcionar tratamento preferencial aos países menores e menos desenvolvidos.

Duas Américas do Sul?

O que está se configurando é uma certa divisão entre a América do Sul oriental ou atlântica e a América do Sul ocidental ou pacífica. Os países da margem pacífica do continente, com a exceção do Equador, aceitaram assinar tratados bilaterais de livre-comércio com os Estados Unidos nos moldes da ALCA, o que inviabiliza a sua incorporação à união aduaneira do Mercosul. É o caso do Chile, cujo acordo com os Estados Unidos vigora desde 2004, como já foi mencionado. Peru e Colômbia assinaram acordos do mesmo gênero com Washington, que ainda aguardam ratificação pelo Congresso dos Estados Unidos[18].

Com a entrada em vigor desses acordos, as tarifas de importação serão zeradas de imediato para nada menos que 80% das exportações de bens de consumo e industriais dos Estados Unidos para o Peru e para a Colômbia. Sobre esses tipos de produto, todas as tarifas peruanas e colombianas remanescentes serão eliminadas em até dez anos[19]. No caso

[18] O texto integral dos acordos comerciais dos Estados Unidos com o Peru e a Colômbia, assim como resumos dos seus principais capítulos, podem ser encontrados no site do Representante Comercial dos Estados Unidos (www.ustr.gov).

[19] United States Trade Representative, 2005, p. 1; e *idem,* 2006, p. 1.

dos bens agropecuários, mais de dois terços das exportações dos Estados Unidos para o Peru e a Colômbia ficarão imediatamente livres de tarifas de importação[20]; a maioria das tarifas remanescentes será eliminada em até 15 dias[21].

Fica claro que as estruturas tarifárias que resultam desses acordos bilaterais com os Estados Unidos são incompatíveis não só com a TEC da Comunidade Andina de Nações, mas também com a do Mercosul. Por definição, membros de uma união aduaneira como o Mercosul, ligados por uma tarifa externa comum, não podem realizar acordos bilaterais de livre-comércio com outros países. Ratificados os tratados com os Estados Unidos, a Colômbia e o Peru só poderão permanecer como membros associados do Mercosul, prosseguindo com a implementação dos acordos de livre-comércio assinados com o bloco.

Os acordos com Washington atendem aos interesses nacionais da Colômbia e do Peru? É duvidoso. Os acordos proporcionam muito pouco acesso adicional ao mercado dos Estados Unidos. O que eles permitem, basicamente, é tornar permanentes as preferências tarifárias já previstas no *Andean Trade Preference Act*[22]. Washington vinha ameaçando não prorrogá-las, caso o Peru, a Colômbia e os outros países andinos se recusassem a assinar acordos bilaterais de livre-comércio no formato NAFTA-ALCA.

Como é típico dos acordos realizados nesse formato, o resultado das negociações foi muito desigual. Washington manteve a sua política de subsídios agrícolas e a sua legislação *antidumping,* mas obteve do Peru e da Colômbia eliminação de tarifas de importação, abertura dos mercados de serviços, amplo acesso a compras governamentais, diversas vantagens para

[20] *Idem,* 2005, p. 1; e Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations, 2006b, p. 4.
[21] United States Trade Representative, 2005, p. 1; e Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations, 2006b, p. 4. Para alguns poucos produtos agropecuários, o prazo para eliminação das tarifas é mais longo, chegando a um máximo de 18 anos, no caso do Peru, e a 19 anos, no caso da Colômbia. Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations, 2006a, p. 4; *idem,* 2006b, p. 4; e Schwab, 2006, p. 2.
[22] Nada menos que 98% de todas as exportações do Peru para os Estados Unidos já estão isentas de tarifas. A tarifa média aplicada pelos Estados Unidos sobre importações oriundas do Peru é apenas 0,1%. Por outro lado, a tarifa média aplicada pelo Peru sobre produtos manufaturados é 10%, e a eliminação dessas tarifas proporcionará vantagem significativa para os exportadores dos Estados Unidos. Advisory Committee for Trace Policy and Negotiations, 2006a, p. 3. No caso da Colômbia, 90% das exportações entram sem pagar tarifas no mercado dos Estados Unidos. A tarifa média sobre os outros 10% é apenas 2,2%. Já a tarifa média aplicada pela Colômbia sobre bens manufaturados é 11,3%. Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations, 2006b, p. 3.

seus investidores e regras rigorosas de proteção da propriedade intelectual, entre outras concessões[23]. Esses tratados representam, assim, uma perda considerável de autonomia na definição das políticas governamentais e na formulação de um projeto de desenvolvimento econômico.

A maior parte da América do Sul não deseja seguir esse caminho. Com a incorporação da Venezuela ao Mercosul, o bloco passa a representar mais de 70% da área, mais de 2/3 da população e cerca de 3/4 do PIB do continente. Espera-se que a Bolívia possa ser o próximo país a ingressar e que os governos do Brasil, da Argentina e da Venezuela tenham a sabedoria de responder de forma rápida e efetiva aos reclamos de tratamento justo formulados pelos países pequenos do Mercosul, preservando a coesão do bloco.

Um pólo independente na América do Sul?

O Brasil, país de dimensões quase continentais, grande população e economia bastante diversificada, não necessita, a rigor, do resto da América do Sul para construir o seu projeto de desenvolvimento econômico e social. Se os nossos vizinhos resolverem tomar o caminho do caos ou o da subordinação pura e simples aos Estados Unidos (uma hipótese não exclui a outra, diga-se de passagem), o Brasil não precisará acompanhá-los. De qualquer maneira, não há dúvida de que a integração continental reforçará consideravelmente o potencial de desenvolvimento e a posição internacional do país.

O governo brasileiro tem cometido erros, alguns graves. Foi omisso quando o governo argentino enfrentou o grande desafio da reestruturação de sua dívida externa. Também não fez o suficiente pelos sócios menores do Mercosul. Washington, evidentemente, aproveita-se de brechas desse tipo. Sempre que pode, trabalha ativamente para alargá-las. Os Estados Unidos nunca verão com bons olhos a consolidação de um bloco independente na América do Sul.

Mas as condições gerais continuam favoráveis à integração sul-americana. As políticas econômicas apoiadas pelo governo dos Estados Unidos e pelas entidades multilaterais de financiamento fracassaram em muitos países da nossa região, às vezes de forma espetacular. As forças políticas sul-americanas mais alinhadas com Washington

[23] United States Trade Representative, 2005, p. 2-6; e *idem,* 2006, p. 2-5.

perderam espaço político em vários países. Graças às truculências e ao unilateralismo da administração George W. Bush, o prestígio dos Estados Unidos entrou em declínio no mundo inteiro e na América do Sul em particular.

Os Estados Unidos continuam a ser a única superpotência, com interesses, objetivos e prioridades em todas as regiões do planeta e grande influência na América Latina. Essa superpotência, contudo, nunca exerceu hegemonia completa - mesmo depois do colapso da União Soviética. Ela opera num mundo que é multipolar e será, provavelmente, cada vez mais multipolar. A influência e o peso relativos dos Estados Unidos tendem a diminuir, em termos econômicos e políticos. Na Ásia, temos a emergência de duas nações que souberam preservar a sua autonomia nacional e cujas economias vêm crescendo de forma rápida: a China e a Índia. A Rússia pós-Yeltsin também vem expandindo a sua economia a taxas elevadas e aumentando o seu papel internacional. O Japão superou a sua longa crise econômica. Depois da ampliação para 25 países em 2004, a economia da União Européia passou a ser aproximadamente do tamanho da dos Estados Unidos.

A questão que se coloca para nós é a seguinte: haverá um pólo de poder também aqui na América do Sul? Ou seremos meros satélites de um bloco comandado por Washington? O essencial é não perder de vista os interesses nacionais estratégicos. O mundo será multipolar, queiram ou não os ideólogos que predominam ou predominaram no governo Bush. Ao Brasil cabe trabalhar com persistência, calma e cabeça fria para que, ao longo dos próximos anos, a América do Sul - ou a maior parte dela - se constitua em um pólo coeso, dinâmico e independente.

Bibliografia

ADVISORY COMMITTEE ON TRADE POLICY AND NEGOTIATIONS (2006a).

"Report on the U.S. - Peru Trade Promotion Agreement", February 1, 2006 (www.ustr.gov).

_____(2006b). "Report on the U.S. - Colombia Trade Promotion Agreement", September 20, 2006 (www.ustr.gov).

BAHADIAN, Adhemar G. & LYRIO, Maurício Carvalho (2006). "ALCA: um depoimento da co-presidência brasileira", *Política Externa,* vol. 14, nº 3, dezembro/janeiro/fevereiro de 2005/2006.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira (2005). *O Brasil e a Economia Internacional: Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional,* Rio de Janeiro: Campus/ Elsevier, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (1998). "Os principais desafios internacionais do Brasil", Adhemar dos Santos Mineiro, Luiz Antônio Elias & César Benjamim (orgs.), *Visões da Crise,* Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

_____(2006). *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes,* Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GRUPO BANCO MUNDIAL (2006). "Nova classificação das economias do mundo", 3 de julho de 2006 (www.bancomundial.org.br).

LUZ, Rodrigo (2005). *Relações Econômicas Internacionais: Teoria e Questões,* Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2006). "Adesão da Venezuela ao Mercosul", Assessoria de Imprensa do Gabinete, Nota n° 327, 24 de maio de 2006 (www.mre.gov.br).

PEREIRA, Lia Valls (2006). "Os acordos do Mercosul com a Índia e SACU", *Conjuntura Econômica,* vol. 60, n° 4, abril de 2006.

RICUPERO, Rubens (2002). "Os Estados Unidos e o Comércio Mundial: protecionistas ou campeões do livre-comércio?", *Estudos Avançados,* vol. 16, n° 46, setembro/dezembro de 2002.

SCHWAB, Susan (2006). "Remarks of Ambassador Susan Schwab, Deputy United States Trade Representative, Conference Call on the Conclusion of Trade Negotiations with Colombia", February 27, 2006 (www.ustr.gov).

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (2005). "Free Trade with Peru: Summary of the U.S.-Peru Trade Promotion Agreement", December 2005 (www.ustr.gov).

_____(2006). "Free Trade with Colombia: Summary of the Agreement", February 27, 2006 (www.ustr.gov).

WORLD TRADE ORGANIZATION (2001). "Regional trade agreements: regionalism and the multilateral trading system", Doha WTO Ministerial 2001: Briefing Notes (www.wto.org).

Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis: Desafio estratégico no mundo e no Brasil

Antonio José Ferreira Simões*

1. Introdução

A luta pelo controle das fontes de energia tem sido um dos vetores mais significativos para entender diversos desenvolvimentos na história do homem. Na época das cavernas, os grupos que primeiro dominaram a técnica de obter fogo passaram a ter vantagem comparativa importante sobre os demais. Com o início da era do hidrocarbonetos, no final do século XIX, a busca pelo controle das fontes de energia passaria paulatinamente a ocupar mais espaço na política dos Estados. Nos dias de hoje, cerca de 96% dos veículos de transporte no mundo dependem do petróleo para a sua locomoção.

Na matriz energética mundial projetada para 2030, o petróleo responderá por 37%, o gás natural por 28% e o carvão por 28%. A soma de hidrocarbonetos e carvão se eleva a 89% da matriz.[1] Ainda de acordo com esses dados, o peso relativo das fontes renováveis seria apenas de 4%.

A falta de petróleo pode levar à decadência as maiores economias do mundo e à paralisação as máquinas de guerra mais sofisticadas. Como observou o Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado dos EUA, Senador Richard Lugar, "o poder de coerção energética é realmente equivalente a um ataque militar".[2]

Em termos de preços, o barril atingiu o patamar de 70 dólares. Especialistas admitem que poderá, mesmo, chegar a 100 dólares. O preço vem sendo severamente pressionado pela instabilidade política em regiões produtoras no Oriente Médio e por um aumento significativo da demanda.

* Diretor do Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores.

[1] Global Energy Outlook to 2030, IEA, 2003.

[2] The Wall Street Journal, 14/6/06, "In Oil's New Era, power shifts to countries with reserves".

A energia deve ser vista não apenas pelo seu lado econômico, tecnológico, mas sobretudo pelo lado político. A questão central que se coloca nos nossos dias não é saber se há tecnologia suficiente para desenvolver as restantes reservas de petróleo. O fundamental é entender a dificuldade de acessibilidade a essas reservas seja por fatores como nacionalização, fechamento de mercados ou instabilidade política. A realidade geopolítica do tema e sua implicação econômica direta leva a que muitas das grandes questões estratégicas internacionais estejam vinculadas ou derivem diretamente de problemas de acesso a recursos energéticos.

No mundo, a divisão dos recursos energéticos não acompanha o grau de desenvolvimento das economias. Assim, as regiões mais ricas são, em geral, carentes de recursos energéticos que são buscados nas áreas mais pobres. O crescimento, cada vez maior, de áreas do mundo em desenvolvimento, como a China e a Índia, tende a aumentar a competição pelos escassos recursos disponíveis, levar à elevação dos preços e ao aumento da tensão política mundial.

2. Petróleo

Em agosto de 1859, o norte-americano Edward Drake perfurou o primeiro poço de petróleo nos EUA na Pensilvânia, na região conhecida como "oil rivers". Era o início da indústria do "óleo da pedra" ou petróleo. Com o dinheiro ganho com a descoberta, tornou-se sócio em empresa de Wall Street especializada em petróleo. Sem vocação para os negócios, perdeu tudo o que ganhou. Drake só não morreu na miséria porque o Estado de Pensilvânia lhe concedeu uma pensão em 1873.

Após a descoberta, a corrida aos poços e a tremenda desorganização dos esforços iniciais de exploração, John Rockefeller formaria a Standard Oil. Os métodos comerciais de Rockefeller, pouco comprometido com a ética, tornaram-se conhecidos e, em pouco tempo, deram origem a um virtual monopólio. Concentrando-se inicialmente no transporte e no refino, e avançando, logo depois, para a exploração, Rockefeller chegou, no auge, a dominar 90% do refino de petróleo nos EUA. O principal produto em termos comerciais era o querosene, produto concebido pelo canadense Abraham Gesner, que retirou a denominação do grego: *keros* e *elaion*, respectivamente "cera" e "óleo". O sufixo "sene" se impôs pelo fato de um produto similar então disponível no mercado

chamava-se "camphene".[3] A gasolina era um subproduto sem utilização que, muitas vezes, era atirado nos rios à noite por pequenas refinarias.

Rockefeller e a Standard Oil dominariam o mercado norte-americano e o nascente mercado mundial até 1909. A pressão interna e o apoio decisivo do Presidente Theodore Roosevelt levaram a Suprema Corte dos EUA a pedir a dissolução da companhia. A Standard Oil foi dividida em sete empresas: Esso, Mobil, Chevron, Amoco, Conoco, Arco e Sohio. A empresa holding "Standard Oil of New Jersey" , com 50% dos ativos, transformou-se na Esso, atual Exxon. Mesmo com a dissolução, o poder da Standard Oil, ainda que reduzido, se comparado com o monopólio inicial, segue presente. Hoje, a Exxon (que muitas décadas depois se fundiu com a Mobil) é a maior empresa de petróleo do mundo.[4]

Na Rússia czarista também se explorava petróleo. Em 1873, Robert Nobel, filho de Immanuel Nobel (inventor da mina submarina), chegou a Baku em busca de um carregamento de madeira de alta qualidade. Seu irmão Ludwig havia obtido um contrato para fornecer grande quantidade de rifles ao regime do Czar. A madeira seria utilizada nas armas. Ao chegar a Baku, o químico Robert Nobel verificou que as melhores possibilidades na região estavam ligadas à exploração de petróleo. Sem consultá-lo, usou o dinheiro do irmão para comprar uma pequena refinaria. Mais tarde, outro irmão, Alfred Nobel, também químico, notabilizado por ter criado um império em torno da dinamite, também entrou no negócio[5]. Em 1883, os Rothschilds ajudaram a financiar uma ferrovia de Baku, no Cáspio, para Batum, no Mar Negro, além do porto para escoar a produção. Três anos depois constituiriam a Caspian and Black Sea Petroleum Company, conhecida pelas iniciais em russo, BNITO.

Às vésperas da Primeira Guerra Mundial, Churchill, então Primeiro Lorde do Almirantado, tomaria uma decisão que tornaria o petróleo uma mercadoria estratégica. Churchill decidiu converter a frota inglesa, a principal máquina de guerra do mundo, do carvão, em petróleo. A alteração tinha várias vantagens, dentre elas diminuir em 30% a carga de combustível necessária para mover os navios. Além disso, liberava as tripulações no

[3] Yergin, Daniel, The Prize, the epic quest for oil, money and power, New York, 1991, pg. 23.

[4] Segundo dados da Evaluate Energy, ExxonMobil produziu mais de 4 milhões de barris de petróleo e gás equivalentes (BPGE) em 2005 e tem reservas comprovadas de mais de 22 bilhões de barris (BPGE).

[5] No final da vida, amargurado Alfred Nobel criaria o prêmio que até hoje leva seu nome.

momento de batalha da tarefa de carregar as caldeiras, o que consumia muitos homens em instantes decisivos. Para abastecer a frota, a Marinha britânica fez, inicialmente, um contrato de longo prazo com a nascente companhia Anglo-Persian, formada por capitais ingleses. Churchill foi mais além. Passou no Parlamento lei que assegurou a compra da companhia pelo Estado. Em seguida, foi estimulada a fusão entre a Anglo-Persian e a British Petroleum, companhia que explorava a distribuição de gás e derivados no Reino Unido.

O uso dos navios a óleo, o início do emprego da aviação e a invenção, durante a guerra, do tanque, sinalizariam para uma importância estratégica cada vez maior do petróleo. Como diria Lord Curzon no final da guerra, "the allied cause had floated to victory upon a wave of oil"[6].

Além de haver confirmado o seu uso estratégico, com a popularização dos veículos à explosão, o petróleo passou a confirmar seu status de principal "commodity" estratégica mundial. Pela mobilidade do óleo, pelo fato de os mercados consumidores estarem distantes dos centros produtores, pela atuação de companhias estrangeiras transnacionais, o petróleo passou a ser comercializado num mercado mundial. Seu preço passou a ter cotação nas principais bolsas de valores e carregamentos fora de contratos de longo prazo passaram a ser negociados no chamado mercado "spot".

A história do ouro negro pode ser dividida em três fases. A primeira vai do início heróico nos campos da Pensilvânia e em Baku, na Rússia czarista até o primeiro choque do petróleo. A segunda fase vai até 2003 e a terceira iniciou-se em 2003 e segue até nossos dias.

A primeira fase é marcada pelo domínio das fontes de suprimento e do fluxo do petróleo por sete companhias, a maioria norte-americanas, denominadas as sete irmãs[7]. Em meados dos anos 60, Exxon, Mobil, Gulf, Chevron, Texaco, Shell e BP controlavam, fora dos EUA e dos países comunistas, cerca de 75% das reservas existentes[8]. Das sete companhias, três eram parte do antigo império da Standard Oil[9], cinco eram norte-americanas e duas européias (British Petroleum e a Shell de capitais ingleses e holandeses).

---

[6] Yergin, Daniel, The Prize, the epic quest for oil, money and power, New York, 1991, pg. 183.

[7] A expressão "sete irmãs"foi difundida por Enrico Mattei, dirigente petrolífero italiano. A oitava "irmã"seria a Total francesa.

[8] Edith Penrose: *The International Petroleum Industry*, London, 1968, p. 78.

[9] Exxon, Móbil e Socal.

Essa fase é marcada pela abundância do petróleo, pela utilização crescente dos subprodutos e por preços baixos. No início dos anos 60, o preço do barril de petróleo estava entre 2 e 3 dólares. O virtual monopólio das sete irmãs colocou essas companhias entre as mais rentáveis do mundo. Em 1972, às vésperas do primeiro choque do petróleo, as duas maiores empresas do mundo em ativos eram a Exxon e a Shell. As sete irmãs estavam entre as 12 maiores companhias por ativos. Toda essa prosperidade não era transferida para os países produtores. No final dessa fase foi fundada a Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo, na Conferência de Bagdá, em setembro de 1960, no auge da onda de descolonização. Os membros fundadores foram Arábia Saudita, Kuwait, Irã, Iraque e Venezuela.

A segunda fase da história do petróleo começa com o primeiro choque do petróleo. Entre 1960 e 1973, Argélia, Emirados Árabes Unidos, Equador, Indonésia, Líbia, Nigéria e Qatar aderiram à OPEP.[10] Incipiente no início, a OPEP ganhou força durante a Guerra do Yom Kippur. A OPEP decidiu por um boicote contra as vendas de cru aos EUA e à Europa, por entender que esses países auxiliavam Israel, que terminaria vitorioso no conflito. Foi a primeira vez que os países produtores usaram a força do petróleo como arma política. O preço do óleo bruto chegou a 13 dólares o barril. Seis anos mais tarde, no segundo choque do petróleo, decisões da OPEP levaram o barril a 30 dólares.

Essa segunda fase foi marcada por um poder crescente da OPEP que passou, pouco a pouco, a ocupar o lugar das sete irmãs no controle das reservas de petróleo. Essa transição foi feita, sobretudo, por um ativo processo de nacionalizações. A Arábia Saudita, detentora de 23% das reservas de petróleo do mundo, nacionalizou sua indústria no início dos anos 80.

A terceira fase, iniciada em 2003, registra uma capacidade decrescente da OPEP de influenciar os preços do petróleo, uma crescente volatilidade de preços e forte pressão da demanda, sobretudo em novas regiões de grande consumo, como a China e a Índia. Mesmo em países produtores cresce muito o consumo. , a exemplo do Irã, onde a demanda por gasolina vem aumentando significativamente.

Desde o início heróico no final do século XIX, a tecnologia do petróleo evoluiu enormemente. Com essa evolução, os custos também

[10] O Gabão só aderiu em 1975. Equador e Gabão retiraram-se da OPEP, respectivamente em 1992 e 1994.

tornaram-se proibitivos. Com a onda de nacionalizações e com a crescente dificuldade de aceder a novas reservas, o panorama da indústria alterou-se radicalmente em poucas décadas. As chamadas sete irmãs hoje dominam apenas cerca de 5% das reservas comprovadas. São companhias altamente lucrativas, mas que não conseguem repor as reservas que estão explorando.

As maiores reservas têm acesso limitado. Na Arábia Saudita, a Saudi-ARAMCO apenas aceita companhias estrangeiras como prestadoras de serviços. O acesso de grandes companhias transnacionais à Rússia é muito limitado. No México, prevalece o monopólio estatal. Na Venezuela, as companhias estrangeiras devem associar-se à PDVSA para explorar petróleo e gás no país. A questão de acesso ao petróleo é cada vez mais política.

2.1 Reservas mundiais e consumo: análise regional

O Oriente Médio detém 63,3% das reservas comprovadas de petróleo no mundo[11]. A Europa e a Eurásia, aqui contabilizadas as imensas reservas da Rússia, chega a 9,2% do total. A África conta com 8,9% das reservas, enquanto a América do Sul concentra 8,6%. A América Central e do Norte dispõem de 5,8% das reservas, ficando 4,2% para a Ásia-Pacífico.

O maior mercado consumidor do mundo é os EUA, mas sua região é a segunda menor do mundo em reservas, perdendo apenas para a Ásia Pacífico. O crescimento da economia norte-americana só pode ser assegurado pela importação maciça de outras regiões, sobretudo do Oriente Médio, mas também da África e da América do Sul. Controlar a produção nessas áreas e lograr o fluxo contínuo de petróleo para os EUA passou a ser, já há muito tempo, um dos objetivos centrais da política externa norte-americana.

Na Europa, encontra-se em fase final de exploração o petróleo do Mar do Norte. Além de continuar com importações em larga escala de outras regiões, as atenções se voltam ao aumento do suprimento de gás da Rússia e do norte da África. Para tanto, há planos de construção de novos gasodutos. O Gasoduto do Norte da Europa, que deverá trazer gás natural da Sibéria, terá mais de 2000 km, sendo 1200 km "offshore" e as estimativas iniciais de custo se elevam a mais de 6 bilhões de dólares.

[11] Os dados aqui mencionados foram retirados do sítio eletrônico da British Petroleum.

A Ásia, pela primeira vez em 2003, ultrapassou os EUA em termos de demanda energética. A subida nos preços do petróleo nos últimos anos teve como um de seus principais fatores o aumento da demanda na China e na Índia. Apenas em 2004, a China respondeu sozinha pelo aumento de 30% na demanda de petróleo. Até 1993, a China era auto-suficiente em petróleo, produzindo mais de três milhões de barris. Hoje, com um consumo de 6 milhões de barris, a China tem que importar quase a metade de suas necessidades. Na região, a Índia, país com um bilhão de habitantes e sem reservas significativas de petróleo, busca formas de garantir suprimento seguro e barato de energia. Está sendo planejado um grande gasoduto que traria gás natural do Irã. A negociação do direito de passagem pelo Paquistão é operação diplomática de grande envergadura. Japão e Coréia, países sem reservas de petróleo, importam sobretudo do Oriente Médio. Também são grandes importadores de gás natural liquefeito (GNL), sendo que o Japão é o maior importador mundial desse tipo de hidrocarboneto.

A África, com 8,9% das reservas mundiais comprovadas de petróleo, não possui mercado consumidor para esses volumes. Em conseqüência, países africanos tornaram-se grandes exportadores mundiais de óleo cru e gás.

A América do Sul é um continente auto-suficiente em energia, com reservas pouco menores do que as da Europa e Eurásia e da África. A demanda energética da região permite a exportação em larga escala. A Venezuela concentra 6,8% das reservas mundiais de petróleo e o Brasil 0,9%. Essa grande concentração de recursos energéticos levou ao desenvolvimento de um processo de integração regional pela via energética.

2.2 América do Sul: energia veículo da integração

A integração energética da América do Sul é uma realidade que supera a própria retórica do processo integracionista na região. O processo de entrelaçamento dos interesses públicos e privados no setor de energia vem se aprofundando nos últimos anos. A força motriz desse processo é dupla. Por um lado, os Governos na região estão mais conscientes das vantagens para os diferentes povos de um maior grau de integração. Por outro lado, há uma realidade de mercado que aponta na direção de uma integração cada vez maior da região que produz energia abundante que pode gerar prosperidade para seus habitantes.

A Petrobras recentemente adquiriu ativos na distribuição de combustíveis no Uruguai, adquirindo postos da Shell naquele país. Na Argentina, a Petrobras Energia é a terceira maior empresa do país. Seus ativos se espalham pela exploração de petróleo, gás natural e eletricidade (termoelétricas e mesmo uma usina hidroelétrica). Também dispõe de linhas de transmissão (que estão em processo de venda) e de ativos na área de distribuição de energia na grande Buenos Aires. Possui mais de 600 postos de gasolina no país. A Petrobras Bolívia é a principal empresa daquele país representando 15% do PIB e 22% da arrecadação de impostos. A Petrobras também está presente no Chile. No Peru e no Equador, explora óleo, assim como na Colômbia e na Venezuela.

O Brasil construiu com o Paraguai a hidrelétrica de Itaipu que, segue sendo a maior hidroelétrica do mundo em termos de geração de energia. A Argentina explora gás natural na Bolívia e tem contratos de venda de gás de suas reservas para o Chile. A PDVSA tem contrato de associação com a Petrobras para a construção de refinaria no nordeste do Brasil. Também tem possui interesses na Bolívia e na Argentina. Está em fase de estudos a construção do chamado Grande Gasoduto do Sul, que levaria gás das reservas venezuelanas para Brasil, Argentina e Uruguai, sendo a Bolívia eventualmente interligada ao sistema, havendo, ademais a possibilidade de outros países da região (Paraguai, Chile) se integrarem ao sistema no futuro.

O Grande Gasoduto do Sul interligaria as três grandes fontes de gás da região: a Venezuela, a Bolívia e a Bacia de Santos. De certa forma, estaria reproduzido o esquema europeu de suprimento de gás que também conta com três fontes: Mar do Norte, Sibéria e Norte da África.

2.3 Petróleo no Brasil

No Governo do Presidente Vargas, em outubro de 1953, foi criada pela Lei 2.004 a Petróleos Brasileiros S.A., que recebeu como acervo uma produção de 2.700 barris diários. Para melhor avaliar as oportunidades de encontrar petróleo no Brasil, foram contratados diversos técnicos no exterior. Dentre eles, o norte-americano Walter Link, que deveria preparar relatório sobre as melhores possibilidades de ocorrência de óleo. O chamado relatório Link concluiu que o Brasil tinha pouco petróleo em terra e que o país nunca seria auto-suficiente.

A Petrobras investiu pesado em tecnologia. No final dos anos sessenta, a produção já chegava a 100 mil barris diários. A empresa evoluiu para a extração no mar. Em 1968, foi descoberto óleo no litoral de Sergipe. Em 1974, seria descoberto petróleo pela primeira vez na Bacia de Campos, no campo de Garoupa. Para poder retirar o óleo do mar, a Petrobras tornou-se uma das maiores especialistas mundiais em extração em águas profundas. Iniciou retirando petróleo de pequenas profundidades, como os 124m no campo de Anchova. Hoje, é capaz de explorar óleo à profundidade de 1.886 m de lâmina d'água no campo de Roncador. Para isso foram desenvolvidas tecnologias próprias, como a utilização dos chamados "tubos flexíveis". De acordo com comentários de técnicos do Instituto Francês do Petróleo, a Petrobras foi uma empresa que se impôs pela tecnologia. Não há no mundo outro exemplo de empresa estatal que tenha um perfil tecnológico tão bem desenvolvido.

Em 2006, o Brasil atingiu a auto-suficiência em petróleo com uma produção de mais de um milhão e oitocentos mil barris. Se juntarmos o total produzido pela Petrobras no exterior em petróleo e gás, a produção se eleva a quase dois milhões e duzentos mil barris diários equivalentes. De acordo com o ranking da Evaluate Energy, a Petrobras é, hoje, a sétima maior empresa do mundo em produção e a sexta maior em volume de reservas. Em volume de reservas estão à frente da Petrobras a ExxonMobil, a Petrochina, a BP, a Chevron e a Shell. Se continuasse a ser utilizada a expressão "sete irmãs" para designar as maiores empresas petrolíferas do mundo, a empresa analisada por Walter Link estaria entre elas.

3. Gás Natural

Enquanto o petróleo funciona como uma "commodity" energética e tem um mercado globalizado, o gás natural opera em termos de mercados regionais. Há, hoje, tendência do mercado do gás para a globalização, mas isso ainda não tem um efeito prático significativo.

O petróleo, pela sua fácil transportabilidade, ao ser encontrado representa de imediato uma grande riqueza. A simples existência do gás, ao contrário, não o transforma numa mercadoria valiosa. O valor do gás passa a existir quando: é identificado um claro mercado consumidor; é construído um duto para escoá-lo; e é assinado um contrato de longo prazo com o consumidor. As necessidades de estabilidade política nas áreas de exploração do gás são maiores do que no caso do petróleo. Além

de garantir estabilidade na área de exploração, é preciso assegurar-se da integridade do gasoduto. A própria construção do gasoduto requer a existência de confiança mútua entre os parceiros. Entende-se, portanto, o caráter mais instável da exploração do gás.

Atualmente, o gás natural responde por 21% da demanda energética mundial. É utilizado para consumo residencial e comercial, calor industrial e, crescentemente, para produção de energia. É um produto abundante, ao contrário do petróleo que, nos nossos dias, torna-se mais escasso. Ademais, o uso de gás natural contribui para reduzir as emissões de gases de efeito estufa provenientes da queima de combustíveis fósseis. Mantida a produção atual e sem novas descobertas seria possível contar com o gás natural por 64 anos[12].

O Oriente Médio possui 41% das reservas de gás mundiais. A Rússia responde por 32% dessas reservas. Os gasodutos existentes transportam 93% do suprimento de gás natural, os 7% restantes são enviados aos mercados consumidores na forma liquefeita, o chamado GNL (gás natural liquefeito). O mercado do GNL cresce rapidamente. A expectativa do mercado é que, em 2010, o GNL venha a suprir 11% do mercado. O Qatar está fazendo imensos investimentos nessa e deverá começar a suprir de forma consistente a Europa e os EUA. O crescimento do GNL contribui para a globalização do mercado do gás.

O mercado de gás natural é muito desenvolvido na América do Norte, Europa e Ásia-Pacífico e já é razoavelmente estabelecido na América do Sul. A América do Norte é auto-suficiente em gás natural, sendo que o Canadá provê 15% da demanda dos EUA. Os preços nesse mercado são fixados pela competição livre do gás com o próprio gás. O preço "Henry Hub" é a referência para esse mercado. Trata-se do preço na interligação de 14 gasodutos na Louisiania.

A Europa detém depósitos de gás natural no Mar do Norte e na Holanda. Necessita importar 40% de suas necessidades da Rússia e da Argélia. O preço do gás é ligado ao preço do petróleo. A Rússia fornece 25% da demanda européia por meio da estatal monopolista Gazprom, a maior empresa de gás do mundo. Cerca de 80% desse gás transita pela Ucrânia. Em janeiro de 2006, após longa disputa comercial sobre o preço do gás a ser pago pela Ucrânia (muito mais baixo do que o pago pelos europeus ocidentais), a Gazprom reduziu sensivelmente os suprimentos

[12] Natural Gás Market Review 2006, IEA, pg. 31.

para aquele país. A Ucrânia, no auge do inverno, reteve gás que seria destinado à Europa Ocidental, que ficou sem fornecimento por quase dois dias. Ainda que a duração da interrupção tenha sido pequena, ficou claro que a possibilidade de corte de fornecimento não era apenas teórica.

A Ásia-Pacífico é a única região onde as vendas de GNL são dominantes. Os maiores mercados consumidores são o Japão, maior importador de GNL do mundo, e a Coréia. Em função de problemas sísmicos, esses dois mercados preferiram ser abastecidos por GNL. Indonésia, Malásia, Brunei, Qatar e Austrália suprem as necessidades desse mercado. Os preços também são ligados aos do petróleo, mas usa-se uma fórmula de cálculo diferente da européia.

Na América do Sul, a Argentina construiu significativa rede de gasodutos no país. Também possui gasodutos para a Bolívia e o Chile. A Argentina compra gás da Bolívia e vende gás para o Chile. Nos anos 90, a Bolívia privatizou sua indústria do petróleo e do gás. A norte-americana ENRON comprou muitos ativos e buscou associação com a Petrobras.

O interesse do Brasil pelo gás da Bolívia é muito antigo. Os primeiros acordos datam do final dos anos 30. No final dos anos 50, foi assinado o Tratado de Roboré, que previa a participação do Brasil na exploração de gás na Bolívia. Nos anos 90, foram assinados diversos acordos. A Petrobras estimulou internamente a criação de um mercado para o gás boliviano. Diversas indústrias em São Paulo trocaram o óleo combustível pelo gás. Da mesma maneira, foi montado um programa de construção de termoelétricas que funcionariam a gás. A Petrobras investiu mais de 2 bilhões de dólares na construção de um gasoduto que levasse o gás da Bolívia para São Paulo. 80% do gasoduto se encontra em território brasileiro. Com a falência da ENRON, a Petrobras terminou por assumir parte de seus ativos na Bolívia, passando a dispor de amplas reservas, duas refinarias e rede de postos de combustíveis.

Em 1996, foi assinado o "Gas Supply Agreement" (GSA), contrato que estabelecia os termos da venda do gás. O preço seria fixado por uma fórmula composta de uma cesta de óleos combustíveis e deveria ser reajustado a cada três meses. Após cinco anos do início do fornecimento, a própria fórmula deveria ser revista. Além disso, há cláusula em que o preço pode ser reajustado a qualquer momento. O fornecimento foi iniciado em 1999. Atualmente, o gás custa em torno de 3,40 dólares na boca do poço e, nos termos dos aumentos previstos no contrato, deverá subir proximamente para cerca de 4 dólares. O transporte até São Paulo custa 1,90 dólares.

Em 2003, a Bolívia aprovou, em referendo popular, a nacionalização do gás e do petróleo. Foi adotada, em 2004, a lei de hidrocarbonetos, que introduzia a nacionalização na legislação específica. Em maio de 2005, por Decreto Supremo, o Presidente Morales estabeleceu os termos da nacionalização. No momento, a Petrobras negocia com a Bolívia indenização por seus ativos. Também está em curso entendimento sobre alteração no preço do gás para o Brasil. Em reunião dos Presidentes Lula, Kirchner, Morales e Chávez, realizada em Puerto Iguazú, em 4 de maio de 2006, ficou estabelecido que a discussão "dos preços do gás deve dar-se num marco racional e eqüitativo, que viabilize os empreendimentos."

A Petrobras descobriu amplos depósitos de gás na Bacia de Santos. A partir de 2008, deverá ser iniciada a produção, que diminuirá a dependência do gás boliviano. Hoje, 80% do gás consumido em São Paulo provêm da Bolívia. Além do gás de Santos, o Brasil examina, junto com a Argentina, a Venezuela e a Bolívia, a possível construção do chamado "Grande Gasoduto do Sul". Esse duto levaria reservas provenientes da Venezuela e eventualmente da Bolívia, à Argentina, passando pelo Brasil - de acordo com o traçado atualmente em consideração - o Uruguai. Trata-se de obra de grande vulto, semelhante ao planejado gasoduto do Alasca, que terá mais de 6.000 km. Ligará, a um custo estimado de 20 bilhões de dólares, o Alasca aos EUA, passando pelo Canadá. Com o Grande Gasoduto do Sul, a América do Sul teria uma estrutura de suprimento de três fontes diferentes (Bolívia, Santos e Venezuela) semelhante à que está sendo finalizada na Europa.

4. Biocombustíveis: Etanol e Biodiesel

A crescente demanda por energia nas economias emergentes vem exercendo grande pressão na capacidade mundial instalada de extração de petróleo e tudo indica que os altos preços dos combustíveis fósseis no mercado internacional não devem recuar tão cedo. A preocupação com a questão energética é cada vez maior e a busca de alternativas aos combustíveis fósseis vêm assumindo um papel de destaque no processo decisório dos países e em suas políticas públicas na área energética.

O Brasil tem muito a contribuir para essa discussão, pois é detentor de importante conhecimento acumulado na área de biocombustíveis, em particular no uso de etanol de cana-de-açúcar como combustível automotivo. A matriz energética brasileira é uma das mais limpas do mundo

e atualmente 45% da energia consumida no país provém de fontes renováveis (Balanço Energético Nacional 2005/MME 2006), ao passo que a média mundial de participação dessas fontes na matriz energética dos países desenvolvidos é de cerca de 10%. Isso se traduz em nítida vantagem para o posicionamento do país no contexto atual em que as preocupações com a segurança energética e com o meio-ambiente têm levado diversos países a buscar alternativas aos combustíveis fósseis e a tentar implementar iniciativas para reduzir suas emissões de gases geradores de efeito estufa (GEE).

4.1 O uso do etanol combustível no Brasil

A experiência brasileira com a utilização do álcool combustível como aditivo à gasolina remonta à década de 20. Porém, somente a partir de 1931, com a edição do decreto no. 19.717, de 20 de fevereiro daquele ano, o combustível produzido a partir da cana-de-açúcar passou a ser oficialmente adicionado à gasolina, então importada. Apesar dessas iniciativas anteriores, foi apenas em 1975, com a criação do Programa Nacional do Álcool – Proálcool – que o Governo instaurou um processo que estabeleceria as condições necessárias para que o setor sucro-alcooleiro brasileiro se tornasse, hoje, uma das mais modernas indústrias de álcool do mundo, com significativos resultados do ponto de vista ambiental e econômico. De acordo com dados do Ministério das Minas e Energia (MME-2005), nos últimos 30 anos, o uso do álcool, em substituição à gasolina, promoveu uma economia de mais de um bilhão de barris equivalentes de petróleo. Esse número corresponde a quase dois anos da produção atual de petróleo no Brasil.

O Proálcool tinha como objetivos principais a introdução no mercado da mistura gasolina/álcool (álcool anidro) e incentivar o desenvolvimento de veículos movidos exclusivamente à álcool (álcool hidratado). Em termos cronológicos, pode-se falar de quatro momentos distintos da produção e do uso do álcool combustível em larga escala no Brasil.

No primeiro, de 1975 a 1979, o Governo, confrontado com o choque de preços do petróleo, em 1973, combinado com a queda de preços do açúcar no mercado internacional, decidiu tomar medidas de incentivo ao aumento da produção do etanol para utilização como combustível misturado à gasolina. Além de evitar a ociosidade do parque industrial

sucro-alcooleiro, pretendia-se também diminuir a dependência dos combustíveis fósseis. Já a segunda fase, de 1979 a 1989, caracterizou-se pela estruturação de uma série de incentivos públicos fiscais e financeiros, abarcando desde os produtores de etanol até os consumidores finais e é considerada o apogeu do Proálcool. Seu início foi marcado pelo novo choque do petróleo, em 1979, cujos preços mais uma vez dispararam no mercado internacional e seu término, em 1989, com o a falta de álcool hidratado nas bombas dos postos de combustível. Esse episódio abalou seriamente a confiança do consumidor final no álcool combustível e a venda dos carros movidos exclusivamente a álcool sofreu queda significativa.

A terceira fase, de 1989 a 2000, foi marcada pela desestruturação do conjunto de incentivos econômicos governamentais ao programa, no contexto da desregulamentação do sistema de abastecimento de combustíveis no país. Em 1990, foi extinto o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) que regulou o mercado sucro-alcooleiro durante quase 60 anos. Sob o pano de fundo de redução dos preços do barril de petróleo no mercado internacional, o governo gradativamente passou às mãos da iniciativa privada as decisões relativas ao planejamento e a execução das atividades de produção e comercialização do setor. O álcool hidratado como combustível caiu em desuso a partir do final da década de 80, com o fim dos subsídios. Por sua vez, a mistura de álcool anidro à gasolina foi impulsionada por decisão governamental, em 1993, que estabeleceu a mistura obrigatória de álcool anidro em toda a gasolina distribuída para revenda nos postos (Lei no. 8.723, de 28 de outubro de 1993). Na prática, a diretiva governamental criou uma reserva de mercado para o álcool anidro que vigora até hoje. O percentual é fixado pelo Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA) e tem a variado na faixa entre 20% e 25%.

A quarta fase, de 2000 até os dias de hoje, foi lançada com a revitalização do Proálcool e foi marcada pela liberação de preços dos produtos setoriais (2002), introdução dos veículos flex fuel (2003), possibilidades de aumento nas exportações de etanol e preços elevados, no curto e médio prazos, do petróleo no mercado mundial. Nessa fase, a dinâmica do setor sucro-alcooleiro passou a depender muito mais dos mecanismos de mercado, em especial do mercado externo, do que do impulso governamental. O setor realizou investimentos, expandiu a produção, modernizou-se tecnologicamente e hoje o etanol de cana-de-açúcar é produzido no Brasil de modo eficiente e a preços competitivos.

É equivocada a percepção segundo a qual a cultura da cana-de-açúcar, voltada para a produção de etanol, poderia ter efeitos danosos ao meio ambiente. Os biocombustíveis, ao contrário, tem tido impacto sócio-ambiental positivo, ao recuperar áreas previamente desflorestadas e ao propiciar o rodízio e o arejamento de terras dirigidas à produção de alimentos, além de empregar quase um milhão de trabalhadores, inclusive por meio do sistema de corporativas familiares.

O aumento significativo que se tem verificado na agricultura da cana-de-açúcar no Brasil – concentrada, basicamente, no Estado de São Paulo, longe da região amazônica, ocupando apenas 0,6% do território nacional – decorre, sobretudo, de ganhos de produtividade e de pesquisas empreendidas pela EMBRAPA. Seguindo parâmetros técnicos minimamente equilibrados, a agricultura canavieira tende a favorecer a consecução de outras metas econômico-sociais, quer pelo adubo constante do solo, quer pela geração de renda para as famílias. As usinas de álcool brasileiras, tradicionalmente identificadas com um panorama de atraso, estão hoje no centro de uma mudança do paradigma energético que envolve todo o planeta.

4.2 Biodiesel

O biodiesel é um combustível biodegradável derivado de fontes renováveis como óleos vegetais e gorduras animais que, estimulados por um catalisador, reagem quimicamente com o álcool ou o metanol. Existem diferentes espécies de oleaginosas no Brasil das quais se pode produzir o biodiesel, entre elas mamona, dendê, girassol, babaçu, soja e algodão. Esse combustível substitui total ou parcialmente o diesel de petróleo em motores de caminhões, tratores, camionetas, automóveis e também pode ser utilizado para geração de energia e calor. Pode ser usado puro ou misturado ao diesel em diversas proporções. A adoção do biodiesel traz benefícios ambientais e contribuiria para melhorar a qualidade do ar nos grandes centros urbanos a partir da redução da emissão de gases poluentes.

A exemplo do ocorrido na produção de etanol de cana-de-açúcar, o Brasil reúne condições ideais para se tornar um grande produtor mundial de biodiesel, pois dispõe de extensas áreas agricultáveis com solo e clima favoráveis ao plantio de oleaginosas. Desde a década de 70, vários projetos de pesquisa de óleos vegetais como combustíveis vêm sido desenvolvidos no país. Tais projetos incluíram testes com biodiesel puro ou em mistura

com óleo diesel que constataram a viabilidade técnica de utilizar esses óleos vegetais como combustível ainda que permaneçam desafios tecnológicos e econômicos a serem vencidos para permitir seu uso em larga escala.

Com a elevação dos preços do óleo diesel, o biodiesel voltou a receber atenção do Governo que criou, em 2003, o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI Biodiesel coordenado pela Casa Civil. No ano seguinte, o Governo lançou oficialmente o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), vinculado a programas de inclusão social e de desenvolvimento regional. Com vistas a incentivar o uso do biodiesel, em 2005, o governo sancionou a lei no. 11.097 que fixa em 5% o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado e dá prazo de 8 anos para que esse percentual seja atingido. A referida lei estabelece que a partir de 2008 o diesel vendido no país contenha 2% de biodiesel. O mesmo instrumento jurídico define sistema de incentivos fiscais e subsídios para a produção de biodiesel efetuada em pequenas propriedades familiares de regiões economicamente deprimidas do país (Norte, Nordeste, em especial na região do semi-árido). Para que efetivamente se possa adicionar 2% de biodiesel no diesel a partir de 2008, a produção, que hoje é de cerca de 70 milhões de litros, teria que chegar a 820 milhões de litros em dois anos.

4.3 Perspectivas futuras para os biocombustíveis

Atualmente, os biocombustíveis fazem parte da agenda de prioridades dos principais atores no cenário internacional. O assunto tem ganho relevância estratégica impulsionado pelo aumento dos preços do petróleo e pela preocupação com a garantia de suprimento devido à instabilidade política nos principais países produtores de combustíveis fósseis. Do ponto de vista ambiental, os ganhos com a utilização de biocombustíveis são significativos. Estudos revelam que com a utilização de etanol combustível ocorre importante redução de emissões de gases de efeito estufa (CO2 em especial), o que se traduz em incentivo aos países com compromissos de redução de emissões assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto da UNFCC. No Brasil, o uso do etanol combustível em 2003 significou reduções da ordem de 27.5 milhões de toneladas de CO^2.[13]

[13] Carvalho, Luiz Carlos Corrêa, A Brazilian Success Case: Ethanol, 2006.

Por todas essas razões, torna-se imprescindível que a comunidade internacional aprimore e expanda, cada vez mais, o uso de fontes renováveis de energia nas suas mais diversas aplicações. Especialmente no que tange ao setor de transportes, o desenvolvimento de biocombustíveis líquidos (biodiesel, etanol), oriundos da biomassa, é de fundamental importância para diminuir a dependência com respeito ao petróleo, que atualmente ainda responde por 96% da utilização mundial de combustíveis, e cujo preço, em torno de US$ 70 o barril, pode impor limites indesejáveis ao crescimento econômico da economia mundial, em especial nos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, verificou-se que apesar de estarem disponíveis a tecnologia e o *know-how* necessários para que o etanol venha a ser adotado no plano internacional, faz-se imprescindível que os governos exerçam liderança no processo com vistas a criar parâmetros básicos para a adoção dos biocombustíveis na matriz energética de seus respectivos países. É necessário esforço coordenado para disseminar a produção e o uso de biocombustíveis no mundo. O momento é propício para que o Brasil, cujas políticas públicas lograram introduzir os biocombustíveis no país e que hoje são referência para o resto do mundo, exerça papel protagônico no processo de transformação dos biocombustíveis em *commodities* energéticas no mercado internacional. O Brasil tem todas as credenciais para impulsionar esse processo.

Já se disse que muitas nações que deram grandes saltos de desenvolvimento lograram fazê-lo por disporem em abundância de recursos energéticos de ponta em cada período. Assim ocorreu com o carvão, abundante na Inglaterra e na Alemanha. O petróleo teve papel semelhante para os EUA. Com o etanol e o biodiesel, o Brasil tem oportunidade única para que não só sua economia cresça, mas sobretudo para que a sociedade brasileira possa colher os frutos dessa prosperidade.

Energia

Luiz Alfredo Salomão[1]
José Malhães da Silva[2]

1. Introdução

O argumento central sustentado nesta apresentação é que, ao contrário dos países centrais, o Brasil não tem uma articulação sólida entre suas políticas públicas de Energia, Defesa e Segurança Nacional e de Relações Exteriores.

O paradigma utilizado é, naturalmente, os Estados Unidos da América, país que leva a questão energética muito a sério, por considerar que o adequado suprimento de energia, tanto em termos de preço quanto de quantidades, é condição fundamental para o crescimento de sua economia, a garantia da hegemonia de sua enorme máquina de guerra e o bem estar de sua população.

Apesar de estar situado na ponta do conhecimento científico e tecnológico em matéria de conservação de energia - graças aos pesados investimentos em P&D feitos por suas empresas e universidades, com o apoio financeiro do governo - os EUA são o país industrializado com a maior intensidade energética do PIB (220 tpe/US$) e cujo consumo aparente total de energia primária é de 2.281 Mtpe (12 vezes o do Brasil) e que corresponde a 22% do suprimento mundial de energia. Por isso, costuma-se dizer que os EUA são um país "energívoro".

Praticamente, 60% do suprimento total de energia primária dos EUA correspondem a petróleo e gás, e deste total aproximadamente 60% provêm de importações (exatamente, 30% do requisito total de energia em 2003).

[1] Diretor da Escola de Políticas Públicas e Governo do IUPERJ/UCAM, consultor da PETROBRAS e coordenador da Rede Externa de Inteligência sobre Energia-REISE.
[2] Pesquisador da REISE e ex-diretor executivo do Comitê Brasileiro do Conselho Mundial e Energia.

QUADRO 1-I

Intensidade Energética em Países Selecionados

Paises (A)	Oferta Totalde Energia Primária (Mtpe)(B)	PIB (PPP) (109US$)*©	(D)=(B/C) tpes/US$ do PIB	Consumo per Capita (B)/Pop (tpe/hab/ano)
EUA	2.281	10.330	220	7,84
UK	232	1.600	140	3,91
Alemanha	347	2.085	170	4,21
França	271	1.611	170	4,41
Japão	517	3.400	150	3,12
Itália	181	1.479	120	4,05
China	1.409	6.090	230	1,09
Índia	553	2.908	190	0,52
Rússia	640	1.251	510	4,46
Brasil	**193**	**1.300**	**150**	**1,09**
Mundo	10.579	49.315	210	1,69

*Dólares americanos de 2000
Fonte: Key World Energy Statistics - IEA - 2005

Por outro lado, enquanto a demanda de energia total dos EUA cresceu à taxa média anual de 1,1% no período 1990-2003, a produção nacional decresceu ligeiramente no mesmo intervalo (de 1784 Mtpe, em 1990, para 1766 Mtpe, em 2003), aumentando a dependência das importações.

Tal situação vinha tornando a matriz energética estadunidense cada vez mais vulnerável às conjunturas políticas dos países grandes fornecedores, sobretudo do Oriente Médio e, mais recentemente, da Venezuela, pois a perspectiva era de aumento constante das importações em face da queda da produção doméstica. Os dois principais países fornecedores de petróleo aos EUA - Canadá e México - são considerados confiáveis e seus suprimentos razoavelmente garantidos pelo TLCAN (NAFTA), que dedica todo um capítulo ao intercâmbio comercial de energia. Mas os demais, articulados no cartel da OPEP, são motivo de preocupação constante para os estrategistas de energia dos EUA.

A segurança energética dos EUA está na mesma esfera de prioridades da questão mais geral da segurança nacional, e isto levou o governo do presidente George Bush e o Congresso dos EUA a emitir em 2005 uma política energética cujo objetivo central é reverter a tendência que se delineava para o futuro, de aumento da dependência energética do

país em relação à importação de hidrocarbonetos provenientes de fornecedores situados em regiões politicamente conturbadas. Os EUA querem maior autonomia e recusam a hipótese do preço da gasolina nas bombas dos postos de serviço estar condicionado às crises internacionais envolvendo países produtores de petróleo.

A política energética formalmente adotada em 2005, visando reduzir a dependência externa, tem como metas principais:

- (i) melhorar a conservação e a eficiência energética das diferentes formas de consumo e de produção, particularmente o programa *Energy Star*;
- (ii) explorar e produzir petróleo na região do Ártico;
- (iii) tornar economicamente viável o uso do hidrogênio como combustível;
- (iv) aumentar a participação do etanol e do biodiesel na matriz energética norte-americana;
- (v) aumentar a utilização do carvão como combustível através da adoção das tecnologias limpas para sua queima com emissão zero (*Clean Sky Initiative*);
- (vi) ajudar os países menos desenvolvidos e grandes consumidores (leia-se China e Índia) e aumentar sua eficiência energética e, por conseguinte, demandar menos no mercado internacional de óleo e gás.

Por outro lado, a versão de março de 2006 do "*The National Security Strategy of the United States of América*", firmado pelo presidente Bush, contém uma seção inteira (págs.26 a 29) dedicada ao tema "*Opening, Integrating and Diversifying Energy Markets to Ensure Energy Independence*". Neste documento, está dito sem rodeios que o governo estadunidense "trabalhará" com todos os países-parceiros que detêm reservas de energia para que estes abram seus mercados, viabilizem investimentos da iniciativa privada e criem condições de suprir a demanda internacional a preços de mercado. Com isto os EUA querem evitar a concentração do suprimento - sobretudo de petróleo e gás, em uns poucos países - politicamente instáveis e pouco confiáveis como atualmente ocorre.

Registre-se também que as autoridades militares dos EUA não só estão sempre em estado de alerta em relação aos países que pretendam implementar políticas de desenvolvimento autônomo de energia nuclear -

casos do Irã e da Coréia do Norte - como se mantêm sempre dispostas a intervir em países produtores de petróleo que não estejam perfeitamente alinhados com as *majors* e com as posições do Departamento de Energia.

O nexo entre as políticas energética e de defesa e segurança nacional é explícito, assim como é visível a articulação de ambas com a política externa dos EUA.

2 - "O mundo que vem por aí" em Matéria de Energia

Uma das mais respeitadas fontes de informações sobre o comportamento dos mercados de energia do mundo é certamente a EIA-*Energy Information Agency* do Departamento de Energia dos EUA, cuja publicação periódica *Internacional Energy Outlook* acaba de ter um novo número lançado (junho de 2006). Nesta edição são feitas projeções até o horizonte de 2030, cujas principais estimativas são as seguintes:

- o consumo mundial de energia é previsto crescer em cerca de 70% até 2030 em relação ao nível de consumo observado em 2003. Em termos absolutos deverá passar de 10.600 Mtoe, em 2003, para 14.200 Mtoe, em 2015, alcançando 18.200 Mtoe em 2030. A taxa média anual de crescimento da demanda agregada mundial é de 2%, como resultado da composição de taxas regionais diferenciadas (3,7% a.a. para os países *non-OECD Ásia*; que inclui China e Índia; 2,8% a.a. para os países da América Central e do Sul; 2,6% a.a. para os países da África; 2,4% a.a. para os países do Oriente Médio e 1,8% para os *non-OECD* da Europa e Eurásia; 1,0% para os países da OECD).
- as projeções de consumo de energia derivam de projeções de crescimento econômico que variam de 5% a.a., no caso do PIB dos países *non-OECD,* e de 2,6% a.a. para o PIB do conjunto dos países da OECD.
- os combustíveis fósseis continuarão a ser a principal fonte de suprimento de consumo mundial. O petróleo manterá sua predominância na matriz energética mundial.
- o preço do petróleo, como base de referência para o valor das demais energias primárias, deverá situar-se, em média, na faixa entre 47 e 59 US$ de 2004 por barril.

O longo estudo da EIA apresenta detalhes para cada fonte de energia primária que não caberia discutir neste espaço limitado.

O que importa examinar é a assimetria dos mercados de petróleo, onde os grandes consumidores - EUA, Europa Ocidental, Japão e China à frente - não detêm reservas significativas, ou que durarão por um prazo razoável, enquanto os países que possuem grandes reservas apresentam consumos domésticos modestos e vivem em ambiente de instabilidade política. O Canadá é a exceção que confirma a regra. O Quadro 2-I ilustra o descompasso entre o consumo e a disponibilidade de reservas de óleo.

QUADRO 2-I

Grandes Consumidores e Detentores de Reservas de Petróleo

Países Consumidores (% do consumo mundial)	%	Acum. (%)	Países Produtores (% das reservas mundiais)	%	Acum. (%)
EUA	25,4	25,4	Arábia Saudita	20,4	20,4
China	7,9	33,3	Canadá	13,8	34,2
Japão	6,5	39,8	Irã	10,3	44,5
Índia	3,2	43	Iraque	8,9	53,4
Alemanha	3,1	46,1	Quaite	7,9	61,3
Rússia	3,1	49,2	E.A.U.	7,6	68,9
Canadá	2,7	51,9	Venezuela	6,2	75,1
Brasil	2,6	54,5	Rússia	4,6	79,7

Fonte: Key World Energy Statistics - 2005, International Energy Agency

Os grandes consumidores são em geral grandes importadores, exceção feita para Rússia e Canadá, que são grandes exportadores e para o Brasil que, recentemente, atingiu a auto-suficiência. Segundo a EIA, a China que importou em 2003 nada menos que 2,8 MMBPD, deverá quadruplicar suas compras no exterior até 2030, atingindo nada menos que 10,9 MMBPD naquele horizonte! Os EUA que demandaram 13,5 MMBPD em 2003 no mercado internacional, deverão aumentar suas compras externas para 19,4 MMBPD.

Este quadro torna evidente que a atual disputa entre os maiores consumidores para garantir seus requisitos de demanda futura tende a aumentar, tornando mais vulneráveis os países importadores. A presença das empresas chinesas e indianas nas negociações e licitações promovidas por países sul-americanos e africanos deverá intensificar-se ainda mais. E como se tem observado, as empresas chinesas não fazem *bids* simples, expressos em cifras financeiras. Além das ofertas pelas concessões, oferecem

créditos abundantes e assistência técnica, além de eventualmente enviarem enormes contingentes de trabalhadores (inclusive prisioneiros cumprindo pena) para construir obras públicas.

3. E o Brasil em relação a isso?

O Brasil tem o privilégio de utilizar uma matriz energética relativamente "limpa" e razoavelmente equilibrada, como demonstrado no Balanço Energético Nacional apresentado no Quadro 3-I seguinte, bem como uma intensidade energética do PIB baixa quando comparada às de outros países (vide Quadro 2-I anterior). O consumo per capita brasileiro de energia é muito modesto - 65% do consumo per capita médio mundial - resultado da composição de uma parcela da população que consome intensivamente, como os habitantes de um país desenvolvido, e uma grande massa de "excluídos" energicamente.

Além disso, o país tem um enorme potencial hidrelétrico ainda não aproveitado (Amazônia), boas reservas de urânio (quinta maior do mundo) e bacias sedimentares ainda inexploradas, sobretudo as *gas prone*.

QUADRO 3-I

Balanço Energético Brasileiro

ENERGÉTICO	2005	2004
ENERGIA NÃO RENOVÁVEL	**55,50%**	**39,10%**
PETRÓLEO E DERIVADOS	38,60%	39,10%
GÁS NATURAL	9,40%	8,90%
CARVÃO MINERAL E DERIVADOS	6,40%	6,70%
URÂNIO (U_3O_8) E DERIVADOS	1,20%	1,50%
ENERGIA RENOVÁVEL	**44,50%**	**43,90%**
ENERGIA HIDRÁULICA E ELETRICIDADE	14,90%	14,40%
LENHA E CARVÃO VEGETAL	13,10%	13,20%
PRODUTOS DA CANA-DE-AÇÚCAR	13,70%	13,50%
OUTRAS RENOVÁVEIS	2,80%	2,70%

Diante de um cenário previsível de grande competição no segmento do mercado de energia mais crítico, que é o de hidrocarbonetos, e da possibilidade de gerar divisas exportando petróleo e derivados a preços elevados - na medida em que vai ser expandida consideravelmente a capacidade de refino -, é óbvia a importância do Brasil zelar pela sustentabilidade de sua auto-suficiência em óleo, conquistada pontualmente este ano, e se possível tornar-se superavitário.

Para tanto a PETROBRAS, além de manter elevado nível de investimentos em E&P nas bacias sedimentares brasileiras, deverá consolidar sua posição de *player* internacional, ampliando a atuação em áreas promissoras, sobretudo nos países vizinhos onde tem melhores condições de inserção nas respectivas indústrias de petróleo e gás.

O mercado de gás - em mutação, como decorrência da disseminação do GNL - também tende a ser altamente competitivo, o que torna recomendável ao Brasil reduzir sua dependência das importações no médio e longo prazo. São grandes as possibilidades de alcançar esta condição mais confortável tendo em vista que até aqui não foram feitos esforços sistemáticos para a descoberta de gás no país.

A ELETROBRÁS é outra empresa que está em condições de se expandir para atuar em escala sul-americana. Além da experiência como agência de fomento (banco de desenvolvimento) setorial, o Sistema ELETROBRAS possui tecnologia e *expertise* de gestão para suficiente para participar da expansão da infra-estrutura elétrica dos países vizinhos, além de equacionar projetos de conexão elétrica e de operação interligada com outras bacias hidrográficas.

Outra esfera de produção de energia do Brasil que tem potencial de expansão internacional é o de biocombustíveis. Falta uma política que viabilize a expansão da produção de álcool carburante no norte da Argentina e nos países andinos mais setentrionais, com vantagens evidentes para a indústria brasileira de bens de capital e para os detentores de tecnologia agrícola da cana de açúcar e industrial do álcool.

Mas, para além destas medidas pontuais, o Brasil precisa formular uma política energética integrada e articulada. No passado, o Sistema ELETROBRAS produzia planos de médio prazo (até 15 anos), inclusive abrangendo a área núcleo-elétrica, enquanto a PETROBRAS tinha seu planejamento para o setor de hidrocarbonetos, em grande medida pautado pela estratégia empresarial da Companhia. Nunca houve uma integração mínima entre o setor elétrico e o de petróleo e gás. Com a quebra dos

monopólios adveio também o abandono das práticas de planejamento, pois acreditava-se que o mercado orientaria os investimentos e alocaria os recursos convenientemente.

O resultado desastroso no setor elétrico, com o "apagão" de 2001, reabilitou o planejamento energético, que voltou a ser prestigiado no atual governo, com a criação da EPE-Empresa de Planejamento Energético, a qual ainda se debate com dificuldades na sua implantação. De qualquer sorte, será a oportunidade de concentrar num aparato do Estado o processo de aperfeiçoamento de metodologias e de sistemas de informação especializados, enfim uma cultura de planejamento que permita projetar cenários, escolher estratégias e definir prioridades para o setor de forma integrada, isto é, levando em conta os potenciais e contribuições das diferentes formas de energia em cada região do país. É preciso abandonar a fase de improvisação que já nos fez cometer tantos erros, como no caso do álcool combustível, ou correr tantos riscos, como no caso do biodiesel.

Outra característica indispensável da política energética desejável é ser articulada com a política de relações exteriores e de defesa. Já há grande esforço de boa vontade do Itamaraty para acompanhar as relações comerciais e políticas da PETROBRAS nos diversos países em que está instalada ou pretende instalar-se. Mas a realidade das representações diplomáticas no exterior, com enorme carência de quadros (secretários e conselheiros) disponíveis para se especializar nos temas energéticos é flagrantemente insuficiente para dar conta desta atribuição. É comovente o esforço dos diplomatas, mas não é profissionalmente viável.

A política externa brasileira - das políticas públicas mais lúcidas praticadas pelo atual governo - precisa de recursos (sobretudo humanos) para enfrentar os desafios de um país que quer/precisa extroverter sua economia e diversificar seus mercados.

Da mesma forma, e talvez mais gritantemente, a política de defesa precisa ser repensada, levando em conta a proteção dos interesses legítimos do país no exterior, particularmente na área de energia. O exemplo da destinação de parcela dos *royalties* do petróleo para a Marinha de Guerra do Brasil, no sentido de equipá-la para que pudesse responsabilizar-se pela segurança nacional na plataforma continental, onde se explora e produz petróleo e gás, precisa ser adaptado e estendido.

Há inúmeras oportunidades de estreitamento das relações do Brasil com seus vizinhos, no campo militar com reflexos positivos nas relações

no campo da energia. Nossa experiência é de que as forças armadas destes países vêem com bons olhos esforços de cooperação voltados para recuperação e reponteciação de carros de combate e caminhões militares vendidos pelo Brasil e que se tornaram obsoletos; para o levantamento sísmico da plataforma continental com tecnologia da Marinha de Guerra e equipamentos de empresas brasileiras; na venda e manutenção de aviões militares, etc. O que lhes falta é financiamento e isso os recursos gerados pela indústria brasileira de petróleo e gás, particularmente pela PETROBRAS, podem prover.

Da mesma forma, o Exército e a Força Aérea Brasileira também deveriam ter direito a recursos gerados pela atividade da indústria petrolífera, vinculados ao reequipamento e à preparação de efetivos para dissuadir governos estrangeiros de praticar atos hostis e ilegais contra empresas brasileiras.

Certamente a intervenção militar nas refinarias da PETROBRAS na Bolívia, desnecessária e demagógica, não ocorreria se as forças armadas brasileiras não estivessem tão evidentemente despreparadas e desgastadas, como fruto da carência crônica de tantos anos de recursos financeiros.

A reação da diplomacia brasileira foi sensata e equilibrada. Evitou-se o surgimento artificial de um herói corajoso. Mas o episódio não foi bom para a história das relações brasileiro-bolivianas.

Um poder suasório minimamente eficaz não pode ser dispensado nas relações internacionais de nenhum país soberano. Nada mais justo que setores altamente capitalizados e que estão gerando lucros extraordinários seja responsabilizados por equipar as forças de defesa do país. É assim no Chile, com os fundos excedentes produzidos pelas exportações de cobre. Abdicar de um poder bélico mínimo equivale a abdicar da própria existência de forças armadas e confiar exclusivamente na diplomacia. Mas esta não é a tradição brasileira.

Integração dos setores em que está segmentado o mercado de energia e articulação da política energética com a política externa e de defesa e segurança externa. Ou, então, vamos improvisar frente ao "Mundo que vem aí"...

Ciência e Tecnologia

Hadil da Rocha Vianna

As vertiginosas mudanças em curso no mundo, em grande parte decorrentes ou intensificadas pelo surgimento de novas tecnologias, ocasionam impactos significativos sobre a vida social, o trabalho e o lazer, as formas de produção, as estruturas de mercado, os padrões de consumo, o papel do Estado e as relações entre as nações. Cada vez mais, o progresso da sociedade e a criação da riqueza dependem da capacitação científica e tecnológica e, consequentemente, do incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento, admitidos como ferramentas estratégicas para a inserção de países na nova ordem do comércio internacional.

No Brasil, em anos recentes, tornou-se muito mais nítida a percepção da importância do desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (C&T), e, assim, da intensificação do esforço nacional nesse setor como condição necessária para o alcance do desenvolvimento, do bem-estar, da redução das desigualdades e para o exercício da soberania. O papel da C&T na nova ordem do comércio internacional não só diz respeito à aceleração da produção do conhecimento e da inovação, mas também a sua vocação para tornar-se o principal fator de agregação de valor a produtos, processos e serviços.

No âmbito das relações exteriores, o fortalecimento dos vínculos entre as comunidades científicas e instituições de pesquisa de distintos países gera efeito positivo para a finalidade de estreitamento dessas relações, com reflexos econômicos e sociais perceptíveis. A cooperação e a integração em matéria científica e tecnológica colocam-se via de regra do lado positivo das agendas diplomáticas bilaterais e multilaterais, tornando-se instrumental para a consecução dos objetivos de política externa do país.

A utilização plena do potencial oferecido pelas oportunidades de cooperação internacional requer sua adequação a critérios e diretrizes que as alinhem às prioridades identificadas pelo Governo para a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico. O exercício de identificar

prioridades de cooperação deve levar em conta, por um lado, as áreas temáticas relacionadas aos objetivos estratégicos nacionais - por exemplo, no caso do Brasil, usos pacíficos do espaço, ciclo do combustível nuclear e as pesquisas científicas na Amazônia - e, por outro lado, as políticas públicas orientadas para o desenvolvimento industrial, tecnológico e de comércio exterior.

A cooperação internacional em C&T é distinta da tradicional cooperação técnica, esta última mais voltada para a assistência - oferecida ou recebida - e/ou para aprimoramento institucional em áreas diversas. Em sentido estrito, a cooperação científico-tecnológica tem caráter mais estratégico, ao referir-se à formação de parcerias equilibradas e complementares, idealmente entre países com capacitações semelhantes, destinadas a elaborar conjuntamente soluções tecnológicas, mediante a criação de novos produtos ou processos, em setores selecionados de comum acordo. A primeira fase no estabelecimento de uma cooperação bilateral com o respaldo oficial é, portanto, a identificação de áreas de interesse conjunto, onde existam capacitações de parte a parte, em matéria de pesquisa e desenvolvimento.

A seleção de áreas temáticas de interesse e parceiros prioritários ajuda a aproximar as atividades de cooperação dos objetivos nacionais, mas, em muitos casos, não é o suficiente. Os mecanismos de gestão precisam viabilizar aqueles arranjos cooperativos que podem melhor atender às necessidades e prioridades do país, por meio de ações especificamente direcionadas a certos temas, países ou grupos de países.

Para o Brasil, que se torna ator cada vez mais presente no cenário econômico internacional, a formulação de estratégicas de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente por intermédio do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), representa fator crítico da política industrial e da política externa. No âmbito desta última, empreendem-se esforços atinentes ao avanço no tratamento das questões globais envolvendo a dimensão científico-tecnológica, esforços esses que têm permitido consolidar a confiabilidade do Brasil como ator importante no concerto das nações. São numerosos os campos de trabalho: biodiversidade, camada de ozônio, proibição de armas químicas, regime de tecnologias de uso dual no campos civil e militar, a candente questão das mudanças climáticas; a superação do hiato digital entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; a retomada dos financiamentos do Banco Mundial para pesquisa e desenvolvimento; o início de uma política de atração de

investimentos de empresas de base tecnológica e de ações conjuntas com as mesmas.

Iniciativas de cooperação em termos de C&T, promovidas pelo Brasil com seus parceiros, visam a ampliar a mobilidade dos pesquisadores de tal maneira que realizem trabalhos em conjunto, além de oferecer suporte que permita aproximar ainda mais a convivência das comunidades científicas e os laços de relações entre elas. Assim, constituem exemplos de cooperação internacional, o apoio às iniciativas de C&T em processos de integração regional e sub-regional, como o fomento da aproximação das comunidades científicas dos países do MERCOSUL e da América do Sul. Para essa atividade, são especialmente relevantes as iniciativas da comunidade acadêmica brasileira, por meio da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC), de promover o estreitamento dos contatos com suas contrapartes na Argentina e nos demais países do MERCOSUL.

Particularmente no âmbito do MERCOSUL, a Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (RECIT) tem criado programas e canais específicos em apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico da região. Entre eles, vale mencionar a promoção periódica do Prêmio MERCOSUL de Ciência e Tecnologia, a criação de um Programa MERCOSUL de Incubadoras de Empresas, e a negociação de um Projeto birregional MERCOSUL-União Européia para a criação de uma Plataforma de Biotecnologias da região.

Outra iniciativa que merece atenção por parte da comunidade científica brasileira é a cooperação no âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Na reunião presidencial de Brasília, em 2005, aprovou-se plano de ação regional que prevê, entre outras coisas, a elaboração de um Programa em Inovação, Pesquisa e Desenvolvimento para a América do Sul. Em cumprimento à determinação dos presidentes sul-americanos, será realizada em agosto próximo, aqui neste Palácio, reunião regional, com representantes de Governos e da comunidade científica, com o objetivo de discutir e preparar esse Programa. A reunião terá o apoio do PROSUL, programa do MCT que, desde 2001, tem promovido atividades de cooperação em C&T, contribuindo, assim, de forma sustentada, para o desenvolvimento científico e tecnológico da região.

Fora da América do Sul, a cooperação adquire prioridade com países em níveis semelhantes de capacidade de produção e absorção de conhecimento: países em desenvolvimento com os quais se vislumbra a

possibilidade de serem estabelecidas parcerias equilibradas, simétricas, complementares e afinadas com o interesse nacional, tais como a China, a Índia, a África do Sul e a Rússia. O Programa Espacial conjunto com a China, aliás, é o resultado de uma parceria de sucesso que pode ser tomada como paradigma da viabilidade da cooperação Sul-Sul em área de alto conteúdo tecnológico e significativo valor agregado.

O modelo exitoso do PROSUL foi emulado para outras áreas geográficas também prioritárias, como os países africanos de língua portuguesa, para os quais o MCT lançou, no segundo semestre de 2004, o PROÁFRICA, um Programa na área de Ciências Sociais em projetos que envolvam grupos de pesquisadores de países da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP) e um Programa para apoiar a cooperação no âmbito da iniciativa trilateral Índia-Brasil e África do Sul (IBAS), em áreas selecionadas.

A cooperação induzida com os países identificados como prioritários não deve, contudo, ser compreendida como o abandono de parcerias tradicionais e de interesse científico e tecnológico, tais como a Alemanha, o Canadá, os Estados Unidos e a França. Novas oportunidades de cooperação estão surgindo a partir dos contatos de alto nível mantidos durante as visitas presidenciais ao exterior. Entre elas, vale mencionar a visita ao Reino Unido (2007 será o ano de "Brazil-UK Partners in Science"), à Itália (está sendo elaborado Programa Executivo para oficializar a cooperação espontânea já existente entre os dois países), ao Japão e à União Européia, esta no contexto do VI e do VII Programas-Quadros europeus. De nosso ponto de vista, tal esforço visa a adequar a cooperação com esses parceiros aos objetivos brasileiros de desenvolvimento científico e tecnológico.

Vale mencionar, por fim, algumas iniciativas multilaterais na área de ciência e tecnologia que merecem acompanhamento diplomático. A Cúpula Mundial sobre Sociedade da Informação, realizada em duas fases (Genebra, em 2003, e Tunis, em 2005), introduziu definitivamente na agenda internacional o tema das tecnologias de informação e comunicação, bem como seu impacto para as políticas públicas em todos os países. O exemplo mais emblemático é a Internet, que tem mudado o modo e a velocidade da comunicação, dos negócios e do acesso à informação. A Cúpula Mundial reconheceu ser a Internet um instrumento de interesse global e sua "governança" constitui tema central da Sociedade da Informação. O Brasil ofereceu-se para sediar, em 2007, a segunda edição

do Foro Mundial de Governança da Internet (IGF), criado na reunião de Tunis, e cuja primeira reunião será na Grécia, em novembro deste ano.

Outros temas multilaterais no campo da C&T, de não menor relevância para a política externa, merecedores de nota, são os debates na Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) sobre ética na ciência; a atuação em vários foros governamentais ou não, em favor da cooperação entre países em desenvolvimento; a oportunidade de empregar recursos científicos e tecnológicos na busca da consecução das Metas do Milênio das Nações Unidas e os aspectos tecnológicos do desenvolvimento industrial que são conduzidos no âmbito da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO).

Em conclusão, cumpre constatar que o despertar e a mobilização do público para o debate sobre a importância da C&T e de sua inserção definitiva na agenda da sociedade brasileira depende ainda, em grande medida, de nossa capacidade de assumir, com clareza, seus reais impactos. Compreender e difundir amplamente as razões, pelas quais o Brasil participa e continuará a participar ativamente dessas ações não só significa legitimá-las perante a sociedade, mas também permite angariar o apoio permanente desta ao imprescindível esforço nacional no sentido de o Brasil integrar definitivamente o grupo de países que atuam na linha de frente dos avanços científicos e tecnológicos internacionais.

Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Política Externa

Fábio Stefano Erber[1]

Introdução

Este ensaio explora as conexões entre o desenvolvimento científico e tecnológico nacional e a política externa nas condições específicas de um país como o Brasil. No entanto, não ambiciona uma discussão detalhada das políticas brasileiras postas em prática recentemente, tarefa que demandaria mais tempo e espaço do que as que estão disponíveis.

O artigo está dividido em três seções. A primeira, sumariamente situa a capacidade científica e tecnológica brasileira no cenário mundial. As duas seções seguintes tratam, respectivamente, dos âmbitos econômico e militar da política externa e seus vínculos com a capacidade científica e tecnológica. Uma breve seção de conclusões encerra o trabalho.

O Brasil no cenário mundial de ciência e tecnologia

Existem várias medidas para avaliar a capacidade científica e tecnológica de um país. A primeira, mais restritiva, toma como indicador os gastos nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Segundo dados da UNESCO[2], no início desta década o Brasil respondia por 1,6% das despesas brutas mundiais em P&D, participação bastante inferior à que tinha em termos de produto e população mundiais - respectivamente, 2,7% e 2,8% do total mundial. A intensidade de gastos em P&D, medida

[1] Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Este artigo reproduz e amplia a intervenção feita durante a mesa sobre Ciência e Tecnologia no decorrer da 1ª Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional realizada pelo IPRI/FUNAG no Rio de Janeiro em 05/07/2006. Agradeço os comentários do Embaixador Carlos Henrique Cardim e Hadil Fontes da Rocha Vianna e da audiência, assim como de Luiz Carlos Prado a uma versão preliminar do texto, eximindo-os, porém de qualquer responsabilidade pelo seu conteúdo.

[2] UNESCO Science Report 2005.

como percentagem do PIB no Brasil era de cerca de 1%, inferior à média mundial (1,7%) e muito inferior à média dos países desenvolvidos - 2,3%. Estudando as empresas inovadoras no Brasil, Viotti, Baesa e Koeller (2005) mostram que estas empresas investiram 0,7% do seu faturamento em P&D dentro da empresa. Os mesmos dados para empresas em países como Alemanha, Bélgica, França e Holanda indicam uma proporção pelo menos três vezes superior.

Uma outra forma de mensuração, desta vez de resultados e também restritiva, usa os dados de patentes depositadas nos Estados Unidos como um indicador de competitividade internacional. Ao longo de uma década (1995/2004) o Brasil depositou 2056 pedidos de patente junto ao USTPO, algo como a metade do que a Coréia do Sul deposita em um único ano (dados do Ministério de Ciência e Tecnologia em seu sítio). Finalmente, usando uma definição ampla de inovação e comparando o Brasil com vários países europeus, Viotti, Baesa e Koeller (2005) apontam que, entre as firmas industriais brasileiras, o percentual que introduz algum tipo de inovação (31%) é muito baixo. Mais de três quartos das (poucas) empresas brasileiras que inovam em produtos introduziam inovações que eram novidade para a empresa, mas já eram utilizadas por outras empresas no mercado nacional. Em diversos países europeus 45% ou mais das empresas inovadoras introduziram produtos que eram pioneiros para os mercados em que atuavam.

A articulação entre as empresas e os demais componentes do sistema nacional de inovação é muito baixa (apenas 3% dos gastos das empresas inovadoras é feito fora da empresa), situação que contrasta com a articulação e sinergia existente nos países avançados (*ibid*).

As medidas pode ser multiplicadas - todas convergem para a constatação de que o Brasil investe pouco em ciência e tecnologia e seu sistema nacional de inovação é limitado e pouco articulado internamente, o que afeta de forma negativa sua política externa.

DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO E COMPETIÇÃO INTERNACIONAL

Um dos (raros) consensos existentes entre economistas de todas as persuasões teóricas - dos neo-schumpeterianos aos analistas do crescimento endógeno, passando pelos que trabalham com a nova economia institucional e especialistas em comércio internacional - é quanto a

importância das inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais, para o desenvolvimento dos países e para a competitividade econômica internacional. No comércio de mercadorias, os produtos de maior intensidade tecnológica são os que apresentam maiores taxas de crescimento e que vêm ganhando fatias maiores do intercâmbio mundial. Os serviços baseados em tecnologias de informação e comunicação assumiram um papel essencial nas relações internacionais (comerciais, financeiras e de investimento direto) e são eles mesmos objeto crescente de transações trans-fronteiras. Bens e serviços de maior intensidade tecnológica auferem preços mais altos no comércio internacional e são menos sujeitos a ciclos que os produtos padronizados, notadamente as *commodities* das quais em boa parte depende o balanço comercial brasileiro. Parte significativa do investimento internacional, inclusive através de fusões e aquisições, destina-se a adquirir e desenvolver "ativos estratégicos", representados por competências científicas e tecnológicas. Em síntese, as vantagens comparativas contemporâneas não são "dadas" - são "criadas". Mesmo a exploração de recursos naturais demanda consideráveis recursos científicos e tecnológicos, como testemunha a expansão da soja no Centro-Oeste brasileiro, viabilizada pelas pesquisas da EMBRAPA.

A possibilidade de contar com os resultados de investimentos em capacidade científica e tecnológica feitos em outros países através da importação de tecnológica feitos em outros países através da importação de tecnologia é uma das vantagens atribuídas aos *latecomers* na industrialização, permitindo aumentos de produtividade a curto prazo, sem que os riscos inerentes à inovação sejam incorridos pelo importador. No entanto, a esta vantagem sempre foi contraposta a inadequação da tecnologia concebida para as condições dos países desenvolvidos às condições vigentes nos países em desenvolvimento. Esta diferença, vista sob a ótica de disponibilidade e custo dos fatores de produção, acarretaria, na análise clássica de Celso Furtado[3], uma grave disfunção na dinâmica econômica dos países retardatários, expressa principalmente pela tendência à concentração de renda, de forma a adequar a estrutura de demanda à de oferta, retardando o ritmo de crescimento. Do lado dos mercados de produtos e serviços, é importante lembrar que o desenvolvimento tecnológico destina-se a criar oportunidades e resolver problemas e muitos

[3] Esta foi uma das preocupações constantes de Furtado, ao longo de toda sua extensa obra. Uma das colocações iniciais encontra-se em Furtado (1961).

dos problemas e oportunidades existentes em países nas condições geográficas e sociais como as brasileiras apresentam especificidades não encontradas nos países mais desenvolvidos, a exemplo das florestas tropicais e das doenças ao Norte "negligenciadas".

A importação de tecnologia permite ampliar a oferta de produtos exportáveis, mas os seus efeitos líquidos sobre o balanço de pagamentos são freqüentemente superestimados. Além das remessas que origina diretamente, à conta dos direitos de propriedade e do *know-how* do fornecedor de tecnologia, a importação de tecnologia é freqüentemente feita sob cláusulas restritivas quanto aos mercados a que se destinam os produtos feitos sob licença e pode envolver importações atadas de insumos e partes, o que pode gerar substanciais remessas de divisas no médio prazo, especialmente quando as transações são feitas dentro do mesmo grupo empresarial.

Além desses problemas potenciais em termos de competitividade internacional, a importação de tecnologia transfere os conhecimentos necessários à produção que remunera a licença, retendo porém o proprietário da tecnologia licenciada os conhecimentos necessários à inovação e, freqüentemente, tendo direito a se apropriar das inovações introduzidas pelo licenciado, o que tende a perpetuar os vínculos de dependência entre licenciador e licenciado, expondo o último aos vagares das decisões do proprietário da tecnologia.

A tendência de reforço dos direitos dos proprietários de tecnologia a partir do fim dos anos oitenta, expressa nos acordos e instituições internacionais que regem a propriedade intelectual, ratificada pelas legislações nacionais (freqüentemente introduzidas sob grande pressão dos países capitalistas centrais, notadamente dos Estados Unidos, limita ainda mais o alcance da importação de tecnologia.

Ou seja, a crescente complexidade da tecnologia contemporânea, as economias de escala presentes na sua elaboração e a divisão do trabalho recomendam a importação de tecnologia, mas esta não constitui uma alternativa ao desenvolvimento de capacidades nacionais. Para obter uma capacidade científica e tecnológica que permita alcançar níveis adequados de competitividade internacional é necessário contar com um sistema nacional de inovação com capacidade própria e que, assim, esteja apto a usar e transformar a tecnologia importada. Um "caminhar sobre duas pernas" com uma boa dose de "antropofagia".

Os anos oitenta e noventa, período marcado pelo fundamentalismo de mercado, em que a ação do Estado foi severamente reduzida, também

dão testemunho da importância central da inovação em termos nacionais e internacionais e da inadequação parcial dos mecanismos de mercado para produzi-la - mesmo nesta época fez-se exceção, inclusive nos mecanismos de liberalização internacional instituídos após a conclusão da Rodada Uruguai, à intervenção do Estado para o fomento da inovação, admitindo-a como legítima e necessária.

Assim, os Estados nacionais (algumas vezes atuando em conjunto, especialmente no bojo da União Européia) seguiram mantendo políticas ativas de estímulo à inovação, reduzindo o custo e o risco desta atividade, seguindo várias linhas complementares, que, juntas produzem um efeito de sinergia.

O processo de inovação tem um forte viés setorial. Simplificadamente, os diversos setores desempenham papéis distintos no processo de inovação - alguns, poucos, cuja base técnica usa intensamente conhecimentos científicos, respondem pelas inovações mais radicais, que são processadas e adaptadas nos setores que produzem os bens de produção e que os difundem pelo resto do sistema. Vistas pelo ângulo setorial, as políticas dos países avançados promovem as atividades mais intensivas em tecnologia, reduzindo os custos e os riscos da inovação e defendem aquelas menos intensivas em tecnologia ou que se encontram defasadas internacionalmente, através de barreiras comerciais e não-comerciais.

Vista pelo ângulo de sua produção e difusão, a inovação é resultado de um sistema complexo, em que atuam instituições de vários tipos e com lógicas distintas: universidades, serviços de tecnologia básica como metrologia e informações, associações de empresas e empresas isoladas. A estas últimas cabe a liderança do processo, mas, sem as outras, não podem realizar as inovações ou as realizam internalizando custos que, em outros países são menores ou inexistentes.

Os países avançados mantém políticas de apoio explícito aos seus sistemas de inovação, fomentando diretamente com recursos públicos a reprodução e ampliação das partes do sistema que fornecem bens públicos para o resto, como a educação superior, a pesquisa básica e serviços de infra-estrutura. Ao mesmo tempo, complementam fortemente a ação do mercado através da redução direta do custo da inovação por meio de crédito concedido em condições favoráveis de juros e prazos e incentivos fiscais e reduzem os riscos inerentes a esta atividade através da garantia dos direitos de propriedade dos inovadores, políticas de compras estatais, proteção do seu mercado por barreiras tarifárias e, especialmente, não-tarifárias e pelo

aporte de capital de risco para as empresas que fornecem bens de mercado, especialmente aquelas que investem em projetos de inovação de maior potencial transformador, ou seja, aqueles projetos onde a incerteza é maior e os prazos de maturação mais estendidos. Indiretamente, ao fomentar as partes do sistema de inovação que fornecem bens públicos, os Estados dos países desenvolvidos contribuem substancialmente para reduzir os custos e riscos das atividades destinadas ao mercado, propiciando externalidades e eficiência sistêmica.

A redução da importância da dimensão nacional em função da globalização é inequívoca. No entanto, a globalização é heterogênea - incide de forma distinta sobre os vários âmbitos das nações. No que toca ao sistema de inovação, suas diversas partes apresentam graus muito diferenciados de inserção internacional - variando entre a internacionalização das atividades científicas até a pequena dimensão internacional das atividades desenvolvidas por pequenas e médias empresas. No plano empresarial, as relações se estabelecem primordialmente entre grandes empresas e entre os países desenvolvidos, onde os sistemas locais apresentam condições de desenvolvimento semelhantes e a lógica das economias de especialização e escopo fomentam a colaboração - algumas vezes fortemente estimulada por mecanismos governamentais de integração, como é o caso da União Européia. Tomando o exemplo dos Estados Unidos, em 2000, dois terços do gasto realizado pelas corporações americanas fora dos EUA (US$ 19,8 bilhões), ocorreu em apenas seis países, todos desenvolvidos. No mesmo ano, os investimentos em P&D feitos por empresas estrangeiras nos EUA foram de US$ 26 bilhões, oriundos principalmente de outros países desenvolvidos[4].

A reduzida globalização dos sistemas de inovação, justificando que sejam ainda definidos como "nacionais", estimula os países avançados a por em prática um conjunto de políticas externas, que complementam as políticas de apoio nacional, acima mencionadas. Entre estas, destacam-se, de um lado, as políticas que facilitam o acesso de partícipes do sistema nacional de inovação aos recursos de outros sistemas, a exemplo dos acordos de cooperação e integração. De outro lado, os governos dos países avançados buscam garantir as rendas dos recursos nacionais do sistema de inovação no exterior. Isto é feito atuando no acesso aos mercados externos, lutando pela liberalização do comércio internacional e do

[4] Dados da National Science Foundation citados em Vermulm e de Paula (2006).

investimento externo naqueles bens e serviços de maior intensidade tecnológica, onde estes países contam com vantagens competitivas fruto do desenvolvimento de seus sistemas de inovação. Ao mesmo tempo, defendem as rendas a serem obtidas pelos seus sistemas de inovação garantindo os direitos à propriedade sobre os resultados desses sistemas, seja através da legislação sobre investimento direto, seja através das normas que regem a propriedade intelectual. Esta atuação se dá tanto em nível bilateral como em escala global através da regulação internacional expressa através de tratados como TRIPS e TRIM[5] e de organizações internacionais como a OMPI (Organização Mundial para a Propriedade Intelectual).

Ou seja, nos países avançados existe uma política que engloba as políticas industrial, tecnológica, científica e de relações internacionais. Política interna e externa são duas faces da mesma moeda destinada ao desenvolvimento interno e à competitividade internacional e atuam de forma complementar e sinérgica.

Subjacente a este conjunto de políticas que têm como objetivo explícito o desenvolvimento interno e a inserção competitiva, existe um conjunto de políticas macroeconômicas (cambial, fiscal e monetária) que dá amparo às políticas explícitas acima mencionadas mantendo uma combinação de câmbio/juros/déficits fiscais que tornam atrativos os investimentos em inovação. Estas políticas macroeconômicas, freqüentemente desenhadas com outros fins, constituem um poderoso determinante do desenvolvimento do sistema nacional de inovação. Por essa razão merecem a denominação de "políticas implícitas" de inovação. Sua convergência com as políticas antes discutidas (as políticas "explícitas") confere ao sistema uma forte sinergia.

Os sistemas de inovação dos países em desenvolvimento têm, em comparação com os sistemas dos países avançados, menores recursos (humanos, físicos e institucionais), muitas vezes abaixo do mínimo necessário para serem eficientes e eficazes. Além disso, esses sistemas são freqüentemente incompletos e as partes existentes apresentam baixa conexão, o que prejudica a produtividade do sistema como um todo.

Enquanto os sistemas de inovação dos países avançados tem uma longa história de vida, gozando pois dos efeitos benéficos da cumulatividade

[5] O TRIM (Trade Related Investment Measures) é um acordo concernente o investimento estrangeiro. TRIPS (Trade Related Intellectual Property Agreement) diz respeito à propriedade intelectual.

e aprendizado, a constituição dos sistemas dos países em desenvolvimento é mais recente. Na América Latina em geral, e no Brasil em particular, o processo de estabelecimento desses sistemas, que vinha se desenrolando ao longo dos anos setenta, foi duramente afetado pela crise da dívida e a conseqüente explosão inflacionária nos anos oitenta. Na década seguinte, a combinação das reformas institucionais preconizadas pelo Consenso de Washington com políticas macroeconômicas dirigidas predominantemente para o controle da inflação com um cenário de crescimento baixo e incerto reduziram substancialmente os investimentos públicos e privados em inovação e concentraram os investimentos feitos em projetos que reduzissem custos em períodos curtos e de resultados seguros. Em conseqüência, partes importantes do sistema de inovação sofreram baixo crescimento e até atrofia e a direção do sistema foi orientada para atividades de natureza defensiva face à exposição internacional.

Aos efeitos das reformas institucionais e da política macroeconômica somou-se a aversão às políticas explícitas de apoio ao sistema, notadamente na sua especificidade setorial. As políticas industriais de corte setorial que existiram foram de caráter ad-hoc, defensivas (disputando o investimento direto estrangeiro com outros países ou protegendo setores contra práticas obviamente desleais de comércio exterior) e desprovidas de visão estrutural e de longo prazo. A principal exceção a este quadro foi a criação, no fim do período, de Fundos setoriais para estimular a cooperação entre empresas e instituições de pesquisa no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Do ponto de vista da política externa, é notável o descaso com o desenvolvimento da capacidade científica e tecnológica para competir no mercado internacional, pois há muito se notara que a estrutura de exportações brasileira estava enviesada para produtos de baixa e média intensidade tecnológica, cujo dinamismo no mercado internacional é relativamente baixo e sujeito a ciclos, ao passo que a estrutura de importações estava concentrada em bens de média e alta intensidade tecnológica, cuja demanda tinha a propensão a crescer mais do que a renda. Ou seja, o comércio internacional brasileiro tinha um viés estrutural para fortes déficits, que tenderia a aumentar quando o crescimento acelerasse.

Na visão hegemônica à época esperava-se que o investimento direito estrangeiro, atraído pelas reformas institucionais e pela estabilidade de preços, tivesse, no médio e longo prazos, um viés exportador que compensasse, no futuro, o aumento das importações, estabelecendo um

certo equilíbrio nas transações comerciais a um nível mais alto de corrente comercial. Entrementes, o capital financeiro externo cobriria as lacunas.

A existência de método na loucura não a transforma em sanidade. O investimento direto que veio, foi direcionado principalmente para o mercado interno, ampliado para o Mercosul, e parte ponderável foi destinada a aquisições de ativos já existentes, dos quais uma boa parcela produzia serviços *non tradable* como energia e comunicações. Por outro lado, a aposta na estabilidade e confiabilidade no capital financeiro internacional provou-se fatal na medida em que as sucessivas crises internacionais abateram vários mercados "emergentes" e acabaram por engolfar o Brasil no fim de 1998, atando a política macro pelo segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

No atual governo avançou-se com a concepção de uma política explícita que busca articular o desenvolvimento industrial, tecnológico e de comércio exterior[6], centrada na inovação. Esta política tem como prioridades setores intensivos em tecnologia, cujos produtos e serviços são de uso generalizado, impactando o resto do sistema econômico, e têm fortes efeitos na balança comercial - componentes eletrônicos, software, bens de capital e fármacos. De alcance transversal, biotecnologia e nanotecnologia, biomassa e as atividades relativas ao Protocolo de Quioto, vistas como as "portadoras de progresso técnico" no futuro, foram também priorizadas.

Ao mesmo tempo, baseada no diagnóstico que a globalização tem efeitos diferenciados e o mercado não conduz ao crescimento econômico com uma distribuição justa de resultados (Amorim, 2003), a política diplomática brasileira, no plano econômico, atuava no sentido de nivelar as condições de concorrência internacional, atuando em *fora* internacionais como a Organização Mundial de Comércio, diversificar destinos e ampliar o acesso a mercados, fomentar a cooperação Sul-Sul, ampliando o tradicional foco no Mercosul para incluir outros países da América do Sul e de outros continentes, notadamente os países de dimensão semelhante como a Índia, África do Sul e China e desmobilizar a iniciativa de integração continental, que se afigurava problemática para o sistema nacional de inovação e para a evolução da pauta exportadora brasileira em direção a produtos de maior valor agregado e maior dinamismo.

No plano institucional, criou-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, sob a coordenação do Ministério de

[6] PITCE: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.

Desenvolvimento Industrial e com a participação do Ministério das Relações Exteriores[7] e a Agência de Promoção de Exportações e Investimento (APEX-Brasil), onde o MRE participa do Conselho Deliberativo, foi reestruturada, ganhando maior força.

Avançou-se assim na direção da integração da política externa com as demais políticas de desenvolvimento científico e tecnológico[8]. Há, naturalmente, um grande espaço para aumentar tal integração - por exemplo, dando mais ênfase na política externa aos aspectos de cooperação para inovação, em complemento aos objetivos comerciais já perseguidos.

Não logrou-se, no entanto, a integração das políticas acima citadas com a política macroeconômica. Esta, mantendo a orientação seguida nos governos anteriores, privilegiou a estabilidade de preços mediante a combinação de altos juros, câmbio valorizado e fortes superávits fiscais, mesmo ao preço de taxas de crescimento reduzidas e instáveis, reduzindo a eficácia das políticas de desenvolvimento tecnológico, industrial e de comércio exterior.

Desenvolvimento científico e tecnológico e o poder militar

Durante a maior parte da história dos Estados-Nações o poder militar constituiu a essência da política externa, codificando pela "escola realista" de relações internacionais. Com o fim da Guerra Fria e a cheia da maré liberal, apoiada nos governos Thatcher, Reagan e Kohl, ascendeu uma visão que postulava que a dimensão militar destas relações tendia a perder sua importância passada e que a competição entre as nações passaria a se dar primordialmente no campo econômico[9].

Um dos principais ideólogos da cânone neo-liberal, Francis Fukuyama, refinaria esta posição[10]: os países que teriam organizado sua

[7] O MRE tem assento no Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia e na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgãos que já existiam (ABDI), criada em 2004 para coordenar os atores responsáveis pela execução da PITCE.

[8] Foge ao propósito deste ensaio fazer o repertório das medidas tomadas nos âmbitos das políticas referidas e, ainda menos, avaliar sua eficácia que, pela própria natureza das políticas tem um prazo dilatado de maturação. Leitores interessados na descrição mais detalhada da PITCE e das medidas poderão consultar com proveito o sítio da ABDI (ver nota anterior) (www.abdi.com.br).

[9] Veja-se, por exemplo, a conferência de Fred Bergsten, diretor do Institute for International Affairs, no Rio de Janeiro em 1990 em Bergsten et al. (1991).

[10] Veja-se Fukuyama (1989) e (1991).

política na forma democrática e sua economia segundo o mercado, atingindo uma forma ideal de sociedade e completado sua história, no sentido a ela conferido por Hegel, seriam, pois, "países pós-históricos", distintos de outros países, cujo regime político ainda seria autoritário e com forte intervenção do Estado na economia, que ainda estariam por completar a sua História e seriam, assim, "países históricos". Nesta influente visão, o primeiro grupo de países, crescentemente homogeneizados pela globalização, competiria entre si economicamente, tenderia a estabelecer mecanismos de cooperação e integração e resolveria seus conflitos por meios pacíficos. Por oposição, os países ainda "históricos" seriam pouco cooperativos com os demais países e estariam sempre tentados a resolver os conflitos *manu militari*. Guerras eventuais poderiam, pois, surgir entre países "históricos" e entre estes e os países "pós-históricos". Portanto, a estes últimos caberia a missão de desanimar os países "históricos", ao mesmo tempo em que os propeliam rumo ao fim da História, pressionando-os e incentivando-os a adotarem regimes democráticos e economias de mercado.

Em outras palavras, no plano internacional, o neo-liberalismo continha uma doutrina militar consistente e convergente com suas doutrinas econômica e política.

Estas doutrinas foram aplicadas com denodo pelos países avançados, notadamente os Estados Unidos, levando vários países, como o Brasil, a, no plano militar, reduzir os orçamentos destinados às Forças Armadas nacionais, desmantelar sua indústria de armas convencionais e a subscrever acordos relativos à fronteira militar, como as armas nucleares (Tratado de Não-Proliferação Nuclear) e químicas (Organização para a Proteção de Armas Químicas).

No entanto, não se observou no âmbito dos países desenvolvidos igual esforço em reduzir sua capacidade bélica, especialmente no caso dos Estados Unidos[11], política justificada pela identificação de "novas ameaças", como o terrorismo, o fundamentalismo islâmico, os Estados "renegados" e o narcotráfico (Guimarães, 2006), legitimada, a seguir, pelos atentados iniciados em 11 de setembro de 2001.

Segundo estimativas do Bonn International Centre for Conversion (BICC), cerca de 80% dos gastos militares mundiais são realizados pelos

[11] Os dados de Heo e Eger (2005), computados pelo autor, mostram que, em dólares constantes de 1996, a média de despesas militares dos Estados Unidos durante a década de oitenta, auge da Guerra Fria, foi mantida durante os anos noventa.

países-membros da OECD, correspondendo a cerca de 2,4% do PIB da área. Os Estados Unidos respondem por cerca de 50% dos gastos mundiais e vem aumentando a sua participação: entre 2001 e 2004 seus gastos militares cresceram 40%, atingindo 4% do PIB (US$ 455 bilhões[12], dos quais 45% correspondem aos gastos no Iraque e Afeganistão). Na União Européia, no mesmo período, o crescimento foi muito menor[13] (2,9%) acentuado a polarização militar entre os países capitalistas avançados. A China aumentou os seus gastos militares em proporção ainda maior - 35,6% entre 2001 e 2004. Mesmo assim, seu dispêndio em 2004 (US$ 35,4 bilhões) corresponde a menos de 8% do gasto americano. A Rússia também vem aumentando seus gastos, que correspondiam 10% do seu PIB em 2004. Em contraste, sempre no mesmo período, a América Latina reduziu seus gastos militares de US$ 25,2 para US$ 23,7 bilhões, o que corresponde a 1,2% do PIB regional, a mais baixa participação entre as regiões mundiais. Conforme nota a mesma instituição, em 2004 os gastos da OECD com a cooperação para o desenvolvimento eram equivalentes a menos de 10% dos gastos militares (BICC, 2006).

As relações entre desenvolvimento militar e desenvolvimento científico e tecnológico são muitos antigas - em 212 A.C. Arquimedes desenhou máquinas de guerra para a defesa de Siracusa contra os romanos. Na era moderna, a Primeira Guerra Mundial foi chamada a "guerra dos químicos" e a Segunda a "guerra dos físicos" (Rose e Rose, 1971). Esta última, principalmente através do programa nuclear, definiria o formato de grandes projetos científicos, tecnológicos e industriais - a "Big Science". A Guerra Fria consolidaria a articulação entre os sistemas militar, científico e tecnológico e industrial[14].

Observando os gastos governamentais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) nos países capitalistas avançados verifica-se uma evolução mais acentuada da polarização: enquanto as antigas potências imperialistas como Inglaterra, França e Alemanha reduzem o percentual de seus gastos governamentais destinados à defesa ao longo do tempo[15],

[12] Todos os dados são em dólares de 2003.

[13] Alguns países importantes, como a Alemanha reduziram seus gastos entre 2001 e 2004.

[14] Dizia-se que a ciência e tecnologia americanas tinham profundas dívidas com três estrangeiros: Hitler, Stalin e Kruschev (Rose e Rose, 1971).

[15] No início dos anos sessenta (1963/64) Alemanha, França e Reino Unido devotavam, respectivamente, 21%, 39% e 60% dos gastos governamentais em P&D à defesa. Em 2004 esses percentuais haviam caído para, respectivamente, 6%, 23% e 32%. Para o primeiro período ver Erber (1980) e para o segundo dados da OECD no sítio do Ministério de Ciência e Tecnologia.

os Estados Unidos não o fazem e, no passado recente, aumentam esses gastos como percentual do total e em valor absoluto - o orçamento federal para o ano fiscal de 2006 prevê gastos em P&D para objetivos de defesa de US$ 73,5 bilhões (correspondentes a quase 60% dos gastos totais do governo federal para P&D), um aumento de quase 80% sobre os valores de 2000[16]. Note-se que estas cifras não incluem os gastos federais em P&D do programa espacial, que, em 2006, somam pouco mais de US$ 7 bilhões, cerca de 6,3% do total de gastos governamentais.

A Guerra Fria e os gastos militares conexos tiveram outra implicação: o desenvolvimento do conceito de "tecnologias duais" - tecnologias que podem ser de uso militar e civil. Até os anos setenta, a preocupação era com o "transbordamento" (*spillover*) das tecnologias militares para o uso civil. A importância dos gastos militares para o desenvolvimento de inovações radicais como o avião a jato, os componentes microeletrônicos semi-condutores, equipamentos de processamento de dados e transmissão de informações, a automação da produção em pequena escala através do controle numérico e equipamentos para energia nuclear são bem documentadas[17]. Ou seja, a liderança tecnológica dos Estados Unidos dependeu de forma significativa das inovações geradas no complexo militar e, depois, adaptadas e transferidas para o mercado.

Embora o *spillover* tenha se mantido, inclusive através da terceirização de atividades militares, delegando a empresas privadas funções de apoio, a partir dos anos oitenta e, mais marcadamente na década seguinte, a preocupação militar passou a ser o *spill in*, o uso militar de tecnologias civis. Esta preocupação aumentou muito no passado recente, tendo em vista a própria terceirização de atividades de apoio, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e a possibilidade do uso da biotecnologia como arma, bem ilustrado pelos ataques com antrax nos Estados Unidos em 2001. Em conseqüência, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos aumentou substancialmente a pesquisa feita em cooperação com empresas privadas, mobilizando, direta ou indiretamente os demais segmentos do sistema nacional de inovação (Reppy, 2006).

No plano internacional, durante a Guerra Fria o conceito de tecnologias duais deu origem a restrições a exportações dos EUA e seus aliados de produtos e tecnologias que pudessem ser usadas para fins

[16] Dados do *Science and Engineering Indicators 2006,* publicado pelos National Science Board e National Science Foundation dos Estados Unidos.
[17] Veja-se Erber (1980) para um sumário e referências.

militares no bloco soviético, administradas pelo CoCom (*Coordinating Committee for Multilateral Exports Control*), desmantelado após a derrocada da União Soviética e substituído pelo Acordo de Wassenaar, que se destina a controlar exportações de armas e tecnologias duais (Reppy, 2006). Assinado por 40 países, inclui tanto os países capitalistas desenvolvidos como membros do antigo bloco soviético e alguns países em desenvolvimento, como a Argentina e a África do Sul (o Brasil não é signatário). Embora o Acordo seja mais flexível que o CoCom, a introdução de controles sobre tecnologias duais de amplo alcance, como a biotecnologia e as tecnologias de comunicação e informação está sendo discutida - o que pode vir a prejudicar os retardatários nestas áreas como o Brasil.

Em 2004, o Brasil destinou 1,2% dos gastos governamentais em P&D aos objetivos de defesa, uma das mais baixas participações mundiais[18]. É compreensível que num país como o Brasil, que tem um passado recente de ditadura militar e que enfrenta restrições fiscais para lidar com graves problemas sociais, haja relutância em aumentar os gastos militares. Com efeito, as condições operacionais das Forças Armadas sofreram, ao longo das duas últimas décadas uma deterioração tal que é duvidoso que estejam aptas a exercer adequadamente o seu papel constitucional de defesa do território e da soberania nacional.

Num regime democrático, a política militar está subordinada ao poder civil e às políticas por este determinadas. Mesmo ressalvando a falta de conflitos regionais mais sérios que demandam o envolvimento militar do Brasil, as condições específicas do país, notadamente sua área geográfica, a extensão de fronteiras e, especificamente, a ocupação da Amazônia, são suficientemente problemáticas para justificar o investimento em equipamentos e tecnologias para as Forças Armadas. A dependência de importações nesse campo, arriscada pelas restrições que outros Estados podem impor, deveria ser mitigada pelo estabelecimento, seguindo o exemplo dos países avançados, notadamente dos Estados Unidos, de parcerias entre as Forças e o sistema nacional de inovação. É de se supor que boa parte das tecnologias desenvolvidas no decorrer desta parceria terão uso dual - ou seja, trarão benefícios também em termos de maior capacitação científica e tecnológica que poderá ser utilizada para fins de maior competitividade internacional.

[18] O programa espacial, de cunho civil, mas que tem características duais, recebeu, em 2004, 1,7% dos gastos governamentais em P&D. Dados do sítio do MCT.

Conclusões

Argumentou-se aqui que alguns dos principais objetivos da política externa brasileira para viabilizar taxas de crescimento altas e sustentáveis no Brasil - aumentar sua competitividade internacional e, assim, reduzir sua vulnerabilidade econômica e aumentar sua capacidade de manter a soberania nacional - estão intimamente ligados ao desenvolvimento do sistema nacional de inovações. Este sistema não apenas é condição necessária para alcançar os dois objetivos como estabelece vínculos entre os dois, gerando um efeito de sinergia triangular entre os dois objetivos e o sistema de inovações.

O sistema brasileiro de inovações, que não prescinde da importação de tecnologia e da cooperação com outros países, padece de problemas estruturais - poucos recursos acumulados e baixa articulação existente entre suas partes - que foram agravados no passado recente pelos reduzidos investimentos feitos para sua expansão.

Se estes problemas do sistema nacional de inovação não tiverem um tratamento prioritário, a política externa brasileira terá seu alcance e eficácia muito limitados, conferindo mais uma forte razão, além dos efeitos internos positivos que um sistema de inovação completo e vigoroso traz, para o enfrentamento desses obstáculos.

A PITCE, política industrial, tecnológica e de comércio exterior explícita recentemente adotada e a ação diplomática e comercial do Itamaraty constituem passos iniciais na direção do enfrentamento, que precisam de continuidade e aprofundamento. O lado militar da PITCE e da política externa, com suas tecnologias duais correlatas, permanece no limbo e deveria convergir com os demais componentes do sistema de inovação. No entanto, esse movimento corre o risco de ser frustrado se as políticas implícitas no regime macroeconômico não convergirem com as políticas explícitas, dando ensejo a uma sinergia virtuosa e cumulativa. Obter esta convergência provavelmente demandará um esforço político e institucional não trivial, mas nunca foi dito que o desenvolvimento em condições periféricas é uma tarefa fácil.

Referências

Amorim, C. (2003) - "A inserção global do Brasil", em J. P. dos Reis Velloso (org.) *Governo Lula - novas prioridades e desenvolvimento sustentado,* J. Olympio Editora, Rio de Janeiro.

Bergsten, F. (1991) - "A economia mundial após a Guerra Fria" em F. Bergsten et. al. *O Brasil e a Nova Ordem Internacional,* Fundação Getúlio Vargas e Expressão e Cultura, Rio de Janeiro.

BICC - Bonn International Centre for Conversion (2006) - *Annual Report 2005/2006,* BICC, Bonn.

Erber, F. S. (1980) - "Desenvolvimento tecnológico e intervenção do Estado: um confronto entre a experiência brasileira e a dos países capitalistas centrais", *Revista de Administração Pública,* vol. 14, out/dez 1980.

Fukuyama, F. (1989) - "The end of History?", *National Interest,* verão de 1989.

Fukuyama, F. (1991) - "A crise global do autoritarismo e a nova ordem internacional", em F. Bergsten et. al. *O Brasil e a Nova Ordem Internacional,* Fundação Getúlio Vargas e Expressão e Cultura, Rio de Janeiro.

Furtado, C. (1961) - *Desenvolvimento e subdesenvolvimento,* Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.

Guimarães, S. P. (2006) - *Desafios brasileiros na era dos gigantes,* Contraponto Editora, Rio de Janeiro.

Heo, U. e Eger III, R. (2005) - "Paying for security: the security-prosperity dilemma in the United States", *Journal of Conflict Resolution,* vol. 49 n. 5.

Reppy, J. (2006) - "Managing dual-use technology in an age of uncertainty" *The Forum,* vol. 4 issue 1.

Rose, H. e Rose, S. (1971) - *Science and Society,* Penguin Books Ltd, Harmonsdsworth. Vermulm, R. e de Paula, T. B. (2006) - *A política tecnológica do Brasil e a experiência internacional,* IEDI, São Paulo, *mimeo.*

Viotti, E., Baessa, R. e Koeller, P. (2005) - "Perfil da inovação na indústria brasileira: uma comparação internacional" em J. A. de Negri e M. S. Salerno (orgs.) *Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firmas Industriais Brasileiras,* IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

Estado de Guerra e Coesão Social na Política Externa dos Estados Unidos

CESAR GUIMARÃES*

Até recentemente, estudiosos e observadores da política externa dos Estados Unidos valiam-se da expressão **pós-Guerra Fria** para caracterizar os eventos daquela política na história recente, desde a queda do Muro de Berlim, em 1989, ou da dissolução da União Soviética dois anos depois. A expressão caiu em desuso quer em documentos oficiais quer na produção acadêmica local, por isto que os episódios de terrorismo do 11 de setembro de 2001 inauguraram outra era e conflitos logo considerada de longa duração pelo Presidente Bush no pronunciamento ao Congresso (*State of the Union*) de 2002[1].

Nesta ocasião, ele assegurava que a invasão e ocupação do Afeganistão, já em curso, era apenas o começo de "nossa guerra contra o terror", suas redes e organizações e os Estados que dariam abrigo aos terroristas e estariam a produzir "armas de destruição em massa". Três destes Estados constituíam um "Eixo do mal": o Irã, a Coréia do Norte e o Iraque, este último posteriormente também invadido e ocupado. A nova guerra, admitia o Presidente, obrigava-o a apresentar o orçamento com o maior aumento de despesas com a defesa dos últimos vinte anos, já que "o preço da liberdade e da segurança é alto". A Guerra Fria acabara há vinte anos, mas aí estava uma nova guerra a demandar mais recursos para a segurança interna e externa do país. A esta altura, o orçamento militar norte-americano já era o maior do planeta, na realidade maior dos que os cinco orçamentos similares de outros Estados que se lhe seguiam em valor. Uma distância em poderio militar que só aumentou desde então, até porque

* Professor Titular de Ciência Política do IUPERJ/Universidade Candido Mendes. O autor agradece a Iara Costa Leite, Assistente de Coordenação do Observatório Político Sul-Americano, OPSA/IUPERJ, pelas sugestões e levantamento de documentos e textos sobre a política externa dos Estados Unidos. Agradece também a Juliana Erthal, que anteriormente também o assistiu.

[1] http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html.

a Guerra contra o Iraque o exigiu. E assim como a Guerra Fria necessitara de institucionalidade apropriada - a criação do Departamento de Defesa, por exemplo -, a nova era de conflitos levou à criação de um Ministério de Segurança Interna (*Department of Homeland Securityi*), à concentração administrativa das tarefas de informação e contra-terrorismo, à adoção do *Patriot Act,* legislação cujas implicações repressivas são freqüentemente denunciadas por organizações de defesa dos direitos humanos.

Ao se admitir que o 11 de setembro inaugura de fato nova era na política externa dos Estados Unidos, pode-se sugerir, ainda que precária, uma periodização da história dessa política: à Guerra Fria segue-se um período de 12 anos, que corresponde aos governos do primeiro Bush e Bill Clinton, 1989 a 2000, quando, a despeito de variações, o grande tema é o de uma "nova ordem mundial" pacificamente concertada pela via multilateral. O governo do segundo Bush mal se inicia e o 11 de setembro abre uma nova etapa. Esta periodização não tem maiores pretensões historiográficas. Envolve tão somente uma preocupação interpretativa: a do papel do estado de guerra como indutor de coesão social interna em torno da política externa dos Estados Unidos. O protagonismo do país no que se vem chamando de "século americano" foi amplamente marcado pelo consenso e elites e pela aquiescência das massas, engendrados pelo estado de guerra, efetivo por vezes, mas povoando sempre o imaginário político com a força do real.

O estado de guerra não aparece aqui como um conceito jurídico, mas como noção política de notável importância na modernidade. No capítulo 13 do Leviatã, dando seqüência ao conhecido parágrafo sobre a guerra de todos contra todos. Hobbes especifica: "a guerra não consiste apenas em batalhas, no ato de lutar, mas em um decurso do tempo tal que a vontade de contenda é de todo conhecida. A noção de tempo deve ser considerada na natureza da guerra... a natureza da guerra não consiste na luta efetiva, mas na disposição conhecida de combater enquanto não haja certeza de que não fazê-lo é seguro. Todo outro tempo é paz"[2]. A guerra é por vezes luta, mas é sempre uma continuada disposição de espírito. Temor, alerta e vontade de vitória.

Deve-se observar, porém, que "a vitória completa de um grupo sobre o inimigo nem sempre é afortunada do ponto de vista sociológico.

[2] Thomas Hobbes, *Leviathan,* Nova Iorque, Collier Books, 1962, editado por M. Oakshott, p. 100 (a tradução do parágrafo é minha - CG).

A vitória reduz a energia que garante a unidade de um grupo; forças de dissolução podem então emergir", Simmel[3], a quem se deve a observação, enfatiza, assim, a importância do conflito na configuração de um grupo - o Estado nacional a exemplifica, mas de maneira muito especial, pois quanto maior o grupo, menor tende a ser a sua coesão. Maior, pois, a importância do conflito - real e/ou imaginário. Vale acrescentar que o autor também sugere que, em certos grupos, há sabedoria política em enfatizar a presença do inimigo a fim de manter a unidade como um interesse coletivo vital. Um de seus mais importantes intérpretes, Lewis Coser[4], explica que "a busca de inimigo externo" ou exagero quanto ao perigo que ele representa, mantém a estrutura de um grupo, fortalece sua coesão e reconcilia tendências divergentes, podendo também conduzir à ação contra quem divirja.

Não se necessita, contudo, de aludir a deliberada intenção desta ou daquela elite em conduzir massas à aceitação de uma política, muito embora isto também possa ocorrer **na política de qualquer Estado**. Basta-nos considerar que grandes potências necessariamente conferem especial importância à política externa e de especial a questões de segurança e defesa. E que em um sistema de Estados, o equilíbrio de poder é sempre uma preocupação e o conflito, sempre latente.

É interessante observar que teorizações sobre o realismo em relações internacionais têm sua origem na Europa, a cuja configuração de Estados melhor se aplicavam. A União Européia, entre outros benefícios, invalidou tradicionais proposições do assim chamado realismo. Já no caso dos Estados Unidos, verifica-se a ausência de vizinhos poderosos em seu bem contido Hemisfério. Além disso, guerras externas apresentam inimigos frágeis (Espanha, México) ou aparentam ser matéria de escolha (a Primeira Guerra Mundial). O fantasma do "isolacionismo", que recusou a Wilson a adesão à Liga das Nações, não tem correlato no sistema europeu de Estados. Só a clara agressão de Pearl Harbor propiciou a primeira etapa de um "século americano" por assim dizer "consciente de si" - na vitória dos Aliados, na Guerra Fria e na derrota imposta à União Soviética e ao comunismo como modelo alternativo de organização social.

[3] Georg Simmel, *Conflict and the Web of Groups Affiliations,* Trad. K. H. Wolff e R. Bendix, Londres, Free Press, 1955, esp. pp. 96-101.
[4] Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict,* Nova Iorque, Free Press, 1956, p. 106.

O "isolacionismo" é uma categoria nativa de entendimento da política externa nos Estados Unidos. Na prática significou não se envolver em questões européias, ainda que houvesse ativa presença no Hemisfério Ocidental e na Ásia Pacífico. Mas seus perigos, inclusive os fantasmáticos, foram objeto do exorcismo ativista que permitiu aos Estados Unidos a política de grande potência e, afinal, de potência hegemônica em mundo unipolar. Foi preciso produzir um consenso apropriado à nova condição, quer entre elites quer junto às massas - massas eleitorais, por sinal, algo de que ainda se tratará. O que envolveu não apenas defrontar desafios reais como produzir, por elaboração ideológica, por vezes mesmo por deliberada intenção, o perigo eminente, o estado de guerra continuado.

A produção de consenso sobre a política externa haverá de enfrentar, além do mais, a expansão do "processo de democratização fundamental"[5]. Mannheim utiliza, esta noção em sentido muito próximo à de "rebelião das massas", que introduziria, na vida política, a mobilização das emoções e do irracional. O conceito tem por contexto histórico o apoio de massa ao nazi-fascismo nos anos 20 e 30. Contudo, pode-se o reinterpretar à luz da história política do pós-guerra, na segunda metade do século passado.

As grandes massas contam na política desde o século anterior, como perceberam, e disso se valeram para seus propósitos Bismarck, Napoleão III ou Disraeli. A Revolução Russa, os nacionalismos agressivos e as mobilizações para as duas guerras mundiais fazem da "democratização fundamental" fenômeno central de um novo século, em cuja segunda metade o processo se mundializa com a Revolução Chinesa, os movimentos nacionalistas anti-coloniais e a formação de um Terceiro Mundo.

Não se trata, pois, de democratização no sentido de ampliação do governo representativo. Este é um aspecto do fenômeno no Mundo Ocidental - de enorme importância - mas o processo é de maior amplitude: as massas contam na política dos Três Mundos, variando, é claro, a interação entre elites e massas e as formas de mobilização, inclusão e participação destas últimas.

Formas de Estado e regimes variam - são variações e antagonismos -, mas poucos são os Estados que não se apresentam como democráticos, não importando aqui a validade dos argumentos/sintomas. As massas contam, por vezes, como massas eleitorais e/ou como "classes-apoio" de

[5] Karl Mannheim, *Man and Society in a Age of Reconstruction,* Londres, Routledge and Kegan Paul, 1971, pp. 44-51.

elites/partidos e/ou como sujeitos coletivos de revoluções nacional-libertadoras, mas sempre como destinatárias de fórmulas de legitimação.

Para a grande potência em um mundo de democratização fundamental questões de legitimidade são decisivas em muitos aspectos. Trata-se de alcançar consenso de elites e aquiescência das massas no plano interno. Mas a coesão em torno de objetivos de política externa inclui obviamente as relações com aliados, clientes, rivais e inimigos, e todos os casos envolvem, por sua vez, relações internas (e questões de legitimidade) entre elites e massas.

O protagonismo da grande potência requer envolvimento permanente com este "exterior": alianças militares, formas "duras" ou "brandas" de controle dos Estados-Clientes, definições claras quanto ao que se terá por rivalidade e por hostilidade. Políticas próprias e/ou conjuntas de natureza militar, diplomática, econômica, cultural, etc.

Nas mais diversas esferas e relações a grande potência (suas elites pertinentes) fomenta a crença na legitimidade de sua dominação. Aspectos decisivos de organização estatal e de estruturação das relações externas dependem, neste caso, da aceitação da legalidade dos arranjos tidos como necessários, das atitudes e dos comportamentos sempre apresentados como defesa em condições de estado de guerra.

Importante a ênfase na *defesa,* porque é a única situação em que legal e legitimamente se aceita o recurso último de hostilidade ativa. O novo Direito Internacional - e a ONU - é contemporâneo da maior amplitude da democratização fundamental.

Haverá quem considere que legitimidade é conceito de pouca relevância nas relações internacionais - no que se poderia considerar como o aspecto puramente externo da política externa - porque, afinal, o poder engendra sua própria validação pela coação física, pela corrupção, pela sedução que lhe é própria e por outros modos (motivações) que conduzam à aceitação do domínio por aliados, clientes ou neo-colonos, e à delimitação da conduta dos rivais. A existência de recursos de poder utilizáveis induz à obediência, mas não a transformação em comportamento previsível, inclusive o institucionalizado.

Um imaginário político povoado pelo estado de guerra - de resto, freqüentemente observável - a engendrar coesão social reproduzida por fórmula e legitimação eficaz interna e externamente: eis um modo de indicar traços importantes da Guerra Fria tal como vivida e constituída do ponto de vista da política externa dos Estados Unidos. A fórmula de legitimação,

a legalidade defensiva é a *doutrina de contenção* (containment).

Entre a generosa concepção das Organizações das Nações Unidas e sua Carta e o famoso memorando do embaixador americano na União Soviética, George Kennan, que apresenta uma das formulações sobre a necessidade de conter a expansão da potência comunista, transcorrem dois anos, mas toda uma mudança de perspectiva. A posse exclusiva e o uso de artefatos nucleares no Japão compele Stalin a investir na mesma direção. Churchill, já em 1946, denuncia a "Cortina de Ferro", que afinal cairá sobre os países da Europa Central e Oriental com golpe de Praga, em 1948. A Doutrina Truman justifica a ajuda militar à Grécia e à Turquia como oposição generalizada aos "regimes totalitários" - caracterização hostil do comunismo e que o equiparará ao fascismo há pouco derrotado. O Plano Marshall, estabelecido em termos que levam os soviéticos a não participar, confirma a divisão da Europa, situação consolidada com a criação da OTAN, em 1949, e de sua contrapartida, o Pacto de Varsóvia.

Data de 1949 a vitória dos comunistas na Revolução Chinesa. Nas concepções dos especialistas em geopolítica, a Eurásia estava a ponto de ser dominada pela União Soviética a partir do que foi entendido com a "perda da China". Um bloco sino-soviético jamais chegou a se consolidar, mas a diplomacia americana tardará a valer-se da situação, só reconhecendo a China nos anos 70, já no governo Nixon.

No plano da formulação oficial a *contenção* assume foros de doutrina de Estado através do memorando 68 do recém-criado Conselho de Segurança Nacional, um dos novos organismos, com o Departamento de Defesa e a CIA, a serviço da política externa. É intensa a substituição de quadros diplomáticos, afastados aqueles que manifestassem reservas quanto à *contenção* e suas conseqüências. O macartismo é apenas um aspecto deste processo.

A Guerra da Coréia e as formulações radicais da contenção pelo Secretário de Estado John Foster Duller, já no governo Eisenhower, a que se deve acrescentar a produção de armas nucleares por ambas as partes em conflito, consolida o que veio a ser entendido como ordenamento bipolar do sistema internacional.

Não cabe aqui dar continuidade à seqüência dos eventos, cuja história se encontra bem estabelecida[6], mas apenas indicar que a concepção

[6] Mauro Mendes de Azeredo, "Visão Americana da Política Internacional de 1945 até Hoje" in Samuel Pinheiro Guimarães, *Estados Unidos. Visões Brasileiras,* Brasília, IPRI/FUNAG/MRE, 2000. Walter LaFeber, *América, Rússia and The Cold War,* 1945-1996, Nova Iorque, McGraw-Hill, 1997, 8ª ed.

bipolar - com o antagonismo que lhe é inerente - e a política de contenção legitimaram a política externa dos Estados Unidos até a vitória final na Guerra Fria.

Evidentemente, há outros eixos que orientam as ações desta política externa, mas a contenção é seu suporte último. Entende-se, é claro, a contenção como ponto central da fórmula legitimadora, pois é evidente que, no período, o país projetou e expandiu enormemente seu poder nos planos econômico, cultural e militar. Não se dedicou apenas a conter, nem isto é concebível por parte de uma grande potência.

A concepção de bipolaridade, além do mais, não emprestava relevo a uma sua característica essencial, a assimetria, pois a União Soviética estava longe de contar com recursos de poder de que dispunham os Estados Unidos. Detinha, contudo, a capacidade de dissuasão, o "grande equalizador", o que lhe garantia o *status* de potência competidora.

Em contexto entendido como bipolar, não se encaixa um *Terceiro Mundo,* aquele que se expressa a partir da Conferência de Bandung e de que participam por vezes, com óbvias limitações geopolíticas, países da América Latina.

Os novos Estados afro-asiáticos e a América Latina serão objeto de políticas restritivas de manifestações nacionalistas e neutralistas. Por vezes são transformados em Estados clientes, especialmente através de pactos militares (a OTASE, o Pacto de Bagdá, por exemplo). Alternadamente, são objetos de intervenções militares diretas e, mais freqüentemente, de apoios a golpes de Estado, militares ou não. Em contrapartida, o missionarismo liberal tem pouco espaço, ainda que freqüente doutrinas como a "Nova Fronteira" do Presidente Kennedy. Regimes autoritários são perfeitamente aceitáveis. Experiências econômicas heterodoxas, como o desenvolvimentismo, também desde que não articuladas com um nacionalismo anti-imperialista.

Finalmente, o consenso político deste mundo tido por bipolar não deixou de sofrer abalos. Aliados nem sempre corresponderam às expectativas da liderança, a lembrar o autonomismo do General De Gaulle, retirando a França da OTAN. Por outro lado, a Guerra do Vietnam produziu, nos Estados Unidos, divisão entre elites e forte desaprovação de massas: 1968 é a data-símbolo da importância destes movimentos. Será apenas com a "Segunda Guerra Fria" e já no Governo Reagan que a consistência da política externa dos Estados Unidos voltará a manifestar-se plenamente.

A Guerra Fria terminou em dezembro de 1991, no governo do Presidente Bush, com a dissolução da União Soviética e, com ela, da organização social alternativa, o comunismo. Os Estados Unidos emergem, afinal, com toda a nitidez, como a única superpotência, militarmente hegemônica, economicamente capaz de enfrentar a competição com outras economias industriais, promovendo sua versão da ordem pública como politicamente legítima e com influência cultural sem paralelo[7].

A vitória, contudo, para retornar a observação de Simmel, nem sempre é completamente afortunada. O estado de guerra foi interrompido, os riscos para a coesão social interna e para a manutenção das alianças externas se fizeram presentes. São os novos desafios enfrentados pelo governo Bush (1989-1992) e Bill Clinton (1993-2000).

As doutrinas de "Nova Ordem Mundial" de Bush e de "Envolvimento e Ampliação" de Clinton buscam legitimar-se apelando para uma concertação multilateral sob a liderança americana. Com Bush, a primeira Guerra do Golfo (1991) será travada a partir de deliberação das Nações Unidas. Clinton, por sua vez, consegue o feito de ampliar e fortalecer a OTAN na ausência do inimigo que justificava sua existência.

Com Clinton, acentuam-se os aspectos do "idealismo" (outra categoria nativa) em política externa que passa a propor como objetivo a disseminação da democracia e da economia de mercado - "free-trade democracies" - a caminho da Paz Democrática e, quem sabe, do "Fim da História".

O multilateralismo aparece, no plano estratégico, na doutrina de "segurança cooperativa" de viés liberal. Por outro lado, a presença americana em diversos contextos regionais (a Ásia Pacífico, por exemplo) para garantir o "equilíbrio de poder" não deixa de ser acentuada. Mas a nova "grande estratégia" articulada no governo Clinton é a de *primazia,* a explicitação clara de liderança e hegemonia na condução de ações multilaterais, inclusive militares, até porque "a Guerra Fria acabou, mas a guerra, não", como os conflitos na antiga Iugoslávia ou do Iraque o demonstravam.

Paralelamente, e ainda no Governo Clinton, as atenções dos formuladores de política externa se voltam para as "ameaças difusas": a proliferação de "armas de destruição em massa", o narcotráfico, e o terrorismo. A violência contra embaixadas e instalações norte-americanas

[7] Aqui retorno passagens de meu artigo "Envolvimento e Ampliação: a Política Externa dos Estados Unidos", in Samuel Pinheiro Guimarães, op.cit, pp. 9-63.

levam o Presidente Clinton, na *State of The Union* de 1999, a nomear Osama bin Laden e sua rede de terror como problema de segurança nacional. "Ameaças difusas" são fenômenos da Periferia. O Conselho da OTAN adota, já em 1991, uma revisão de "conceito estratégico". Ameaças à segurança não mais provém de agressões deliberadas contra os aliados, e sim das conseqüências adversas de instabilidades, de especial "rivalidades étnicas e disputas territoriais enfrentadas por vários países da Europa Central e Oriental". Eis o fundamento da manutenção e da ampliação da OTAN.

As doutrinas de segurança de ambos os governos - Bush e Clinton - não deixam de considerar a emergência de "competidores potenciais", entre os quais a Rússia, enfraquecida, mais potência atômica, e a China, mas não é desta forma que se busca legitimar a política externa no novo contexto mundial.

Quando aparece, em formulações oficiais e de parte de "comunidade estratégica", a primazia é tida por benigna. Neste sistema unipolar, não valem as considerações realistas sobre sua instabilidade e a emergência de coalizões adversas buscando um "equilíbrio de poder". As razões da excepcionalidade são as mais variadas e "ad hoc". À vista da disparidade de recursos de poder, este haverá de se exercer, de especial em relação a aliados e clientes, na forma do persuasão (*soft power*). Coação e violência (*hard power*) serão mais freqüentes no trato com as ameaças periféricas.

Contudo, a situação é afetada por certa *malaise*. A habituação com o estado de guerra não cede facilmente. Problema interno: se não há inimigo contundente, por que ampliar a esfera de atuação internacional dos Estados Unidos? A que custo se constituirá uma nova ordem mundial, aí incluídos os esforços para a disseminação de "free-trade democracies?" Problema externo: sem objetivo definido, a liderança americana será acatada em situações críticas?

Não há resposta clara e bem articulada por parte dos governos deste período de interregno, por assim dizer. No limite, restam correlatos do anterior conflito, de que o exemplo mais citado é o "choque de civilizações" de Samuel Huntington - formulação que, embora afamada, não influiu em doutrinas governamentais.

O Presidente George W. Bush inaugura em janeiro de 2001 um governo que tem perfil parcimonioso, visivelmente crítico dos supostos excessos do "idealismo" e do multilateralismo de seu antecessor. Sua

plataforma é estabelecida em artigo de Condoleezze Rice[8] Assessora para a Segurança Nacional e atual Secretária de Estado.

A hora, assevera a autora, é de promover os "interesses nacionais", o que requer poder para confrontar os que se lhe opõem. Beneficiar a humanidade "é um efeito de segunda grandeza". "Acordos e instituições multilaterais não devem ser fins em si mesmos. O primeiro quesito para a prosperidade é a paz - o que implica a preparação militar. Há que considerar que a China é um "concorrente estratégico" e a política para com a Rússia, insinua-se, envolve contenção. Os "regimes párias" serão tratados com firmeza e não será tolerada a proliferação de "armas de destruição em massa". O internacionalismo deve derivar de uma "base sólida de interesse nacional" e não de "comunidade internacional ilusória".

Restrita, mas clara em seus propósitos, a política nomeia rivais e inimigos e tem por base a doutrina realista. Haverá de justificar a recusa do Protocolo de Kioto e do Tribunal Internacional, o abandono de tratados com a Rússia sobre o controle de mísseis e armas nucleares, a retomada de sucedâneos da "guerra nas estrelas". Não se poderá dizer que suscitou entusiasmo entre os aliados. Também não objetivava um lugar central no conjunto de políticas do Presidente. Dava curso ao interregno sem enfrentar os problemas de legitimação.

A comoção provocada pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 retoma, de forma trágica, a atmosfera da Guerra Fria em seus piores momentos. O país "está em guerra de alcance global contra os terroristas" - esta é a linguagem dos mais importantes documentos presidenciais dos Estados Unidos - de setembro de 2002, reiterada em março de 2006[9].

O Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, designou objetivos e caracterizou o inimigo, ao referir-se ao desafio da defesa "contra o desconhecido, o incerto, o não-visível, o inesperado". Será necessário "dissuadir e derrotar adversários que ainda não emergiram para desafiar-nos"[10]. Isto resulta em nova doutrina militar, esboçada no mais recente relatório de revisão da defesa do país[11].

---

[8] "Promovendo os interesses nacionais", *Política Externa,* v. 10, nº 1, jun./jul./ago. 2001 (Tradução de Klauss Brandini Gerhardt).

[9] *The National Security of the United State of America*, ambos disponíveis em www.whitehouse.gov.

[10] "Transforming The Military", Foreign Affairs, vol. 81, nº 3, mai./jun. 2002.

[11] Quadrennial Defense Review Report em www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/qdr - 2006 - report.pdf.

As referências à preservação da supremacia militar com vistas a prevenir a emergência de competidores continuam presentes nos novos textos, mas a grande ênfase está no objetivo principal de derrotar o terror em guerra que se anuncia prolongada.

Medidas como o *Patriot Act* e a instituição do Ministério de Segurança Interna foram amplamente aprovadas pela população. E a solidariedade externa não faltou, aí se incluindo a presença da OTAN na ocupação de Afeganistão. Afinal, ali se abrigaria o núcleo da Al-Qaeda.

Num primeiro momento, portanto, a guerra ao terror promoveu coesão e o consenso, interno e externo. É importante observar que o terrorismo a combater é definido de forma pouco clara. Trata-se de destruir redes terroristas e de conter os Estados que lhe estariam dando abrigo e/ou produzindo "armas de destruição em massa".

No caso do Afeganistão, a localização da rede e o Estado de abrigo se confundiam. Isto e o calor da hora possibilitaram a mobilização externa.

Tal não se deu na invasão e ocupação do Iraque. Nunca dantes, aliados próximos, como a França, e se manifestaram de forma pública tão peremptoriamente contra uma iniciativa dos Estados Unidos - não apoiada pelo Conselho de Segurança. A alegação americana era a de produção de armas de destruição em massa e apoio à rede terrorista. Nem uma coisa nem outra correspondia à realidade. Tratava-se de inaceitável guerra preventiva.

Apelando para o que foi chamado de "coalizão à la carte", o governo americano escolheu o unilateralismo e a afirmação de uma *primazia* que se resolve em pura supremacia militar. Em vários de seus aspectos, a estratégia vai muito além do requerido para confrontar o terrorismo. Por exemplo, os Estados Unidos estariam por alcançar a primazia nuclear, ou seja, a capacidade de destruir as forças nucleares de um opositor, sem que este possa retaliar[12].

O envolvimento em ambas as guerras, com seus custos humanos, tem ampliado a oposição interna ao Governo Bush, ainda que a situação esteja muito longe da enfrentada no Vietnam.

Ao mesmo tempo, os atentados terroristas em Madri e em Londres ensejaram mais acesso aos e pressão sobre os aliados, inclusive quanto a medidas de segurança a serem adotadas em cada país. Há quem preveja

[12] Keir A. Lieber and Daryl G. Press, "The Rise of U.S Nuclear Primacy", Foreign Affairs, March/April 2006.

que o governo Bush buscará entendimentos mais próximos a uma atitude de multilateralismo[13].

A maior dificuldade consiste em que o que vem sendo chamado de "Doutrina Bush" não envolve apenas a construção do terrorismo. Trata-se também de uma aplicação "realista" do "idealismo" da tradição: a imposição de um regime democrático pela força. O Iraque é apresentado como o primeiro dos experimentos.

Esta espécie de missionarismo manifestou-se por vezes nos tempos de Guerra Fria. No governo Kennedy, por exemplo. Mas uma certa sobriedade européia, temperada com o temor a grandes riscos, sempre conseguiu deflacionar emoções. No caso do terrorismo, a Europa há de considerar experiências anteriores e recentes, que justificam uma certa distância quanto ao alarde. Além do mais, a imposição da democracia é muito claramente vinculada ao nacionalismo norte-americano mais extremado e radical.

Contudo, há que retomar o tema do estado de guerra e de coesão social. É arriscado afirmar que a guerra ao terror é, neste contexto, uma espécie de correlato funcional da Guerra Fria. Mas, se assim for, a questão, porque é também real, pode persistir para além do segundo governo do Presidente George W. Bush.

[13] John Lewis Gaddis, "Grand Strategy in The Second Term", *Foreign Affairs,* jan./feb. 2005.

Os Estados Unidos da América vistos do Brasil

Carlos Ivan Simonsen Leal*

As relações de longo prazo entre o Brasil e os Estados Unidos da América (EUA) sempre foram genericamente boas, na medida em que nunca houve um atrito geopolítico mais forte entre as duas nações. Houve, é claro, momentos muito sensíveis, como, por exemplo: 1) na época do Visconde de Uruguay, surgiram preocupações sobre a política externa de Andrew Jackson, especialmente quanto à Amazônia; ou 2) durante o governo Jimmy Carter, ocasião em que declarações sobre violações de direitos humanos no Brasil foram muito mal recebidas pelo regime militar, interpretadas como uma ingerência em assuntos internos.

Recentemente, no campo das disputas comerciais, temos observado idas e vindas, que muitas vezes poderiam soar como um profundo desacordo latente, mas cuja real compreensão exige um pouco mais de sofisticação para se interpretar o verdadeiro jogo que se desenrola.

De fato, para um melhor entendimento do relacionamento do Brasil com os Estados Unidos é importante, em primeiro lugar, considerar quatro perspectivas:

1) A história da geopolítica americana;

2) A importância da América Latina na geopolítica americana;

3) A importância dos Estados Unidos da América para a América do Sul, sobretudo para o Brasil;

4) A profunda reestruturação do PIB mundial ora em curso, e suas possíveis conseqüências.

Vamos analisar cada uma delas, procurando compreender os desafios envolvidos.

* Professor em Economia, Fundação Getúlio Vargas.

1. Uma Breve História da Geopolítica Americana

A Guerra da Independência americana foi uma guerra travada em cima de princípios muito claros, a maior parte deles de inspiração iluminista, versando sobre os direitos e deveres numa sociedade. A *Boston Tea Party,* ocasião em que os colonos americanos disfarçados de índios lançaram fogo ao navio carregado de chá no porto de Boston, é talvez o primeiro gesto mais simbólico: não poderia haver taxação sem representação no parlamento britânico (*no taxation without representation*).

A Guerra da Independência americana durou sete anos, e foi ganha com o inestimável concurso das tropas francesas do marquês de Lafayette, cuja presença no conflito se justificava pela disputa geopolítica mundial entre a França e a Grã-Bretanha.

Após o seu nascimento, os Estados Unidos passaram cerca de três décadas em paz, crescendo seus territórios para o Oeste. A aquisição da Louisiania em 1804, vendida pela França de Napoleão, e o subseqüente choque com um Canadá integralmente britânico levaram a uma segunda guerra com a Grã-Bretanha, a qual chegou a resultar na capital Washington ser incendiada por tropas inglesas.

Isto marcou profundamente a evolução da estratégia americana. De um lado, em se continuando a expansão para Oeste, de outro começa a ser desenvolvido um princípio claro que acabou se transformando na Doutrina Monroe: **a América para os americanos**. Isto é, qualquer influência extracontinental deveria ser evitada no continente americano, entendido pelas Américas do Norte, Central e Sul.

Na prática, os Estados Unidos se preocupavam, em primeiro lugar, com o poderio inglês. A Inglaterra, após a derrota napoleônica, se tornara, de fato, a maior potência mundial incontestada, e a sua marinha, apoiada por inúmeras bases ao redor do globo, controlava os fluxos do comércio internacional. A sua indústria, que já havia sido a primeira a embarcar na Revolução Industrial, também liderava a segunda fase desta. O seu sistema bancário e a credibilidade da sua moeda lhe davam possibilidades de ação enormes.

Enquanto a construção de um segundo Império Colonial viria a fornecer opções de suprimento de matéria-prima diversificado, diminuindo a posição estratégica relativa dos EUA como fornecedores de *commodities,* exceto talvez no caso do algodão, ao mesmo tempo poderia excluí-lo de vários mercados.

Apenas princípios e declarações não eram suficientes para enfrentar os desafios. Era preciso ter uma visão de longo prazo. Essa visão foi a construção de um espaço nacional, expandindo-se cada vez mais para o Oeste.

Não havia uma ameaça territorial inglesa imediata ou de outras nações européias, mas era importante evitar que elas surgissem. Assim, por exemplo, foi comprado o Alaska da Rússia tsarista, afastando aquela potência do continente americano.

A conquista do Oeste ocupou boa parte do século XIX. Ela foi facilitada pela desordem do México logo após a sua independência, e também pelo maciço afluxo de imigrantes europeus atraídos pela descoberta de ouro na Califórnia, além da existência de uma política de terras baratas num período em que a industrialização na Europa liberava mão-de-obra.

A Guerra da Secessão foi um interlúdio, quando se decidiu que os estados industrializados do Norte dirigiriam a economia, e o foco na construção de um mercado interno seria a tônica crescente, o que não aconteceu com quase nenhum dirigismo do Estado.

Em 1980, o PIB americano se tornou o maior do mundo, suplantando o da Inglaterra, seu maior investidor externo. Porém, isto acontecia sendo os EUA ainda uma potência média, do ponto de vista militar.

Apesar do seu tremendo sucesso econômico, os EUA, da virada do século XIX para o século XX, possuem um exército pequeno para o seu tamanho, e uma marinha despreparada para desempenhar um papel global. No campo geopolítico mundial, os EUA se comportam de forma quase que apagada, enquanto as potências européias jogam o jogo colonial.

A primeira guinada para uma geopolítica mundial começa com Theodore Roosevelt, que lutou na guerra hispano-americana de 1898, e defendeu uma política mais ativa para os Estados Unidos nesta esfera.

Após a perda da maior parte das suas colônias nas Américas, a Espanha detinha ainda o controle de Cuba, onde um insignificante incidente e a inabilidade dos administradores espanhóis vai ser usado como um pretexto para uma campanha de lesa-pátria nos EUA, feita pelos jornais do jornalista-magnata William Randolph Hearst.

As reportagens de Hearst inflamam os EUA que derrotam facilmente o reino da Espanha numa guerra que é, quase apenas, um conjunto de escaramuças, tornando Cuba independente e, de lambuja, as Filipinas um protetorado americano no Extremo Oriente.

O ativismo do primeiro Roosevelt o leva também a absorver o projeto do canal que se tentava construir no Panamá, ligando o Oceano Pacífico ao Atlântico. Ferdinand Lesseps, construtor do canal de Suez, tentava sem sucesso construir uma outra ligação entre oceanos. As dificuldades da obra e a malária endêmica levaram o seu empreendimento a uma situação falimentar. Roosevelt expele os franco-britânicos, estimula a independência do Panamá, e então parte da Colômbia e termina o canal, já atentando para que o calado deste permitisse o tráfego de grandes belonaves de guerra.

Cuba, Panamá, e toda a América Central e do Sul testemunharam a política do *walk softly and carry a big stick,* de Roosevelt.

Lenta, mas de forma constante, uma zona clara de influência é criada englobando os EUA e a América Central, com uma forte projeção para a América do Sul: embora a Europa e não os EUA fossem os maiores investidores na América do Sul, a presença militar estava definitivamente excluída.

O México fará uma curta e irrelevante guerra em 1916, sendo facilmente derrotado.

A marinha americana com o Havaí, as Filipinas e algumas outras ilhas no Pacífico, começam lentamente a crescer como eventual variável na geopolítica do Oriente. Subseqüentemente, à medida que se volta para o Oriente, os EUA reduzem a pressão da época de Theodore Roosevelt sobre a América Latina. Parecia que o movimento para o Oeste poderia vir a dominar completamente o pensamento estratégico americano.

De fato, pode-se dizer que a América do Sul foi deixada de lado nas décadas seguintes. Mas não por causa do Oriente, e sim por causa de uma crescente tendência ao isolacionismo, uma das principais características americanas até a Segunda Guerra Mundial.

O afundamento do navio Lusitânia faria com que os EUA entrassem para decidir a Primeira Grande Guerra Mundial, marcando, pela primeira vez, uma intervenção americana na Europa.

Essa guerra, que Winston Churchill chamou de "a primeira parte de uma segunda guerra dos trinta anos", vinha sendo gestada desde a derrota francesa em Sedan, em 1870. As causas, embora possam parecer múltiplas, podem ser resumidas numa única: a emergência tardia da Alemanha como potência mundial e a sua rivalidade com a França e a Grã-Bretanha.

A grande figura política americana no momento da guerra é o então presidente americano, ex-reitor da Universidade de Princeton, Woodrow Wilson. Intelectual de primeira categoria, ele propugna uma política para os EUA baseada na defesa de valores maiores: a **América como um farol da humanidade**, defensora da democracia, exemplo de nação a qual agiria cooperativamente e desinteressadamente para induzir o desenvolvimento dos povos. Doutrina essa que ficou conhecida como wilsonianismo.

As propostas de Wilson realmente partem de um piso moral mais elevado que aquele em que se pratica o dia-a-dia do jogo entre as nações. Elas foram encaradas com muito ceticismo quando foram formuladas. De um lado ficavam aqueles que acusavam Wilson de cinismo, dizendo que todas as suas propostas mascaravam algum propósito oculto. De outro se situavam os que não criam pura e simplesmente na sua aplicabilidade, dizendo que o jogo entre nações só envolvia interesses, geralmente sendo decidido por motivações de curto prazo, e não havendo espaço para uma visão cooperativa de longo prazo.

Embora Wilson fosse um homem brilhante, movido por um idealismo sóbrio e verdadeiro, a época era difícil. Sobretudo no campo da diplomacia, as suas idéias geraram mais confusão do que qualquer outra coisa. A Alemanha se rendeu convencida pelo seu Programa dos Quatorze Pontos, o qual foi imediatamente ignorado pela França de Clemenceau. Na Conferência de Versailles, os países vencedores, contra a vontade americana, estabeleceram reparações de guerra draconianas para a Alemanha, o que, segundo Keynes, plantou as sementes de uma nova guerra.

O fracasso internacional dessas políticas, a pouca receptividade interna e o derrame de Wilson contribuíram para um novo período de isolamento. Os EUA se afastaram da geopolítica internacional, nem chegando a participar da Liga das Nações, uma idéia de Wilson.

Será com a Segunda Guerra Mundial, e a partir do brutal acordar de Pearl Harbour, que os EUA, sob a hábil liderança de um outro Roosevelt, assumirão a liderança mundial, suplantando a Grã-Bretanha e, efetivamente, passando a ter o controle dos sete mares.

A Segunda Guerra matou 50 milhões de pessoas. Ao seu fim, a Alemanha, a França, a Itália, a Inglaterra, o Japão e a Rússia, só para falar das maiores nações, estavam arrasadas. Dois terços do PIB industrial do mundo estavam nos EUA. Graças ao seu isolamento natural e à

habilidade de Roosevelt, os EUA haviam tido um menor índice de mortalidade do que as outras grandes nações: para cada um americano morto haviam morrido 13 alemães e 18 russos. Um resultado excepcional, que permitiu ao país chegar ao final da guerra com a sua fibra social praticamente intacta.

Por outro lado, a Segunda Guerra reduziu os ativos ingleses no mundo e aumentou os americanos. Desde ouro, participações acionárias e até bases militares, a posse passou para os EUA. Ao final da guerra, debalde as tentativas de Winston Churchill, os impérios coloniais europeus estavam fadados ao fim. Com a Alemanha ocupada e dividida, e a França e a Grã-Bretanha exauridas, passam a ser potências de segunda categoria. Na crise do canal de Suez, em 1956, quando a sua intervenção franco-britânica foi rechaçada simultaneamente pelos EUA e pela União Soviética, forçando um vergonhoso recuo, fica claro que não existe uma sociedade de iguais entre as potências atlânticas, e que o interesse dessas está subordinado ao das duas superpotências.

O principal fato da guerra, depois da destruição do estado nazista e do Japão, foi o resultante domínio de metade da Europa pela União Soviética de Stalin, a partir de 1945, e a emergência de um mundo bipolar.

Incompreendido a princípio, ou talvez mal avaliado por Franklin Delano Roosevelt, o avanço soviético representou um formidável desafio geopolítico. Se a luta contra Hitler era para evitar o domínio da Eurásia, Stalin avançou muito mais, e a queda da China Nacionalista em 1949 levou-o, ao menos em aparência, para muito mais perto desse objetivo. Ao contrário da Alemanha, que afinal de contas dependia de algum comércio, a União Soviética, pelo seu tamanho e pelo seu sistema político, era um bloco fechado, aparentemente coeso, sob a liderança de um chefe impenetrável, para o qual boa-fé, concerto de nações etc., eram conceitos estranhos, e quem os enunciava, infantil ou de má-fé.

Os cinqüenta e quatro anos entre a queda da Alemanha nazista e o fim da União Soviética contém uma disputa entre EUA e URSS que ficou conhecida como Guerra Fria. Nesta luta, cujas preliminares começaram a se desenhar na conferência de Yalta, as duas superpotências se confrontariam inúmeras vezes. Para citar alguns eventos, basta lembrar a crise de Berlim em 1948, a guerra da Coréia em 1953, a derrubada de Mossadegh no Irã em 1953, a crise dos mísseis de Cuba, o Vietnã, Angola, Somália, e incontáveis outros.

Apesar de hoje em dia haver a tendência a se simplificar o arcabouço estratégico que levou à vitória americana, atribuindo-se mesmo uma constância de visão que foi provavelmente bem menor do que aconteceu, o fato é que o princípio estratégico, antevisto por George Keenan em 1951[1], de desgastar a URSS ao invés de confrontá-la, usando uma política de contenção, funcionou admiravelmente bem, sobretudo quando ficou mais difícil para o governo soviético vender para o seu povo, como justificativa para qualquer sacrifício, a imagem de uma agressão externa iminente.

Pode-se dizer que a visão geopolítica americana atual se baseia militarmente no princípio do domínio dos mares e, é óbvio, na sua capacidade nuclear. Diplomaticamente ainda é muito influenciada pela experiência bipolar, começando a absorver a hipótese que o mundo do século XXI talvez seja muito mais bismarckiano do que se desejaria.

2. A Importância da América Latina na Geopolítica Americana

Pensadores como Paul Kennedy, Henry Kissinger, Samuel Huntington, Zbignew Brezezhinsky, dentre outros, têm abordado a questão do possível declínio da posição estratégia americana. Os argumentos vão desde o crescimento de outros atores até ao desgaste econômico causado por uma multiplicidade de objetivos. Ninguém espera que proximamente os EUA deixem de ser a maior potência econômica. O que se antevê é uma descida do altar de superpotência única, podendo-se presumir que outras potências rivalizarão cada vez mais para influenciar os destinos do mundo.

Neste caso, a grande pergunta é: que tipo de mundo teremos daqui a vinte, trinta ou cinqüenta anos? O que vai acontecer com a *pax americana* que imperou, ao menos no Ocidente, nestas últimas seis décadas? Será que teremos um concerto entre as maiores interessadas na paz, como Roosevelt queria no final da Segunda Guerra, ou será que isto se mostrará uma utopia como naquela época? Teremos um mundo com coalizões instáveis entre grandes blocos?

As finanças públicas americanas, especialmente a evolução do déficit público, mostra que um ajuste envolvendo cortes nas despesas e maior tributação será essencial em algum momento, sob pena de se perder

[1] The Long Telegram.

a credibilidade internacional do dólar. As escolhas serão difíceis. O *Medíocre* e o *Medicaid,* conjunto equivalente ao nosso INSS, é difícil de cortar. Há espaço para tributar mais, porém mais tributação significa menos crescimento.

As despesas militares têm, portanto, um limite de crescimento e, mesmo que possam ser aumentadas, este aumento talvez não seja adequado para enfrentar os múltiplos desafios que já existem ou podem ser vislumbrados no horizonte. Eis alguns deles:

1) No Oriente Médio, a marinha americana garante apoio a Israel e o suprimento de petróleo do Golfo Pérsico. Israel funciona dividindo o mundo árabe, do mesmo modo como funcionou no mesmo lugar, no passado, o reino cristão de Jerusalém. A manutenção do apoio a Israel é fundamental.

2) No Golfo Pérsico, o domínio sobre o Iraque é incerto. O Irã pode se tornar uma potência nuclear e o regime da Arábia Saudita pode não permanecer imune ao fundamentalismo islâmico.

3) No Oceano Índico, a marinha indiana já tem seu primeiro porta- aviões nuclear e seu primeiro submarino nuclear. O crescimento da marinha indiana oferece um desafio para a marinha americana.

4) Pelo mar do Sul da China passam as rotas de petroleiros para o Japão. O crescimento da marinha chinesa, uma eventual reunião de China e Taiwan, implicam numa formidável pressão sobre o Japão.

5) A Coréia do Norte é um regime bizarro, talvez controlado por um louco.

6) A União Soviética não existe mais, mas a Rússia tem o seu arsenal nuclear.

7) No longo prazo, até mesmo a Europa, ao se tornar mais assertiva, pode divergir dos EUA.

Em várias frentes, os EUA participam de jogos do tipo *Balance of Power*. E é o risco, ou melhor dizendo, a percepção de risco na evolução conjunta desses jogos que valoriza, mais ou menos, o interesse geopolítico na América do Sul.

De fato a América do Sul, isoladamente, não representa nenhum risco militar ou econômico para os EUA. Seus recursos naturais são muito interessantes, mas essencialmente não possui o monopólio de nada. O petróleo da Venezuela é, talvez, um dos itens mais importantes, por estar fora do Golfo Pérsico. E, é claro, a produção agrícola, especialmente

do Brasil, que envolve, além de uma competição econômica, elementos de geopolítica.

Apesar do lobby da agricultura americana ser muito forte, e dos EUA verem a exportação de alimentos potencialmente como uma arma diplomática, a questão é menos sensível que para os europeus, para os quais o próprio estilo de vida depende de uma série de distorções ligadas à questão agrícola.

A tecnologia da região é baixa em geral, destacando-se em pouquíssimas áreas.

Por outro lado, como mercado emergente, a região é interessante, mas não nos esqueçamos que o maior mercado emergente do mundo está dentro do próprio território americano, e o reflexo disto intitula-se NASDAQ.

É preocupante a tendência ao populismo de alguns países da região. A Cuba, de Fidel Castro, é inimiga. Chaves é um estorvo, embora, apesar de toda a retórica, ele não interrompa o que interessa: o fluxo de petróleo para os EUA.

Em caso de desafio maior no resto do mundo, é conveniente, do ponto de vista americano, que esta região esteja calma e que haja um processo de integração econômica do tipo hoje em curso com o México.

Neste contexto, dado o seu tamanho relativo, a questão que tanto pode ser um problema quanto uma solução, é o papel do Brasil em qualquer processo de interação na América Latina. Pelo tamanho geográfico, pelo tamanho da economia e da população, o Brasil é a variável mais importante nessa equação. Mas não é a única variável, e pode ser tanto lidada de forma direta quanto indireta.

De fato, apesar da importância relativa dos nossos números, existem alguns pontos que nos são contrários:

1) O Brasil é fruto da colonização portuguesa, fala uma língua diferente, e há um histórico de guerras no século XIX, no qual o país foi sempre o vencedor;

2) O MERCOSUL, do ponto de vista econômico, ainda é muito frágil. Dado que as economias são pouco complementares, a integração real é, por enquanto, pequena, e o poder do Brasil "comprar" via importações, direta ou indiretamente subsidiadas, depende da boa vontade de seus vizinhos, ainda limitada, dependendo das finanças públicas num período de ajuste fiscal longo e profundo;

3) O Brasil, ao contrário dos EUA, não possui uma saída para o Pacífico e, portanto, se integra pior com a Ásia e com a Índia, do que com os EUA e com a Europa;

4) Dependente da exportação de *commodities,* os mercados internacionais para alguns de seus mais importantes produtos primários têm o seu preço formado em Chicago ou na Flórida.

A política americana em relação à América do Sul é então conduzida cercando o Brasil: por vezes afastando alguns de seus vizinhos, e por outras se aliando ao Brasil, e usando o país para equilibrar o continente com baixo custo.

3. A Importância dos Estados Unidos da América para a América do Sul, sobretudo para o Brasil

A importância dos EUA para o Brasil, como parceiro econômico, é fácil de se entender: cerca de 25% das exportações brasileiras.

Mais ainda, o Brasil segue, desde o seu início, a vocação de império voltado para dentro. A manutenção de uma paz mundial que permita o crescimento do nosso comércio será sempre bem recebida. Portanto, neste sentido, os EUA são muito importantes para o Brasil e, no passado, muitas vezes houve colaboração entre as duas nações. Na Segunda Guerra Mundial, lutamos na Itália junto a americanos e britânicos. Nas Américas, já desempenhamos inúmeras missões de paz: a última, ainda em curso, no Haiti.

A nação brasileira é muito sensível a questões envolvendo a soberania. Pelo seu poder militar e econômico, os EUA serão sempre um fator de atenção, embora a sua tradição de *dominium* seja comercial e não territorial. Somos e devemos ser extremamente sensíveis em questões desta natureza, especialmente nas questões referentes à Amazônia.

A presença americana treinando o exército da Colômbia preocupa, como preocuparia uma presença militar mais atuante em outros países vizinhos. Manifestações quanto à exploração da Amazônia não seriam bem recebidas. A ação de ONGs, apoiadas pelos EUA, visando este tipo de objetivo, certamente prejudicaria esse relacionamento.

Os EUA são uma fonte inestimável de tecnologia e muito da nossa ciência foi adubado por pesquisadores treinados em universidades americanas.

Conclusão

A distribuição do PIB mundial está mudando. Por muito tempo ainda, os EUA serão a primeira economia do mundo e a maior potência militar. Esta predominância não será absoluta, como logo após a queda da União Soviética, sendo que as reais possibilidades americanas serão ditadas pelas suas finanças públicas e pela sua base de aliados.

A América do Sul não é, mas pode se tornar, ou um importante ponto de apoio ou um grande estorvo. Regimes instáveis, economias em colapso na região, ditadores se ligando a nações bandidas (*rogue countries*) e imigração descontrolada para o norte seriam grandes incômodos.

Os EUA lidarem com o Brasil e o Brasil lidar com os EUA será importante para ambos os países. Não se trata, necessariamente, de uma competição destrutiva, pode até ser um jogo cooperativo beneficiando ambas as nações. Para tal, é importante que tenhamos uma **visão de futuro** daquilo que queremos, do que aceitamos ou não negociar, e de como fazê-lo. O interesse nacional brasileiro não precisa necessariamente entrar em choque com o americano, mas ele precisa ser defendido. Uma das melhores formas é tentar entender o nosso parceiro na totalidade das suas dimensões estratégicas.

O Brasil e a Europa no Século XXI

Maria Edileuza Fontenele Reis

I – Importância das Relações com a Europa

Nossos laços com a Europa remontam à própria gênese da história do Brasil, da formação do tecido social brasileiro e de nossa identidade cultural. Trata-se de uma relação que transcende conceitos de prioridade em qualquer escala. Projeta-se além dos julgamentos circunstanciais de oportunidade, ou de fórmulas temporárias de composição. São laços sólidos, tecidos ao longo de séculos, e que sempre souberam renovar-se e adaptar-se à dinâmica da ordem internacional.

É justamente sob o signo da renovação - que neste início do Século XXI produziu uma grande transformação política no Brasil, com a chegada ao comando da nação de um líder proveniente da camada mais carente da sociedade brasileira e portanto atento à necessidade de promover o desenvolvimento sem descuidar da justiça social -, que as relações entre o Brasil e a Europa readquirem vigor.

Na base do relacionamento do Brasil com os países europeus está o objetivo enunciado pelo Ministro Celso Amorim, em seu discurso de posse, de que "o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito à igualdade entre os povos, e a democratização efetiva do sistema internacional". Está também o objetivo de defender, de forma ativa e altiva, responsável e confiante, os interesses nacionais.

Na estrutura organizacional do Itamaraty - como na geografia política -, a Europa vai além dos 27 países membros da União Européia. Abrange um vasto universo de 50 Estados independentes e grande número de organizações internacionais e regionais. Abarca de Portugal à Rússia, do Azerbaijão à Islândia, do Reino Unido até Chipre. Trata-se de região complexa, que abriga tanto países de tradicional estabilidade, sólidas

monarquias ou repúblicas, quanto países novos que ainda lutam para afirmar sua independência e até mesmo sua identidade cultural. Trata-se também de área do globo onde ainda há espaço para redesenho, como o que resultou da independência de Montenegro, reconhecida pelo Brasil em junho de 2006. Novo traçado poderá ainda ser esboçado com a definição do futuro do Kossovo. A Europa abriga, ainda, movimentos de autonomia, alguns já antigos ao lado de outros mais recentes, como os que decorrem da dissolução do bloco soviético.

Temos na Europa mosaico extraordinário de línguas e culturas que a geografia não pode desunir. Trata-se de universo heterogêneo que após longo passado de conflitos busca sua harmonia em complexo tabuleiro geopolítico que envolve a formação de uma entidade supraestatal, como a União Européia, a expansão da aliança transatlântica, a administração de sua segurança energética e dos conflitos em sua contigüidade geográfica.

Para a condução de seu relacionamento bilateral com o Continente Europeu, o Brasil mantém trinta e uma embaixadas residentes e vinte cumulativas em toda a Europa. Brasília abriga, por sua vez, trinta e nove missões diplomáticas européias.

A importância dos países europeus na política externa brasileira é eloqüente no contexto dos dois mais importantes pilares de sustentação da ordem internacional: a Organização das Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio. Dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, três estão na Europa. Dos integrantes do G-8, cinco são países europeus.

Não há decisão sobre tema importante da agenda internacional - seja ela a respeito do meio ambiente, desarmamento e não-proliferação; ou concernente à reforma das Nações Unidas e do seu Conselho de Sugurança; a conclusão exitosa da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio; até a solução para a Questão do Oriente Médio e o combate à pobreza - que possa dispensar a participação desse conjunto de Estados e organizações internacionais, por mais heterogêneo ou harmonioso que ele seja.

Da mesma forma, o Brasil é visto pela Europa como ator de crescente relevo em temas de interesse global. Essa visão tem sido reiteradamente expressa por ocasião dos encontros entre o Presidente da República e os Chefes de Estado e de Governo de diferentes países da Europa. Desde o início de seu Governo, o Presidente Lula tem sido

convidado a participar dos segmentos ampliados das cúpulas do G-8 realizadas na Europa: além das reuniões de Evian (França) e Gleneagles (Reino Unido), também participou, a convite do Presidente Vladimir Putin, da Cúpula de São Petersbugo, em julho de 2006. Já recebeu convite da Chanceler Federal Angela Merkel para participar da reunião do G-8 em junho de 2007, em Heiligendamm, na Alemanha.

O Brasil tem tido crescente protagonismo no debate sobre temas diversos da agenda internacional: nas negociações da Rodada de Doha, sobre a mudança do clima ou as energias renováveis, além de ter atuação decisiva no estabelecimento de mecanismos inovadores de financiamento para o combate à fome e à pobreza em escala global.

A Europa comunitária, atenta às suas prioridades no campo da segurança energética, identifica no Brasil parceiro privilegiado, em razão de seu relevante desenvolvimento na produção de biocombustíveis. Esse reconhecimento está na base do convite formulado pelo Presidente da Comissão Européia, José Manuel Durão Barroso, ao Presidente Lula para inaugurar a Conferência Internacional sobre Biocombustíveis, a realizar-se sob os auspícios da União Européia, em Bruxelas, em 5 de julho de 2007. É também expressivo o número de países europeus que, individualmente, buscam desenvolver parcerias para projetos trilaterais com o Brasil – na África e noutros continentes - no campo dos biocombustíveis ou da cooperação técnica mais ampla.

O Brasil é visto pelos países europeus como fator essencial à estabilidade democrática na América do Sul. É, assim, parceiro de peso no processo de integração regional e nas negociações do acordo de associação Mercosul-União Européia.

O dinamismo das relações do Brasil com a Europa é também expresso no crescente número de visitas de mandatários europeus ao Brasil, ocasiões em que em que se renovam os entendimentos nas esferas bilateral e se aprofunda o diálogo sobre temas de interesse global. O Brasil recebeu, em 2006, mais de sessenta autoridades européias, incluindo Chefes de Estado ou de Governo, ministros de diferentes pastas, parlamentares e altos funcionários. Além dessas visitas, o Presidente Lula manteve, em 2006, freqüentes encontros com seus homólogos europeus, seja em visitas bilaterais, seja por ocasião de reuniões multilaterais. Somente de janeiro a abril de 2007, estiveram no Brasil o Presidente da Alemanha, os Primeiro-Ministros da Itália e Dinamarca, além de grande número de ministros de diferentes pastas de grande número de países.

O Brasil é também visto pela Europa como um país de sólidas instituições democráticas, estabilidade macroeconômica e com vastas possibilidades de cooperação nos mais diversos setores. O Brasil se inclui em todos os novos formatos de conceitos políticos contemporâneos: o G20, para liberalização agrícola, o G4, visando a uma reforma democrática da ONU, instâncias de que fomos fundadores; o segmento ampliado do G-8 (Brasil, China, Índia, México e África do Sul); e o Grupo BRICs, conceito introduzido por economistas do setor privado nos Estados Unidos e no Reino Unido, e amplamente perfilhado pelas lideranças políticas européias, que costumam fazer alusões constantes à necessidade - note-se - para o próprio interesse de seus países, de adensar os laços econômicos e políticos com o Brasil , China, Índia e Rússia.

O Brasil compartilha com a Europa a visão de uma ordem mundial multipolar. Compartilha também a necessidade de reformar a Organização das Nações Unidas para torná-la mais eficaz. Para o Brasil, nenhuma reforma da ONU estará completa sem uma reestruturação do Conselho de Segurança que venha a torná-lo mais representativo da atual realidade geopolítica.

A aspiração do Brasil a tornar-se membro permanente do CSNU conta com o apoio de parceiros importantes na Europa. Além da Alemanha, também membro do G-4, dezesseis países europeus declararam apoio à candidatura brasileira a assento permanente em um Conselho de Segurança das Nações Unidas reformado[1], entre os quais três dos atuais Membros Permanentes do CSNU (Reino Unido, França e Rússia). Desses países, treze co-patrocinaram o projeto do G-4[2] de reforma do Conselho de Segurança, apresentado na 59ª Assembléia-Geral das Nações Unidas, o qual prevê o aumento do número de membros não-permanentes dos atuais dez para quatorze, e dos membros permanentes de cinco para onze. Pode-se dizer com convicção que entre os países europeus pode haver alguns que não favoreçam a ampliação do número de membros permanentes do Conselho de Segurança, ou que tenham posições sobre o assunto matizadas por interesses próprios e regionais. Porém, não haverá país que não

[1] Alemanha (membro do G-4), Chipre, Croácia, Dinamarca, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Islândia, Letônia, Lituânia, Polônia, Portugal, Reinu Unido, República Tcheca e Rússia.

[2] Bélgica, Dinamarca, França, Geórgia, Grécia, Islândia, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Polônia, Portugal, República Tcheca e Ucrânia.

reconheça as credenciais do Brasil para ocupar assento permanente naquele órgão no caso de sua ampliação.

Por exemplo, quando da visita ao Brasil do Presidente da França, em maio de 2006, os Presidentes Lula e Jacques Chirac reafirmaram seu compromisso com a reforma do CSNU ao acordarem que "*O Brasil e a França se comprometem a trabalhar juntos por uma reforma capaz de refletir as aspirações da comunidade internacional por um Conselho de Segurança mais representativo e eficaz. O Presidente da República Francesa reafirmou o firme apoio da França à candidatura do Brasil a uma vaga como membro permanente do Conselho de Segurança*"[3].

A mesma sintonia de interesse se reflete no relacionamento com o Reino Unido, conforme os termos da Declaração Conjunta por ocasião da visita do Presidente Lula a Londres em março de 2006: "*Precisamos tornar as instituições multilaterais mais representativas e eficientes. O Reino Unido considera o Brasil como uma potência emergente fundamental e reafirma o apoio do Reino Unido ao pleito do Brasil por uma vaga permanente em um Conselho de Segurança das Nações Unidas ampliado*". O Brasil recebeu também o apoio da Rússia, registrado por ocasião da visita ao Brasil do Presidente Vladimir Putin, em novembro de 2004, reiterado, durante a visita do Presidente Lula a Moscou, em outubro de 2005, e renovado quando da visita ao Brasil do Chanceler da Rússia, em dezembro de 2006, e assim expresso: "O Presidente Vladimir Putin reiterou o apoio da Rússia à candidatura do Brasil para membro permanente do Conselho de Segurança, no contexto de um acordo amplo sobre a ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas em ambas as categorias"."[4]

Os parágrafos precedentes atestam que o relacionamento do Brasil com a Europa repousa sobre valioso patrimônio de valores. Compartilhamos, com mútuo respeito, o compromisso com a democracia, com o estado de direito, o fortalecimento do multilateralismo, a promoção da paz e segurança internacionais, o desenvolvimento com justiça social.

Nas relações com a Europa, a ação diplomática brasileira não pode deixar de privilegiar a busca de oportunidades para estimular a promoção do crescimento e do desenvolvimento nacional. A Europa é, assim, parceiro estratégico de longo prazo, nas vertentes do comércio, de investimentos e

[3] Declaração Conjunta relativa à Visita de Estado do Presidente Jacques Chirac ao Brasil, 25 de maio de 2006.

[4] Declaração Conjunta, assinada em 22 de novembro de 2004, por ocasião da visita oficial ao Brasil do Presidente da Federação da Rússia, Vladimir Putin.

da cooperação técnica, cultural, científica e tecnológica. Nesse contexto, o Brasil interage com parceiros tradicionais, com os quais mantém relações consolidadas, ao mesmo tempo em que busca novas oportunidades de aproximação com os países que emergiram da dissolução do bloco soviético.

II – Parcerias Estratégicas

As parcerias estratégicas configuram relações especiais do Brasil com países com os quais compartilhamos interesses em temas de grande relevância nos planos bilateral, regional e multilateral. A região do mundo que congrega o maior número de parceiros estratégicos do Brasil é a Europa. Mantemos esse patamar de relacionamento com o Reino Unido, Portugal, Alemanha, Espanha, França, Rússia e Itália. Com esses países, mantemos intensa e crescente relação econômico-comercial, diálogo político de alto nível sobre temas de interesse mútuo na agenda global, além de estreita cooperação no campo do intercâmbio científico e tecnológico.

A visita de Estado ao Brasil do Presidente Jacques Chirac, decorridos apenas dez meses da visita realizada à França pelo Presidente Lula, traduziu a vontade política dos dois países de reforçarem a cooperação bilateral nos setores político, econômico e cultural, particularmente no domínio da alta tecnologia. Após o êxito da realização, em 2005, do Ano do Brasil na França, estamos empenhados na organização do "Ano da França no Brasil", que celebraremos em 2009. Trata-se de ocasião privilegiada para o aprofundamento da parceria estratégica em áreas que transcendem a vertente cultural, ao imprimir dinamismo aos setores econômico-comercial e científico-tecnológico.

A moldura do relacionamento com a França está hoje estruturada em seis Grupos de Trabalho dedicados à implementação da cooperação nas áreas de: energia e suas aplicações industriais; energia nuclear; tecnologias espaciais e suas aplicações industriais; tecnologias de defesa; inovação e ciências básicas e aplicadas; e cooperação conjunta em países africanos. Trabalhamos com a França no sentido de associar comércio com transferência de tecnologia, em especial na área de energia. Brasil e França estão também empenhados da implementação do importante projeto conjunto de construção da ponte sobre o Rio Oiapoque, ligando o Amapá à Guiana Francesa.

A Declaração de Brasília, firmada por ocasião da visita ao Brasil Presidente do Governo da Espanha, José Luis Rodríguez Zapatero, em

janeiro de 2005, formalizou a Consolidação da Parceria Estratégica Brasil-Espanha, institucionalizando o *status* privilegiado nas relações bilaterais, além de prever a ativação de mecanismos regulares de diálogo em distintas áreas, vários dos quais foram iniciados ou retomados ao longo de 2005. São muito expressivos os investimentos espanhóis no Brasil, assim como amplas as possibilidades de expansão da pauta comercial e da cooperação em ciência e tecnologia, com vasto potencial de desenvolvimento nó campo aeronáutico.

A parceria estratégica com a Alemanha assenta-se na tradicional cooperação econômica e na coordenação Brasil-Alemanha no contexto do G-4. O Brasil é o maior mercado para as exportações alemãs em todo o Hemisfério Sul, e ainda ostenta o maior parque industrial formado por empresas de capital alemão entre as economias emergentes. A manutenção desse patrimônio exige constante empenho mútuo com vistas enfrentar desafio de aceleração e diversificar o comércio e os investimentos e estimular a transferência de tecnologia.

De forma a enfrentar esses desafios e incentivar contatos em áreas praticamente inexploradas, duas iniciativas bilaterais foram lançadas no âmbito da Comissão Mista de Cooperação Econômica: uma dedicada à infra-estrutura e energia, a outra ao agronegócio. Criada em 1974, como canal para o encaminhamento de temas afetos à presença da indústria alemã no Brasil, a Comissão Mista de Cooperação Econômica ampliou-se na década de 90, ao incorporar o "Encontro Econômico" anual entre empresários dos dois países. Trata-se de mecanismo público-privado de cooperação sem paralelo tanto no caso brasileiro quanto no alemão. A receita do seu êxito encontra-se na utilização da sólida base industrial bilateral como plataforma para a implementação de iniciativas inovadoras.

Com o Reino Unido, a parceria estratégica, além de assentar-se no firme apoio britânico ao Brasil nas negociações da Rodada de Doha e ao pleito brasileiro de assento permanente num Conselho de Segurança ampliado, contempla amplas possibilidades de cooperação nas áreas de meio ambiente e de ciência e tecnologia. A constituição, em 2006, do Comitê Econômico e Comercial Conjunto (JETCO) já está produzindo resultados importantes no sentido de ampliar e diversificar a pauta bilateral de comércio e investimentos.

As relações entre Brasil e Portugal - que já nasceram estratégicas para ambas as partes - permanecem lastreadas em indissolúveis vínculos históricos, culturais e humanos. O diálogo fluido com Portugal inclui

reuniões anuais entre os Chefes dos Executivos brasileiro e português – as Cimeiras -, realizadas, de forma alternada, num e noutro país. Não raro, ocorrem igualmente encontros do mais alto nível à margem de reuniões internacionais. As Cimeiras são precedidas pelos trabalhos da Comissão Permanente Brasil-Portugal, mecanismo que trata de temas relativos à cooperação econômica, comercial e financeira; educação, comunicação social e ciência e tecnologia; assuntos consulares e referentes à circulação de pessoas; reconhecimento de graus e títulos acadêmicos; questões relativas ao acesso a profissões e ao seu exercício. Reconhecendo a experiência brasileira de diversificação da matriz energética, Portugal tem buscado a colaboração do Brasil nessa área, inclusive em atividades de cooperação trilateral na África.

As relações do Brasil com a Itália têm experimentado especial dinamismo nos últimos anos. Nesse contexto, sobressaem os valiosos vínculos humanos entre o Brasil e a Itália - ilustrados pelos vinte e cinco milhões de cidadãos brasileiros de origem italiana – na construção do vasto patrimônio do relacionamento bilateral. Durante a visita ao Brasil do Presidente do Conselho de Ministros, Romano Prodi, no final de março de 2007, foi formalizada a relação de parceria estratégica com a Itália, através da institucionalização de um mecanismo de consultas políticas anuais entre os Chefes de Governo dos dois países. Na base desses entendimentos está a decisão de triplicar o comércio bilateral, ampliar os investimentos nos dois sentidos e estimular o diálogo político. Para tanto, os dois países decidiram constituir o Conselho Brasil-Itália de Cooperação Econômica, Industrial, Financeira e para o Desenvolvimento, que realizou sua primeira reunião em Roma, em setembro de 2006, e se reunirá novamente em Brasília, durante o segundo semestre de 2007. Ao amparo desse mecanismo, setores governamentais e empresariais já estão empenhados na dinamização de ações na área de investimentos em infra-estrutura, bem como no campo das energias renováveis, indústrias inovadoras, turismo e cooperação científica e tecnológica.

Até a década de 1990, as relações do Brasil com a Rússia eram rarefeitas. Fatores como a distância ou o desconhecimento recíproco, aliados às circunstâncias políticas condicionantes dos alinhamentos ideológicos naquele período da história – a Guerra Fria – inibiram a expansão do relacionamento bilateral. Em contraste, ao longo dos últimos anos, Brasil e Rússia souberam construir sólido patrimônio diplomático, com base na vasta complementaridade das economias dos dois países. A

parceria estratégica Brasil-Rússia, ratificada por ocasião da visita ao Brasil do Presidente Vladimir Putin, em 2004, e reforçada durante a visita do Presidente Lula a Moscou em 2005, contempla o aprofundamento das relações nos campos político, cultural, econômico-comercial e científico-tecnológico. Para dar impulso à cooperação nessas áreas, os dois países constituíram a Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível, que se reúne anualmente, para definir a implementação dos trabalhos da Comissão Intergovernamental de Cooperação nas Áreas Econômico-Comercial, Científica e Tecnológica, Cultural e Esportiva. Na cooperação com a Rússia, merece por igual destaque a coordenação no âmbito do Grupo BRICs, o qual realizou sua primeira reunião em setembro último, em nível de chanceleres, à margem da Assembléia-Geral da ONU, por iniciativa russa.

Neste ano em que o Tratado de Roma completa 50 anos, consolidando história de sucesso sem precedentes no plano da integração regional, o Brasil e a União Européia também reforçam seus laços. Nossas relações já contam 47 anos, desde o estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e a então Comunidade Econômica Européia, em 1960. Desde aquele início há quase meio século, temos trabalhado com tenacidade no desenvolvimento do diálogo e da cooperação com base no respeito mútuo. Estamos formalizando este ano o mecanismo de Diálogo de Alto Nível, o qual, por sua vez, se inscreve no contexto da elevação do relacionamento ao patamar de parceira estratégica. Com a União Européia, desenvolvemos amplo programa de cooperação nas áreas econômico-comercial, cultural, educacional, social, energética, científica e tecnológica.

III – Comércio e Investimentos

Entre os quinze maiores parceiros comerciais do Brasil, mais da metade estão na Europa (pela ordem, Alemanha, Países Baixos, Itália, França, Rússia, Reino Unido, Bélgica e Espanha). Dos quinze maiores investidores no Brasil, nove são países europeus (Países Baixos, Espanha, França, Alemanha, Portugal, Itália, Suíça, Bélgica-Luxemburgo e Reino Unido, também por ordem). Novas oportunidades de investimentos europeus no Brasil se abrem com o lançamento, no início de 2007, do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), especialmente nas áreas de energia, transporte e infra-estrutura.

No que se refere à importância do mercado brasileiro para o comércio e investimentos, cabe o registro de que a Europa manteve presença constante no Brasil, a despeito das opções conjunturais que levaram algumas de suas principais nações exportadoras e investidoras a prestarem maior atenção ao Leste Europeu, aos Tigres Asiáticos e, mais recentemente, à China e à Índia. As posições perdidas por alguns países - Alemanha e França -, nas estatísticas de comércio e investimentos, foram logo preenchidas por novos investidores (Espanha e Portugal, por exemplo). A União Européia, a despeito da significativa ampliação do comércio do Brasil com outras regiões, ainda é - como bloco - o principal parceiro comercial brasileiro. Em 2006, a pauta comercial Brasil-UE ultrapassou a casa dos US$ 50 bilhões. A União Européia é também o principal investidor no Brasil e no Mercosul.

Em meio aos esforços no sentido de diversificar a pauta de exportações brasileiras para a Europa, tradicionalmente centrada em produtos primários, a Embraer tem tido relevante atuação. Entre os principais clientes da Embraer na Europa, estão França, Itália, Reino Unido, Suíça, Finlândia, Países Baixos, Luxemburgo, Portugal e Polônia. Importante parceria com Portugal no campo aeronáutico foi firmada, por ocasião da visita ao Brasil do Primeiro-Ministro de Portugal, José Sócrates, em agosto de 2006. Na ocasião, foi assinado o acordo entre a Embraer e a OGMA (Indústria de Aeronáutica de Portugal S.A), companhia portuguesa privatizada e adquirida em 2004, em licitação vencida pelo consórcio Embraer-EADS (*European Aeronautic Defence and Space*). A OGMA atua na área de fabricação e manutenção de motores e componentes estruturais de aeronáutica, e tem como principais clientes as Forças Aéreas de Portugal e da França, a Força Aérea e a Marinha dos EUA, a Agência de Suprimentos da OTAN e as Marinhas da Noruega e dos Países Baixos. Essa parceria propiciará, também, a construção parcial de aviões em Portugal.

Da mesma forma, a Petrobrás vem trabalhando no sentido de estabelecer refinarias na Europa, para processar petróleo e comercializar derivados de maior valor agregado. Entre os países alvos dessa estratégia, estão a Espanha, a França e a Alemanha. A Petrobrás já opera nos Países Baixos, através a Petrobras Netherlands B.V., em operações de compra, venda, *leasing*, aluguel e afretamento de equipamentos de exploração e produção de óleo e gás. Após vencer licitação internacional para a exploração de petróleo no Mar Negro, a Petrobrás iniciou operações na Turquia, em fevereiro de 2006.

Também integra a estratégia de diversificação das exportações a abertura dos Centros Distribuidor da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) em Lisboa, em junho de 2006, e em Varsóvia, em janeiro de 2007. Os Centros em Lisboa e Varsóvia, além de estimularem iniciativas na área da promoção de produtos e de serviços brasileiros nos mercados português e polonês, também estimularão a irradiação para outros países, em especial – no caso de Varsóvia - para os mercados das regiões do Báltico e da Europa Central. Encontra-se também em fase de negociação a instalação de Centro Distribuidor da APEX em Gaziantepe, na Turquia, o qual, além do mercado turco, projetará sua ação à região do Cáucaso e ao Oriente Médio.

A Alemanha é o principal parceiro econômico brasileiro na Europa e o Brasil, o principal parceiro alemão na América Latina. As empresas alemãs desempenharam papel crucial na industrialização brasileira. O Brasil, por sua vez, foi fundamental para a reinserção internacional da indústria alemã no pós-Guerra. A Alemanha é atualmente o sexto maior investidor no Brasil. Todos os grandes conglomerados industriais da RFA possuem investimentos produtivos na economia brasileira, respondendo o faturamento de suas subsidiárias por nada menos que 8% de nosso PIB. No entanto, a participação da Alemanha no estoque total de IED no Brasil vem diminuindo (caiu de quase 25% em 1985 para menos de 5% nos dias atuais). Os novos investimentos seguem concentrados na indústria e estão cada vez mais voltados à exportação para terceiros mercados (com destaque para a nova usina siderúrgica no Estado do Rio de Janeiro, em parceria com a Companhia Vale do Rio Doce, um projeto de dois bilhões de dólares, e para fábrica de pneus no Estado da Bahia).

O comércio bilateral tem batido recordes sucessivos, acompanhando os excelentes desempenhos dos setores exportadores brasileiro e alemão. Em 2006, a corrente comercial superou a cifra de US$ 12 bilhões, correspondentes a exportações brasileiras de US$ 5,6 bilhões e importações de US$ 6,5 bilhões. Recentemente, o lançamento do Volkswagen Fox (modelo desenvolvido por engenheiros brasileiros) permitiu que os automóveis passassem a ocupar a segunda posição em nossa pauta exportadora, contribuindo para a inclusão de itens de maior valor agregado na pauta de exportações tradicionalmente dominada por produtos de base.

As estatísticas relativas a 2006 mostram o aumento de 34% nas exportações brasileiras para os Países Baixos em relação a 2005, totalizando

mais de US$ 5,7 bilhões. As importações cresceram em ritmo menos acelerado (8,72%) e totalizaram US$ 785 milhões. O superávit brasileiro foi mantido por mais um ano (US$ 4,9 bilhões), atingindo a segunda marca histórica, superada apenas pela de 2004 (US$ 5,3 bilhões). Os Países Baixos ocupam hoje a segunda posição entre os investidores estrangeiros no Brasil (atrás somente dos EUA), com estoque de US$ 28,677 bilhões. O Memorando de Entendimento, assinado por ocasião da visita ao Brasil do Chanceler neerlandês, Bernard Bot, em janeiro de 2007, relativo à inclusão do Brasil no "Programa de Cooperação com Mercados Emergentes" – PCME – deverá impulsionar novos investimentos privados dos Países Baixos, preferencialmente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

Os investimentos espanhóis, especialmente nas áreas de turismo e telecomunicações, alçaram a Espanha ao posto de terceiro maior investidor no Brasil. Novas oportunidades se abrem para ampliação da corrente de investimentos em projetos de infra-estrutura, com a participação do setor privado e de instituições dos dois governos. Brasil e Espanha também estão empenhados no desenvolvimento da cooperação com terceiros países, especialmente no âmbito ibero-americano, com vistas a estimular a geração de empregos e a proporcionar a inclusão social.

A França hoje ocupa o quinto lugar na escala dos principais países investidores. Negociações em curso sobre projetos de cooperação nas áreas de infra-estrutrua e energia poderão abrir espaço para significativo aumento de investimentos franceses no Brasil. Da mesma forma, a assinatura, em janeiro de 2007, do Memorando de Entendimentos entre a APEX e a UBI-France sobre o apoio mútuo na promoção de exposições sobre produtos e bens tecnológicos nos dois países, ajudará a fomentar o comércio bilateral.

Da mesma forma, a constituição, em 2006, do Comitê Econômico e Comercial Conjunto Brasil-Reino Unido (JETCO) já resultou na identificação de áreas para a cooperação com vistas a ampliar o comércio e os investimentos entre os dois países. Acordaram-se ações na área de facilitação de negócios (eliminação de entraves ao comércio e investimentos), como o reconhecimento mútuo de certificados emitidos por agências especializadas, a discussão sobre um acordo de bitributação e o exame e cooperação em propriedade intelectual. As atividades do JETCO, para 2007, contemplam a realização de seminário em Londres sobre "como fazer negócios no Brasil" e o envio de missão ao Reino Unido com foco na área de serviços. Brasil e Reino Unido contemplam

igualmente a formação de *joint ventures* na área de etanol e a cooperação entre instituições dos dois países em projeto relativo a *displays* eletrônicos.

Também com a Itália as relações econômicas e comerciais experimentam expressivo dinamismo, exemplificado pelo êxito da missão da Confederação das Indústrias italianas – *Confindustria* - a São Paulo, em março de 2006, por ocasião do lançamento do I Fórum Empresarial Brasil-Itália, na sede da FIESP, o qual contou com a presença do Presidente Lula. A realização do II Fórum Empresarial ocorreu nas sedes da *Confindustria*, em Roma e Milão, em outubro de 2006, dele resultando uma ampliação nos contatos entre representantes dos setores privados dos dois países. Da visita ao Brasil do Presidente do Conselho de Ministros da Itália, Romano Prodi, resultaram importantes acordos na área de energia, entre a Petrobras e sua congênere italiana, com vistas ao desenvolvimento de biocombustíveis. Brasil e Itália estão empenhados em cumprir a meta de triplicar a corrente bilateral de comércio e estimular novos investimentos nos dois sentidos, privilegiando as áreas de energia e infra-estrutura.

A assinatura, no início de fevereiro de 2007, do Memorando de Entendimento que instituiu a Comissão Brasil-Suíça sobre Relações Comerciais e Econômicas, fez surgir importante mecanismo econômico-comercial. A Comissão terá, por funções, examinar oportunidades de acordos econômicos, organizar consultas em assuntos econômicos, identificar meios para aumentar o comércio bilateral e os fluxos de investimentos, favorecer a cooperação econômica, comercial e tecnológica, propor sistema de troca de informações sobre dados de comércio e investimento. Será co-presidida por representante suíço originário do Departamento Federal de Assuntos Econômicos e por representante brasileiro indicado pelo MRE, com a participação, ainda, de funcionários de outros órgãos governamentais e do setor privado.

O comércio do Brasil com a Rússia exibe notável dinamismo, com significativo incremento da corrente de trocas, a qual atingiu, em 2005, cifras superiores a US$ 3,6 bilhões, com aumento de 47,5% sobre o ano precedente. Há, contudo, amplo espaço para expandir e diversificar a pauta comercial, incrementando a participação de produtos de alto valor agregado. Brasil e Rússia estão empenhados em elevar o montante do intercâmbio bilateral num prazo de quatro anos, de forma a atingir a cifra de US$ 10 bilhões até o ano de 2010.

A corrente de comércio com Portugal duplicou entre o ano 2000 e 2005, saltando de 549 milhões de dólares para 1,2 bilhões de dólares,

valor histórico nunca antes alcançado. Nesse período, as exportações brasileiras para Portugal triplicaram, enquanto as exportações portuguesas para o Brasil cresceram 36%. A pauta das exportações brasileiras é composta essencialmente por produtos de base (combustíveis minerais, ferro, aço, grãos, carnes, caldeiras, máquinas mecânicas, reatores, etc.) A inauguração do Centro Distribuidor da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos da APEX em Lisboa, bem como a instalação no Brasil, em agosto de 2006, de um centro de distribuição virtual de produtos portugueses, com base em plataforma eletrônica montada por uma *trading company* nacional, oferecerão estímulos a considerável ampliação da pauta comercial entre os dois países. Portugal poderá ampliar suas exportações para o Brasil nos setores de tecnologia da informação (micro-condutores analógicos, *software* de gerenciamento de ferrovias, sistemas de *backup* (tais como os atualmente vendidos por Portugal à NASA); construção civil, inclusive as oportunidades nos projetos de infra-estrutura por meio das PPPs; saúde (biotecnologia, fármacos, equipamentos médico-hospitalares etc.); serviços, subdividido em infra-estrutura e turismo; moda (vestuário, calçados, têxteis e couro para calçados, entre outros itens).

Portugal já detém a 7ª posição em termos de estoque de investimentos estrangeiros no Brasil (mais 8 bilhões de dólares). Essa posição poderá ser elevada no quadro das novas possibilidades de inversões que se abrem no Brasil, tendo em vista a retomada do crescimento, o novo marco regulatório da economia brasileira e o amplo ciclo de investimentos em infra-estrutura.

Nesse contexto, sobressai a importância do Protocolo, assinado durante a visita do Primeiro-Ministro José Sócrates ao Brasil, em agosto de 2006, entre a Companhia brasileira de Concessões de Rodovias - CCR (Consórcio de empresas brasileiras ligadas à construção civil) e sua congênere portuguesa na área de auto-estradas. O Protocolo busca viabilizar a participação conjunta das duas empresas na prospeção e exploração de concessões de auto-estradas, vias urbanas, túneis e outras infra-estruturas nos mercados dos EUA e do Canadá.

A abordagem da agenda econômico-comercial com a Europa, aqui apresentada, longe está de exaurir o tema. Buscou-se, nesse exercício, elencar apenas as ações empreendidas nos últimos dois anos no contexto do relacionamento bilateral Brasil-Europa. No momento em que este artigo está sendo preparado, está em curso a preparação uma série de eventos, entre os quais cito a IV Reunião da Comissão Intergovernamental de

Cooperação Econômica com a Rússia; a reunião da Comissão de Intergovernamental com a Ucrânia; do Encontro Econômico com a Alemanha; do primeiro encontro econômico com a Suíça; do Diálogo Econômico com o Reino Unido. Essas atividades se inserem na estratégia de ampliar e dinamizar as correntes de comércio e de investimentos. Acham-se também em fase de organização, missão econômica à Itália, centrada nas áreas de infra-estrutura e energia, bem como a prospecção de oportunidades de ampliação do turismo com a Rússia, Hungria, República Tcheca e outros países da Europa central. Na região da Europa central, merece relevo a atuação de empresários brasileiros na República Eslovaca que com suas iniciativas pioneiras dinamizam a economia da cidade de Spisska Nova Ves.

IV – Cooperação em Ciência e Tecnologia

O estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro é tema de interesse estratégico para o Brasil, em sintonia com o empenho nacional no sentido de promover o desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza e de facilitar a inclusão social. O tema ocupa, portanto, lugar de destaque entre as prioridades no relacionamento do Brasil com os países europeus.

A Alemanha é um dos principais e mais tradicionais parceiros brasileiros da cooperação institucionalizada nos campos da ciência e tecnologia e da educação, numa relação de cooperação que data de mais de trinta anos. O Brasil é um dos principais contrapartes alemães fora da UE e o país da América do Sul com o qual a Alemanha conduz o maior intercâmbio em pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e ensino superior. Priorizamos, com a Alemanha, iniciativas consolidadas no Plano de Ação firmado entre o Brasil e a Alemanha em 2002, voltado para o estímulo aos setores de alta tecnologia, tais como biotecnologia, pesquisa de genoma, sistemas e tecnologia de informação e comunicação, tecnologias de produção limpa, pesquisa ambiental, nanossistemas e micro-sistemas, bem como a pesquisa espacial, além do estabelecimento de uma conexão de alta velocidade para transmissão de dados entre nossas respectivas redes nacionais de pesquisa. Também atribuímos especial relevância à revitalização da cooperação na área espacial. Como resultado dos recentes esforços do MCT e do Ministério da Educação e Pesquisa (BMBF), auxiliado pelas agências espaciais de ambos os países, foi possível concluir, em 2002, Acordo Interinstitucional de Cooperação para a Exploração e

Uso do Espaço Exterior para Fins Pacíficos. Outras áreas da cooperação bilateral com importantes desdobramentos recentes são a da pesquisa marinha e da pesquisa na área de meio ambiente.

Qualificamos como exemplar nossa cooperação nas áreas científica, tecnológica e de educação, consolidada no Plano de Ação bilateral como lastro da parceria estratégica Brasil-Alemanha. Atribuímos especial relevância a iniciativas dirigidas aos setores de alta tecnologia, com ênfase em biotecnologia, pesquisa de genoma, sistemas de tecnologias de informação e pesquisa ambiental. Destaca-se, nesse último campo, o Acordo Interinstitucional de Cooperação para a Exploração e Uso do Espaço Exterior para fins Pacíficos.

Na cooperação com o Reino Unido, cientistas brasileiros já atuam nas atividades de pesquisa de fusão nuclear conduzidas pelo laboratório "*Joint European Torus"* (JET), nas proximidades de Oxford, no contexto do projeto "*International Thermonuclear Experimental Reactor"* (ITER). O Plano de Ação em Ciência e Tecnologia, assinado por ocasião da Visita de Estado do Presidente Lula, em março de 2006, constitui o eixo central das atividades de pesquisa conjunta em áreas como biotecnologia, nanotecnologia e de pesquisa e produção de medicamentos. Em maio de 2006, foi realizado o "*Brazil Day*" em Londres, organizado pela *Royal Society*, evento que reuniu cientistas dos dois países. O lançamento, em 29 de março de 2007, do "Ano da Parceria Brasil-Reino Unido em Ciência e Inovação" representa desdobramento significativo do Plano de Ação, ao estabelecer as bases para o aprofundamento dos contatos entre instituições de pesquisa dos dois países, nas áreas de saúde, agricultura, mudança do clima, energia, nanotecnologia aplicada à engenharia de materiais e das práticas de gerenciamento em Ciência e Tecnologia.

Trabalhamos com empenho na consolidação da Aliança Tecnológica Brasil-Rússia, estabelecida em novembro de 2004. Nela sobressaem os progressos alcançados na área do uso pacífico do espaço exterior, com destaque para a missão do astronauta brasileiro no segmento russo da Estação Espacial Internacional, verdadeiro marco dessa parceria. Com vistas ao aprofundamento da cooperação nessa última área, foi assinado, em dezembro de 2006, o Acordo sobre Proteção Mútua de Tecnologias Associadas à Cooperação na Exploração e Uso do Espaço Exterior para Fins Pacíficos, instrumento que possibilitará o desenvolvimento conjunto e a comercialização de produtos tecnológicos.

Brasil e Ucrânia celebram, em 2007, quinze anos de relações diplomáticas. Nesse curto espaço de tempo, lançamos as bases de importante projeto de cooperação em benefício mútuo. No âmbito da Comissão Mista Intergovernamental Brasileiro-Ucraniana de Cooperação Econômica e Comercial, temos dinamizado as relações bilaterais nos campos econômico e comercial, assim como nas áreas de transportes, energia, infra-estrutura, agropecuária, meio ambiente e dos usos pacíficos do espaço exterior. De grande relevância no relacionamento com a Ucrânia é a cooperação bilateral no campo espacial, com vistas ao lançamento de satélites a partir do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) mediante a utilização de foguetes Cyclone-4, de tecnologia ucraniana. Estamos constituindo uma empresa binacional - *Alcântara/Cyclone Space* – que irá impulsionar as atividades nessa área estratégica para os dois países.

Com a França, estamos trabalhando, no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Inovação e Ciências Básicas e Aplicadas, na viabilização de parcerias nas áreas contempladas na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), tais como semi-condutores, *software*, bens de capital, fármacos e medicamentos, além das áreas de biotecnologia, nanotecnologia e biomassa/energias renováveis. A assinatura, em fevereiro de 2007, do Memorando de Entendimento entre a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e o Pólo de Inovação em Micro e Nanotecnologias (MINATEC) da França abriu caminho para o desenvolvimento da cooperação na área de treinamento no domínio da nanotecnologia. São também amplas as possibilidades de dinamização da parceria com França no campo da energia, em nas suas diversas vertentes.

Em decorrência da implementação do Acordo Básico de Cooperação nas Áreas de Ciência e Tecnologia, celebrado com a Itália em 1997, está em fase de finalização o Programa Executivo em Ciência e Tecnologia e a instalação da Comissão Mista de Ciência e Tecnologia Brasil-Itália. No âmbito desses instrumentos, o Brasil e a Itália já identificaram as seguintes áreas prioritárias de atuação: matemática, física, química e biologia; tecnologia de alimentos; tecnologia industrial básica; tecnologias para a inclusão social; materiais avançados; e astrofísica.

A entrada em vigor, em janeiro de 2007, do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, assinado entre o Brasil e a Comissão Européia em 2004, assinalou a oportunidade de negociação, durante a X Reunião da Comissão Mista Brasil-União Européia, em março último, das áreas prioritárias para projetos de cooperação em pesquisa e

desenvolvimento. A cooperação com a União Européia, no campo científico e tecnológico, deverá concentrar-se em agricultura e meteorologia, energia, tecnologia aeroespacial, biotecnologia, nanotecnologia, tecnologia da informação e da comunicação, saúde, meio ambiente e pesquisa marítima. Essas novas áreas a serem exploradas irão somar-se a elevado número de projetos dos quais o Brasil já participa. No quadro mais amplo da cooperação com a União Européia, deve ser inserida a decisão comunitária de aumentar substancialmente os montantes alocados a bolsas de estudo para áreas inovadoras de interesse mútuo, tais como meio ambiente e assuntos sociais. Em tal contexto, merece também destaque a disposição das duas partes de buscar formas que permitam a participação brasileira em iniciativas da União Européia na área de fusão nuclear, em particular no Projeto ITER.

A implementação do Acordo Brasil-Bélgica de Cooperação Científica, Tecnológica e Industrial contempla realização de um programa de formação de pesquisadores brasileiros, sob os auspícios do IMEC. As pesquisas a serem desenvolvidas teriam o suporte da Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica (FUCAPI), do Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Pólo Industrial de Manaus (CT-PIM) e da Superintendência da Zona Franca de Manaus. As pesquisas seguiriam o conceito científico de novas tecnologias e materiais, prevendo a funcionalidade extra de minúsculos *chips*, que são a base para a multifuncionalidade e a velocidade dos produtos eletrônicos.

O Brasil assinou com a Bélgica, em novembro de 2006, ajuste complementar ao acordo bilateral de cooperação científica e tecnológica, com vistas à cooperação entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear e o Centro Belga de Pesquisas Nucleares (SCK-CEN). Destacam-se como campos principais de cooperação com a Bélgica as áreas nuclear, micro-eletrônica, os os biocombustíveis, e o controle de doenças tropicais e HIV/AIDS, nas quais a experiência brasileira é amplamente reconhecida.

É importante salientar que os esforços de desenvolvimento tecnológico brasileiro concentram-se em torno de quatro áreas principais, identificadas como prioritárias na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): *software* e serviços de informática, semi-condutores e eletrônica, fármacos e medicamentos e bens de capital. A PITCE menciona, ainda, como áreas promissoras, as de nanotecnologia, biotecnologia e biocombustíveis/biomassa. O Brasil detém, em cada uma dessas áreas, certo grau de capacitação que o habilita a prosseguir nos esforços de domínio tecnológico, com vistas a agregar conhecimento e

valor à cadeia produtiva nacional, tendo sempre presente o imperativo da inclusão social e redução de desigualdades.

V - Conclusão

"*Nações ainda novas*" – argumentava o Barão do Rio-Branco, em 1907 –"*não podemos esquecer o que devemos aos formadores do capital com que entramos na concorrência social. A própria vastidão dos nossos sertões, em grande parte desertos, inexplorados alguns, e a certeza de que temos recursos para que neste continente viva com largueza uma população dez, vinte vezes maior, nos aconselhariam a estreitar cada vez mais as relações de boa amizade, a procurar desenvolver as de comércio com esse inexaurível viveiro de homens e fonte prodigiosa de energias fecundas que é a Europa. Ela nos criou, ela nos ensinou, dela recebemos incessante apoio e exemplo, a claridade da ciência e da arte, as comodidades da sua indústria e a lição mais proveitosa do progresso*".[5]

Assim como não havia, no limiar do século XX - como bem mostrou Álvaro Lins, em sua clássica biografia do Barão -, incompatibilidade real entre a política americana posta em prática por Rio-Branco, e a preservação e mesmo o fortalecimento dos vínculos tradicionais que uniam o Brasil à Europa, tampouco existe, um século depois, qualquer contradição entre a busca e a valorização de novas parcerias diplomáticas, idéia-força da política externa brasileira, e a implementação de uma agenda renovada em nossas relações com o Velho Continente. É sob esse signo que se renovam, no Século XXI, as relações entre o Brasil e a Europa.

Neste artigo, procurei demonstrar, sem qualquer pretensão de exaurir a matéria, por meio de um inventário das principais iniciativas de cooperação com os países europeus, em particular nos dois últimos anos, a vitalidade das relações entre o Brasil, diferentes Estados da Europa e esse grande ator coletivo que é a União Européia, sobretudo por meio de resultados passíveis de aferição. Procurei, assim, demonstrar como percebemos a Europa, como somos vistos por ela e o que podemos juntos fazer em benefício mútuo.

Mas a relação do Brasil com a Europa envolve também laços culturais e humanos que antecedem mesmo a nossa existência como país independente. Em 2008, celebraremos os 200 anos da transferência da Corte portuguesa para o Brasil, talvez o evento que tenha motivado o

[5] *In* Lins, Álvaro - "Rio Branco", Editora Alfa-Omega, São Paulo 1996, pgs. 323/324.

mais expressivo movimento de portugueses em direção ao Brasil. A esse contingente, somaram-se, em distintas épocas da nossa história, holandeses, espanhóis, italianos, alemães, suíços, gregos, poloneses, ucranianos, húngaros, letões e búlgaros, entre tantos outros. A sociedade brasileira se orgulha de haver sido gestada do encontro entre europeus, africanos e povos americanos autóctones. O Brasil, que acolheu com generosidade a imigração européia, que pode deixar de ver com certa perplexidade as crescentemente rigorosas políticas migratórias européias, que muitas vezes causam constrangimentos a cidadãos brasileiros em solo europeu.

No aperfeiçoamento de nossas relações, devemos, brasileiros e europeus, buscar formas de encaminhar politicamente também a questão da imigração. Nesse particular, precisamos ter presente que o mero isolamento da Europa em suas barreiras migratórias não será suficiente para conter o ímpeto do movimento humano em busca de trabalho e de melhores condições de vida. É preciso criar condições para que as pessoas não se vejam obrigadas a deixar seus lares em busca de sustento. Assim, a contribuição européia para a liberalização do comércio internacional e a conclusão exitosa da Rodada de Doha para o Desenvolvimento resultará na criação de empregos e de melhores condições de vida nos países em desenvolvimento.

Se a Europa deixou há muito de ser, como nos tempos do Barão do Rio-Branco, um "*inexaurível viveiro de homens*", o continente da emigração por excelência, segue a ser a "*fonte prodigiosa de energias fecundas*", que tanta admiração causava ao Patrono da Diplomacia brasileira.

Estão hoje na Europa, dez entre as dezenove economias com maior PIB do planeta. As energias fecundas da Europa, a que se referia o Barão do Rio Branco, certamente forjarão no Século XXI a percepção de que o protecionismo excessivo pode implicar grande vulnerabilidade.

As Negociações Mercosul-União Européia

Regis Arslanian

1. Introdução

O comércio exterior torna-se cada vez mais importante para o Brasil; correspondia a 7% da economia em 1995, passou para 9% em 2000 e chegou a 15% em 2005. O país superou os déficits do período 1995-2000 e conseguiu em 2005 um superávit comercial de US$ 45 bilhões. Nossa parcela do comércio internacional ainda é pequena, apenas 1,2%, mas se encontra em trajetória de crescimento. A crescente importância do comércio exterior na economia brasileira tem levado diversas empresas, das grandes às pequenas, de bens agrícolas ou industrializados, a ampliar cada vez mais suas escalas de produção para aumentar sua competitividade tanto no mercado externo quanto no interno – neste caso, em virtude da maior concorrência com produtos importados, que se intensifica desde a abertura econômica dos anos 90. Um país com uma economia diversificada e o potencial de crescimento do Brasil tem todas as condições de ser vencedor nessa disputa. As próprias dimensões do mercado interno já possibilitam economias de escala avançadas, nos setores agrícola e industrial, o que torna mais fácil para o Brasil ser competitivo no mercado internacional.

Nessas circunstâncias, os acordos de preferências comerciais e de livre comércio têm sido cada vez mais úteis como instrumentos para incrementar o comércio entre as partes, possibilitando ganhos para todos. Nos mercados menores, como Índia e África austral, com quem o Mercosul fechou acordos preferenciais de comércio, há bastante protecionismo, comum em países em desenvolvimento que adotaram políticas de industrialização. Mercados maiores como os EUA e a UE têm tarifas médias menores, mas são protecionistas exatamente em produtos nos quais o Brasil é competitivo, com destaque para produtos agrícolas, considerados sensíveis por esses países: em açúcar, por exemplo, paga-se tarifa *ad valorem* de 230% nos EUA; o suco de laranja, no mesmo mercado, paga tarifa de 50%; na

UE, a carne bovina brasileira (que nem entra no mercado americano, por questões sanitárias) chega a pagar tarifa *ad valorem* de 170%.

Há acordos e acordos, e um modelo de acordo comercial adequado para alguns países não é, necessariamente, aceitável para uma nação com as peculiaridades do Brasil: país industrializado e altamente diversificado, com interesses a defender em praticamente todos os setores da economia. Não se trata de proteger indústrias ineficientes e caras, como podem pensar alguns; trata-se de evitar acordos comerciais que prejudiquem o próprio parque industrial brasileiro e o investimento produtivo no Brasil (tanto interno quanto do exterior), uma vez que se poderia criar uma situação na qual empresas que desejem atuar no país não precisariam mais efetuar presença comercial nem contratar nacionais ou adquirir insumos nacionais para suas atividades produtivas. E esse é apenas um dos lados negativos desse estado de coisas, perfeitamente viável caso o Brasil aceitasse sem restrições – o que não se encontra em condições de fazer – o modelo de acordo comercial que nossos principais parceiros comerciais (os EUA e os países europeus) propõem ao país. Os EUA o fazem no âmbito das negociações da ALCA; os países europeus, no âmbito das negociações Mercosul-União Européia.

Para o Brasil, e para o Mercosul, é difícil aceitar os modelos de acordo comercial propostos pelos parceiros mais ricos, uma vez que esses modelos não se limitam a acesso a mercados, à desgravação tarifária; incluem, também, dispositivos referentes a áreas como serviços, investimentos, propriedade intelectual, compras governamentais e solução de controvérsias. São dispositivos que implicam compromissos normativos que não necessariamente estimulariam investimentos produtivos no Brasil. Suponhamos o caso de um investidor externo: para quê instalar infra-estrutura de telecomunicações, por exemplo, quando pode fornecer o mesmo serviço por satélite, sem presença comercial? Para quê se preocupar em respeitar a legislação ambiental local quando o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado concede o direito de contestar decisões do Governo local baseadas em alguma legislação considerada prejudicial pelo investidor?

Embora os modelos de acordos propostos por EUA e UE sejam semelhantes, há diferenças entre americanos e europeus, nos respectivos processos negociadores, que tornaram as tratativas com os europeus mais viáveis: os americanos, no âmbito da ALCA, afirmavam que só podiam negociar acordo baseado no modelo NAFTA, sem concessões, uma vez

que o Congresso americano concedera a Trade Promotion Authority (TPA – dispositivo que permite ao Executivo negociar sem consultas ao Legislativo) apenas a negociações de acordos "modelo NAFTA".

Quanto às concessões, os acordos consolidam normas muito rígidas em serviços, investimentos e propriedade intelectual, restringindo muito a capacidade dos poderes públicos de efetuar políticas próprias nessas áreas; o país torna-se supostamente mais atraente para investimentos externos, os quais, em muitos casos, como o do Chile, não se têm materializado.

Os ganhos são limitados porque as concessões efetuadas pelos americanos em acesso a mercados são reduzidas, seja porque o mercado americano já é aberto (e com isso há uma mera consolidação do acesso já existente), seja porque, no caso de produtos mais sensíveis (sobretudo agrícolas, como o açúcar – produto importante para os países andinos e centro-americanos), os EUA evitam comprometer-se com abertura total, oferecendo, no máximo, quotas bastante limitadas.

Fechar um acordo comercial nesses moldes seria fácil e rápido; os custos, porém, se fariam sentir logo sobre a economia brasileira. O ganho de comércio seria restrito, senão nulo, e os custos, muito altos.

Os europeus, por sua vez, embora não tenham aberto mão de negociar compromissos normativos (em algumas áreas, como denominações geográficas, os europeus são mais demandantes que os americanos), aceitaram que o processo birregional tivesse maior foco na área de acesso a mercados. Afinal, se todas as exigências iniciais européias de caráter normativo fossem aceitas, o Brasil teria de modificar 33 leis e efetuar 6 emendas constitucionais, o que não seria politicamente viável, para obter em troca ganhos limitados (por quotas e outras condicionalidades) em acesso a mercados na área agrícola. Essa maior flexibilidade dos europeus permitiu que as negociações com a UE avançassem com perspectivas mais favoráveis que as da ALCA, interrompidas há dois anos.

O Brasil mantém hoje, com a União Européia, cerca de um quarto de seu fluxo comercial. As negociações para a celebração de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia (UE) são importantes para o Brasil para promover maior acesso a mercados em bens, serviços e investimentos, por meio da eliminação de barreiras tarifárias ou outros artifícios comerciais, como subsídios, restrições sanitárias, quotas, sobretaxas e banda de preços. Garantir-se-ia, dessa forma, maior abertura de mercado nos 25 países que compõem a UE para produtos

(principalmente bens) nos quais o Brasil seja mundialmente competitivo, o que possibilitaria, por sua vez, maior crescimento econômico e aumento nos índices de renda e emprego.

As exportações brasileiras à UE poderão aumentar se for concluído um acordo que resulte em criação de comércio em produtos nos quais o Brasil é mundialmente competitivo, como, por exemplo, carnes e produtos agrícolas processados, para os quais os europeus só desejam ofertar, inicialmente, quotas e preferências tarifárias, pois alegam que sua produção doméstica se veria prejudicada se abrirem totalmente seus mercados ao Mercosul.

Deve-se acrescentar que as tratativas com a UE têm permitido conhecer os limites e as possibilidades do Brasil num processo negociador comercial. Houve grande esforço, junto com os diferentes órgãos do Governo e do setor empresarial, para maximizar nossas ofertas de acesso a mercados, não só em bens, como também em serviços e investimentos. Graças a esse trabalho, nossas possíveis concessões à UE são de uma abrangência sem precedentes. A questão, agora, é obter dos europeus uma oferta de acesso a mercados em produtos agrícolas que leve a uma ampliação significativa do comércio, o que a UE não apresentou até o momento.

Apresenta-se, a seguir, avaliação geral das ofertas mais recentes da UE e do Mercosul em acesso a mercados em bens, serviços e investimentos.

2. Negociações Mercosul-União Européia: as ofertas mais recentes

O Mercosul e a União Européia intercambiaram suas últimas ofertas em setembro de 2004. Ambas foram consideradas insatisfatórias pelas contrapartes. Desde então, o Mercosul tem buscado apresentar ao lado europeu possibilidades de movimentos que estaria disposto a fazer, desde que a UE também fizesse certas concessões. Vejamos agora, por enquanto, os principais aspectos das ofertas de 2004:

2.1. Bens

2.1.1 Oferta européia

- A Comissão Européia tem insistido em que o Mercosul alcance uma cobertura de 90% dos fluxos de comércio correntes, sob a argumentação de que este seria requisito da OMC. Em realidade,

esta é apenas a interpretação européia dos dispositivos da OMC, interpretação mais favorável às circunstâncias particulares do comércio da União Européia.

- A título de exemplo, assinale-se que resulta simples ao lado europeu atingir esta marca – recorde-se o destaque que o lado europeu sempre deu ao fato de sua oferta de bens cobrir mais de 90% das importações provenientes do Mercosul – quando:
- (i) cerca de 60% desta oferta refere-se a bens que já ingressam ao mercado comunitário livre de tarifas, seja por já estarem estas tarifas consolidadas a 0% na OMC, seja por força do Sistema Geral de Preferências; e
- (ii) os produtos de alta competitividade do Mercosul no setor agropecuário, e com forte potencial de expansão de comércio, virtualmente não se contabilizam pelo fato de terem hoje escassa participação no volume total do comércio bilateral devido às tarifas proibitivas ainda aplicadas sobre estes produtos. Por exemplo, as tarifas aplicadas a carne bovina congelada situam-se hoje em 176%; em carne de frango situam-se em cerca de 95%; em açúcar situam-se em mais de 170%.
- Não obstante estas considerações, o Mercosul efetuou esforço para alcançar cobertura de 90% em sua oferta completada de acesso a mercados em bens. Em síntese, a oferta do Mercosul cobre 12,29% das importações com desgravação imediata, 10,47% com desgravação em dois anos, 4,40% em oito anos, 19,05% em dez anos com um de carência, 26,14% em dez anos com dois de carência, 4,81% em dezoito anos (automotivo) e 12,91% com preferência tarifária.
- Sublinha-se que a tarifa média relativamente mais elevada nos países do Mercosul, em comparação com a estrutura tarifária da UE, reveste tais concessões de significativo impacto na competitividade de empresas européias com relação a empresas de terceiros países, constituindo efetivo acesso preferencial aos mercados do Mercosul.
- Tem-se assinalado, ainda, que a oferta do Mercosul é de ambição reduzida por contemplar a concessões em alguns produtos que não liberalizariam completamente as importações provenientes da União Européia, limitando-se a oferecer uma preferência tarifária, em produtos como leite.

- De um lado, há que se sublinhar a sensibilidade do leite, já que, conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 82% dos estabelecimentos produtores de leite no País enquadram-se como de agricultura familiar. Igualmente, há que se sublinhar que a própria oferta da União Européia contém concessões limitadas a preferências tarifárias, em área de forte interesse exportador do Mercosul, com tabaco e seus derivados e produtos de cacau.
- Os produtos de alto potencial exportador para o Mercosul encontram-se excluídos da oferta de plena liberalização da União Européia, limitando-se ou a quotas, como no caso das carnes, ou totalmente excluídos, como é o caso do açúcar.
- Mesmo as quotas oferecidas são de valor relativamente reduzido para as exportações do Mercosul em virtude das condicionalidades a que estão sujeitas. Inicialmente, estas quotas foram oferecidas ao Mercosul em volumes que, na maioria dos casos, estão abaixo das atuais exportações do Brasil isoladamente.
- Além do mais, as quotas são apresentadas com um volume que, na realidade será dividido em duas etapas: a primeira na entrada em vigência do acordo birregional e a segunda apenas após a conclusão da Rodada de Doha na OMC. Para cada 1% de acréscimo nas quotas da UE na OMC por força das negociações multilaterais, 5% seria retirado da quota birregional. Ou seja, com um aumento de 20% na quota OMC, a segunda etapa desapareceria.
- O já limitado ganho dos exportadores do Mercosul se veriam ainda mais reduzidos pelas demais condicionalidades impostas pela União Européia. De forma mais preocupante, mantém a União Européia a administração das quotas nas mãos dos importadores, o que significa que o diferencial entre os preços do mercado internacional e os valores do produto no mercado interno da União Européia, elevado pelo alto grau de protecionismo, ficaria exclusivamente nas mãos dos importadores europeus. Tampouco oferece o lado europeu qualquer oferta de crescimento das quotas no futuro.
- Em síntese, apresenta-se uma oferta, nos produtos de maior competitividade do Mercosul, que não oferece perspectivas de

incremento no volume do comércio, nem de imediato nem no futuro, e tampouco oferece perspectiva de retorno econômico maior aos exportadores do Mercosul por estas exportações.

2.1.2. Condicionalidades da oferta do Mercosul

- Aventa-se, igualmente, que a oferta do Mercosul está acompanhada de uma série de condicionalidades, algumas das quais seriam excessivamente ambiciosas. Entre estas estão a solicitação de uma cláusula de indústria nascente e de compensações às distorções provocadas pelo subsídios domésticos aos produtores da União Européia.
- A cláusula, em essência, confere espaço para concessões mais ambiciosas para produtos atualmente não produzidos no Mercosul, pela garantia de que na eventualidade de que haja decisão de investimento para iniciar a produção local, será conferido algum grau de proteção tarifária para viabilizar este investimento – investimento esse que pode até ser de empresa européia, que assim se beneficiaria do instrumento. Adicionalmente, a cláusula somente teria vigência durante o período de transição do acordo.
- Quanto à questão do subsídio doméstico, ressalte-se que os países do Mercosul encontram-se entre os maiores demandantes da redução e eliminação deste instrumento no âmbito da OMC, tendo em vista já terem sido eliminados multilateralmente para o setor industrial, e à luz das graves distorções que provocam na competitividade de nossos produtos. Por coerência com as posições que temos defendido na OMC, mantém o Mercosul a sua demanda pela eliminação destas distorções.
- De forma paralela, mantém o Mercosul a sua condicionalidade quanto à necessidade de eliminação dos subsídios à exportação no comércio birregional. Ainda que a prática destes subsídios continue a ser tolerada pelas normas multilaterais – embora recentes progressos nas negociações da OMC abram a perspectiva de sua eliminação completa – insiste o Mercosul sustentando que afigura-se inconcebível a concessão de tratamento preferencial a importações cuja competitividade

decorre de mecanismos distorcivos de comércio. Uma situação possível seria importar açúcar europeu vendido, graças aos subsídios, a preços mais baixos que o produzido no Mercosul, embora um dos objetivos do bloco seja obter quota de açúcar no mercado europeu.

2.1.3. Conclusão

- Em síntese, está o Mercosul, nas atuais condições do processo negociador, sendo chamado a oferecer concessões significativas na área de bens – recorde-se que a nossa tarifa média é significativamente mais elevada que a européia – em troca de um acordo de "custo reduzido" para a União Européia, já que, pela oferta na mesa, se consolidará o tratamento existente para a grande maioria dos produtos e se instituirá mecanismo de administração do comércio em produtos agrícolas sensíveis para sua manutenção em patamares aproximados do comércio atualmente verificados.

2.2. Serviços

2.2.1. Elementos da oferta do Mercosul

A oferta do Mercosul em serviços foi objeto de sucessivas melhoras ao longo das negociações. A oferta contém, hoje, virtualmente todos os setores de interesse prioritário para a UE. São os seguintes os principais elementos da oferta:

2.2.1.1. Serviços Financeiros

- No setor de seguros, o Brasil oferece a possibilidade de instalação de companhias européias nas áreas de seguros de vida, seguro de saúde e seguro marítimo/frete, sem limitações. A instalação pode dar-se tanto pela formação de subsidiárias quanto de simples filiais ("direct branching"), neste último caso mediante autorização especial. Também se oferece acesso para seguradoras européias não-instaladas no Brasil na área de seguro marítimo e seguro de frete de mercadorias exportadas, bem como, sob certas condições nas áreas de seguros de vida e saúde.

- No setor bancário, a oferta prevê a livre operação de bancos europeus uma vez instalados no mercado brasileiro (podem atuar como banco múltiplo, banco de investimentos, etc.). Está aí incluída a possibilidade de atuar no crescente mercado de fundos de pensões e na administração de cartões de crédito. O Brasil permite a instalação de empresas européias para atuar no mercado de "securities" (ações, bônus e outros papéis). Permite também que brasileiros contratem instituições européias para gerir seus papéis em bolsas no exterior.
- Em relação a resseguros, o Brasil oferece a possibilidade de que o Instituto de Resseguros do Brasil, que atualmente detém o monopólio do setor, sub-contrate operações junto a resseguradoras européias. Além disso, compromete-se a permitir a instalação de resseguradoras européias para atuar diretamente no mercado brasileiro, tão-logo seja definida regulamentação interna nesse sentido.
- Os demais países do Mercosul também fizeram ofertas substanciais no setor financeiro, consolidando amplo grau de acesso aos prestadores europeus. No caso da Argentina, por exemplo, foi eliminada a restrição que impedia a instalação de novas seguradoras no país.

2.2.1.2. Telecomunicações

- Em telecomunicações, a oferta brasileira consolida o amplo nível de acesso e as favoráveis condições de atuação já existentes no Brasil para empresas européias de telcomunicações, garantindo o tratamento não-discriminatório por parte da autoridade reguladora, o direito de interconexão à rede física em qualquer ponto do território, etc. Para o caso hipotético de vir a aplicar-se o dispositivo da Lei Geral de Telecomunicações, segundo o qual o Executivo pode fixar teto ao capital estrangeiro neste setor, o Brasil está oferecendo mecanismo de consultas à UE, mediante o qual investidores europeus potencialmente afetados poderiam participar do processo decisório nacional. De todo modo, a oferta confirma os direitos adquiridos, ou seja, a fixação de um teto desse tipo somente valeria para futuras empresas que quisessem

ingressar no mercado, em nada afetando a composição do capital daquelas já instaladas.

- Além disso, a oferta consolida o acesso de operadoras européias não-instaladas no Brasil ao mercado brasileiro de ligações internacionais, desde que a empresa européia esteja interconectada com operadora instalada no Brasil (Modo 1 com presença comercial).
- Também os demais países do Mercosul fizeram ofertas substantivas em telecomunicações, consolidando em favor dos europeus o nível de acesso existente.

2.2.1.3. Transporte marítimo

- A oferta brasileira também contempla a participação de empresas européias em todo o setor de transporte marítimo internacional (transporte de cargas entre o Brasil e qualquer país do mundo, exceto o transporte intra-Mercosul). Além disso, a oferta permite a instalação de investidores europeus para constituir empresas de navegação no Brasil sem limitações de capital, tratamento muito liberal para os padrões mundiais. Também estão abertos, de forma não-discriminatória ao capital estrangeiro, os serviços portuários e outros serviços auxiliares ao transporte marítimo (armazenagem, carga e descarga, etc.).
- Argentina e Uruguai fizeram ofertas em transporte marítimo com a mesma abrangência que o Brasil.

2.2.1.4. Outros setores

- As ofertas do Mercosul cobrem vários outros setores, consolidando condições de acesso favorável a prestadores de serviços europeus. É o caso dos serviços profissionais (cobrindo desde arquitetura e engenharia até serviços de computação, com possibilidades de acesso tanto para empresas quanto para profissionais individuais); serviços ambientais (água e saneamento, controle de poluição ambiental, etc.); serviços postais (com possibilidade de atuação de empresas européias de correio expresso, exceto no transporte de cartas simples); construção civil; turismo; distribuição.

2.2.1.5. Comparação com a OMC

- Como resultado, a oferta do Mercosul, sobretudo no caso do Brasil, representa uma significativa massa de compromissos "OMC-plus". De fato, no âmbito das negociações sobre serviços na OMC, o Brasil não consolidou, por exemplo, os setores de telecomunicações ou transportes marítimos, e os compromissos em serviços financeiros são muito menos ambiciosos do que os ofertados aos europeus. O Mercosul cria, assim, um amplo espaço de preferências para a União Européia na área de serviços.

2.2.2. Oferta européia

- Do outro lado, a oferta da UE em serviços ao Mercosul apresentada em setembro de 2004 nada mais é do que uma cópia da oferta apresentada pela UE na OMC. A única diferença são duas restrições presentes na oferta ao Mercosul e retiradas na oferta à OMC, nos setores de serviços financeiros e transportes. Ou seja, considerados esses dois elementos, a oferta ao Mercosul é pior do que aquela apresentada na UE no âmbito multilateral, podendo caracterizar-se como oferta "OMC-minus".
- A UE não confirmou, nessa oferta, o único elemento preferencial que anunciara anteriormente, ao Mercosul justamente na área de maior interesse do Mercosul em serviços, o movimento de pessoas físicas (Modo 4). Tratava-se da criação de uma quota para acesso de prestadores de serviços individuais do Mercosul em determinados setores. A quota que os europeus se dispunham a dar era numericamente insignificante, mas ao menos representava um passo na direção do atendimento de demandas do Mercosul. Esse elemento, contudo, ficou ausente da oferta européia.

2.3. Investimentos

2.3.1. Elementos da oferta do Mercosul

Como no caso de serviços, a oferta do Mercosul em investimento conheceu sucessivas melhorias, a ponto de cobrir hoje praticamente todo

o universo de investimentos nos setores primário e secundário da economia. São os seguintes os principais elementos:

2.3.1.1. Reservas sobre acesso a mercados

- Foram mantidas na oferta apenas algumas restrições derivadas da Constituição ou de instrumentos legais, como a necessidade de registro dos investimentos estrangeiros junto ao Banco Central e limitações à aquisição de terras na faixa de fronteira. Inscrições semelhantes encontram-se, aliás, na própria oferta da UE em investimentos.

2.3.1.2. Reservas sobre tratamento nacional

- Não há limitações ao tratamento nacional, ou seja, o tratamento dado ao investidor europeu é idêntico ao concedido às empresas brasileiras exceto em três casos: 1) reserva da possibilidade de aplicar políticas de incentivo ligadas ao crédito; 2) reserva para aplicar políticas de desenvolvimento científico e tecnológico; e 3) faculdade de aplicar requisitos de desempenho e outras medidas, desde que compatíveis com o marco da OMC.
- O Brasil eliminou qualquer discriminação à possibilidade de empresas européias estabelecerem subsidiárias no Brasil, ou seja, de se constituírem como pessoas jurídicas brasileiras e passarem a usufruir do mesmo tratamento das empresas nacionais. Eliminou igualmente ressalva sobre políticas regionais, inclusive sobre a Zona Franca de Manaus, garantindo assim que tais políticas não contemplam quaisquer medidas discriminatórias contra investidores estrangeiros.

2.3.1.3. Setores específicos

- A oferta brasileira cobre todos os subsetores da indústria manufatureira, garantindo o acesso em bases não-discriminatórias, inclusive para o setor automobilístico, aquele de maior interesse para os investidores europeus.
- A oferta consolida a possibilidade de acesso do investimento europeu no setor de produção agrícola, ressalvada a faculdade

de aplicação da política agrária e das políticas de apoio à agricultura familiar, sempre em bases não-discriminatórias contra o investidor estrangeiro. Permite igualmente investimentos europeus para constituição de empresas de pesca no Brasil, as quais, uma vez constituídas, mesmo com capital integralmente europeu, são consideradas brasileiras e gozam de pleno tratamento não-discriminatório. A oferta brasileira garante o acesso em bases não-discriminatórias a todo o setor de mineração, com base em concessões públicas, excetuadas apenas a mineração de urânio e algumas limitações específicas na faixa de fronteira. Oferece-se, ainda, acesso sem discriminação aos investidores europeus na área de produção de energia, mediante concessão pública.

- Os demais países do Mercosul fizeram ofertas em investimentos nas mesmas bases da brasileira, oferecendo tratamento nacional praticamente integral e poucas restrições ao acesso. A maioria das inscrições diz respeito apenas a procedimentos de registro do investimento estrangeiro.

2.3.2. Oferta européia

- Já a oferta européia em investimentos, apresentada em 29 de setembro, e que em nada difere daquela apresentada em maio, contém vários elementos problemáticos. Ao contrário do Brasil e dos demais países do Mercosul, a UE não garante tratamento não-discriminatório às subsidiárias de empresas do Mercosul que lá invistam. Os benefícios do acordo poderão ser negados a essas subsidiárias caso não comprovem "ligação real e contínua" com a economia européia, conceito que pode ser usado de forma discriminatória contra empresas estrangeiras.

2.3.3. Conclusão geral – Serviços e Investimentos

- Somando-se as ofertas de serviços e investimentos, o Mercosul está oferecendo à UE a garantia dos interesses europeus estabelecidos nos quatro países do bloco em praticamente todos os setores da economia, bem como condições favoráveis para acesso de novos investidores e prestadores de serviços. Tudo

isso em bases preferenciais, ou seja, nenhum outro parceiro econômico além da UE goza desse mesmo conjunto de garantias e facilidades. A União Européia não está fazendo um esforço similar: no caso de serviços, sua oferta é "OMC-minus"; em investimentos, a oferta não garante o tratamento não-discriminatório aos investidores do Mercosul.

- A UE não tem reconhecido os sucessivos avanços apresentados nas ofertas do Mercosul, e concentra suas demandas nos tópicos que exigiriam, no caso do Brasil, emendas constitucionais ou mudança de leis. Esse é o caso do monopólio dos correios para o transporte de cartas simples, da navegação de cabotagem e "feeder", da faculdade de fixação de teto ao capital estrangeiro em telecomunicações, entre outros. Ao mesmo tempo, a UE não indicou a disposição de mudar nenhum diploma legal para atender às demandas do Mercosul em qualquer área.

2.4. Questões Técnicas

- A oferta da União Européia em bens tem de ser vista em conjunto com as questões técnicas ainda não definidas. Isso porque o acesso para um produto, previsto em um cronograma de desgravação ou por uma quota, terá pouco ou nenhum valor se não for acompanhado da eliminação de barreiras não-tarifárias ou, ainda, pela definição equilibrada de questões técnicas, como regras de origem.
- De nada valerá, por exemplo, uma quota para carnes, frangos e frutas se a União Européia continuar a aplicar restrições sanitárias que impeçam o acesso efetivo dos produtos do Mercosul a seu mercado. A UE defende Acordo sobre medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS) de aplicação voluntária ("best endeavour"). Apesar de exigir a utilização do mecanismo de solução de controvérsias a todos os demais temas, a UE não aceita sua aplicação a medidas sanitárias e fitossanitárias, área em que é mais vulnerável.
- O mesmo acontece com produtos agrícolas e não-agrícolas sujeitos à aplicação de medidas antidumping. A tarifa de importação européia pode ser baixa ou zero, mas as elevadas sobretaxas aplicadas por suposta prática de dumping podem

inviabilizar a exportação de produtos do Mercosul. A União Européia está entre os três maiores aplicadores de AD-CVD, mantendo mais de 200 medidas em vigor. O Brasil defende o estabelecimento de regras substantivas mais estritas para coibir abusos na fixação do preço de exportação, na definição de indústria doméstica e no cálculo da margem de dumping. Defende, ainda, regras de procedimento mais detalhadas, com vistas a garantir pleno direito de defesa e transparência. Sem isso, os ganhos advindos da liberalização podem ser anulados. A UE resiste em comprometer-se com disciplinas substantivas "OMC-plus" alegando dificuldades legais internas, além do fato de não querer negociar bilateralmente mudanças em regras de defesa comercial.

- A definição dos requisitos de origem é outro elemento fundamental. O Mercosul já aceitou cerca de 40% das regras específicas da UE. O lado europeu, até o momento, não fez qualquer movimento. Alguns requisitos específicos, se definidos de acordo com a posição européia, podem ser nocivos aos interesses nacionais. Em pesca, por exemplo, a UE defende que, para produtos da pesca obtidos além do limite de 12 milhas do mar territorial, a origem do produto seja definida pela nacionalidade do barco. Para o Mercosul, todos os produtos pescados na Zona Econômica Exclusiva de 200 milhas de um Estado membro são originários desse país, caso contrário, a noção de zona econômica exclusiva estaria sendo profundamente alterada. Em cacau e açúcar, a UE quer ter liberdade de comprar de países terceiros os insumos para a fabricação de doces e de chocolates. O Mercosul exige que produtos que contenham açúcar ou cacau sejam totalmente obtidos na região para adquirirem a condição de originários, enquanto a UE não conceder maior acesso ao açúcar e ao cacau do Mercosul.
- Outras questões técnicas precisam ser esclarecidas para se poder chegar a um acordo equilibrado. A UE quer eliminar, por exemplo, a prática de drawback para efeito do acordo de associação. Esse instrumento é essencial para a promoção de políticas industriais nos países do Mercosul. A própria UE o utiliza. A demanda da UE significaria impedir que empresas

como a EMBRAER possam importar peças de terceiros países para a incorporação em seus produtos destinados à exportação. No caso do setor automotivo, o mesmo problema se apresentaria. Seria descabido, por exemplo, forçar todas as montadoras instaladas no país a importarem peças exclusivamente da UE e as impedirem de utilizar o regime de drawback para adquirir peças de outras regiões. O fim do regime de drawback teria efeitos muito negativos para a competitividade de um grande número de empresas brasileiras.

- As demandas da UE sobre *enforcement* de direitos de propriedade intelectual são inaceitáveis para o Mercosul. Vão muito além do estabelecido no acordo sobre TRIPs da OMC. O Mercosul aceita estabelecer um mecanismo de consulta e cooperação. A intenção da UE é levar os países do Mercosul ao mecanismo de solução de controvérsias caso haja alegação de descumprimento das normas relativas a direitos de propriedade intelectual. A UE poderia, ainda, fazer uso retaliações cruzadas, como, por exemplo, a retirada de concessões na área agrícola.
- Em denominações geográficas, o Mercosul já aceitou dar maior proteção para vinhos e destilados. Na última oferta, indicou, ainda, que poderia considerar proteção especial para alguns alimentos, dentro de limites a serem estabelecidos. A União Européia, nessa área, almeja uma proteção muito ampla que implicaria, por exemplo, a proibição do uso de termos genéricos, como parmesão, mussarela, roquefort, mortadela, entre outros. Esses termos são de uso corrente e já foram plenamente incorporados à língua portuguesa. Coibir a utilização desses termos seria o equivalente a restringir o uso de certas palavras na comunicação corrente ou, ainda, buscar eliminar palavras do dicionário.
- Outra demanda técnica européia difícil de ser aceita pelo Mercosul diz respeito à livre circulação de bens e de serviços. A UE insiste em obter do Mercosul garantia de que, uma vez internalizados em um país do Bloco, os produtos europeus poderão circular sem novos obstáculos na fronteira (impostos de importação, taxas aduaneiras, impostos internos, barreiras técnicas, certificação de origem, requisitos sanitários e fitossanitários). Em serviços e investimentos, a UE espera que

as empresas européias instaladas em um país do Mercosul tenham, automaticamente, o direito de se estabelecer em outro país do bloco (modo 3), bem como direito de fornecimento de serviços transfronteiriços dentro da região (modo 1). O problema reside no fato de que nenhuma das facilidades acima é concedida, hoje, aos sócios do Mercosul**.** A livre circulação constitui um dos objetivos do Mercosul, mas será necessário muitos anos para alcançá-lo. Na Europa, esse processo levou mais de quarenta anos e ainda assim, como demonstram as recentes queixas norte-americanas, não se logrou a livre circulação completa. A UE busca, por meio de suas demandas relativas à livre circulação, eximir-se, entre outras coisas, do pagamento do que chamam de "impostos de fronteira," categoria que inclui impostos domésticos cobrados de produtos importados, como o IPI e o ICMS. Conceder isenção desses impostos aos produtos europeus lhes daria tratamento mais favorável do que o conferido aos produtos dos sócios do Mercosul e, inclusive, do que o conferido a empresas brasileiras, que são todas obrigadas a pagar esses impostos.

3. Movimentos mais recentes do Mercosul e reação européia

Em reunião ministerial birregional realizada em setembro de 2005, em Bruxelas, as partes definiram três pontos básicos nos quais as negociações se deveriam concentrar desse momento em diante: ofertas melhoradas em agricultura por parte dos europeus, ofertas melhoradas em serviços por parte do Mercosul e flexibilidade no grau de cobertura do acordo, tendo em vista tratamento especial e diferenciado para o Mercosul.

Em março passado, o Mercosul apresentou à UE, durante reunião negociadora em Bruxelas, documento – intitulado "Elementos para um acordo possível" – baseado nas premissas do encontro ministerial de Bruxelas, com possibilidades de movimentos que poderia fazer caso a UE fizesse certas concessões ao Mercosul. A UE apresentou por escrito em abril sua reação e contraproposta à proposta do Mercosul. O texto europeu suscita os seguintes comentários:

- Enquanto a proposta do Mercosul contém elementos concretos em serviços, principal área de interesse ofensivo europeu (com movimentos importantes em serviços bancários, resseguros e

retrocessão, transportes marítimos e movimento de pessoas físicas), o papel europeu, na área central de interesse ofensivo do Mercosul – agricultura –, limita-se a uma afirmação genérica e pouco alentadora ("the EC could show some flexibility"), e ainda assim com um adendo pouco claro ("taking into consideration the objective of a balanced agreement and the ongoing Doha negotiations"). A intenção da proposta do Mercosul, de passar a negociar concretamente as cifras das quantidades agrícolas em contrapartida de avanços efetivos em serviços vê-se, assim, ignorada.

- Quanto às condicionalidades agrícolas, a UE também é muito vaga, indicando já haver indicado flexibilidades (mas sem especificar em relação a quais pontos), as quais, no entanto, estariam condicionadas ao atendimento de demandas européias (insuficientemente especificadas), como "por exemplo" na área de indicações geográficas.
- A UE traz de volta todas as demandas em serviços apresentadas ao longo das negociações (Modo 1 sem presença comercial em telecomunicações, eliminação da facultade do Executivo de impor limites à participação do capital estrangeiro também em telecomunicações, eliminação do requisito de Decreto presidencial para admissão de bancos europeus, etc.). Ao mesmo tempo, ignora os avanços apresentados pelo Mercosul em sua proposta de elementos básicos (garantia de não-discriminação no licenciamento de bancos, acesso em resseguros e retrocessão, preferências no transporte marítimo intra-Mercosul inclusive para "feeder").
- Em outra área de interesse do Mercosul, a de Modo 4 (movimento de pessoas físicas), o papel europeu também se restringe a uma afirmação genérica e pouco clara ("the EU is prepared to develop levels and modalities"). Também aqui a UE recusa o enfoque proposto pelo Mercosul de negociar concretamente os números das quotas de acesso para profissionais do bloco.
- O texto europeu traz retrocesso na área de denominações geográficas. Em reunião negociadora em novembro de 2005, em Montevidéu, a Comissão Européia havia adiantado posição muito próxima daquela do Mercosul, reconhecendo as marcas

já existentes que contenham denominações geográficas européias, demandando apenas que não se concedam novas marcas com essas denominações, e não insistindo na proteção de denominações traduzidas nem na proibição do comércio com terceiros de bens contento essas denominações. Na contraproposta agora apresentada, a EU insiste na proteção das denominações traduzidas e na proibição do comércio com terceiros. Com relação às marcas e ao uso genérico, limita-se a uma afirmação ambígua ("prior trademarks... must be addressed appropriately").

- Em relação a SPS, a UE distorce o sentido da proposta do Mercosul de um mecanismo bi-regional para lidar com problemas fitossanitários que limitam o acesso aos respectivos mercados, e afirma apenas que pode estudar arranjos para lidar com "difficulties due to insufficient Mercosur integration".
- No que respeita ao setor automotivo, o papel retrocede em relação a posições já adiantadas informalmente pela UE. Os negociadores europeus chegaram a afirmar que a UE aceitaria um prazo de transição de 14 anos para esse setor, enquanto o presente documento insiste na posição anterior de 10 anos.
- O documento europeu extrapola das três áreas-chave identificadas pelos Ministros em setembro de 2005 (agricultura, serviços e flexibilidades na cobertura e prazos de implementação do acordo), ao reiterar demandas de "livre circulação" de produtos e serviços dentro do Mercosul, que constiuíram um irritante em outras fases da negociação.

Em suma, o documento europeu não contém nenhuma revisão para baixo das demandas em serviços, ao contrário da proposta do Mercosul, que reviu para baixo as demandas em agricultura (o total das quotas demandadas pelo Mercosul foi 39% inferior aos pedidos originais de 2003); além disso:

- o texto europeu contém retrocessos em denominações geográficas, SPS e setor automotivo;
- nas áreas de interesse ofensivo do Mercosul, o texto é extremamente genérico e obscuro, de forma incompatível com o atual estágio das negociações, que exige números e posições concretas;

- o documento não reconhece e sequer menciona os importantes esforços feitos pelo Mercosul em sua proposta de "elementos para um acordo possível", principalmente na área de serviços;
- o texto traz à tona questões alheias às três áreas-chave definidas pelo Ministro e que apenas tendem a dificultar as negociações, como o tema da livre circulação de bens e serviços.

Perspectivas em Relação ao Continente Africano[1]

Fernando Augusto Albuquerque Mourão[2]

Sem dúvida é uma excelente pergunta, um exercício estimulador. Vou partir de uma brevíssima análise do contexto entre segurança e desenvolvimento, num quadro de referência sobre convergências e divergências, simetrias e assimetrias, um quadro real da relação, evidenciando através de vetores selecionados e perspectivada em função de um futuro previsível.

A posição das relações possíveis e/ou esperadas do Brasil com os países do continente africano, levam em conta o quadro geral das inter-relações com a União Européia (UE), UEA, China, e, até certo ponto, com a Índia, do ponto de vista das relações com os países africanos, dando-se ênfase à segurança, às contribuições à estabilidade estrutural, quer via cooperação econômica e comercial, quer da cooperação técnica e financeira, evidenciando-se, por parte do Brasil, a cooperação em sentido amplo, a cooperação econômica e política, cultural, com destaque, não excludente, para o comércio internacional.

O binômio segurança-desenvolvimento

Nos últimos anos, o quadro da segurança do continente africano mudou substantivamente. No período após a independência, registramos uma dimensão gravíssima dos conflitos internos e interestatais africanos com intervenções das ex-potências coloniais, mormente por parte da França, e em um quadro mais alargado, a cargo nas Nações Unidas. Assistimos e registramos a criação de mecanismos regionais de segurança na União Africana (UA), nas organizações regionais, tais como a Comunidade

[1] Sobre este assunto leia-se o texto *As relações do Brasil com África:* de 1990 a 2005, de Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Fernando Jorge Cardoso e Henrique Altemani de Oliveira, no prelo, FUNAG.

[2] Professor Titular. Universidade de São Paulo.

Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), com uma estrutura de segurança militar conjunta, a ECOWAS, a Comunidade dos Estados da África Central (CEEAC), com mecanismos de segurança própria e que já conta com uma brigada militar de intervenção rápida. A Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAU), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), além de outros mecanismos específicos no campo da cooperação especializada. O único mecanismo de cooperação regional que ainda não conta com um componente de segurança é a da União do Maghreb-Árabe (UMA).

Estes mecanismos, inicialmente apenas de natureza econômica, sem maior profundidade substantiva, agregaram nos últimos anos uma função de segurança, em decorrência de uma razão ampla de dupla entrada, por parte dos países africanos, através da cooperação inter-regional e intergovernamental, de assumir seus próprios problemas com um progressivo afastamento de intervenções externas, e da parte da União Européia, o desenvolvimento de uma nova política de cooperação no quadro da Política Européia de Defesa e Segurança (PEDS), partindo-se do princípio de que sem segurança não há desenvolvimento possível. Registre-se, com ênfase, a profunda mudança política por parte da França que, até muito recentemente, insistia em ter o papel de guardiã da ordem, não só em relação às suas antigas colônias africanas, mas ainda num quadro mais alargado, possivelmente para não abrir brecha a uma presença norte-americana. É possível prever um novo relançamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), uma região desmilitarizada, abrangendo assuntos no campo da energia atômica, que vêm sendo tratados pelo Itamaraty, por intermédio dos mecanismos específicos para estas matérias.

O vasto campo da segurança no continente africano, hoje substancialmente distinto, certamente será seguido de perto pelo Brasil, um país pacífico e não-intervencionista. O Brasil, que possivelmente não participará de mecanismos regionais no campo da segurança, com exceção do ZPCAS, e, possivelmente, em campos novos alargados, como por exemplo, do Fórum de Diálogo, Índia, Brasil, África do Sul (IBAS) - de momento um mecanismo de cooperação técnica e econômica - certamente seguirá os mecanismos de cooperação entre a PESD e o continente africano, e, no domínio do multilateralismo e dentro de suas possibilidades e limites, continuará a atuar no quadro das missões de paz das Nações Unidas.

O Brasil participou destacadamente nos contingentes militares da ONU, em operação de manutenção da paz, em Moçambique,

ONUMOZ, e em Angola, Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola, UNAVEM I, II e III; participação na Missão de Observação das Nações Unidas em Angola, MONUA, para supervisar e executar as tarefas pendentes previstas no Protocolo de Paz de Lusaka. Enviou observadores militares e unidades médicas na UMOMUR (Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda e Ruanda), entre junho de 1993 e setembro de 1994, tendente a controlar movimentos ilegais de pessoas e material na fronteira entre os dois países, e na OMOMIL (Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria), entre setembro de 1993 e setembro de 1997 para monitorar e executar as tarefas previstas no Acordo de Paz de Cotonou de 25 de julho de 1993. Observadores eleitorais foram enviados à África do Sul, UMOMSA (Missão de Observação das Nações Unidas na África do Sul) para colaborar no monitoramento das eleições de abril de 1994.

São oferecidos cursos e estágios no Brasil para angolanos. A Marinha de Guerra tem um programa de apoio para o desenvolvimento da Ala Naval da Força de Defesa da Namíbia; Programa de Ensino Marítimo, na área da marinha mercante com alunos dos ciclos profissionalizantes e de aperfeiçoamento, além de cursos e estágios para atender demanda de Angola.

A ONU, já presente em vários cenários africanos com os seus capacetes azuis, levou a cabo a Segunda Reunião do Comitê Executivo Permanente das Nações Unidas, em Brazzaville (29 de agosto de 2005), da qual resultaram medidas para a implementação da Declaração Dar-Es-Salaam, para a Paz, Segurança, Democracia e Desenvolvimento da Região dos Grandes Lagos, através de um Programa das Nações Unidas para armamento ligeiro, e, na recomendação, de aproveitar a experiência de Angola em desarmamento, desmobilização e reinserção dos ex-combatentes.

Em Angola é de por em destaque a realização e manobras militares, envolvendo tropas angolanas e norte-americanas, em setembro de 2005, com a presença de 223 militares dos EUA - desenvolvendo a Operação Meg Flag, integrando pessoal médico, de engenharia e de segurança, especializados em defesa civil.

No âmbito da CPLP continuam ocorrendo exercícios militares de comando, sem envolver tropas em terreno. Em 2005, os exercícios ocorreram em Cabo Verde, e, no próximo ano, devem se desenvolver no Brasil.

A França deu preferência a manter contingentes militares de ação rápida nas suas ex-colônias, até que, em decorrência da europeização, passou, preferencialmente, a dar apoio ao reforço das capacidades africanas de manutenção da paz, mormente no âmbito da União Africana e em relação às organizações regionais intra-africanas, nomeadamente no caso da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), fornecendo equipamento à sua estrutura militar, a ECOMOG. Registre-se que a presença da Nigéria nos quadros da ECOMOG é, até certo ponto, um fator de equilíbrio no quadro da herança em termos de segurança, tal como foi concebida no início do período pós-colonial.

Em relação à Comunidade dos Estados da África Central (CEEAC), há um fato novo a assinalar, ou seja, a prevalência angolana em face da necessidade da criação de um mecanismo de segurança para a região, o que lhe permitiu garantir as fronteiras e encontrar o caminho para o término da guerra interna, numa ampla concertação da política regional e de interesses externos, nomeadamente norte-americanos e franceses.

Os arranjos econômicos prevendo promover o desenvolvimento no continente africano, que tratam do período das pós-independências, mais teóricos do que práticos, nunca atingiram seus objetivos, quer por condicionalismos estruturais endógenos, quer por desinteresse ou condicionalismos exógenos. Formalmente foram criadas dezenas de instituições em torno de projeto integrativo. Sem nos retermos na análise desses mecanismos, cabe, sim, por em evidência, que em face ao clima de insegurança e tensão que emergiu em diversos países do continente africano, algumas dessas instituições, como por exemplo a CEDEAO e a CEEAC, inclusive na passagem da Organização da Unidade Africana (OUA) para a União Africana, a partir do momento em que agregaram o tema da segurança nos seus objetivos, criaram efetivamente uma base material, que poderá permitir a emergência de um processo eqüitativo de natureza econômica. O binômio segurança-desenvolvimento é, metodologicamente, a regra de ouro que poderá ajudar o continente africano a encontrar o seu caminho. Cabe clarificar o uso da expressão regionalismo e regionalização, "The distinction between regionalism as a cognitive or state-centric project, and regionalisation as a fact process or an post outcome is essential". Em África, a nova formulação dos mecanismos regionalistas correlacionam-se com a recomposição

integrativa do estado-sociedade. "Regionalisation in Africa reflects primarily on the expansive dynamic of trans-state and trans-frontier network (...)"[3].

O quadro relacional entre o globalismo, no sentido em que hoje é tomado, com o regionalismo deve ser estudado em dois planos: um da natureza, teórico, irreversível, e, outro, ligado ao campo das práticas políticas dos mecanismos do primeiro mundo, da UE e dos EUA que, embora preguem o livre comércio, persistem em práticas locais defensivas, a UE, ou em práticas setoriais, os EUA, o que leva as economias dependentes ou em fase de transição a tomar medidas defensivas. Trata-se de um jogo econômico e diplomático, sem data marcada para evoluir, apesar de que em cada fórum, se não há vitórias a registrar, contabilizam-se avanços desse processo macro. De arranjos regionais não podem ser entendidos como exclusivos e permitem conviver com situações, de certo modo assimétricas, como, por exemplo no caso da IBAS, em alguns campos, não há coincidência de interesses entre a África do Sul e a Índia.

Os acordos de "partenariato" entre a UE e instituições regionais e países africanos, acordos de terceira geração, assentam em dois pilares principais: a cooperação econômica e comercial e a cooperação técnica e financeira, aumentando a dimensão política, ultrapassando a cooperação clássica de desenvolvimento. Mesmo levando em conta as alterações introduzidas pelo Acordo de Cotounou (2000), ainda conflituam com o livre comércio, com as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC), impondo restrições ao comércio Sul-Sul, nomeadamente com prejuízos para o Brasil[4]. Trata-se de um jogo a curto, médio e longo prazo, com avanços e recuos, envolvendo relações bilaterais, regionais e multilaterais, estas, o campo mais propício ao desenvolvimento do livre comércio mundial. Os acordos regionais são postulações intermediárias em um processo longo de transição, que ora reforçam posições defensivas,

[3] BACH, Daniel C. "África". In: FARREL, Luk van Langenhave, BJORN, Hattne (eds.). *Global politics regionalism. Theory and Prsactice.* London: Pluto Press, 2005, p. 171-197.

[4] Veja-se, por exemplo, a reclamação apresentada pelos produtores e exportadores de banana sul-americanos, que colide com a não reciprocidade que caracteriza os Acordos de Lomé, entre a UE e os países ACP, colidindo com o artigo 1°. Do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e de Comércio (GATT), relativa ao princípio de nação mais favorecida, que proclama o princípio essencial da não discriminação, permitindo que uma preferência acordada a um dos membros da OMC deve ser estendida aos outros países, limitada, contudo, pelo artigo XXIV, permitindo integrações regionais entre os membros de uma zona de livre comércio.

ora contribuem para se lhes opor, conforme a localização de cada grupo. Os acordos são um quadro constante de encaminhamento, com altos e baixos, com vistas a uma relação global. No campo financeiro, uma vez que o dinheiro, embora mais volátil que no passado, é ainda, como sempre será, um bem escasso, leva países de economia em desenvolvimento a praticar alianças tripartidas entre sócios situados no Sul, com o capital do Norte, para viabilizar interesses comuns.

Na perspectiva financeira, cabe registrar o tema do perdão da dívida nos países africanos com aspectos positivos, evidenciando algumas críticas[5].

[5] Temas centrais merecem mais reflexão. É preciso ter cuidado para não se cair em simplificações em relação a temas como o da pobreza, da dívida, da cooperação. A pobreza real que se manifesta em bom número de países africanos é efetiva, mas pode levar à "armadilha de pobreza". Bastaria contabilizar o custo da ajuda, isto é, a diferença entre o montante da ajuda ou doação e o que efetivamente chega às mãos dos destinatários finais, para se ter uma noção mais clara de um dos aspectos do problema, evidenciando fugas do auxílio, além do custo administrativo da operação.
Sem a criação de mecanismos ágeis e flexíveis relativos aos fluxos da ajuda ou da cooperação, a aparente magnanimidade do perdão das dívidas não atingirá resultados positivos.
Em julho de 2005 os líderes do Grupo dos Oito (G-8) anunciaram na Escócia a duplicação da ajuda à África: 25 bilhões de dólares anuais até 2010 e o cancelamento da dívida aos mais pobres. Este acontecimento em face de dados aterradores - em média morrem por dia 30 mil crianças -, altas taxas de infecção por HIV/Aids, diminuição do comércio (a participação dos países subsaarianos no comércio mundial passou de 5,9% para 2% entre 1980 e 2002, surge como um grande acontecimento na mídia. O primeiro-ministro do Reino Unido, Tony Blair, na ocasião, se esforçou para que os 191 membros da ONU venham a ampliar o leque das ajudas. O presidente dos EUA, George W. Bush, após ter resistido às propostas de Tony Blair, de perdoar em 100% a dívida dos países africanos, autorizou a soma de 1,4 bilhão de dólares em favor do fundo das Nações Unidas para a África, opondo-se, contudo, à criação de um Mecanismo Financeiro Internacional (IFF, da sigla em inglês) para coordenar a ajuda do G-8. Bush, ao final da Conferência, deixou claro que serão beneficiados "apenas aqueles países que adotaram políticas transparentes, porque ninguém aqui quer dar dinheiro a um país governado por corruptos". Num cenário extremo, pergunta-se até que ponto é que a ajuda não corrompe os dirigentes e as elites? Registre-se que na década de 80 o nível de vida na África Subsaariana caía 1,2% ao ano, apesar dos 83 bilhões de dólares que recebeu de auxílios internacionais. Os problemas são institucionais. Como desenvolver o mercado interno africano? Como sair da armadilha da pobreza? As aguardadas virtudes do gradualismo não deram os resultados esperados. A ajuda anda de braços dados com a evasão maciça de capital. Alguns autores defendem a via de investimento direto; outros, a entrega direta da ajuda à população e aumentar o papel das ONGs.
Jeffrey Sachs, autor de um livro muito comentado: *The End of Poverty,* professor da Universidade da Colúmbia e diretor do programa de Metas de Desenvolvimento para o Milênio da ONU, afirmou enfaticamente que todo o valor da ajuda deveria ser entregue diretamente às populações e não aos responsáveis políticos. James Shikwati, por sua vez, sentenciou que "a solução é não dar dinheiro algum". São posições extremadas, mas merecem atenção.

Os arranjos regionais africanos nunca ocuparam o interesse dos analistas internacionais, que só passaram a se ocupar do assunto após o lançamento do binômio segurança-desenvolvimento, uma iniciativa principalmente européia, com forte apoio africano no que toca aos mecanismos de segurança regionais. Estes já estavam esboçados, organizados, antes da iniciativa européia. A UE passou a apoiar os mecanismos africanos de segurança regional, os mecanismos coletivos de segurança no âmbito da União Africana, como passou a transferir o seus próprios mecanismos de intervenções para o continente africano, incorporando-os, em parte, aos mecanismos de iniciativa africana, envolvendo a transferência de responsabilidades. Para a instalação desta novíssima política de segurança continental, foi decisiva a mudança ocorrida na orientação da política francesa para com o continente africano, em especial, em relação às suas ex-colônias. A França, inserida na União

Apesar de ser o sétimo maior exportador de petróleo do mundo, a Nigéria conseguiu o perdão de 18 bilhões de dólares de sua dívida, calculada em 30 bilhões de dólares, prevendo-se uma economia de um bilhão por ano com o serviço da dívida. O acordo foi obtido nas negociações com o Clube de Paris, comprometendo-se a Nigéria a pagar ainda em 2005, seis bilhões do montante da dívida, podendo refinanciar o restante com os países ricos. Estas medidas ainda dependem do monitoramento do Fundo Monetário Internacional (FMI). A Nigéria, com 701 pontos de risco, teve o apoio de Paul Wolfowitz, o novo presidente do Banco Mundial (Bird). Os países africanos que tiveram a sua dívida perdoada junto ao Bird, ao FMI e junto ao Banco de Desenvolvimento Africano, foram: Benin, Burkina Faso, Etiópia, Gana, Madagascar, Mali, Mauritânia, Moçambique, Níger, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Uganda e Zâmbia. Segundo o G-8, outros países africanos poderão ter a sua dívida cancelada, total ou parcialmente, desde que passem a observar as metas de governabilidade e combate à corrupção. Países como o Níger estão em situação calamitosa devido à seca prolongada e a pragas de gafanhotos, o que levou a que a fome seja total. Essa franja de seca estende-se ainda por parte do Mali e da Mauritânia.

Na Escócia, os líderes das nações mais ricas, segundo Cupachai Panitchpakdi, diretor-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), "deram muita ênfase ao papel vital do comércio para o desenvolvimento, especialmente - não de forma exclusiva - no caso da África. Tudo bem, mas a Rodada de Doha está paralisada, embora os agentes diplomáticos continuem a trabalhar. A UE reluta em reduzir os subsídios agrícolas, com um custo de 40% do orçamento da Organização, e há dúvidas se até 2010 se poderá prever a extinção dos subsídios. Uma vaca na Europa custa mais que uma vida humana em certos países.

Em relação ao tema da dívida, o Brasil tem tomado uma posição cautelosa. Assim, obteve o reconhecimento, por parte do Senegal, da dívida com o Brasil, o que possibilitou a assinatura de contrato bilateral de reescalonamento da dívida, no âmbito do Clube de Paris.

Após uma longa negociação, a Nigéria começou a pagar a dívida contraída com o Brasil na década de oitenta, solvendo a primeira das três parcelas de um total de 67,2 milhões de dólares. A dívida original era de 128 milhões de dólares, reduzida após as negociações, um crédito, para muitos, considerado perdido.

Européia, passou a perceber as dificuldades de aparecer perante os países africanos e a coletividade internacional, como a guardiã da ordem interna e regional africana, praticando uma política intervencionista que, para alguns analistas, correspondia a uma prática neo-colonialista. Em relação aos países de língua portuguesa, membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assinala-se o cuidado da diplomacia de Lisboa de apoiar a estabilidade de Timor Leste, por intermédio dos mecanismos de paz e segurança das Nações Unidas e não diretamente. Um outro caso,

---

O custo da dívida não vem só. Quanto à demografia, registre-se um fato ainda desconhecido: a taxa de envelhecimento previsto para o continente africano é o dobro do dos Estados Unidos. Com o trabalho da mulher, o custo da formação dos jovens e as incertezas em relação ao futuro dos filhos, as taxas de fertilidade, mesmo na África, estão em queda. O Egito, por exemplo, está envelhecendo três vezes mais rápido que os EUA.

Numa África em explosão, a juventude passou a desacreditar nos mais velhos, o que abre caminho a demagogos. Todo e qualquer modelo de cooperação deve levar em conta que ele só será válido e eficaz se os agentes internos a cada país venham a participar efetivamente.

Em relação ao vírus HIV/Aids, o discurso político de alguns países africanos, mormente da África do Sul, não é encorajador, ao apontar outras causas para o mal que não a difusão do vírus HIV. Cálculos, embora não devidamente comprovados, apontam que cerca de 25% da população da África do Sul estaria contaminada pelo vírus. Em contrapartida, em outros países, como Angola, as campanhas contra o HIV/Aids, com o apoio da Odebrecht, tem tido bons resultados.

Dentro das comemorações pelos 30 anos da independência de Angola foi inaugurado em Luanda o edifício-sede da nova organização, o Instituto de Luta contra a Aids, que substitui o Programa Nacional de Combate à Aids. O novo órgão, com bastante autonomia, tem condições de atuação rápida e eficiente.

Em relação às estatísticas relativas ao HIV/Aids, é necessário ter uma certa cautela. Segundo o economista queniano James Shikwati, "Se os dados sobre a aids fossem corretos, todos os quenianos estariam mortos. Recentemente se descobriu que não são três milhões de infectados, e sim um milhão".

Podemos citar exemplos exitosos, para além de Angola, nomeadamente Uganda, em que o índice dos infectados com HIV/Aids se reduziu a 6% da população, e o Senegal, que, sem dúvida, é um outro bom exemplo do combate ao HIV/Aids.

Neste campo, o Brasil, com capacidade tecnológica no tratamento da doença, para já se não falar da quebra de patentes em função de fins humanitários que o Brasil conseguiu com apoio dos foros internacionais, capacitam o nosso país a ter um papel fundamental e decisivo neste campo.

A proximidade da Europa com o Norte da África e talvez uma certa sensação incômoda e negativa da possibilidade da meia lua, do crescente árabe, potencialmente fundamentalista, se fechar em tenaz sobre a Europa (não no sentido do tempo anterior às cruzadas, com a presença árabe ou mossárabe na Europa, a partir da Espanha e Portugal), mas agora, com uma população migrante de norte-africanos em Espanha e França e de muçulmanos de todos os quadrantes geográficos na Europa extensa, na Alemanha e Inglaterra, foi e está sendo determinante nas aproximações da UE - de certos países, em particular a Espanha, França, Itália, Grécia e Portugal - em torno de uma política mediterrânica.

mais antigo, já tinha ocorrido, quando os mecanismos da CPLP juntamente com a CEDEAO, se juntaram na busca de soluções para os conflitos internos que ocorreram na Guiné-Bissau. Neste caso, a ação dos delegados da CPLP deve ser entendida como elemento de apoio aos interesses próprios da Guiné-Bissau que, em alguns assuntos específicos, colidiam com as políticas praticadas por seus vizinhos francofones, membros da CEDEAO.

Cabe evidenciar que, se por um lado, os articulistas internacionais nunca deram maior importância aos mecanismos regionais africanos, com o lançamento do NEPAD (Novo Partenariado Africano para o Desenvolvimento / New Partnership for Africa's Development), mudaram de atitude, passando a NEPAD ao centro de estudos acadêmicos, um mecanismo que emergiu para criar condições para o desenvolvimento do continente africano. Contudo, do meu ponto de vista, esta é uma instituição mais emblemática do que prática. Fala-se muito desta nova iniciativa - aliás não tão nova assim - mas faltam análises de viabilidade da NEPAD, que teve início com a segunda sessão extraordinária da antiga Organização

---

Medidas econômicas e financeiras vêm sendo tomadas desde o lançamento da chamada Política Global Mediterrânica, a partir de 1972-1969, com a assinatura de acordos de associação, protocolos, protocolos técnicos e financeiros de primeira geração, protocolos financeiros de segunda geração (1982) e de terceira geração (1987 e 1988), com a Conferência para a Segurança e a Cooperação no Mediterrâneo (1990), até à Política Euromediterrânica (1995), visando promover, além do comércio, a cooperação técnica, econômica, financeira e social.

A relação euromediterrânica, que apesar de avanços não atingiu ainda seus alvos, como o da criação de uma Área de Livre-Comércio Euromediterrânica, vem agora sendo novamente avaliada, ou melhor, reavaliada, ao se perfazerem dez anos sobre a Declaração de Barcelona (1995), agora em um contexto mais amplo, o da nova Política Européia de Vizinhança, abrangendo em simultâneo os países da Europa Oriental. Embora o andamento e as conseqüências desta aproximação renovada sejam ainda imprevisíveis, registra-se uma forte dependência aos mercados comunitários, o que, no caso do Brasil, justifica plenamente a assinatura de acordos com os países do norte da África, no âmbito do Mercosul.

Em boa hora, o Brasil passou a operacionalizar o Mercosul como instrumento internacional, o que está permitindo o desagravo fiscal de centenas de produtos, como no caso recente dos acordos entre o Mercosul e a União Aduaneira da África Austral (Sacu, da sigla inglês), com a Índia, com os países da CPLP - aguarda-se a aprovação por parte do Senado dos países integrantes do Mercosul - e como instrumento para aumentar as exportações com os países do norte da África, envolvendo ações no campo do bilateralismo, do regionalismo e do multilateralismo, permitindo o aumento dos fluxos exportadores, nomeadamente do comércio intrafirma. Produtos médios, com valor agregado, que fazem parte do que a Câmara de Comércio Afro-Brasileira designava de produtos de tecnologia tropicalizada, precisam vencer as barreiras da comercialização e da distribuição, obtendo o apoio de agências como o SEBRAE, já que esses produtos ainda estão fora do leque das grandes exportadoras.

da Unidade Africana (OEA), em Lagos, que consagrou a sua atividade à reflexão sobre a Estratégia Global de Desenvolvimento do Continente Africano (Plano de Lagos, em abril de 1980), em que se seguiu, em junho de 1991, a assinatura do Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Africana, em Abuja, a nova capital da Nigéria. Segue-se, em julho de 2000, em Lomé: a) a adoção do Ato Constitutivo da UE e do Programa Especial da Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África (CSSDCA); b) em setembro, a Cimeira do Milênio, da ONU (MAP), em 2001; c) a apresentações do Plano Ômega de iniciativa senegalesa, apresentado na Cimeira Franco-Africana, em Lomé; d) a aprovação da junção dos planos Ômega e MAP, com apoio da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, a criação da Compact Iniciative for Africa's Reneval, em Syrte, na Líbia; e) a criação da Unidade Africana (UA) em substituição à OEA, em julho, em Lusaca, assim como a Nova Iniciativa Africana (NIA), agora designada *New Economic Partnership for African Development* (NEPAD), na reunião do G-8, em Gênova, julho, e, finalmente, f) a adoção formal do NEPAD, em sessão extraordinária da UA, em Abuja.

Uma sucessão e alterações de siglas, do "novo" processo de desenvolvimento, mas que ainda está longe de dizer a que veio. Em geral, os antigos e novos instrumentos e instituições relacionadas com o desenvolvimento e a integração do continente africano, do meu ponto de vista, devem ser entendidas como instrumentos facilitadores de integração, mas não como solução, como ultimamente vem sendo entendida por comentaristas menos informados e pouco cuidadosos, encantados pelos modelos. Trata-se de uma construção de modelos com certa importância que, na prática, ainda não atingiram os resultados concretos resultantes da recente criação de mecanismos de paz regionais, instruídos no binômio segurança-desenvolvimento. Este segundo fator, o desenvolvimento desejado precisa de tempo para maturar.

Em contextos regionais mais atuais cabe registrar, resumidamente, algumas posições por parte dos EUA, do Reino Unido, da França e da China.

Os EUA, um novo ator em África, do ponto de vista histórico, têm hoje uma posição muito importante, a par dos objetivos e das normas emanadas da OMC. Por exemplo, cerca de 85% das exportações africanas de algodão, frutas e vegetais, são compradas pelos EUA. De 1985, a ajuda dos EUA ao desenvolvimento africano, passou de 5 bilhões para 15 bilhões

de euros. A estratégia norte-americana passou ainda pela criação de nichos por explorar, possibilidades decorrentes do acordo, revisado, de Cotonou. Para os EUA é claro que os desenvolvimentos, quer da agenda econômica Partnership Agreements (CPAs), da qual os Estados Unidos participam das negociações com as regiões subsaariana, quer das vantagens para África, que as esperam dos avanços possíveis da Rodada de Doha, poderão potencializar os fluxos comerciais. A dolarização de uma parte das economias africanas, cerca de 40%, é outro dado relevante. A implantação e desenvolvimento do Action Plan Aid on Effectiveness é outro fator da estratégia norte-americana para África.

Os EUA recolocaram África na agenda dos seus interesses estratégicos por três razões principais. Uma delas de ordem social: o combate ao HIV/AIDS, que merece um amplo apoio político e social e que envolve um substancial número de organizações influentes da sociedade civil. Outra, de ordem econômica: a busca de fontes alternativas de abastecimento em petróleo - África já contribui com cerca de 15% das importações norte-americanas deste produto e esta percentagem deverá crescer para 25% dentro de 10 anos. A terceira, de natureza securitária: o combate ao terrorismo internacional leva os EUA a apoiarem a estabilidade de regimes africanos, preferivelmente de pendor democrático, com particular realce às zonas próximas do golfo de Aden e na cintura que liga a Nigéria, o Chade, o Sudão, a Etiópia, a Eritréia, a Somália e o Djibouti - onde têm uma base militar.

O Reino Unido, o governo de Tony Blair protagoniza um conjunto de iniciativas de grande impacto e importância. O perdão da dívida externa, o apoio direto à administração pública e à estabilidade governativa dos regimes democráticos, incluindo as forças de defesa e segurança, o protagonismo na OMC no que respeita ao levantamento unilateral de barreiras alfandegárias aos produtos africanos. A visibilidade deste apoio é agora mais que evidente, com o Reino Unido a ocupar simultaneamente a presidência do G8 e da União Européia.

A França, com uma mudança espetacular da sua política africana nos últimos anos, apoiando essencialmente o reforço das capacidades africanas de manutenção de paz no quadro das organizações regionais africanas e da União Africana. A europeização da política africana da França é cada vez mais evidente, com o governo francês disponibilizando equipamento militar, incluindo equipamento pesado, destinado às brigadas africanas de prevenção e manutenção da paz.

A China, com uma política bastante agressiva nos últimos dois anos, centrada na busca de novas fontes de aprovisionamento de petróleo e de matérias-primas, para suportar o seu contínuo crescimento industrial. Neste contexto, a China vem financiando fortemente a construção e reconstrução de infraestruturas, através de linhas de crédito preferenciais e do aumento exponencial de negócios envolvendo essencialmente empresas de construção - Angola e Moçambique são alguns dos exemplos do renovado interesse chinês em África.

Estas e outras realidades expressam o retomar do interesse internacional pelo acesso e aumento da compra de matérias-primas, pela diminuição rápida da pobreza endêmica e pelo aumento da segurança e estabilidade política em África, ligado ou não a considerações respeitantes ao combate contra o terrorismo.

Acresce a este cenário a realização em setembro de 2005 da Assembléia Geral das ONU dedicada aos Objetivos de Desenvolvimento do Milenium, dos quais o mais expressivo é o aumento da ajuda ao desenvolvimento para 0,7% do PIB dos países doadores. Do mesmo modo, multiplicam-se as movimentações diplomáticas ligadas à eliminação de barreiras à entrada de matérias primas agrícolas, tendo em vista a finalização em dezembro da ronda de Doha. Ou seja, existem hoje, pelos bons ou maus motivos e pela primeira vez nos últimos 30 anos, algumas condições externas para uma inversão do ciclo de pobreza, de endividamento e de conflitos violentos.

A persistência de barreiras alfandegárias, mesmo em situações em que estas, pelos tratados integrativos foram abolidas parcialmente, as imposições dos mecanismos de fiscalidade nacionais, ainda não adaptados às novas situações e que ainda respondem, com grande peso, para atender às necessidades do orçamento do estado em países que ainda não desenvolveram o setor secundário, além da persistência de mecanismos de corrupção no âmbito alfandegário, são fatores ou obstáculos à deseja política integrativa, potenciada pela emergência de situações de conflitos civis e militares, agora em declínio, graças à implantação de mecanismos de segurança inter-regional, é a novidade.

As estatísticas não são fiáveis por motivos, entre outros, da incapacidade técnica desses mesmos serviços, em função de corrupções, e, principalmente, pela permanência e criação de novos circuitos de transações marginais de produtos, quer em relação às importações, quer em relação às exportações. Esses circuitos não contabilizados têm tradição

histórica, e, nos últimos anos, foram potencializados até pela exportação de produtos minerais, inclusive diamantes, e que ainda é uma prática rotineira em áreas que correspondem às zonas conflituosas, onde as mercadorias circulam com o apoio dos senhores da guerra, a quem pagam "impostos", sendo boa parte dos minérios exportados pela costa índica.

As atividades econômicas não-oficiais ocupam um grande espectro do setor da produção e da comercialização das mercadorias e serviços, inclusive em relação ao tradicional setor da produção não mercantil, uma tradição no continente africano. A expansão da urbanização está diretamente ligada ao desenvolvimento do setor informal. Veja-se, por exemplo, em Luanda, a importância do chamado mercado de Roque Santeiro na economia real da cidade e mesmo em outras zonas do país abastecidas por "sacoleiras" a partir desse já tradicional mercado informal. A debilidade das instituições formais estimula o desinteresse empresarial, em face a uma economia de bazar crescente.

As análises referentes às políticas da integração, nomeadamente no continente africano, mostram que o objeto da integração econômica regional é de intensificar as trocas comerciais e aprofundar a especialização econômica dos países membros, levando-se em conta as vantagens comparativas. A especialização, quando estes países são caracterizados pelo setor primário, com um setor secundário pouco desenvolvido, leva na prática a uma pouca influência sobre as trocas comerciais. O aumento que se vem verificando e as melhorias dos termos de troca decorrem, preferencialmente, do preço dos produtos exportados, nomeadamente a valorização das *commodities*.

Ainda é muito cedo para verificar e analisar os resultados das políticas da inserção do binômio segurança-desenvolvimento regional do ponto de vista econômico e financeiro. A política de se criarem condições para evitar conflitos armados de porte, não só é importante, como acertada, ao mesmo tempo que transfere aos países africanos a responsabilidade direta pelo uso de seus mecanismos. Constata-se que, na prática, esses arranjos regionais nunca tiveram maiores resultados, o que é natural, uma vez que se trata de uma associação de países economicamente incapacitados. Com a adição a esses mecanismos inoperantes de funções de prevenção de conflitos, uma primeira condição estaria implantada: a da criação de um clima de paz, necessário a qualquer programa de desenvolvimento. Contudo, dada a debilidade econômica e financeira, a falta de capacidade empresarial da sociedade civil, não creio que se possa esperar a curto

prazo, uma reação positiva de natureza econômica, que demanda o seu tempo e depende, entre outros fatores, da capacidade de investimentos interno e externo.

Concretamente o binômio segurança-desenvolvimento é, sem dúvida, da maior importância. É um fato novíssimo, com prevalência do primeiro termo de referência, enquanto o desenvolvimento econômico está diretamente na dependência do comércio internacional e dos aprofundamentos da OMC. A criação do binômio segurança-desenvolvimento, sem dúvida da máxima importância para um clima de paz, ainda reflete no caminho do desenvolvimento, uma linguagem acadêmica e retórica, e, de certo modo, uma estratégia política européia, no fundo um discurso acadêmico que cria mais esperanças do que atende às necessidades do crescimento real.

A importância do regionalismo é real, desde que se esperem efeitos de aprendizado integrativo, desde que os mecanismos tarifários e não tarifários sejam corrigidos para permitir o livre comércio, não danoso, às sociedades que integram a região.

Após esta breve reflexão sobre o binômio segurança-desenvolvimento, um fator novíssimo, para uma melhor compreensão atual do continente africano, que procura alguma entrar numa nova fase, de transição, para sua inserção na economia mundial, cabe refletir em torno do tema proposto, para este encontro, em boa hora lançado pelo Itamaraty.

O Brasil e os países do continente africano

A política externa brasileira, muito criticada, vem alcançando os seus alvos associada à blindagem econômica e financeira do país. Há três maneiras de atuação em relação aos países africanos: o reforço das atividades bilaterais, o desenvolvimento de ações comuns no plano do multilateralismo e o adensamento das relações inter-regionais, a partir do Mercosul. A emergência do binômio segurança-desenvolvimento, um fator novíssimo, precisa de ser devidamente estudada e acompanhada. Cabe aos meios acadêmicos aprofundar esta vertente, em lugar de dar sobrevivência e análises que hoje não resistem à dinâmica econômico-financeira do globalismo.

O Itamaraty, neste campo, tem dois desafios: o de acompanhar o desempenho dos mecanismos regionais africanos e que envolve disponibilidade de quadros diplomáticos, e, em conjunto com os ministérios

da área econômica e financeira, criar e dotar escritórios comerciais com pessoal devidamente preparado, além de reforçar as embaixadas junto aos países africanos.

Inicialmente, ponha-se em evidência a política externa para com os países do continente africano, desenhada e posta em prática pelo presidente Lula.

No governo Lula constatou-se uma retomada do interesse político pela África, com uma redefinição da política africana, procurando-se ultrapassar a chamada diplomacia seletiva, que privilegiava preferencialmente os países da África Meridional e os países da CPLP e passando a um esforço de abarcar o conjunto dos países do continente africano. Mesmo assim, áreas tradicionais continuaram recebendo tratamento atento em alguns casos, como em relação à África do Sul, em face de novas iniciativas estratégicas, nomeadamente o Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (IBAS).

A política externa do governo Lula evidencia, com clareza, que a diplomacia não se deve resumir ao comércio internacional. A variável comercial, contudo, tem sido cuidadosamente acompanhada e implantada em novos setores - aumentando parcamente os meios financeiros e outros destinados ao seu desenvolvimento - em conexão com os demais temas da agenda internacional, tais como a responsabilidade do Brasil em face à segurança internacional e regional, a continuação e adensamento do amplo campo de cooperação internacional, no plano bilateral, regional e multilateral, no desenvolvimento de políticas e práticas de concertamento diplomático em vários campos, nomeadamente dos mecanismos da CPLP, numa abrangência do que se define por agenda internacional.

O tema merece destaque especial, o Brasil já ocupa o nono lugar no comércio entre países de economia periférica, um comércio Sul-Sul, tendo no período de 1970 (com queda nos anos oitenta) até 2003, crescido de 13,3% ao ano, em média, contra 9,2% com os países das economias centrais. Para o crescimento desse comércio horizontal cabe desenvolver as infra-estruturas, a par da criação de uma rede de serviços. Registre-se que exportações agrícolas para países emergentes atingiu em 2004, 51,0% contra 49,0% de exportações em direção dos países do Norte. Este fato, por si só, é revelador, se atendermos que em 1990, as exportações agrícolas para os países pobres e emergentes não passava de 22,9% em comparação com 77,1% das compras feitas pelos países ricos. O comércio com a Rússia e com a China já se fazia sentir desde a primeira metade dos anos noventa,

enquanto o reatamento com os países africanos é mais recente. Registre-se o fato de que em que pesem as deficiências africanas, o PIB africano subiu para 5,3% em 2004, segundo dados recentes do Banco Mundial (BM) e a taxa média de inflação, para o mesmo ano, baixou para 9,4%.

No campo do Mercosul, o intercâmbio comercial Brasil-Mercosul (US$ FOB), nunca esteve tão alto: 8.912 milhões em 2004, oscilando de 5.921,50 milhões em 1994, a 9.045,10 milhões em 1997, em queda até 2002, com 3.311 milhões de dólares.

O coro dos críticos ao comércio Sul-Sul, insiste na pouca relevância deste comércio. A liberação das exportações agrícolas com os EUA e com a União Européia (UE) continua emperrada, num jogo em que um bloco empurra para o outro a culpa. Apesar de a Organização Mundial de Comércio (OMC) contar como Secretário-Geral, Pascoal Lamy, ex-comissário europeu para o comércio internacional, um construtor de entendimentos, é natural que a UE não venha a abrir mão das suas salvaguardas nos próximos anos, dada a pressão interna dos países membros, mormente por parte da França. Há "longo caminho a percorrer", afirmou, realisticamente, o chanceler Celso Amorim, em visita a Paris, em setembro de 2005, admitindo que há "vontade política", mas ainda temos muitas escolhas a serem ultrapassadas.

Temos de dar tempo ao tempo, ser pacientes, negociando sempre. A França continuará a opor-se à liberação do comércio agrícola. Obter dois terços de votos favoráveis à liberação agrícola da UE, é tarefa impossível. E na OMC? Só se os EUA mudarem de posição antes da UE, o que não é provável, pois prejudicaria os seus interesses comerciais em face aos da UE. No dia a dia surgem novas tecnologias, o homem comum perdeu a capacidade de esperar, de compreender que tudo tem um tempo de maturação.

Será que a UE estará ganhando tempo? A imprensa não registra a migração agrícola de franceses, alemães, principalmente, para zonas agrícolas do Leste, nomeadamente a Ucrânia, o que contribuirá para que a Europa seja auto-suficiente em relação a certos produtos agrícolas. No caso do açúcar, em que pesem as vitórias na OMC por parte do Brasil e de outros produtores, as empresas açucareiras européias vêem-se, não só organizando, como se agrupando para terem a primazia na distribuição.

Por seu turno, a União Européia, especialmente a França, vem chamando a atenção para a necessidade de ajudar e cooperar com os chamados países ACP, englobando países da África, do Caribe e do Pacífico,

numa relação semi-colonial, ponto de vista que é compartilhado pelo comissário europeu para o Comércio Internacional, Peter Mandelson. As posições européias e norte-americanas centram-se ainda nos impasses relativos às negociações industriais e de serviços, notadamente em relação à proteção da propriedade intelectual. Este último tema deverá, nos próximos anos, passar por um debate universal, não apenas como defesa dos países em vias de desenvolvimento, mas em face da necessidade de uma ampla liberdade que ultrapasse uma futura monopolização de certas áreas de ponta, contrariando o espírito da livre-concorrência.

Enquanto a UE, leia-se, a França, preferencialmente, promoveu em Bruxelas, novembro de 2005, uma conferência ministerial com os países ACP (África, Caribe e Pacífico), no sentido de manterem os benefícios que têm com a UE, o chanceler Celso Amorim, em reunião em Arusha, na Tanzânia, propõe uma operação entre o Mercosul, levando em conta as possibilidades de cada integrante no bloco, visando abrir o comércio aos países mais pobres.

Está surgindo um fluxo de comércio Sul-Sul, embora pouco significativo, mas que vem aumentando. Segundo dados do SEBRAE, as pequenas empresas, com 75%, e as micro, com 56%, estão entre os exportadores, embora o volume total não passe ainda de 2,3% do valor total exportado. Não se trata de um dado desprezível: as micro e pequenas empresas italianas são, atualmente, responsáveis por 40% das exportações desse país.

No campo alimentar e da higiene, pequenos e médios produtores de sucos em pó, balas mastigáveis, pastifícios, sabão em barra e outros, fazem parte dos produtos em alta na exportação para países africanos, nomeadamente os da CPLP, a par de grandes produtores de sucos, como a Del Valle, que entrou no mercado africano, exportando em 2004, cerca de 8 milhões de litros de sucos de procedência brasileira.

Medidas concretas para facilitar as exportações das pequenas indústrias começam a ser tomadas. De janeiro a agosto de 2005, as pequenas empresas foram responsáveis por 0,16% dos 76,08 bilhões de dólares exportados. A valorização do real face ao dólar e a falta de economia em escala, vem determinando a redução do número de pequenas empresas no ramo da exportação, enquanto as grandes empresas exportadoras vêm aumentando as exportações em volume embarcado e, principalmente, em valor. Com o dólar barato, a queda do número de empresas exportadoras elevou o valor médio de exportação por empresas para 86% entre 2002 e

2005, aumentando a participação das 40 maiores exportadoras, com 42,5%, segundo dados de outubro de 2005.

Comparativo do Intercâmbio Comercial Brasileiro com Angola (US$ FOOB)[6]

Período	Exportação	Importação
1984 a 2004	2.579.938.086	1.561.495.810
2003 a 2004	526.371.027	3.350.354

Fonte: MDIC, www.mdic.gov.br

Brasil: Exportações para África por categoria de produtos - 1984 a 2004 - (US$ F.O.B.)

Categorias de Produtos	Angola	África Total
Básicos	321.773.455	5.560.296.902
Semimanufaturados	73.908.441	5.111.538.599
Manufaturados	2.179.684.805	23.427.870.329
Operações Especiais	4.571.385	59.149.307
Totais	**2.579.938.086**	**34.158.855.137**
Participação %	**8%**	**100%**

Fonte: MDIC, www.mdic.gov.br

Em relação a Angola, o novíssimo ator é a China, que ofereceu um empréstimo de dois bilhões de dólares, podendo crescer até seis bilhões de dólares. Na construção civil, por exemplo, a presença chinesa já se faz sentir com centenas de obras públicas e privadas. No campo dos investimentos foi anunciado que um grupo de 50 empresas chinesas e de Hong Kong, pretendem investir no país cerca de US$ 8 bilhões até 2008, disponibilizando em curto prazo US$ 800 milhões para a construção civil. Para potencializar as operações comerciais, o problema de transporte

[6] Tabelas elaboradas por Cláudio Oliveira Ribeiro, através de dados do MDIC, www.mdic.gov.br.

marítimo já foi devidamente equacionado. Para além da China, já com um comércio com os países africanos avaliado em 2004, em 18 milhões de dólares, a Índia poderá ter também alguma presença em Angola.

Valores e quantidades em relação a exportações e importações com o espaço da SADC, em 2004:

- Exportações brasileiras: US$ 1.480.212.026 (FOB), em peso líquido (kg): 2.217.556.305;
- Importações brasileiras: US$ 290.834.048 (FOB), em peso líquido (kg): 1.058.807.046;

Dados em relação à África do Sul para o mesmo período:

- Exportações brasileiras: US$ 1.035.865.511 (FOB), em peso líquido (kg): 1.654.914.140;
- Importações brasileiras: US$ 268.098.3436 (FOB), em peso líquido (kg): 1.032.941.031;

Dados em Relação a Angola para o mesmo período:

- Exportações brasileiras: US$ 356.662.114 (FOB), em peso líquido (kg): 446.078.965;
- Importações brasileiras: US$ 3.580.646 (FOB), em peso líquido (kg): 9.254.568;

O intercâmbio comercial brasileiro com Angola destaca, com clareza, em relação às importações, o petróleo, e, em relação às exportações, os manufaturados.

Brasil: Intercâmbio Comercial Nigéria -
1984 a 2004/2003-2004 - (US$ F.O.B.)

Períodos	Exportação	Importação
	Nigéria	Nigéria
1984 a 2004	6.820.546.802	14.707.207.049
2003 a 2004	974.797.609	5.015.847.165

Fonte: MDIC: www.mdic.gov.br

Brasil: Exportações para África por categoria de produtos - 1984 a 2004(US$ F.O.B.)

Categorias de Produtos	Exportação	Importação
	Nigéria	África Total
Básicos	140.762.125	5.560.296.902
Semimanufaturados	475.665.485	5.111.538.599
Manufaturados	6.197.383.023	23.427.870.329
Operações Especiais	6.736.169	59.149.307
Totais	**6.820.546.802**	**34.158.855.137**
Participação %	**20%**	**100%**

Fonte: MDIC: www.mdic.gov.br

As exportações brasileiras para África, de janeiro a setembro de 2005, já ultrapassaram o montante de exportações de 2004, R$ 4,392 bilhões, contra R$ 4,244 bilhões em 2004, segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior.

Com um pouco de imaginação poderíamos encontrar maneiras de aumentar as importações em relação aos países africanos. À saída compartilha-se, como vimos repetindo há alguns anos, a criação de parcerias, na emergência de um comércio triangular, a criação de investimentos triangulares - hoje é perfeitamente possível, legal e real, desenvolver uma operação contando com recursos brasileiros, BNDS, para exportações de maquinários, por exemplo, com recursos europeus, BED, ou asiáticos, DAB, com recursos africanos, BAD, e com recursos do país aonde se venha a desenvolver o projeto. Da nossa prática como consultores do BAD, sabemos perfeitamente que é possível recorrer ao Banco Europeu de Desenvolvimento, quer através do BAD, com o aval dos respectivos países, quer diretamente por parte de empresários africanos. Uma possibilidade de desenvolver projetos com países da CPLP seria a de se recorrer à triangulação.

Alguns cenários

- Com a emergência do binômio segurança-desenvolvimento surge uma nova leitura do continente africano; a implantação

do fator segurança, da responsabilidade dos mecanismos regionais africanos. É o fator novíssimo; a Europa mormente a França que procedeu à revisão de sua política africana - a França afasta-se do seu papel de "gendarme" da ordem - ao potencializar os mecanismos regionais africanos no campo da segurança, passou a dar condições aos países africanos de encontrarem os seus próprios meios para salvaguardar a paz regional.

- Os mecanismos regionais africanos ao colocarem em evidência a paz como meio, revitalizaram algumas de suas instituições regionais, estas, tradicionalmente essenciais em torno do fator desenvolvimento, estavam paralisadas e nem sequer eram citadas como fatores relevantes; registra-se uma inversão - desenvolvimento que deveria levá-lo à paz, para, segurança como caminho objetivando a paz; o fator desenvolvimento, desejado, não é simétrico ao fator segurança; os mecanismos de segurança têm natureza política.
- Os mecanismos regionais do desenvolvimento, têm de proceder à revisão dos objetivos e meios selecionados e, preferencialmente, prever novas medidas no campo da facilitação dos comércios e nos serviços.
- O Mercosul e outras instituições sul-americanas podem desempenhar um papel relevante ao apoiar mecanismos regionais africanos, ainda dependentes de conceitos e práticas eurocêntricas; o papel dos EUA e da China, novos atores e, até certo ponto da Índia, devem ser acompanhados.
- Desenvolvimento de uma política de concertação político-diplomática com as instituições regionais africanas, e com os países africanos.
- A política de concertação diplomática, realista, é hoje um campo possível, graças ao alargamento diplomático para com todos os países africanos, uma política posta em prática nos últimos quatro anos, que veio a substituir a chamada política seletiva: as mudanças de rumo lavadas a efeito pelo Itamaraty são positivas, mas ainda dependem do reforço da presença, diplomática brasileira, o que leva à necessidade de quadros.
- No campo das organizações regionais africanas, para além de UA - hoje com um estatuto fortemente decalcado da UE

merecem destaque a SADC e a CEEAC, abrangendo o espaço amplo da África Austral e da África Central; registre-se que em relação ao cenário angolano, duplamente inserido no espaço da África Austral e Central essa relação é importante.

- Ao se equacionar as relações com a África do Sul e Angola, esta uma relação já histórica e especial, cabe levar em conta certos ruídos entre os dois países, a África do Sul, embora logicamente não declara, tem dificuldades de aceitar um certo protagonismo angolano, daí que as relações bilaterais e inter-regionais têm de ser devidamente concatenadas, e, nesse caso, devidamente observadas, fato que escapa ao setor econômico e comercial brasileiro; o desenvolvimento de projetos econômicos brasileiros em Moçambique, mormente em relação ao carvão e ao alumínio, acaba por envolver este país na relação, embora com menos peso que a relação com a África do Sul e Angola; aponta ao acompanhamento de São Tomé e Príncipe, inserido na África Central, confrontando-se com interesses do Gabão e da Nigéria, em relação ao petróleo. Em casos especiais, como o da Guiné-Bissau, um processo ainda mal resolvido, há que envidar esforços sem características do tipo intervencionista, destinados a viabilizar a democracia, a concentração política - a UA mantêm uma missão especial com este objetivo - e, face a certas divergências com os países vizinhos, acompanhar, possivelmente por intermédio da CPLP, os movimentos do CEDEAD.
- Em relação a Cabo Verde, pela sua localização, poder-se-ia pensar em uma comparação específica envolvendo a Petrobrás e as empresas estatais petrolíferas de Angola e, possivelmente, da Nigéria, visando a construção de uma refinaria de petróleo para atender à zona.
- Em relação aos países do Norte da África, um eixo de comércio promissor, há todo um trabalho a fazer no campo do desagravamento de barreiras, podendo-se prever uma certa atuação do Mercosul, tal como ocorre em relação à África Austral.
- Torna-se conveniente que os setores econômico-financeiros venham a conhecer melhor, com o apoio do Itamaraty, as facilidades e dificuldades de se relacionar com países africanos,

conhecer o papel das instituições regionais, fator não excludente, e o peso das relações privilegiadas com a EU.

- No vasto campo do comércio, em que os interessados têm a obrigação de saber o que pretendem, caberia, para uso interno, elaborar estudos relativos ao comércio crescente nas nações do hemisfério norte em relação aos países africanos, mormente por parte dos EUA, a fim de evidenciar uma tendência que, quando a tomada pelo Brasil é severamente criticada, no sentido que o Brasil deveria apenas potencializar as relações comerciais com os países do norte; as relações sul-sul, pragmáticas, e não ideológicas, como se pretende fazer pensar, não são excludentes às vias tradicionais do comércio.
- No campo das relações econômico-financeiras cabe equacionar e desenvolver operações triangulares com benefício para os parceiros localizados em África, América do Sul e, em países do norte, nomeadamente a EU.
- As relações preconizadas no âmbito do regionalismo e do inter regionalismo devem ser entendidas como práticas em conjunto com o bilateralismo e o multilateralismo.
- Cabe uma palavra para a CPLP, uma instituição viável e até necessária, mas que necessita de uma reformulação, desde que haja vontade política dos estados membros; creio que possa ser interessante por em evidência problemas estruturais da organização.

Principais Conclusões e Recomendações[7]

"Tendo em consideração a experiência da CPLP nos últimos dez anos, é de salientar o balanço positivo no campo da concertação político-diplomática, nomeadamente em momentos particulares como a crise na Guiné-Bissau e todo o processo que levou à independência de Timor Leste.

De referir, porém, a fragilidade institucional da CPLP, que explica parcialmente a sua débil afirmação, tanto no panorama internacional como em cada um dos Estados membros.

[7] **Seminário *A CPLP como Componente do Multilateralismo Eficaz,*** organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais - IEEI, Lisboa, no dia 10 de Maio de 2006.

Igualmente de salientar é o défice de intervenção da CPLP no domínio da cooperação entre os Estados membros, fruto da escassez de recursos financeiros e da fragilidade institucional do seu secretariado.

Outra lacuna é a quase inexistência e projetos de promoção e difusão da língua portuguesa. Esta lacuna deve-se, por um lado, à ausência de meios financeiros adjudicados a este objetivo, mas também, por outro lado, à falta de definições claras relativamente à sua prossecução. Assim, deve ser aprofundada a relação entre língua e desenvolvimento, particularmente nos aspectos que permitam uma mais fácil cooperação entre as instituições e os cidadãos dos Estados membros em projetos recíprocos.

Com base neste balanço, os participantes no seminário *A CPLP como componente do multilateralismo eficaz,* que decorreu em Lisboa, no dia 10 de maio de 2006, fazem as seguintes recomendações:

1. A Conferência de Chefes de Estado e de Governo deverá emitir uma declaração reafirmando o seu compromisso em relação aos valores comuns que informam a Comunidade, designadamente a paz, o respeito pelos princípios democráticos, os direitos do Homem, o Estado de Direito e a justiça social. Foi enfatizada a importância de apresentar como um valor específico da CPLP a diversidade - existente tanto entre os seus membros como no interior de cada Estado - que deve não só ser respeitada como valorizada. Aqui, destaca-se particularmente o papel das comunidades e a preservação dos direitos dos emigrantes.

2. A Conferência deverá igualmente destacar a importância da concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, que contribui para o reforço da sua presença nos fora internacionais. Neste sentido, a ação da CPLP deverá ter uma relação estreita com as agendas das instituições multilaterais, designadamente as Nações Unidas, a União Européia e as demais organizações regionais, com destaque à União Africana, à CEDEAO, à CEEAC, à SADC, à OEA e ao Mercosul e às outras instituições a que pertencem os países-membros.

3. Neste domínio, foi salientado que um dos objetivos prioritários da concertação político-diplomática deve ser a contribuição para a resolução de situações de crise nos Estados membros - e foi feita referência concreta à situação atual na Guiné-Bissau, em São Tomé e Príncipe e em Timor Leste.

4. O princípio da igualdade entre os Estados membros faz parte integrante da Comunidade. A diminuição da duração do mandado da Presidência da CPLP de dois para um ano, permitirá uma mais rápida

rotatividade entre os Estados-membros. Nestas circunstâncias, poderá ser re-equacionada a periodicidade da Conferência de Chefes de Estado e de Governo, de bianual para anual (neste caso, não coincidindo com a reunião do Conselho de Ministros).

5. O reforço do cargo de Secretário Executivo (cuja designação poderá mudar para Secretário-Geral), que deverá ter um mandado de 4 anos, renovável uma vez, com estatuto equivalente ao de Ministro e direito de iniciativa, correspondendo a uma personalidade escolhida por consenso entre os Estados membros e com prestígio e peso na cena internacional.

6. Na sua ação, o Secretário Executivo deverá poder contar com uma assessoria específica de análise da situação política e de segurança dos Estados-membros, de forma a permitir uma maior eficácia em termos de capacidade de alerta precoce e de prevenção de conflitos.

7. O mandato do Secretário Executivo Adjunto (ou de Diretor-Geral), não deveria coincidir com o do Secretário Executivo, para permitir uma melhor continuidade da ação diretiva, mas teria a mesma duração.

8. Reforço do Secretariado, dotando-o de um orçamento de funcionamento suficiente e de quadros técnicos capazes de:

- Suportarem o desenvolvimento da ação internacional da CPLP;
- Apoiarem a preparação e avaliação de projetos de cooperação solicitados e propostos aos Estados membros, tanto apresentados ao Fundo Especial da CPLP como aos doadores internacionais;
- desenvolver as atividades necessárias para o relançamento do Instituto Internacional de Língua Portuguesa, recentemente integrado no Secretariado da CPLP.

9. A Conferência deverá instruir o secretariado da CPLP para, no âmbito da cooperação, definir um programa de ação plurianual que permita uma maior clarificação das atividades e projetos a desenvolver, tendo como ponto de referência os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com particular destaque para os domínios da luta contra a pobreza, da parceria global para o desenvolvimento e da sociedade de informação.

10. Neste sentido, a CPLP deverá promover o estudo das áreas específicas em que a intervenção da Comunidade possa representar um valor acrescentado.

11. Reforço do Fundo Especial da CPLP, na base de contribuições voluntárias dos Estados-membros e com o objetivo de financiar e de apoiar a preparação de projetos de ajuda humanitária e de cooperação para o

desenvolvimento, incluindo projetos no âmbito do programa indicativo regional PALOP do Fundo Europeu de Desenvolvimento e a procura de fontes adicionais de financiamento nas instituições multilaterais, países e outros doadores e financiadores.

12. Elaboração de um Relatório CPLP anual, sobre a evolução das questões multilaterais de interesse comum, nos domínios político, econômico, social e cultural. Este relatório deveria ter um anexo estatístico com os principais indicadores de desenvolvimento dos Estados-membros da CPLP. Este relatório proporcionará à CPLP uma maior afirmação e visibilidade, tanto internamente aos Estados-membros como na cena internacional.

13. De forma a permitir uma maior difusão de informação e de conhecimento mútuo, foi referida a importância de melhorar substancialmente a página da Web.

- Foi criado um Grupo de Trabalho com o objetivo de preparar um documento para discussão e aprovação de um Conselho de Relações Internacionais da CPLP, constituído por participantes de todos os Estados-membros;
- O Conselho de Relações Internacionais da CPLP será um *think-tank,* formado originalmente por individualidades dos vários países-membros. Terá como objetivo essencial o debate das agendas nacionais, regionais e internacionais dos Estados, incluindo propostas de ação para a Comunidade e a produção de textos analíticos e recomendações (a serem apresentados por altura das reuniões da Conferência dos chefes de Estado e Governo ou/e do Conselho de Ministros da CPLP)."
- Evidenciar as propostas do seminário realizado em Lisboa, em maio de 2006, convocado pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), que contou com a presença e participação ativa dos membros do secretariado da CPLP e dos representantes dos países que integram essa organização; evidencie-se como é natural, uma total convergência na defesa e propagação da língua comum, o português e divergências face a uma cultura principal - no sentido do projeto de francofonia -, pondo-se em evidência a diversidade de culturas dos países-membros que "(...) deve não só ser respeitada como valorizada". Este tópico freqüentemente evidenciado, principalmente por parte dos africanos, foi tratado na reunião

de Lisboa -, com realismo, reafirmando-se o princípio da diversidade cultural na CPLP. Uma idéia central e importante para o desenvolvimento da língua portuguesa seria, por exemplo, a motivação das universidades desses oito países de criar *thesauros* em língua portuguesa relativos aos mais variantes campos do saber, uma iniciativa que já ocorre no campo da medicina, com a publicação de Ata Anatômica.

- Em relação ao vasto e tradicional campo da cooperação recomenda-se seu aprofundamento e duplicação. No campo específico da cooperação intelectual, caberia elaborar um livro branco do audiovisual, evidenciando o estudo e implantação de meios de divulgação nos oito países de língua portuguesa; podem-se até produzir bons conteúdos mas sem um suporte para a sua difusão efetiva, as limitações acabam por se impor dificultando as potencialidades da cooperação e difusão de conteúdos da produção intelectual.
- Tendo em vista que estamos numa reunião envolvendo diplomatas e acadêmicos caberia incentivar os meios acadêmicos e não só, na produção e divulgação de estudos e análises, onde se evidencie, não só o interesse, como as vantagens, que as nações comerciantes do hemisfério norte, têm em relação ao continente africano; este esforço seria benéfico com o objetivo de contrapor e esclarecer as eternas críticas que se fazem à diplomacia brasileira de insistir na potencialização das relações diplomáticas com o continente africano; estas críticas, deslocadas no tempo e de natureza ideológica, podem paulatinamente, ser ultrapassadas, pelo menos parcialmente.

Segurança Internacional e Proliferação Nuclear

Sergio de Queiroz Duarte

O arcabouço institucional de que dispõe a comunidade internacional para manutenção da paz e da segurança vem sofrendo graves abalos nos anos recentes. Como se não bastassem os percalços anteriormente experimentados pelo sistema multilateral de tratamento de problemas que afetam a toda a humanidade, como a falta de adesão universal ao Protocolo de Quioto, ao Tribunal Penal Internacional e ao Tratado Abrangente de Proscrição de Ensaios Nucleares, por exemplo, em 2005 a comunidade das nações perdeu nova oportunidade de dar continuidade prática aos progressos conceituais alcançados pouco antes no campo do desarmamento e da não-proliferação nuclear. Nas Conferências qüinqüenais de exame realizadas em 1995 e 2000, os Estados-parte do Tratado de Não-proliferação de Armas Nucleares (TNP) haviam acordado, primeiro, a extensão indefinida do instrumento em troca de um conjunto de princípios e objetivos e em seguida, uma série de medidas concretas, conhecidas como "13 passos práticos" para o desarmamento e a não-proliferação. Na Conferência de 2005, no entanto, aqueles avanços foram praticamente anulados, ou pelo menos relegados ao esquecimento, com a falta de interesse dos países nuclearmente armados não só de promover a implementação dos "13 passos", mas de até mesmo reconhecer a validade de compromissos assumidos cinco anos antes. Por sua vez, diversos países não nucleares afirmaram lamentar haver permitido, em 1995, a extensão indefinida do TNP, sem ter extraído em troca compromissos mais firmes de parte dos nuclearmente armados. Ainda em 2005 verificou-se a impossibilidade de incluir na Declaração da Cúpula do Milênio qualquer menção ao desarmamento nuclear.

Conforme assinalou o Relatório intitulado "Armas do Terror" elaborado pela Comissão presidida pelo Dr. Hans Blix, (cujo nome oficial

é Comissão sobre Armas de destruição em Massa) "a maioria dos Estados continua a apoiar primordialmente a cooperação baseada na negociação de tratados, combinada com ações práticas no seio das organizações internacionais". No entanto, o clima de intransigência e desconfiança nos foros internacionais sobre segurança e desarmamento prevalece até hoje e tem impedido progressos no sentido de estabelecer um regime saudável de controle de armamentos que favoreça o aperfeiçoamento da estrutura de segurança internacional. Como diz ainda o Relatório Blix, "apesar do fim da Guerra Fria, a última década conheceu mais reveses do que êxitos". A proliferação de armas nucleares prossegue desenfreadamente. Enquanto os países nucleares continuam a basear suas doutrinas militares na possibilidade de uso da arma atômica e a aperfeiçoar a capacidade destruidora de seus engenhos explosivos e a precisão de seus vetores, a comunidade internacional assiste a um processo gradual de reconhecimento da legitimidade da posse de armas nucleares por Estados não pertencentes ao TNP, a par do surgimento de preocupantes desafios ao Tratado por parte de signatários não-nucleares. Em vista dessa situação, o Diretor-Geral da Agência Internacional de Energia Atômica declarou, em maio último, que "a humanidade chegou a uma encruzilhada. Ou começamos a distanciar-nos da segurança baseada nas armas nucleares, ou teremos de nos resignar à predição formulada nos anos 60 pelo Presidente John Kennedy, de um mundo com 20 a 30 potências nuclearmente armadas". Estou certo de não ser o único a acreditar que o Dr. Mohammed El-Baradei esteja coberto de razão.

Por sua vez, o sistema de segurança internacional idealizado na Carta das Nações Unidas parece haver encontrado os limites de sua eficácia. Nas décadas da Guerra Fria o Conselho de Segurança, principal órgão encarregado da manutenção da paz e segurança internacionais se via ocasionalmente paralisado não apenas pela hostilidade entre as duas superpotências, consubstanciada no abuso do veto, mas também pela divisão do mundo em dois campos antagônicos, entre os quais gravitava o chamado "Terceiro Mundo". Diga-se de passagem que a expressão, como sabemos, nada tinha de depreciativa em sua origem, embora hoje seja sinônimo de atraso e dependência. Mas para voltar ao tema desta palestra, após o término da Guerra Fria, quando se acreditou iniciar-se uma era de mais amplo entendimento e cooperação entre as nações, cada vez mais a Organização das Nações Unidas tem sido colocada à margem das grandes questões que afetam a segurança internacional, quando não tem servido

simplesmente para legitimar ações unilaterais ou de interesse de um pequeno número de Estados poderosos. Decisões tomadas em círculos restritos dos membros permanentes do Conselho de Segurança tomam caráter normativo, sem consulta ao restante da comunidade internacional. Por esse motivo ganhou força nos últimos anos o debate sobre a reforma da organização, que contemplaria não apenas a expansão da composição do Conselho mas também uma revisão da competência e atribuições da Assembléia Geral. Essas idéias, no entanto, esbarram ao mesmo tempo na intransigência dos membros permanentes, que não desejam abrir mão de suas prerrogativas exclusivas, e também em fortes rivalidades regionais. Ambos os fatores têm inviabilizado até o momento as tentativas de reformar esse órgão essencial de maneira a conferir-lhe maior representatividade, reforçando assim a legitimidade e autoridade de suas decisões.

Diversos analistas da cena internacional têm apontado a inadequação da estrutura existente e a necessidade de sua substituição por um sistema mais eficaz de segurança coletiva, capaz de assegurar a manutenção da paz e segurança sem fazer concessões a hegemonias individuais ou regionais e sem permitir ingerência indevida nos assuntos internos dos Estados. Essa é, afinal de contas, a principal missão das Nações Unidas.

Ao lado da própria Carta das Nações Unidas, o Tratado de Não-proliferação de Armas Nucleares é outra peça central dessa estrutura. A adesão quase universal a esse instrumento se deve a um entendimento básico: em troca da renúncia à aquisição de armas atômicas, os países não nucleares esperam que os nuclearmente armados cumpram o compromisso de trabalhar de boa fé para a realização do desarmamento em data breve. Após pouco mais de trinta e cinco anos de vigência do Tratado, porém, o panorama é de crescente frustração. Para citar novamente o relatório da Comissão Blix, "Na Conferência [de Exame do TNP] de 2005 não houve disposição para cooperar". O fracasso dessa Conferência mostra que as Partes, tanto as nuclearmente armadas quanto as demais, não estão satisfeitas com a observância das obrigações contidas no instrumento. Pode-se afirmar que há consenso sobre a necessidade de estrito cumprimento das obrigações contidas o TNP, mas permanecem profundas divergências quanto à maneira de lograr esse objetivo. A ênfase cada vez menor atribuída ao desarmamento nuclear pelos possuidores dessas armas acentua a decepção da comunidade internacional e estimula uma perigosa falta de confiança nos arranjos internacionais vigentes nesse campo.

Durante as décadas da Guerra Fria, as divergências se atenuavam na medida em que o maior ou menor grau de aproximação com uma ou outra das duas superpotências condicionava as políticas da maioria dos países em matéria de desarmamento e controle de armamentos. Nos anos imediatamente posteriores ao colapso da União Soviética, no entanto, vem crescendo na comunidade internacional a convicção de que aqueles arranjos já não respondem à realidade política posterior à Guerra Fria, quando os países se viram obrigados a rever suas percepções de segurança num mundo que repentinamente se tornara unipolar.

Prover à segurança nacional é um dos deveres primordiais de qualquer Estado. Ao longo de sua história, os países procuraram justificar a aquisição de armas cada vez mais poderosas, inclusive as de destruição em massa e a própria arma nuclear, em termos da defesa de sua integridade diante de ameaças externas, reais ou percebidas. Depois que os Estados Unidos desenvolveram e utilizaram pela primeira vez a bomba atômica, a superpotência rival afirmou sua própria capacidade nuclear bélica, e três outros países - o Reino Unido, a França e a China - acreditaram necessário emulá-los, desenvolvendo também arsenais nucleares e seus vetores com objetivos de segurança, de prestígio ou de ambas as coisas. São esses os cinco Estados reconhecidos pelo TNP como possuidores de armas nucleares, com direitos e obrigações específicos e diferenciados em relação às demais Partes do instrumento. São eles também, e não por mera coincidência, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, que dispõem do poder de veto. Todos os cinco afirmam que suas armas nucleares são fator de estabilidade e as consideram necessárias, ao menos no futuro previsível, a fim de dissuadir potenciais agressões externas. Argumentam também que é preciso conservar seu armamento em condições de uso, para fazer face a situações imprevistas, já que é impossível prever o futuro. Com exceção da China, não excluem a possibilidade de serem os primeiros a empregá-las. Por meio do TNP, esses cinco países procuram também impedir que outros Estados contemplem a aquisição de meios semelhantes de dissuasão, e parecem interpretar o Tratado primordialmente como legitimador de sua posse exclusiva de tais armas.

A Índia e o Paquistão, que não aderiram ao TNP, realizaram com êxito ensaios com explosivos nucleares e desenvolveram arsenais atômicos. Sabe-se que Israel, que tampouco é signatário do Tratado, também obteve armas nucleares, embora siga a política de não confirmar nem negar sua posse. A evolução das atitudes da comunidade internacional em relação a

esses três países parece sugerir que deve haver alguma vantagem no exercício da opção nuclear bélica. Mais adiante comentarei as conseqüências dessa situação. Basta dizer, por enquanto, que ela gerou, e continua a gerar, insegurança na comunidade internacional como um todo, além de alimentar desconfianças e recriminações entre as Partes do TNP.

Assim como sucede com o TNP, também se encontra abalada a confiança no multilateralismo como princípio fundamental na manutenção da paz e da segurança. Por mais poderosa que seja, nenhuma nação ou grupo restrito de nações será capaz, por si só, de assegurar a estabilidade e a consecução de uma ordem mundial baseada na cooperação, e não na confrontação, o que constitui um requisito essencial para a paz e segurança duradouras para todos. Os membros responsáveis da comunidade internacional devem agir com energia a fim de impedir uma situação na qual o relacionamento entre as nações se torne cativo dos caprichos de um punhado de Estados aguerridos, ao invés de sujeitar-se a um *corpus* coerente de direito internacional aceito e respeitado por todos. Na atual atmosfera, os tratados internacionais nos campos do desarmamento, do direito humanitário e da proteção ambiental parecem haver entrado para a lista das espécies em extinção.

Vejamos alguns dos principais desafios ao regime internacional de controle do armamento nuclear surgidos nos anos recentes. Em meados da última década do século XX, a comunidade internacional julgou necessário expressar profunda preocupação pela realização de testes de explosivos nucleares por parte da Índia. Resoluções condenatórias foram adotadas na Assembléia Geral das Nações Unidas e na Conferência Geral da Agência Internacional de Energia Atômica. Assim, há cerca de dez anos atrás, a atitude indiana foi considerada nociva ao regime de não-proliferação nuclear e prejudicial à segurança internacional. A decisão paquistanesa de dotar-se também de capacidade nuclear bélica, pouco depois, robusteceu, na época, essa percepção. Hoje, no entanto, apenas dez anos depois, a Índia passa a ser reconhecida, na prática, como legítima possuidora de armas nucleares: no Congresso dos Estados Unidos o Executivo busca aprovação de um acordo segundo o qual aquele país poderá adquirir reatores, equipamento e material físsil para geração de energia, conservando a capacidade de produzir armas nucleares. Assim, em troca de seu reconhecimento como Estado nuclear *de facto*, fora do âmbito do TNP, a Índia proporcionará importantes oportunidades de negócio para as indústrias nucleares dos países mais avançados. Não sendo

signatária do TNP, e portanto não estando sujeita a qualquer limitação, poderá também prosseguir seus programas bélicos.

A reação da comunidade internacional tem sido discreta, em parte porque nada é possível fazer a respeito. Pode-se argumentar que seu reconhecimento como país nuclear "responsável" traz a Índia mais para perto do âmbito do TNP, ao assimilar seu *status* ao dos cinco países militarmente nucleares membros do Tratado, que estão obrigados a não fornecer ou ajudar os não nucleares a adquirir tais armas. Ao que se sabe, no entanto, Nova Delhi sempre agiu de uma forma que não deixa dúvidas sobre seu interesse em impedir a proliferação por parte de outros Estados. A bênção conferida às armas nucleares indianas, no entanto, pode ter conseqüências altamente indesejáveis. Além do fato de fortalecer o *status* nuclear do Paquistão e de Israel, mesmo fora do Tratado, outros países podem sentir-se compreensivelmente frustrados ao perceberem que se tivessem emulado aqueles três, não aderindo ao TNP, sua capacidade negociadora seria hoje muito maior, para não falar da preservação da opção nuclear bélica num futuro "imprevisível". Como mencionei, na Conferência de 2005 muitos delegados de Estados não-nucleares lamentaram haver aceito em 1995 a extensão indefinida do Tratado, abrindo assim mão de uma alavanca negociadora em relação aos países nucleares. Não parece haver ainda o perigo de uma debandada, mas esse sentimento de frustração sem dúvida crescerá em conseqüência do acordo entre os Estados Unidos e a Índia, com óbvias repercussões negativas.

Os ensaios nucleares da Índia e do Paquistão em meados dos anos 90 estimularam alguns membros não-nucleares do Tratado a formar um grupo que se denominou "Coalizão da Nova Agenda", ou NAC, na sigla em inglês. O objetivo era propor uma nova abordagem para as questões de desarmamento e de não-proliferação nucleares, mediante o reconhecimento de que se trata de duas faces da mesma moeda e que o progresso numa direção deve ser acompanhado por progresso na outra. A NAC considerava a não-proliferação e o desarmamento nuclear como processos que se reforçariam mutuamente e que deveriam caminhar em paralelo, sem que um se tornasse condição para o outro. Essa visão levou à adoção, por consenso, dos "13 passos". Como vimos, no entanto, pouco depois alguns países nucleares passaram a exprimir dúvidas quanto a sua implementação e a distanciar-se dos acordos da Conferência de 2000. Está em curso um esforço de reflexão para revitalizar a NAC, com vistas à próxima Conferência de Exame do TNP, em 2010. Também tendo em

vista a Conferência de 2010, algumas organizações não-governamentais, com apoio de países membros do TNP, vêm procurando estimular a busca de consenso sobre a implementação do artigo VI do TNP, pelo qual os cinco Estados nucleares se comprometeram a esforçar-se para a realização do desarmamento nuclear. Iniciativas como essas merecem apoio geral.

Outro desafio com que se defronta a comunidade internacional é a universalização do TNP, que exigiria não apenas uma difícil decisão sobre o *status* da Índia e do Paquistão, mas também a solução do até aqui intratável problema do Oriente Médio. Ao menos em parte, o insucesso da Conferência de 2005 pode ser explicado pela ausência de progresso a respeito do conflito nessa região. Alguns países importantes dessa parte do mundo, que são também Parte do TNP, não se mostram dispostos a aderir ao Tratado Abrangente de Proscrição de Ensaios Nucleares, a menos que Israel se torne Parte tanto do TNP quanto do CTBT. Por sua vez, Tel-Aviv afirma que sua eventual adesão a ambos os instrumentos depende de uma melhora drástica das condições de segurança prevalecentes na região, algo que não parece ter quaisquer perspectivas no futuro próximo. Dessa forma, a idéia de implantação de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio não pode prosperar, tornando a universalização do TNP um sonho quase inatingível.

Outros problemas complicam o quadro internacional de nossos dias. O surgimento do terrorismo internacional como instrumento de extremismo político e as dificuldades de combater um inimigo sem rosto e sem localização geográfica definida produziram graves tensões na estrutura internacional de segurança e no regime de não-proliferação nuclear. A questão já não se resume a impedir o aparecimento de novos Estados dotados de armamento nuclear, mas de descobrir e frustrar a possibilidade de que até mesmo um artefato explosivo primitivo, ou uma fonte de radiação suficientemente poderosa, caia em mãos de terroristas para uso contra a população de qualquer nação. Um ataque desse porte contra alvos como os Estados Unidos ou a Europa Ocidental será trágico não somente para os diretamente atingidos, mas para toda a comunidade internacional. Os demais países poderão não sofrer dano físico, mas as relações internacionais em todas as esferas - política, econômica, cultural - ficarão irremediavelmente comprometidas. O mundo mudou depois do 11 de setembro, mas ainda é reconhecível. Um novo ataque de grandes proporções poderá torná-lo completamente irreconhecível. Não há carência de organizações internacionais, como as Nações Unidas, onde os esforços

de combate ao terrorismo podem ter prosseguimento, levando em conta diferentes peculiaridades e percepções. O uso das chamadas "coalizões de decididos" (*coalitions of the willing*) para tratar de problemas que afetam a todos poderá ter a indesejável conseqüência de estimular a desconfiança já existente em relação aos instrumentos multilaterais, debilitando-os ainda mais e prejudicando sua eficácia. Esse efeito nefasto nos afetaria a todos, inclusive àqueles que parecem já não confiar nas instituições internacionais multilaterais e prestigiam mecanismos de participação limitada. É necessário um trabalho conjunto para evitá-lo, na linha da argumentação do Secretário-Geral das Nações Unidas no documento intitulado "Um Mundo Mais Seguro: Uma Responsabilidade Compartilhada".

Ainda outros fatores nos convidam a refletir sobre a profundidade da crise atual nos campos afins da segurança internacional e do desarmamento e controle de armamentos. Pronunciamentos recentes de líderes e altos funcionários dos países militarmente nucleares suscitam grave preocupação, pois não deixam dúvida sobre a intenção desses governos de conservarem ativos seus arsenais nucleares pelo tempo que considerarem necessário, inclusive a opção de seu uso em qualquer circunstância. Por exemplo, o presidente da França, Jacques Chirac, declarou há pouco que "os líderes dos Estados que utilizarem meios terroristas, assim como aqueles que pretenderem utilizar, de uma forma ou de outra, armas de destruição em massa contra a França, devem compreender que estarão sujeitos a uma resposta firme e decidida de nossa parte. Essa resposta poderá ser convencional, mas poderá também ser de outra natureza".

O diretor da Administração de Segurança Nuclear dos Estados Unidos, Sr. Linton Brooks, declarou em março último: "Durante o futuro previsível, os Estados Unidos necessitarão conservar tanto suas forças nucleares quanto a capacidade de mantê-las e modernizá-las". E prosseguiu: "O fim da Guerra Fria não representou o fim da importância das armas nucleares. Não acredito, e nem me parece, que a abolição [dessas armas] possa ser verificável se viesse a ser negociada". Essa declaração coincidiu com o anúncio da realização de um ensaio nuclear subcrítico (isto é, inferior a 1 quiloton), presumivelmente para manter a confiabilidade de algumas das ogivas do arsenal norte-americano. O teste pode também ter tido relação com o desenvolvimento e fabricação de novos tipos de armas nucleares, tanto as de impacto profundo (*bunker busters*) quanto as chamadas "armas confiáveis de reposição" (*realidade replacement weapons*). Estas últimas, ao

que se informa, permaneceriam em condições de uso durante pelo menos 25 anos!

Menos recentemente, em 31 de julho de 2003, numa cerimônia no Instituto de Física Experimental, na Rússia, o presidente Vladimir Putin afirmou a um grupo de cientistas de seu país: "Nós permaneceremos sendo uma potência nuclear. Aceitamos muitas restrições legais quanto aos ensaios de armas atômicas. Mas isso não deve interferir no trabalho, nas pesquisas e nos estudos dos senhores. A Rússia continuará sendo uma superpotência nuclear". No mês de março último o presidente Putin foi ainda mais claro, em sua alocução anual ao país: "É prematuro falar no fim da corrida armamentista".

O Reino Unido se encontra em meio a um debate interno sobre o futuro de suas forças nucleares, mas não demonstra qualquer intenção de abolir sua capacidade de utilizá-las, ainda que em escala limitada. Pouco sabemos das atividades e intenções da China, mas é lícito presumir que esse país não se contentará com o nível atual de seu arsenal atômico, e que Pequim continuará a trabalhar no sentido de reduzir o que considera ser uma desvantagem estratégica em relação aos Estados Unidos e à Rússia.

As convicções em que se baseiam essas declarações, longe de favorecerem a paz e a segurança internacionais, suscitam grave preocupação quanto às reais intenções dos possuidores de armas nucleares. Elas mostram que apesar do compromisso contido no Artigo VI do TNP, de buscar negociações de boa fé sobre medidas eficazes para a cessação da corrida armamentista nuclear, aceito pelos Estados nucleares há quase quarenta anos, a corrida continua, sem dar mostras de esmorecimento. O objetivo já não é o de possuir maior número de megatons do que o adversário; trata-se hoje de uma competição qualitativa, em ritmo acelerado. O que se procura é maior confiabilidade e maior grau de precisão, o que torna o uso de armas nucleares uma possibilidade cada vez mais assustadora. Fala-se mesmo em armas nucleares "seguras" (*safe*), combinação de palavras tão contraditória quanto monstruosa. E enquanto aperfeiçoam cada vez mais seus arsenais, as duas principais potências nucleares afirmam estar reduzindo os estoques que possuem. Não é possível verificar a veracidade dessa afirmação, mas ao que tudo indica elas simplesmente retiram da prontidão uma parte do armamento obsoleto ou ultrapassado, mas não o inabilitam e muito menos o destróem. Inglaterra e França parecem haver tomado algumas medidas, tampouco verificáveis, tendentes à redução de seus arsenais, mas não parecem dispostas a abrir mão deles no futuro previsível.

Fatos também recentes desviaram as atenções da opinião pública mundial para as preocupações decorrentes do programa nuclear da República Popular da Coréia e para as dúvidas que cercam o programa iraniano. No primeiro caso, as Nações Unidas se vêem impotentes para ocupar-se do tema, confiado há anos a um grupo de seis países, sem progressos visíveis. A possibilidade de que a Coréia do Norte venha a dotar-se de armamento nuclear e vetores de longo alcance cria um potencial de desestabilização no Extremo Oriente, onde a China dispõe de armas nucleares e o Japão tem condições de desenvolver rapidamente um arsenal atômico substancial. Quanto ao Irã, a falta de transparência de suas atividades ao longo de vários anos tornou evidente a possibilidade de que um país não-nuclear membro do TNP seja capaz de adquirir, sem violar suas obrigações, todos os elementos técnicos e físicos para construir uma arma e em seguida denunciar o Tratado e tornar-se país nuclear *de facto*, não mais sujeito a suas proibições. Como Parte do TNP, o Irã tem obrigação de demonstrar claramente, acima de qualquer suspeita, que seu programa busca somente as aplicações pacíficas da energia nuclear, como é seu "direito inalienável" nos termos do Artigo IV. Enquanto houver dúvidas sobre as intenções iranianas, a comunidade internacional está correta ao exigir medidas que restaurem a confiança. Mas é essencial que o assunto seja resolvido por meios diplomáticos. Declarações e atitudes beligerantes somente aumentam as dificuldades e a possibilidade de conflito armado, cujo resultado seria provavelmente uma confrontação sem precedentes numa importante região da Terra, com grave prejuízo para a segurança de toda a comunidade internacional.

Por outro lado, exigir de um país não-nuclear o abandono de atividades permitidas pelo TNP sob o argumento de que elas podem, em tese, levar à produção de armas nucleares, causa justificada apreensão àqueles que possuem programas pacíficos relativamente avançados. Nenhum governo pode dar-se ao luxo de descurar do planejamento de longo prazo de suas necessidades energéticas. Muito provavelmente as reservas mundiais de combustíveis fósseis se esgotarão em alguns decênios. Muitos países não possuem jazidas de petróleo ou de gás, e em outros as possibilidades de geração de energia hidrelétrica já estão completamente utilizadas. As fontes orgânicas, eólicas ou solares não parecem capazes, por si sós, de proporcionar energia em volume suficiente para sustentar o progresso econômico e social, sobretudo no mundo em desenvolvimento. A solução óbvia é a diversificação das fontes energéticas, inclusive com a

generalização do uso da energia nuclear, uma vez resolvidos os problemas de segurança das usinas, de destinação dos rejeitos e da resistência à proliferação de armas. Aqueles que não desenvolvem capacidade doméstica de produção de energia nuclear terão de conformar-se em ser dependentes de fornecedores externos de tecnologia e combustível.

Em última análise, a questão central que se coloca em relação ao programa iraniano é a do direito dos países não-nucleares membros do TNP de desenvolver, ou não, programas domésticos que lhes permitam enriquecer urânio com finalidades pacíficas. Esse tema interessa de perto ao Brasil, que possui jazidas de urânio natural e é detentor de tecnologia própria e instalações para produzir urânio enriquecido em escala industrial. Além de cumpridor exemplar dos compromissos de não-proliferação que assumiu ao aderir ao Tratado de Tlatelolco e posteriormente ao próprio TNP, o Brasil não tem preocupações de segurança que nos façam contemplar a aquisição de armas nucleares. Isso está, aliás, vedado pela própria Constituição do país. Mas em nome da não-proliferação, os países nucleares, especialmente os ocidentais e alguns de seus aliados, advogam a imposição de limites ao direito inalienável de pesquisa, desenvolvimento e uso da energia nuclear para fins pacíficos por parte dos não-nucleares, apesar do fato de que esse direito está expressamente reconhecido no Artigo IV do TNP.

Nos últimos dois ou três anos surgiram propostas que visam ao controle da indústria civil nos países não-nucleares. O elemento comum a todas elas é a noção de "fornecimento assegurado" de material físsil para produção de energia aos países que renunciarem ao desenvolvimento de capacidade doméstica de enriquecimento de urânio. Segundo essas propostas, material seria fornecido por meio de um consórcio internacional de produtores ou por intermédio da Agência Internacional de Energia Atômica, (AIEA), que funcionaria com garantidora do arranjo. À primeira vista a idéia parece atraente, mas um exame mais detido revela graves inconvenientes.

Em primeiro lugar, há a questão de decidir que países seriam chamados a participar de um eventual consórcio de produtores. Ficariam os demais colocados numa espécie de categoria subalterna, em novo arranjo discriminatório? O enriquecimento se tornaria monopólio de um pequeno grupo, assim como ocorre com o armamento nuclear nos termos do TNP, privilégio exclusivo de cinco possuidores? Será possível evitar considerações e interesses políticos, tanto na formação do consórcio produtor quanto no

próprio fornecimento do combustível? Como impedir os mais poderosos de influir nas decisões do consórcio, ou nas da própria Agência, que não tem poderes supra-nacionais de coerção? Afinal, o mau exemplo dado pelos países militarmente nucleares no cumprimento das obrigações de desarmamento contidas no TNP não parece recomendá-los como parceiros confiáveis num arranjo como os das propostas existentes. Todas essas dúvidas precisam ser esclarecidas para que essas idéias possam ser devidamente examinadas.

Segundo o noticiário de imprensa, referindo-se recentemente à idéia de imposição de restrições a atividades de enriquecimento de urânio em países não possuidores de armas nucleares, o presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, declarou em Londres, em fins de maio último: "A questão do Irã não é singular, e sim uma amostra do que pode vir a ocorrer no futuro. Em nossa opinião, é preciso proteger os direitos do Irã nesse particular. Levantamos esse tema porque se comenta que o caso iraniano é na verdade um ensaio, e se houver êxito em proibir o Irã de executar atividades permitidas pelo Tratado de Não-proliferação, isso será estendido a todos os demais países [não-nucleares]".

Não há dúvida de que a proliferação de armas nucleares coloca em perigo a paz e a segurança internacional. Isso se aplica tanto à proliferação "horizontal", isto é, o aumento do número de países que venham a dispor desse armamento, quanto à proliferação "vertical", isto é, a expansão física e tecnológica dos arsenais já existentes. Para impedir ambos os aspectos, é preciso reforçar os mecanismos multilaterais de que dispõe a comunidade internacional, inclusive os sistemas de verificação da AIEA, para assegurar o efetivo cumprimento das obrigações contidas no TNP por parte de todos os seus membros, nucleares e não nucleares. É preciso também aperfeiçoar, e muito, o sistema internacional de manutenção da paz e da segurança. Mas é imperioso, ao mesmo tempo, progredir decisivamente no sentido do desarmamento nuclear. A mídia ocidental, orientada pelos possuidores de armas atômicas, faz pouca ou nenhuma menção à ameaça representada pelos arsenais já existentes em mãos de um reduzido número de países, que não descartam o seu uso mesmo contra países que não disponham dessas armas. Os possuidores são também os que mais se envolveram em guerras sangrentas e catastróficas nos séculos recentes. Toda a ênfase é colocada sobre os perigos de armas que ainda não existem, ou que poderiam vir a existir em determinadas circunstâncias - exatamente as circunstâncias que fazem com que os atuais possuidores

as considerem necessárias a sua própria segurança. É preciso reverter essa lógica, que em última análise justifica e perpetua a ameaça à paz e à segurança internacional representada pelo monopólio nuclear bélico e por seu contínuo aperfeiçoamento.

Permitam-me concluir citando mais uma vez o Diretor-Geral da AIEA e o Relatório da Comissão Blix. Em outra palestra recente, desta vez no centro de estudos sobre não-proliferação do Instituto Monterey, na Califórnia, Mohammed El-Baradei voltou a acentuar um tema constante em seus pronunciamentos nos últimos anos. O Diretor-Geral afirmou que o caminho para a não-proliferação passa pelo desarmamento nuclear. A exigência feita pelos possuidores de armas atômicas para que os demais países não as desenvolvam equivale, em suas palavras, a "aconselhar, com um cigarro na boca, a todos que deixem de fumar". É preciso, prosseguiu El-Baradei, que os países nucleares tomem medidas concretas para desfazer-se de seus arsenais ou pelo menos reduzi-los substancialmente. Qualquer outra atitude, disse ele, "é nada mais do que hipocrisia". Por sua vez, o Relatório da Comissão Blix assinala: "A maioria dos Estados (...) não aceita a perpetuação *de facto* de uma licença para que cinco - ou mais - Estados possuam armas nucleares, e resiste a medidas que ampliem a desigualdade existente entre possuidores e não-possuidores".

Já é tempo, concluo eu, de banir a hipocrisia e a inação do tratamento internacional dos temas segurança e desarmamento. Não é possível levar a sério os que pregam os perigos da proliferação de armas nucleares e ao mesmo tempo pretendem justificar sua posse exclusiva em defesa da própria segurança. É preciso compreender, de uma vez por todas, que a busca da segurança absoluta para poucos significa a insegurança absoluta para todos.

Metajogo do Poder e o Panorama Militar Internacional

GILBERTO DUPAS[1]

A partir deste início de século XXI passaram a imperar novas lógicas no poder global. Elas vinham se afirmando desde as décadas finais do século XX e implicam num novo tipo de jogo de poder que introduz imensos desafios na prática da política mundial, tendo características bem mais complexas que as que vigoravam durante a época da guerra-fria[2]. Vamos chamar essa nova realidade de *metajogo*[3]. No antigo esquema, o exercício da política era feito basicamente com a aplicação das regras em vigor; o *metajogo* introduz novos e múltiplos paradoxos: as regras não são mais relativamente estáveis, modificam-se no curso da partida, confundindo categorias, cenários, dramas e atores.

O sistema de jogo mundial envolve instituições (regras e tabuleiros) que regulam o exercício do poder e da dominação. Seus principais atores (peças) são os Estados, as corporações e os atores da sociedade civil. No pós-globalização, os Estados deixam de constituir-se nos atores mais relevantes da ação coletiva e não mais regulam sozinhos os sistemas de regras de jogo da ação política que definem e modificam os cenários das ações coletivas. O novo jogo despreza as fronteiras e é extremamente imprevisível. Para além das posturas hegemônicas, o Estado-nação perde poder e o *welfare state* deixa de vigorar. Com a liberalização das fronteiras surgem jogos suplementares, novos papéis e regras desconhecidas, bem

[1] **Gilberto Dupas** é presidente do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), coordenador-geral do Grupo de Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo e co-editor da revista Política Externa. É autor de vários livros entre os quais *Atores e Poderes na Nova Ordem Global* (Unesp), *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado* (Paz e Terra), *Ética e Poder na Sociedade da Informação* (Unesp) e *O Mito do Progresso* (Unesp).

[2] Vários dos conceitos utilizados neste ensaio estão amplamente desenvolvidos no meu livro "Atores e Poderes na Nova Ordem Global" (Unesp-2005).

[3] Entendemos aqui o termo *meta* no sentido de *aquilo que vai além, que transcende, que não mais pode ser explicado pelas regras do antigo jogo.* O termo *metajogo* foi utilizado pela primeira vez por Ulrich Beck.

como novas contradições e conflitos. Ulrich Beck propõe como metáfora aplicável a essa nova situação que as peças principais do antigo *jogo de damas* adquirem repentinamente a liberdade de movimentos permitida em um jogo especial de xadrez, utilizando movimentos inusitados, pulando outras peças e inventando elas mesmas seus novos papéis e recursos. Preferimos aqui uma outra imagem, trabalhando com a idéia de Gilles Deleuze sobre o *go*; ao explorar os dois tipos de existência – do homem de Estado e do guerreiro – ele se refere à comparação entre o xadrez e o *go*. Ainda que com muito mais mobilidade que o jogo de damas, o xadrez é, por excelência, um jogo de Estado; cada uma de suas peças possui qualidades intrínsecas e natureza interior, portanto são codificadas e dotadas de movimentos limitados. E toda tentativa de codificação é a marca explícita do mundo estatal e seus três instrumentos: a lei, o contrato e as instituições. "É sobre essas codificações que florescem nossas burocracias", diz Deleuze. Já no *go*, um jogo da *potência nômade*, seus peões não têm qualquer qualidade intrínseca que os impeçam de se movimentar livremente. Seus movimentos são dirigidos ao sabor da situação e não obedecem a nenhum código pré-estabelecido. Para Deleuze, *go* é pura estratégia, suas peças percorrem espaços livres; já o xadrez é semiologia, espaço da ordem. Trabalhemos, pois, com o *go* para melhor representar o novo metajogo global, no qual o papel criativo da potência nômade é perversamente apropriado pelas forças desestabilizantes do capital, visando desestruturar o espaço público. Alguns exemplos desses *graus de liberdade* afrontadores da ordem antiga: a Espanha decide julgar um ex-presidente chileno por crime contra a humanidade; os Estados Unidos inventam o conceito de guerra preventiva e invadem o Iraque à revelia da ONU (Organização das Nações Unidas); uma corporação transnacional tenta controlar sozinha o genoma da espécie humana; presidentes de empresas globais dependentes de *softwares* desenvolvidos na Índia tentam evitar que ela se envolva em guerra contra o Paquistão e complique as operações de seus sistemas.

O antigo jogo nacional-global era dominado por regras de direito internacional que partiam do pressuposto histórico de que os Estados poderiam fazer o que quisessem com os seus cidadãos dentro de suas fronteiras. Essas regras tendem a ser progressivamente contestadas. O conceito-fetiche de soberania é posto em xeque, abrindo mais espaço para temas de direitos do homem e intervenções humanitárias internacionais; a imunidade diplomática parece mais relativa. Quem decide hoje as regras a aplicar? A possibilidade de ação dos jogadores depende em grande parte

de sua autodefinição e de suas novas concepções sobre a política. Nesse novo contexto, o nacionalismo como conceito metodológico torna-se muito mais custoso e pode obstruir a visão prospectiva, impedindo que se descubram novas estratégias e recursos de poder. A primeira condição para desobstruir essa visão e ampliar os espaços do olhar é aceitar a realidade de que estamos definitivamente inseridos numa nova – e muitas vezes perversa – realidade global. Ela implica na assunção de uma visão cosmopolita do cidadão e das instituições públicas e privadas, que passam a integrar inevitavelmente – ainda que com ceticismo e realismo – a lógica global. É essa atitude realista que maximiza as possibilidades de ação dos jogadores do *metajogo* mundial. Revertendo o princípio marxista, é essa nova essência que determinará a consciência do futuro espaço de ação.

Nas alianças de geometria variável – intensamente cambiantes – vigorantes no *metajogo* global, o aliado de hoje pode ser o inimigo de amanhã. Ainda assim, há blocos de interesse definindo conflitos de fundo. Um desses conflitos opõe corporações multinacionais a movimentos sociais. As grandes corporações – com seu imenso poder – definem a direção dos vetores tecnológicos – e, portanto, o grau de empregabilidade da economia –, a distribuição mundial da produção e os produtos a serem fabricados ou considerados objetos de desejo. Com isso, elas ficam continuamente expostas às conseqüências negativas que se podem atribuir a esse enorme poder, a saber: a degradação ambiental, os efeitos da utilização de transgênicos e produtos químicos na alimentação, o desemprego e o crescimento da informalidade, a propaganda enganosa ou mentirosa etc. Outro conflito de fundo é o da economia global contra os Estados nacionais. O campo do capital é muito forte e não tem necessidade de se organizar num ator capitalista global para fazer jogar seu poder contra os Estados. O capital é aqui entendido como um conjunto de atores heterogêneos, não necessariamente coordenados (empresas isoladas, fluxos financeiros, organizações supranacionais – FMI, OMC, Banco Mundial) que, garantindo seu lugar dominante no tabuleiro, fazem pressão explícita ou sutil sobre os Estados, acelerando assim a dissolução do velho jogo referenciado no Estado-nacional. Por outro lado, o capital alia-se freqüentemente com seus Estados nacionais de origem buscando seu apoio para estender sua influência mundo afora. No caso dos países centrais, essa aliança entre capital e Estado é tão antiga quanto a existência dos próprios Estados, como bem exemplificaram as Companhias das Índias Ocidentais e Orientais, ainda nos primórdios do século XVI. Contemporaneamente,

essa aliança está mais forte do que nunca nos países centrais em seus acordos comerciais e nas suas diretivas ou pressões sobre as instituições internacionais. Isso não impede que até uma nação hegemônica como a norte-americana encontre-se, de repente, com um imenso déficit comercial presenteado ao país pela estratégia autônoma de fragmentação global da produção que suas grandes corporações adotaram para minimizar seus custos e melhorar seus lucros.

Quando se fala dos três atores principais do jogo global – capital, Estado e sociedade civil –, é preciso ter atenção quanto ao risco de se estar agrupando agregados sociológicos de natureza heterogênea. Na verdade, os atores não são nunca bem definidos nesse jogo: eles se delineiam através de alianças temporárias de geometria variável durante o próprio jogo, constituindo-se e organizando-se politicamente. Os recursos e margens de manobra desses atores são funções uns dos outros, dependendo de sua auto-interpretação, modo de expressão, mobilização e organização; e é no questionamento de sua própria identidade e de sua capacidade de ação que eles ganham ou perdem espaço. Devido à enorme assimetria de poder entre a capacidade estratégica do capital, dos Estados – especialmente os periféricos – e da sociedade civil, a constituição de contrapoderes ao capital estará sempre condicionada a uma quantidade extraordinária de fatores. Parceiros e adversários, eles são obrigados a concluir alianças e não podem vencer sozinhos. Mais uma vez o caso da invasão unilateral norte-americana ao Iraque é um bom exemplo. Viabilizada por um enorme poder militar e econômico, concretizou-se num imenso fracasso político. Assim como não se dispôs a partilhar as vantagens de uma eventual vitória política da ação guerreira, foi impossível aos Estados Unidos dividirem os ônus do fracasso.

As grandes corporações, principais atores da economia global, são extremamente eficazes e flexíveis no exercício do seu enorme poder, operando com sanções e recompensas. O poder de não investir é brandido como uma imensa ameaça. O que sanciona esse poder é o *princípio da não alternativa*. A economia neoliberal é o que há disponível para aqueles que quiserem fazer parte do mundo global. No entanto, a vulnerabilidade desse imenso poder reside na sua legitimação social. O metapoder da economia global é extensivo, difuso e não autorizado, já que não dispõe de legitimidade própria. Por essa razão ele fica vulnerável à violência, ao mesmo tempo em que depende dela. É preciso lembrar que poder e violência têm naturezas diferentes. A utilização continuada das formas de ameaça e sanção por

parte dos capitais e investimentos globais abre espaço para crises de legitimidade do próprio capital. O poder em longo prazo não pode prescindir de legitimidade; sua estabilidade repousa em grande parte sobre a evidência da aprovação social, caso contrário ela gera violência e anarquia. Daí decorre – ao menos nos países de tradição ocidental – o papel essencial das instituições democráticas, que não se constitui na legitimação geral do poder e da dominação dos mais fortes, mas na obtenção de um consenso que sancione o exercício do poder e da dominação em favor de uma governança que seja entendida como socialmente benéfica.

Globalização, nações e poder militar no início do século XXI

A busca de hegemonia[4] e de afirmação das nações e a luta pela liderança das grandes empresas em suas cadeias produtivas globais têm atualmente como fator determinante a capacidade de inovação tecnológica sobre a qual se articula e organiza a produção mundial em busca da composição mais eficiente dos fatores de produção global: trabalho, capital, conhecimento e recursos naturais.

A intensa aceleração da globalização dos mercados e a abertura dos grandes países da periferia a produtos e capitais internacionais, a partir dos anos 1980, coincidiram com a necessidade das corporações transnacionais de ampliarem seus mercados e sua produção de modo a operar com as maiores escalas e os menores custos possíveis. A manutenção da liderança tecnológica exigia geração de caixa cada vez maior para investimento em tecnologia de ponta. E as tecnologias da informação possibilitavam um fracionamento intenso da lógica de fabricação, em busca de facilidades de produção onde quer que estivessem, fossem elas proximidade dos mercados, mão-de-obra barata, flexibilidade das normas ambientais, economias fiscais ou *clusters* tecnológicos. O capitalismo global apossou-se por completo dos destinos da tecnologia, orientando-a exclusivamente para a criação de valor econômico. A liderança tecnológica passou basicamente a determinar os padrões gerais de acumulação. As conseqüências dessa autonomização da técnica com relação a valores éticos e normas morais definidos pela sociedade é um dos mais graves problemas com que tem de se confrontar este novo século.

[4] O conceito de hegemonia que aqui utilizo está detalhado na página 19.

Por outro lado, em todas as áreas da economia assiste-se a um violento processo de fusões e incorporações motivado pela nova lógica competitiva, que pressupõe saltos tecnológicos e busca de mercados cada vez mais globais. A nova lógica do poder mundial se assenta sobre competência e confrontação e baseia-se na combinação de uma série de mecanismos de poder nos campos militar, econômico, político, ideológico e cultural. O componente estratégico fundamental é o controle da tecnologia de ponta, dos recursos essenciais e da força de trabalho qualificada ou barata. A liderança tecnológica define a condição hegemônica dos capitais e dos Estados porque é através dela que são impostos os padrões gerais de reprodução e multiplicação da acumulação pelos ganhos tecnológicos. Se ela puder estar combinada com a disponibilidade de força de trabalho e de matérias-primas estratégicas, estará completada uma condição central para o exercício da hegemonia. É preciso recordar que as novas dimensões abertas pela computação e pela bioengenharia alteraram os fundamentos do conceito de apropriação dos recursos naturais. A desagregação e o processamento dos códigos genéticos revalorizou reservas biológicas como as da Amazônia e do sudeste do México, convertendo-as em valiosíssimas fontes de informação. O mesmo acontece com os minerais e as terras raras utilizados na produção de supercondutores e substâncias compostas.

A diversidade do mercado de trabalho internacional pode se converter em novo elemento para a superioridade do capital, através da utilização de novas tecnologias flexíveis e abertas. Para tanto, dadas as possibilidades de ampla fragmentação geográfica das cadeias produtivas permitidas pelas tecnologias da informação, é possível utilizar as grandes reservas de mão-de-obra barata existentes nos países da periferia sem ter de arcar com suas infinitas demandas de *welfare* e sua capacidade de gerar tensões sociais nos países centrais se esses tivessem que absorvê-las. Esses bolsões são mantidos nos países de origem, incorporando seu baixo valor adicionado àquela etapa de produção e recebendo os demais fatores (capital, tecnologia, materiais), cada vez mais móveis. Quanto aos recursos naturais, fonte básica de receitas de exportação dos países da periferia, eles estão submetidos a uma deterioração relativamente crescente de seu poder de troca em função da maior velocidade de incorporação tecnológica aos serviços e produtos industrializados. A tecnologia acabou transformando-se basicamente em expressão das relações de poder, já que a necessidade de inovação – que realimenta o ciclo da acumulação – exige a contínua ampliação da participação das grandes corporações nos mercados globais.

É por ela que se obtém o controle dos processos e dos fatores de produção e que se apropria e se concentra a riqueza mundial.

Os Estados Unidos, por seu espaço territorial, pelo poder econômico das transnacionais lá sediadas e pela função irradiadora do padrão cultural dominante, conseguiram colocar-se na vanguarda desse processo e, apesar da evolução de seus competidores, traçar as linhas dominantes na globalização das cadeias produtivas. As grandes empresas que têm sido vitoriosas na corrida rumo à disputa da liderança global de seus setores, embora não fabriquem em sua maioria "produtos" típicos das novas tecnologias, são aquelas que conseguem incorporar com mais eficácia essas inovações na maneira de fabricar e distribuir produtos tradicionais. As chamadas tecnologias da informação – que incluem computação e automação radicais, transmissão de dados em tempo real e internet – mais a engenharia genética e a biotecnologia, fazem o sucesso das indústrias farmacêutica e eletrônica, das empresas de *software* e de logística, e de tantos outros setores líderes de produtos e serviços globais. São essas corporações gigantes, cada vez mais concentradas e globalizadas, que por enquanto sustentam as taxas de acumulação do sistema capitalista.

A maneira menos insatisfatória de estimar o poder de um país ainda é o tamanho do seu PIB (produto interno bruto). Ele pode ser medido por três valores macroeconomicamente idênticos: a despesa, a produção e a renda. Pela ótica da despesa, ele agrega o consumo total das famílias e do governo, os investimentos públicos e os privados e a variação do saldo externo; pelo enfoque da produção, ele soma o valor dos produtos da agropecuária, da indústria e dos serviços; finalmente, pelo viés da renda ele mede os rendimentos do trabalho, os lucros do capital e as receitas do governo. Como se pode notar, o PIB engloba os comércios interno e externo de um país e sua competência para gerar reservas, sua capacidade de acumular ativos públicos e privados, seus gastos militares e com defesa, o tamanho do seu mercado interno etc. Trata-se, pois, de um indicador abrangente e bastante razoável para utilizarmos como comparação do peso relativo entre nações; o que não quer dizer, obviamente, que países com PIBs semelhantes tenham o mesmo poder.

No entanto, quando se trata de lidar com o potencial do mercado interno ou o "padrão de vida" das populações, outro índice utilizado comumente é o PIB medido em PPP (*purchase power parity*). Ele relativiza o poder de compra dos indivíduos a partir das diferenças expressivas nos preços relativos, de modo a poder estimar paridades entre diferentes países.

Por exemplo, se dois indivíduos moram em uma habitação de três cômodos e metragem semelhante, um deles nos arredores de Bombain (Índia) e o outro em Manhattan (Estados Unidos), supõe-se que – em termos relativos – eles tenham o mesmo "conforto". No entanto, o primeiro gasta cinco vezes menos em dólares que o segundo; e isso é levado em conta no cálculo do PPP. É o que explica por que o PIB *per capita* da Índia é de 640 dólares e, medido em PPP, chega a 3.139 dólares; em suma, justifica por que a população indiana sobrevive com renda tão baixa.

Pois bem, a partir dessas considerações pretendemos classificar os países em três categorias de poder (vide Quadros 1 e 2 no Anexo). A primeira será a das grandes nações ricas, que chamaremos de *países centrais*, por ocuparem o *core* do poder mundial (suposição que, preliminarmente, nos parece útil manter); elas têm mais de 1 trilhão de dólares de PIB e PPP[5] *per capita* superior a 18 mil dólares anuais. A segunda categoria, que chamaremos de *outros países centrais*, definimos como sendo formada pelos demais países ricos, com PPP também superior a 18 mil dólares, mas com PIBs entre 120 bilhões de dólares e 1 trilhão de dólares. Finalmente, designaremos as nações acima de certo porte, mas relativamente mais pobres (PPPs inferiores a 18 mil dólares anuais) – que tenham mais de 120 bilhões de dólares de PIB e população superior a 25 milhões de pessoas – como *grandes países periféricos*. Os outros países serão considerados *demais países periféricos*. Claro está que a escolha das faixas e números utilizados para balizar as classificações é uma alternativa entre muitas outras, até certo ponto arbitrária, mas que contém determinadas consistências e utilidades metodológicas. Pequenas alterações nessas faixas contemplariam outros países em nossas classificações, o que não importa muito para os argumentos e raciocínios que seguirão.

O que salta aos olhos no grupo de *grandes países centrais* é o peso dos Estados Unidos, *potência hegemônica* que gera, sozinha, 28% do PIB mundial. Em seguida aparece o Japão, mesmo após uma década de estagnação. Segue o núcleo básico da União Européia, formado por Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Espanha. Em conjunto, esses seis países somam outros 35% do PIB mundial. Se juntarmos os sete maiores países, chega-se à impressionante cifra de 63%, distribuindo-se os restantes 37% entre todas as 202 nações menores. Ressalta-se, desde já, a imensa assimetria na distribuição atual do "poder econômico" mundial. Esses sete maiores países ricos têm um PPP médio de 30 mil dólares anuais, bastante homogêneo, à exceção dos

Estados Unidos, que têm PPP de 39.676 dólares, e da Espanha, com PPP de 25.047 dólares.

Quanto aos *outros países centrais*, são quatorze países também ricos, com PPP médio muito semelhante aos *grandes países centrais*, exceção feita aos seguintes países: Noruega (38.454 dólares), Grécia (22.205 dólares), Coréia do Sul (20.499 dólares) e Portugal (19.629 dólares). Retirando-se o Canadá, a Coréia do Sul e a Austrália, trata-se das demais nações ricas da União Européia (antes da integração do leste). Finalmente, os *grandes países da periferia* assim o foram classificados porque, dada sua *massa crítica* representada pela concomitância de um PIB maior que 120 bilhões de dólares e uma população maior que 25 milhões, os consideramos parte da lógica global das grandes corporações. O mercado atual e potencial que representam os incluem, queiram ou não, nas decisões estratégicas daquelas corporações a respeito de seus produtos mundiais. Note-se nesse grupo: a relevância da China, com 1,3 bilhão de pessoas, 1,9 bilhão de dólares de PIB, mas PPP de apenas 5.896 dólares; a discretíssima posição ocupada pela Rússia por desintegração, com um PIB de apenas 581 bilhões de dólares e um PPP um pouco maior do que o brasileiro; quatro países em processos de transição econômica e política atípicos (China, Rússia, Polônia e Irã); as fortes quedas relativas de Argentina e Brasil que, após as violentas crises cambiais iniciadas em 1999 tiveram forte redução do seu PIB em dólares (que eram respectivamente 299 bilhões e 788 bilhões de dólares em 1998); e, finalmente, um PPP médio de 8.448 dólares com desvios mais intensos (de 12.974 dólares na Polônia para 3.139 dólares na Índia).

Ao observarmos, no entanto, as despesas militares mundiais, as questões de assimetria se exacerbam ainda mais. Uma análise desses gastos militares feitos em 2005 permite algumas considerações úteis (vide Quadro 3 no Anexo). Em primeiro lugar, apenas quinze países são responsáveis por 75% das despesas militares, sendo que os EUA sozinhos desembolsam 43% do total mundial, detendo 28% do PIB global. Entre os quinze maiores dispêndios - com exceção da Arábia Saudita - também os EUA é quem mais gasta proporcionalmente a seu PIB (4,1%), ficando mais de 50% acima da média deles. Interessante notar que o percentual de gastos militares norte-americanos sobre o PIB é quase o dobro do chinês. A própria União Européia, que em termos de PIB acumulado teria porte semelhante aos Estados Unidos, agrega uma despesa militar muito inferior, é desarticulada e depende da Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte) para envolvimentos maiores, em que os Estados Unidos têm assento e

dominância. Assim, em termos militares, constata-se uma hegemonia mundial norte-americana indiscutível e assim deverá permanecer por certo tempo. Os números explicam adequadamente a competência militar do país hegemônico de aventurar-se por mais de um cenário mundial de conflito sem depender praticamente de alianças formais.

Outra consideração importante a fazer sobre a relativização das assimetrias de poder tem a ver com o domínio completo do ciclo nuclear e a posse de arsenais atômicos. É evidente que essa condição - embora problemática e discutível sob o ponto de vista estratégico e ético - estabelece saltos relativos nos degraus do poder mundial para aqueles países que a obtêm, como aconteceu com China e Índia e, mais recentemente, com Coréia do Norte. Nas questões de poder advindo da posse de artefatos nucleares, são necessárias várias considerações. Em primeiro lugar, o desmantelamento do ex-império soviético liquidou com o sistema de equilíbrio de poder militar e nuclear da época da guerra fria. O exame do estoque mundial operacional de artefatos nucleares mostra uma realidade de poder complementar (vide Quadro 4 no Anexo). Se, de um lado, ele reafirma a supremacia norte-americana - que detém mais de 50% do total de artefatos nucleares do mundo - também evidencia uma anormal proeminência da Rússia. Ser o segundo maior poder nuclear do planeta (35% do estoque mundial e 75% dos artefatos nucleares retirando-se os do EUA) é uma desagradável situação que impõe aos russos muito mais ônus do que vantagens. Com um PIB semelhante ao do Brasil e do México, o pedaço mais relevante do antigo império soviético detém ainda 3.503 ogivas nucleares, tendo que arcar com o imenso custo de desativar quase metade delas até 2012 - a partir de compromissos decorrentes do Tratado de Não Proliferação (TNP) - e manter as restantes em segurança e atualizadas tecnologicamente. No entanto, qual a diferença efetiva de poder entre a Rússia e a França, por conta de ter a primeira mais de 10 vezes o número de artefatos que a segunda? Isso não só depende da qualidade e do número de lançadores (mísseis, submarinos, etc), como da contradição que encerra a lógica do poder nuclear: ele é um trunfo decisivo mais como ameaça potencial do que efetiva. Em suma, é um vetor de poder que vale mais como dissuasão do que como agressão, dadas as dramáticas conseqüências do seu uso. Estar, pois, no clube nuclear mundial altera – sem dúvida – o status de poder de uma nação; basta ver os casos de China e Índia, e os mais recentes da Coréia do Norte e do Irã. Mas, para além de considerações estratégicas compreensíveis, basta comparar o poder teórico

de Japão e Alemanha desnuclearizados com o do Paquistão ou da própria Coréia do Norte para entender a relatividade do tema na lógica do poder. Essas considerações obviamente nada têm a ver com a questão da busca do domínio do ciclo completo do enriquecimento de urânio, elemento essencial para a capacitação tecnológica competitiva, especialmente em função das restrições energéticas futuras.

HEGEMONIAS, ASSIMETRIAS ECONÔMICAS E O TERRORISMO COMO ALTERNATIVA EMERGENTE DE PODER

No enfoque de poder econômico, se medido pelo PIB, a predominância norte-americana é insofismável, especialmente quando nela englobamos as corporações transnacionais e o domínio tecnológico. Mas se encararmos as regiões e blocos econômicos, a assimetria se dilui entre os Estados Unidos (11,7 trilhões de dólares), a União Européia (12,8 trilhões de dólares) e a Ásia (10,2 trilhões de dólares). Ainda assim, Um bom exemplo são as fantasias sobre a China substituindo os Estados Unidos como potência hegemônica em duas décadas. Trata-se de uma hipótese sem muito sentido, no momento. Ainda que tudo continue a caminhar muito bem na complexa transição chinesa, se seu crescimento continuar na média fantástica de 8% ao ano, em vinte anos aquele país terá acumulado um PIB de 9,0 trilhões de dólares; no entanto, basta que os Estados Unidos mantenham até lá um crescimento de 2% anuais, e atingirão 17,4 trilhões de dólares (aproximadamente duas vezes mais que o chinês). Claro que, nessas circunstâncias, o peso da China na economia e no poder mundial teria se alterado substancialmente, tendo ela então um PIB quase duas vezes maior do que o do Japão de hoje. Ainda assim, nada a ameaçar de forma definitiva a hegemonia de médio prazo dos Estados Unidos.

Finalmente, outra questão que chama a atenção, além da brutal assimetria que caracteriza o atual poder mundial, é a sua tendência de crescimento. Se observarmos o Quadro 5 no Anexo, verificaremos que, desde 1977, o peso relativo (medido em PIBs) dos grandes países centrais em relação aos grandes países da periferia só cresceu. Isso não se deve necessariamente a um crescimento sistematicamente maior dos países ricos – que até, em determinados períodos, caminharam mais lentamente que os mais pobres – mas, especialmente, pelo efeito de percentuais de crescimento incidindo cumulativamente sobre montantes iniciais desiguais. Em suma, se 10% sobre 200 são 20, o mesmo percentual sobre 20 é

apenas 2. O que significa que, após um período de crescimento igual, um conjunto de países com 200 de PIB passou a 220, e um conjunto com 20 foi para apenas 22, aumentando sensivelmente a diferença de ambos os conjuntos em favor do maior. A resultante final é um aumento progressivo da concentração do poder econômico em mãos dos grandes países ricos.

No entanto, essa imensa assimetria de PIBs não impediu os brutais atentados aos centros simbólicos do poder norte-americano por um grupo pequeno de fanáticos contando com recursos muito limitados, assim como não garantiu o controle efetivo dos Estados Unidos no Iraque e não consegue inibir jovens *crackers* talentosos, operando em fundos de quintal e utilizando *laptops* convencionais a criarem e espalharem *vírus* que causam imensos distúrbios em *softwares* de uso global – tanto comerciais quanto domésticos –, acarretando falhas nos sistemas de segurança de governos hegemônicos e prejuízos de bilhões de dólares. Fica claro, pois, que concentração tão intensa de poder não significa – nem garante – necessariamente um exercício permanente de dominação.

Utilizo aqui o conceito de hegemonia, a partir de Antonio Gramsci e Giovanni Arrighi, como a liderança associada à capacidade de um Estado de se apresentar como portador de um interesse geral e ser assim percebido pelos outros, ainda que busque fundamentalmente seu próprio interesse. Portanto, a nação hegemônica é aquela que conduz o sistema de nações a uma direção desejada por ela mas, ao fazê-lo, consegue ser percebida como buscando um interesse sistêmico. Para tanto, as soluções oferecidas pela nação hegemônica devem criar contínuas condições de governabilidade mundial, respondendo à demanda das outras nações pressionadas por suas próprias tensões. Se isso nunca ocorrer, hegemonia transforma-se em tirania e só poderá ser mantida com grande coerção. O fato é que aparentemente o mundo global é atualmente muito complexo e cheio de contradições para manter situações imperiais e tirânicas por muito tempo. A conhecida metáfora de Joseph Nye nos sugere uma original dinâmica para a hegemônica mundial: o jogo de xadrez do poder global em três níveis. Ele fala de um jogo de xadrez tridimensional. No tabuleiro de cima está o poderio militar, ocupado quase que inteiramente pelos Estados Unidos, única potência mundial que pode fazer a guerra onde quiser e com seus próprios recursos. O tabuleiro do meio é do poderio econômico, com Estados Unidos, Europa e Japão ocupando 2/3 do PIB mundial e China correndo velozmente em busca do seu lugar. Finalmente, o tabuleiro inferior é o reino dos múltiplos atores sociais em nível local e internacional. Nele

estão organizações da sociedade civil, grandes e médias empresas, traficantes, pacifistas, terroristas, parte das mídias independentes, intelectuais e outras forças complexas, dinâmicas e razoavelmente autônomas. É nesse tabuleiro que as tecnologias da informação operam como disseminadoras de instrumentos de poder, tornando as distâncias menores e os riscos maiores. A idéia aqui é que, participando desse jogo tridimensional, a potência hegemônica pode perdê-lo se não olhar o segundo e o terceiro tabuleiros com muita atenção. É no terceiro tabuleiro – que não é dos poderes militar nem do econômico convencionais – que podem ocorrer lances decisivos para abalar a arrogância imperial. As tecnologias da informação, desenvolvidas nos dois primeiros tabuleiros, mas socializada pela própria lógica da globalização, garante a esses atores instrumentos poderosos que podem se voltar brutalmente contra seus criadores.

É preciso analisar com muito cuidado a radicalização da intolerância em todo o mundo a partir dos atentados terroristas aos Estados Unidos, da reação norte-americana e da decorrente deterioração da situação no Oriente Médio, coroada pela brutal guerra contra o Iraque. Trata-se de um elemento novo na análise da pós-modernidade, eventualmente destinado a estabelecer uma descontinuidade no comportamento dos ciclos históricos recentes. O terrorismo praticado em escala global acabou se constituindo em nova e importante força no metajogo de poder, e precisa ser investigado a fundo. Recorrendo mais uma vez a Jünger Habermas, toda doutrina religiosa se baseia em um cerne dogmático de crença. A modernidade traz à cena tal pluralidade de nações e tamanho crescimento em complexidade social e política que a exclusividade de reivindicações torna-se simplesmente insustentável. Para ele, a globalização dividiu a sociedade mundial em vencedores, beneficiários e perdedores.

Nessa nova visão de mundo altamente polarizada várias tendências espirituais buscam resistir à secularização da influência ocidental, o terrorismo pode ser entendido como efeito do trauma da modernização e do consumismo que se espalhou pelo mundo em uma velocidade patológica. Nesse contexto, portanto, o terrorismo global aparece como elemento traumático intrínseco à experiência moderna, cujo foco está sempre no futuro, na promessa, na esperança. Para Habermas, a razão, entendida com uma possibilidade de comunicação transparente e não manipuladora, poderia ajudar a curar os males da modernização, entre eles o fundamentalismo e o terrorismo. Em seu diálogo com Giovanna Borradori, ele afirma: "Do ponto de vista moral, não há desculpa para os

atos terroristas. Todo assassinato é em demasia". No entanto, ele lembra que o ocidente vive em sociedades pacíficas e prósperas que comportam uma grande violência *estrutural* à qual estamos razoavelmente acostumados: a desigualdade social, a miséria no abandono, a discriminação degradante e a marginalização. Nossas relações sociais são permeadas de violência e manipulação. O que é a propaganda, senão manipulação?

Após o fim do comunismo, a precária ordem mundial depende amplamente da solidez e da confiabilidade do poder americano, até mesmo no plano da lógica do discurso que apóia a retórica jurídica e diplomática no mundo inteiro; até mesmo quando os Estados Unidos violam a lei internacional, o fazem sem deixar de defendê-la. Daí porque, ao tentar desestabilizar essa superpotência que desempenha o papel de guardiã da ordem mundial reinante, o terror desestabiliza o mundo inteiro e os próprios conceitos e avaliações que deveriam nos levar a *compreender* e explicar o *11 de setembro*. Assim, quando se fere dois símbolos até então intocados do sistema vigente – os centros financeiro e militar – atinge-se o que legitima o sistema vigente. Dessa maneira, o *11 de setembro* parece ser um *acontecimento maior*. Derrida fala de um *processo auto-imunitário*, estranho comportamento pelo qual um ser vivo, de maneira quase suicida, trabalha para destruir sua própria proteção, para se imunizar contra sua própria imunidade. Os Estados Unidos ainda detêm, diante do mundo, um poder da auto-representação como unidade sistêmica final da força e da lei. A agressão da qual ele foi objeto – embora viesse *de fora* – concretamente aparece como *se fosse de dentro*, de forças que se utilizam de aviões, combustíveis e tecnologia *high tech* norte-americana para atacar alvos americanos. Esses *seqüestradores* incorporam dois suicídios simultâneos: o próprio e o daqueles que o acolheram, armaram e treinaram. Os Estados Unidos treinaram pessoas como Bin Laden criando as circunstâncias político-militares que favoreceram sua mudança de lealdade.

E isso pode ser tentado simplesmente de qualquer ponto da Terra, com uma despesa muito pequena e recursos mínimos. A tecnociência empalidece a distinção entre guerra e terrorismo. "Seremos capazes de fazer coisa muito pior amanhã, invisíveis, em silêncio, mais rapidamente e sem qualquer derramamento de sangue, atacando as redes de computadores e de informação de uma grande nação, da maior potência sobre a terra".

Afinal, o que é o terrorismo? Todo terrorista alega que está reagindo em legítima defesa a um terrorismo anterior da parte do Estado ou do *sistema*. Bem antes das maciças campanhas de bombardeio das duas últimas

guerras mundiais, ultimadas pela tragédia atômica de Hiroshima e Nagazaki, a intimidação das populações civis foi, durante séculos, recurso muito comum. Os terroristas foram enaltecidos como combatentes da liberdade na ocupação soviética do Afeganistão e na Argélia de 1954 a 1962. Em que ponto um terrorismo deixa de ser denunciado como tal para ser saudado como o único recurso que restou em uma luta legítima? Derrida se pergunta quem é mais terrorista: Estados Unidos, Israel, países ricos e potências coloniais ou imperialistas acusados de praticar terrorismo de Estado, ou Bin Laden e seu grupo fanático? A argumentação típica seria do gênero: "Estou recorrendo ao terrorismo como último recurso, porque o outro é mais terrorista do que eu; estou me defendendo, contra-atacando; o terrorista real, o pior, é aquele que me privou de todo outro meio de reagir antes de me apresentar, o primeiro agressor, como uma vítima". Afinal, as populações islâmicas têm sofrido uma marginalização e um empobrecimento cujo ritmo é proporcional ao crescimento demográfico. E termina com a questão central: pode-se, então, condenar *incondicionalmente*, como parece ser nosso dever fazer, o ataque de *11 de setembro*, ignorando as condições reais ou alegadas que o tornaram possível?

O terrorismo se afirma como uma alternativa de poder e começa a influir pesadamente na política, seja por acidente tático – como no caso da derrota de Aznar nas eleições espanholas –, seja por imposição de uma agenda, como na direção do governo George W. Bush no pós-*11 de setembro* e na garantia de sua reeleição. E estará cada vez mais legitimado por setores radicais e excluídos quanto mais cresça a convicção de que não há outros caminhos. O grande problema é que os atos de contestação ao sistema global e suas lógicas de dominação só têm encontrado espaços nas ações exógenas ao próprio sistema, negando-o e tentando violentá-lo. É o caso dos atos terroristas e das ações dos *crackers*. Caminhos críticos sólidos apresentando alternativas que o reformem "por dentro" não têm proliferado apesar da anunciada ampliação dos regimes de inspiração democrática mundo afora.

O fato é que, para além da necessidade óbvia de condenar o terrorismo como ato criminoso, seja de que inspiração for ou sob que disfarce apareça – e dentro dessa dimensão o ataque preventivo ao Iraque e várias ações de Israel da Palestina também podem ser classificados como tal –, tudo indica que esses atos apontam para uma nova força que veio para ficar e introduzir novos atores importantes no equilíbrio do poder mundial.

ANEXOS

QUADRO 1

GRANDES PAÍSES CENTRAIS

PIB > 1tri	PPP > 18.000/ano	
PAÍS	PIB (US$ bi)	PPP (US$)
Estados Unidos	11.712	39.676
Japão	4.623	29.251
Alemanha	2.741	28.303
Reino Unido	2.124	30.821
França	2.047	29.300
Itália	1.678	28.180
Espanha	1.040	25.047
TOTAL	25.965	63% do PIB Mundial

Dados referentes a 2004.
Fonte: World Bank Indicators, 2006.
Elaboração: Prof. Gilberto Dupas

OUTROS PAÍSES CENTRAIS

120 bi < PIB < 1 tri	PPP > 18.000/ano	
PAÍS	PIB (US$ bi)	PPP (US$)
Canadá	978	31.263
Coréia do Sul	680	20.499
Austrália	637	30.331
Holanda	579	31.789
Suíça	358	33.040
Bélgica	352	31.096
Suécia	346	29.541
Áustria	292	32.276
Noruega	250	38.454
Dinamarca	241	31.914
Grécia	205	22.205
Finlândia	186	29.951
Irlanda	182	38.827
Portugal	168	19.629
TOTAL	5.454	13% do PIB Mundial

QUADRO 2

GRANDES PAÍSES PERIFÉRICOS - 2004

PIB > 120 bi	Pop.> 25 mi	PPP < 18.000/ano
PAÍS	PIB (US$ bi)	PPP (US$)
China*	1.932	5.896
Índia	691	3.139
México	676	9.803
Brasil	604	8.195
Rússia	581	9.902
Turquia	303	7.753
Indonésia	258	3.609
Polônia	242	12.974
África do Sul	213	11.192
Irã	163	7.525
Tailândia	162	8.090
Argentina	153	13.298
	(12) Total: 5.978	14% do PIB Mundial

TODOS OS OUTROS 176 PAÍSES DA PERIFERIA:
US$ 3.863 bi
9% do PIB Mundial

Fonte: World Bank Indicators, 2006.
(*) Não inclui Hong Kong.
Elaboração: Prof. Gilberto Dupas

QUADRO 3

MAIORES GASTOS MILITARES – 2005
Em US$ bilhões

POSIÇÃO	PAÍS	VALOR	% do PIB*
1º	EUA	478,2	4,1
2º	Grã-Bretanha	48,3	2,3
3º	França	46,2	2,3
4º	Japão	42,1	0,9
5º	China	41,0	2,1
6º	Alemanha	33,2	1,2
7º	Itália	27,2	1,6
8º	Arábia Saudita	25,2	10,0
9º	Rússia	21,0	3,6
10º	Índia	20,4	3,0
11º	Coréia do Sul	16,4	2,4
12º	Canadá	10,6	1,1
13º	Austrália	10,5	1,6
14º	Espanha	9,9	1,0
15º	Israel	9,6	8,2
TOTAL DOS 15 MAIORES		839,8	2,6

TOTAL MUNDIAL

US$ 1,12 trilhão

(*) Dados do PIB para o de 2004.
Fonte: Instituto Internacional de Investigação da Paz em Estocolmo (SIPRI) e Banco Mundial.

QUADRO 4

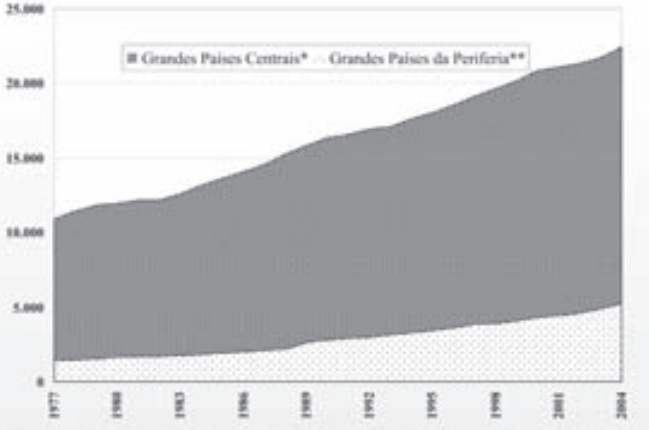
ESTOQUE DE ATIVOS DE ARTEFATOS NUCLEARES

País	Até 1990	2006	2012
Estados Unidos	9.680	5.235	1.700 a 2.200*
Rússia	10.996	3.503	1.700 a 2.200*
França	538	348	348
Inglaterra	260	185	185
China	250	200 a 400	construindo mais
Índia	?	40 a 50	construindo mais
Paquistão	?	30 a 50	acompanhando a Índia
Israel	100 a 200	200	?
Coréia do Norte	possivelmente 1 ou 2	até 10	possivelmente construindo mais
Irã	0	3 a 10 anos para a capacitação nuclear	

(*) Permitido pelo Tratado de Moscou.
Fontes: The Economist, Bulletin of the Atomic Scientists; International Institute for Strategic Studies; Stockholm International Peace Research Institute.

QUADRO 1

COMPARANDO PIBs
(Em US$ bi constantes – 2000)



(*) Grandes Países Centrais: Alemanha, Estados Unidos, Espanha, França, Itália, Japão e Reino Unido.
(**) Grandes Países Periféricos: África do Sul, Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, Irã, México, Polônia, Rússia, Tailândia e Turquia.

Fonte: World Economic Indicators, 2006.

Elaboração: Prof. Gilberto Dupas

Oriente Médio

Afonso Ouro Preto

Berço das três grandes religiões monoteístas, ponto de contato entre o Ocidente e o Oriente, área de conflito e também de síntese cultural, centro estratégico próximo às maiores riquezas petrolíferas do planeta, o Oriente Médio se mantém ainda hoje como a região, por excelência das confrontações e das crises modernas.

Após o termo da guerra fria, o Oriente Médio passou a constituir a mais importante área de conflito do mundo e de ameaça à paz global. Várias crises, simultaneamente, se desenvolvem ou se mantêm na região. Conflito entre Israel e nacionalismo palestino com o pano de fundo das confrontações Israel versus nacionalismos árabes, crise no Líbano com desdobramentos de intervenções e conflitos com Israel, guerra no Iraque, confrontações com o poder crescente do Irã.

Essas crises não deveriam ser examinadas como fenômenos separados ou estanques. Existem causas e efeitos no clima geral de crise do Oriente Médio. Caberia, assim, iniciar qualquer tentativa de análise, pela primeira grande crise de que decorrem, provavelmente, as demais confrontações da região (ainda que a causalidade nas crises do Oriente Médio não tenha sido aceita por todos os observadores).

Essa crise inicial seria o conflito, até hoje não resolvido, que opõe o Estado de Israel ao nacionalismo palestino e aos nacionalismos árabes.

Esse conflito, com múltiplos desdobramentos, que não se pretenderá descrever aqui minuciosamente, pode, de maneira sumária, ser examinado em dois níveis.

Trata-se, inicialmente, de um conflito por espaço-terra-entre duas comunidades. A Palestina (ainda que o nome não fosse então usado a não ser na Antiguidade greco-romana), até a primeira guerra mundial, submetida ao império otomano, passou para a soberania britânica sob forma de "Mandato". A área era povoada, então, por

população árabe mas o recém criado nacionalismo judaico a reclamava como a terra histórica de Israel. Com o Mandato britânico desenvolveu-se e cresceu a imigração hebraica cujo objetivo era criar um Estado judeu - existia uma promessa britânica de criar um "Lar Judeu". Essa imigração cresceu fortemente e ganhou uma nova legitimidade com o drama do genocídio nazista da segunda guerra mundial. Em maio de 1948 foi proclamado, pela comunidade internacional, o Estado de Israel.

O Estado de Israel cuja população se expandiu com uma crescente imigração israelita, entrou em choque com a população árabe da região. A disputa pelo território foi marcada por uma sucessão de êxitos militares israelenses nas guerras de 1948-1949, 1956, 1967 e 1973 invasões sucessivas do Líbano.

Por outro lado a confrontação por terra reveste-se igualmente de contornos religiosos na medida em que se trata, de um lado de Eretz-Israel, terra sagrada da tradição bíblica judaica e de outro, de Jerusalém "al Quds" terceira cidade santa do Islam.

O nacionalismo palestino frente à ocupação israelense, expressou-se pelo movimento "OLP" - Organização pela Libertação da Palestina. Vários partidos e movimentos participavam e participam da Organização. O principal deles foi o "El Fatah" cujo líder, Yasser Arafat, tornou-se o principal dirigente do movimento palestino.

A violência alastrou-se pelo território palestino com as acusações mútuas de terrorismo e de repressão. Em 1992, graças a pressão internacional, teve início um diálogo OLP - Estado de Israel. Em 1993-1994 em Oslo uma série de acordos, celebrados graças à mediação norueguesa, levaram, pela primeira vez, ao reconhecimento mútuo. A OLP reconhecia o Estado de Israel, cuja existência, nos seus programas, não havia sido considerada como legítima até então. Israel, por sua vez, reconhecia o nacionalismo palestino abrindo caminho para um futuro Estado palestino - cujas fronteiras, no entanto, estavam longe de estar determinadas. No entendimento palestino, essas fronteiras se limitariam às fronteiras de 1967.

Os acordos de Oslo abriram caminho para a criação da Autoridade Palestina, com base na cidade de Ramalah, sob a presidência de Yasser Arafat, na área ocupada da Palestina (após 1967) e com uma soberania fortemente limitada (em princípio ainda). Vale registrar que os movimentos religiosos palestinos, o mais importante dos quais já era o "Hamas" (fundado na década de oitenta), não participaram das negociações de Oslo

e não se tornaram membros da OLP. O Hamas não aceitou reconhecer Israel e defendeu a sua posição tradicional favorável a apenas um Estado na palestina onde conviveriam árabes e judeus (os descentes dos imigrantes anteriores à criação do Estado de Israel).

A atitude do Hamas leva a uma observação geral a respeito dos nacionalismos no Oriente Médio. Os nacionalismos árabes, nos vários Estados cuja independência se confirmou após a segunda guerra mundial, constituíam movimentos essencialmente ou prioritariamente laicos. O Al Fatah, o Bath sírio e iraquiano, o movimento "dos coronéis" no Egito representavam tentativas de criar Estados modernos que reproduziriam a modernidade do mundo europeu cuja superioridade, sobretudo técnica, tornara-se evidente com o fenômeno do colonialismo e do imperialismo.

Esses nacionalismos expressavam a ambição de classes médias de identificar-se com modelos ocidentais. A sua referência seria a reforma kemalista na Turquia onde tentou-se, com relativo êxito, descartar a tradição islâmica da sociedade e substituí-la por uma tentativa de reproduzir um modelo do Ocidente julgado tecnicamente superior. O próprio conceito de nacionalismo, aliás, é ocidental e só apareceu e consolidou-se no mundo árabe a partir do início do século XX. O partido Baath, por exemplo, foi fundado na Síria, por árabes cristãos.

No mundo árabe, após as sucessivas derrotas militares frente a Israel bem como com o desgaste de governos nacionalistas laicos, fortaleceu-se desde os anos noventa um novo nacionalismo: o religioso.

Partidos nacionalistas religiosos, às vezes antigos, como os Irmãos Muçulmanos do Egito, ganharam importância. Fundou-se o Hamas na Palestina, o Hezbollah no Líbano (após a invasão israelense de 1982). O movimento dos Irmãos Muçulmanos ganhou uma nova dimensão. O islamismo cresce na sociedade turca, oficialmente laica. Essa tendência refletia também o impacto da grande Revolução Islâmica Iraniana (fora do mundo árabe) de 1979. Verifica-se que as classes médias árabes, até recentemente parcialmente ocidentalizada, tendem a retornar a ideais islâmicos e o movimento atinge tanto as áreas de tradição xiita-amplas áreas do Iraque e do Líbano e alguns países do Golfo, além do Irã de cultura persa bem como o resto do mundo árabe, em geral, sunita.

Convém, aliás, lembrar que o papel crescente da religião na política, não constitui fenômeno restrito ao mundo árabe islâmico. Em Israel cresce a importância dos partidos religiosos (de direita ou de extrema direita). Esvaziam-se os partidos tradicionais que desempenharam um papel

essencial na criação do Estado hebreu como o Partido Trabalhista. Esse partido refletia os ideais e a cultura de uma classe média judaica originária da Europa Central e Ocidental, em geral, já laicizada. Em certos países ocidentais como os Estados Unidos, igualmente, cresce o peso da religião, por exemplo no eleitorado do Partido Republicano. A importância de grupos religiosos, em geral protestantes, com algum peso político, também adquire novas dimensões na América Latina. O final do século XX assistiu a um retorno da religião.

Por outro lado, manteve-se e agravou-se mesmo a violência endêmica nos chamados Territórios Ocupados ou seja a Palestina ocupada em 1967 bem como no território israelense, apesar dos acordos de Madrid e de Oslo. Essa violência sob forma de atentados e de operações de repressão deu lugar "Intififada" palestina (a primeira em 1987 e a segunda a partir de 2000) levante popular desarmado envolvendo jovens e crianças contra as forças israelenses. Como pano de fundo, vale registrar o apoio constante, crescente mesmo, a Israel por parte dos EUA, onde o tema se tornou questão quase prioritária de política exterior. A posição norte-americana, na região, fortaleceu-se com a queda do muro de Berlim e o fim da guerra fria. As tentativas de negociação por meio do quarteto "Estados Unidos, União Européia, Rússia Nações Unidas" que propuseram, em 2002, um "mapa do caminho" que levaria, por etapas, a uma situação de paz consolidada e de dois Estados-Israel e Palestina árabe, não tiveram êxito.

O nacionalismo palestino cresceu com o estabelecimento de colônias israelenses (settlements) nos Territórios Ocupados. A colonização, efetuada, em geral por grupos ultra-conservadores, era justificada com base em argumentos histórico-religiosos que assegurariam a posse desses territórios ao povo judeu.

Após o falecimento de Yasser Arafat em 2005 teve lugar a eleição de seu sucessor. Foi eleito Mohamed Abbas do mesmo movimento El Fatah que liderara Arafat. Tratava-se de movimento nacionalista laico e, em 2005, considerado moderado. O grande rival do El Fatah, o partido religioso Hamas, não participou da eleição presidencial. Na eleição legislativa, um ano depois, o Hamas esteve presente e alcançou a maioria absoluta das cadeiras da Assembléia Legislativa. Cabia-lhe formar o Governo, de acordo com a legislação vigente.

Após tentativas de formar um governo de coalizão, diante da recusa de participação dos demais partidos, coube ao Hamas nomear a totalidade

dos titulares das pastas e designar Haniyé, o novo Primeiro Ministro. Gerava-se uma situação delicada na medida em que, oficialmente, o Hamas e negava a reconhecer Israel.

Israel exigiu da nova administração palestina, as conhecidas três condições: reconhecimento do Estado de Israel, aceitação oficial dos acordos já concluídos (Oslo por exemplo), renúncia à violência enfim. O Quarteto-EUA, EU, Rússia e Nações Unidas igualmente, atendendo sobretudo a pressão norte-americana, também aceitou endossar as três condições de iniciar uma negociação com a nova administração (ainda que todos os membros do Quarteto não expressem o seu apoio às três condições com a mesma intensidade).

O criticado Governo do Hamas, todavia, havia sido eleito, num pleito que não foi posto em dúvida por nenhum observador. Gerou-se uma situação pela qual a comunidade internacional (a maior parte) não quis negociar com um Governo democraticamente eleito, com o argumento de que o partido vitorioso não havia oficialmente renunciado à violência. Toda a importante assistência internacional (sobretudo européia) e, por outro lado, o repasse dos impostos por Israel, foram suspensos. A crise alastrou-se na Faixa de Gaza e na Cisjordânia onde não só tiveram lugar novas incursões israelenses a pretexto de disparos de misseis caseiros sobre Israel como também a confrontação entre o Fatah e o Hamas assumiu contornos de guerra civil. A causa da paz parecia mais distante do que nunca e a possibilidade de uma negociação entre o nacionalismo palestino e o Estado de Israel, já iniciada várias vezes, estava agora, diante da intransigência mútua, virtualmente bloqueada. A ocupação da Palestina continua e, mais uma vez, não se vislumbram soluções. As conseqüências dessa situação levam a impasses e confrontações em todo o Oriente Médio. A incógnita (ou a principal incógnita) será saber se será possível criar o Governo de coalizão com os dois partidos palestinos e, nesse caso, qual será a reação da comunidade internacional.

O Líbano

O Líbano constitui uma sociedade única na sua composição e sua organização. Num território menor que o da Bélgica estão estabelecidas várias sociedades, pertencentes ao mundo árabe, mas de culturas diferentes. Encontra-se ali uma comunidade maronita (cristã de linha católica) cristã ortodoxa, armênia, muçulmana sunita, muçulmana xiita, drusa e outras.

Uma importante comunidade de refugiados palestinos está instalada no país. Cada grupo libanês se rege por uma legislação civil específica. O poder político está dividido entre essas comunidades. O Presidente, por exemplo, deve ser cristão maronita, o Presidente da Assembléia xiita, o Primeiro Ministro sunita, etc.

Desenvolveu-se um Estado-próspero, desde a segunda guerra mundial, onde a classe média cristã desempenhou um poder político e econômico (e cultural) preponderante. Todavia, as condições sociais e até certo ponto econômicas do país se alteraram. O peso das comunidades islâmicas - sunita e xiita cresceu proporcionalmente mais rapidamente do que o das cristãs devido, a uma taxa de natalidade muito mais forte (e uma emigração cristã mais elevada). Uma parcela considerável das comunidades islâmicas ascendeu à classe média. O equilíbrio de forças estabelecido por ocasião da independência da França, após a segunda guerra, tornou-se inviável. As confrontações se multiplicaram e teve início a chamada guerra civil libanesa de 1975-90.

O conflito interno complicou-se com as intervenções estrangeiras, israelense e síria. Em 1982, a invasão israelense, guiada pela preocupação de atividades palestinas e iniciativas sírias, contribuiu, por reação, à criação na comunidade xiita, do Partido religioso Hezbollah cujo modelo seria a revolução iraniana.

Uma paz precária foi alcançada em 1990. O país foi progressivamente evacuado por Israel e, posteriormente, pela Síria a quem se atribuiu, nos meios ocidentais, responsabilidade pelo assassinato do ex-primeiro ministro Hariri.

Os incidentes entre Israel e o Hezbollah se desenvolveram quase rotineiramente até que um conflito, mais grave, com o aprisionamento de dois soldados, na fronteira israelo-libanesa, levou a uma invasão iniciada pelo Estado judeu, em meados de julho.

O novo conflito que opôs Israel ao Hezbollah se prolongou por 33 dias e surpreendeu todos os observadores pela resistência demonstrada pela milícia xiita frente ao que sempre se considerara a maior força militar da região, ou seja, o Exército israelense.

O Hezbollah bombardeou o norte de Israel com misseis. Os aviões israelenses atacaram em grande escala o Líbano, inclusive Beyrouth, destruindo a infra-estrutura e mais de 15 mil residências provocando mais de 1200 mortes inclusive sete brasileiros. O Exército invadiu o Líbano avançando lentamente na parte meridional do país. O Hezbollah, apesar

de suas perdas elevadas, não capitulou nem foi varrido. Quando o cessar fogo foi alcançado, com a Resolução 1701 do Conselho de Segurança da ONU, era possível verificar que o Hezbollah não havia vencido em termos militares mas ganhara a batalha em termos políticos.

Durante o conflito, vários membros da comunidade internacional organizaram a evacuação de seus nacionais. O Brasil evacuou mais de três mil brasileiros que se encontravam no país conflagrado, graças a vôos da Força Aérea e de empresas brasileiras, pelo sul da Turquia e por Damasco, na Síria. Foram reforçados a embaixada e o consulado brasileiros no país para assistir as populações brasileiras durante as operações de evacuação.

O Ministro das Relações Exteriores, ainda em agosto, visitou o Líbano, em avião militar brasileiro onde se transportavam mantimentos médicos. O Ministro Celso Amorim foi recebido por todas as autoridades de alto nível libanesas, nessa oportunidade, pelo Presidente da República, pelo Primeiro Ministro, pelo Chanceler e pelo Presidente da Assembléia.

A suspensão das hostilidades decorrentes da Res. 1701 levara apenas a uma paz precária. A presença de uma operação militar da ONU de cerca de 12 mil homens, bem como o retorno do exército libanês à área de fronteira pareciam afastar, a curto prazo, o perigo de um novo conflito. Todavia, as causas do grande conflito de julho, não haviam sido resolvidas.

O Iraque

No Iraque, após a invasão norte-americana e britânica, com alguns outros aliados, de 2003 (invasão não autorizada pelo CSNU) a vitória militar e a derrubada do regime Saddam Hussein foram rápidas, fáceis mesmo, com um número limitado de perdas humanas. A consolidação dessa vitória e a pacificação do país constituíram objetivos cada vez mais difíceis hoje aparentemente fora do alcance dos países, sobretudo EUA, que, em princípio haviam ganho a guerra.

Tentou-se com grande dificuldade, instalar um Governo, num processo que expressasse uma opção "democrática" da população "liberada" pela intervenção ocidental, da tirania anterior que vigia. Apesar da eleição legislativa celebrada em fins de 2005 celebrada e as complexas negociações que levaram à instalação do Governo xiita do primeiro ministro (em princípio moderado) al Maliki, com o Presidente kurdo

Talabani, verificou-se que fortalecimento do recém instalado regime parecia cada vez mais difícil ou longínquo. O poder militar norte-americano afundou num imbróglio, com perdas militares crescentes e uma pressão crescente tanto nos EUA quanto num número cada vez maior de países da comunidade internacional no sentido de simplesmente retirar as tropas. Em outras palavras, reconhecer que a guerra não podia ser ganha, em outras palavras, havia sido, politicamente, perdida apesar das dimensões enormes do aparelho militar norte-americano.

As tentativas de instalar um governo no Iraque, ou melhor, de criar um novo Estado, em princípio democrático, inspirado em ideais do conservadorismo norte-americano, depararam-se com dificuldades inesperadas por parte dos países que haviam invadido o Estado iraquiano. As soluções encontradas para repartir o poder entre as várias comunidades foram, necessariamente, de estilo libanês seguindo as confissões ou as etnias. Presidente kurdo, primeiro ministro xiita, presidente da Assembléia sunita. Descobria-se ou redescobria-se o que os estudiosos da área já haviam assinalado. O Iraque é um Estado frágil e artificial, dirão muitos, constituído apenas após a primeira guerra mundial quando se uniram sob controle britânico, uma maioria xiita, uma minoria sunita, então politicamente preponderante, e uma população kurda que não era árabe. A unidade havia sido mantida, após a independência com dificuldades, por regimes autoritários ou tirânicos o último dos quais havia sido o de Sadam Hussein. Esses regimes constituíram, ainda, tentativas de expressar e de liderar mesmo, no último caso com o partido Baath (laico), o nacionalismo árabe frente ao Ocidente, a Israel e, especificamente, frente à velha potência regional vizinha, o Irã, único Estado islâmico xiita.

Verificou-se, um vácuo de poder gerado pela eliminação do regime Baath pelos EUA e pela incapacidade de instalar ou consolidar um Estado sucessor. Paradoxalmente, a guerra do Iraque parecia haver sido vencida, em termos políticos, pelo Estado vizinho e adversário, o Irã xiita cujas instituições refletem elementos teocráticos. Efetivamente, o Irã se tornara a verdadeira potência regional e esse novo peso do Estado xiita constitui um fator político ainda não assimilado. Os EUA, os principais países ocidentais, continuam a ver com preocupação esse novo poder regional, alheio à influência política do Oeste e cujas ambições nucleares são postas em dúvida e, cuja retórica parece assustadora. Por outro lado, cresce o número de observadores que acredita ser necessário estabelecer um diálogo com essa nova potência regional.

As Relações do Brasil com o Oriente Médio

As relações do Brasil com o Oriente Médio são antigas. Os colonizadores portugueses chegaram ao que hoje é o Brasil trazendo consigo a herança ibérica de convívio étnico e cultural do "El Andalus" medieval quando cristãos muçulmanos e judeus haviam convivido em paz. A influência árabe marcou a cultura ibérica e, portanto, constituiu uma das raízes formadoras da nação brasileira. A partir do final do século XIX, por outro lado, o Brasil, como outros países da América Latina, recebeu um importante influxo de imigrantes árabes e israelitas.

Os descendentes dessa imigração árabe, proveniente sobretudo do Líbano e da Síria, totalizam oito a dez milhões de habitantes ou mais. Os descendentes da comunidade libanesa são mais numerosos do que os habitantes do Líbano... A comunidade judaica alcança cerca de cento e vinte mil habitantes, a décima maior do mundo e a segunda (após a Argentina) da América Latina.

Essas duas comunidades conviveram em paz no Brasil numa relação de tolerância e respeito mútuos. Adaptaram-se perfeitamente à sociedade brasileira e contribuíram nos mais diversos campos para o desenvolvimento nacional.

O Governo do Presidente Lula definiu o intercâmbio com os países do Oriente Médio como uma das prioridades de sua política exterior. Em dezembro de 2003 o Chefe de Estado brasileiro visitou cinco países árabes. A maior densidade desse relacionamento refletiu-se no organograma do MRE quando foi criado um Departamento de temas de Oriente Médio e Ásia Central. Foi criada uma embaixada em Doha, acreditado embaixador no Iraque, residente provisoriamente em Amã. Foi aberto, ainda, um Escritório de Representação em Ramallah, na Palestina e criado o cargo de Embaixador Extraordinário para o Oriente Médio.

O Brasil desenvolveu as suas relações com a Liga Árabe. Em dezembro de 2002 o Conselho admitiu o Brasil como observador. O Presidente Lula discursou naquela organização no Cairo em dezembro de 2003. O Ministro Celso Amorim, participou como observador na cúpula da Liga, em Argel em março de 2003.

Teve lugar em Brasília, em maio de 2005, a Cúpula América do Sul-Países Árabes - ASPA. Tratava-se de um encontro internacional pioneiro de aproximação de suas regiões continentais do mundo em desenvolvimento. O objetivo foi de estimular a aproximação entre as

duas regiões que possuem afinidades históricas e que enfrentam desafios comuns.

O Brasil também desenvolveu as suas relações com o estado de Israel. Em 2005 visitaram Israel, o Ministro das Relações Exteriores - Embaixador Celso Amorim (em maio), o Ministro do Desenvolvimento - Luiz Furlan, o então Ministro das Relações Institucionais - Jacques Wagner, a Ministra do Supremo Tribunal Federal - Ellen Gracie. Em 2006, o Ministro da Educação - Fernando Haddad e Secretário Nacional de Segurança Pública - Luiz Fernando Correia. Do lado israelense visitaram o Brasil e então Vice-Primeiro Ministro da Indústria e Comércio, hoje Primeiro Ministro, e o então Vice-Ministro da Defesa, hoje Ministro para a Absorção dos Imigrantes Zé'ev Boim. O então Primeiro Ministro Ariel Sharon e o Presidente Moshe Katsav foram convidados a visitar o Brasil mas as visitas não puderam ser efetuadas.

Foram assinados vários acordos de cooperação técnica entre o Brasil e Israel e o processo negociador de um acordo de livre comércio Mercosul-Israel encontra-se em estágio avançado.

O Brasil, em suma, mantém boas relações tanto com os países árabes, inclusive a Palestina, quanto com Israel. Os temas do Oriente Médio foram sempre acompanhados com atenção pelo Brasil na ONU e nos foros referentes a Direitos Humanos. Ali o Brasil sempre insistiu no respeito aos princípios da Carta das Nações Unidas. O Brasil, tem plena consciência de que se situam, hoje, naquela região, as mais graves ameaças à paz no mundo. A tradição universalista da diplomacia brasileira, a importância na sociedade brasileira das comunidades de origem árabe e judaica, levaram o Brasil a um diálogo com as partes em conflito expressando um interesse de contribuir para a causa da paz como outros países fizeram e fazem como a Noruega, a Turquia, o Canadá e outros. Foram apresentadas assim certas propostas como a de criar um mecanismo de "amigos do Quarteto" bem como teve lugar uma participação brasileira nas Conferências de Estocolmo e Paris onde se decidiram mecanismos de cooperação para o Líbano e a Palestina.

A paz no Oriente Médio parece distante, mais distante do que em outras oportunidades. Todavia, as recentes experiências de uso da força no Líbano, no Iraque bem como na Palestina, parecem demonstrar que se alcançaram, talvez mais claramente do que nunca, os limites de tentativas de solução por via militar. A necessidade de negociar apresenta-se como única alternativa. Todavia não está claro quem poderiam ser os atores

desse novo diálogo. Negocia-se uma coalizão na Palestina, o Governo no Líbano está frágil e ameaçado pela sua oposição, o quadro político no Iraque afunda no caos, em Israel menciona-se um grau de fragilidade na presente coalizão. Os membros do Quarteto possivelmente expressem sinais de divergência como, por exemplo, a Rússia que volta a desempenhar um papel político importante na região, o desgaste da posição dos EUA com uma sucessão próxima e críticas crescentes à conduta da guerra. Finalmente, uma incerteza sobre a eventual participação de novos ou, não tão novos, atores como a Síria e o Irã recomendada por uma Comissão do Senado norte-americano, mas não aceita por outros atores.

Arabistas e o Cognitivismo: Entendendo o Terrorismo e a Política no Oriente Médio Contemporâneo

Gilberto Sarfati[1]

As portas do inferno estão abertas[2], com estas palavras, o chanceler da Liga Árabe Amr Mussa pretendia advertir o mundo sobre as conseqüências da invasão norte-americana ao Iraque em 2003. Aparentemente, para a maior parte dos ocidentais, sua declaração poderia parecer uma mera retórica apocalíptica... mas não é, porque é preciso entender como pensam os árabes para dar significado às palavras de Mussa, pois, como toda frase dita na região ela é permeada de significados que devem ser lidos nas entrelinhas.

Este artigo exploratório está dividido em duas partes, na primeira, chamamos atenção para o papel do *arabista* como intérprete da região e mostramos as diferentes relações entre os Estados Árabes com os grupos terroristas. Na segunda parte, exploramos o modelo cognitivo como um instrumento analítico para compreender o terrorismo na região. Concluímos que a retomada da tradição arabista junto com a avaliação psicológica pode ser um importante subsídio na formulação de uma política para a região.

O Arabista

No Oriente Médio costuma-se contar a velha fábula do escorpião e da tartaruga de maneira diferente: conta-se que havia um escorpião que queria atravessar o rio e pediu ajuda a uma tartaruga. A tartaruga temerosa do ferrão do escorpião ponderou que ele poderia matá-la em meio a travessia, mas, em seguida, ela percebeu que se ele fizesse isso ambos morreriam afogados. Então a tartaruga decidiu ajudar o escorpião a atravessar o rio. No meio da travessia, o escorpião pica a tartaruga que, perplexa, começa a afundar e agonizando pergunta ao escorpião:

[1] Professor de Relações Internacionais da FAAP e Faculdades Integradas Rio Branco.
[2] http://www.commondreams.org/headlines04/0914-01.htm visitado em 15/06/2006.

– Porque você fez isso escorpião? Agora ambos vamos morrer!
O escorpião sem hesitar responde:
– Bem vindo ao Oriente Médio!

Esta fábula apenas mostra que não é razoável tentar julgar o Oriente Médio por padrões ocidentais de lógica e racionalidade. Amr Mussa, por exemplo, em sua frase sobre as portas do inferno, chama a atenção para as conseqüências imprevisíveis da ocupação norte americana no Iraque, para todos os Estados árabes, no médio e longo prazo.

O Egito, por exemplo, que é o berço da mais tradicional organização terrorista da região, a Irmandade Islâmica[3], pode ser desestabilizado com a presença de tropas estrangeiras na região. Isto porque, mais cedo ou mais tarde, o povo árabe irá exigir na rua a reação de seus governos contra a ocupação norte-americana no Iraque e Afeganistão. Governos estes que, obviamente, estarão de mão atadas, e se verão então entre a cruz e a espada, pois terão que concatenar uma complicadíssima equação de pressão popular, risco de aumento de atentados terroristas, pressão política norte-americana e pressão de governos anti-americanos em busca de ocupar o trono de liderança do mundo árabe (como por exemplo, o Irã). E, como um dominó, um a um dos países árabes poderá enfrentar revoltas populares e o feitiço virará contra o feiticeiro.

A *rua árabe*[4] é exatamente sensível à presença estrangeira na região[5]. É como se o inconsciente coletivo fosse ativado e as memórias do período das Cruzadas fossem reavivadas. Neste sentido, é interessante notar que do ponto de vista Árabe nunca o seu mundo foi tão unificado quanto na época de Saladino[6], que justamente combateu os Cruzados que ocuparam

[3] Hassan al Bana estabeleceu a Irmandade Islâmica em 1928, movimento que ganhou corpo nas décadas de 1930 e 1940 especialmente no Egito e Síria (DALACOURA *in* JOSSELIN e WALLACE, 2001: 237).

[4] A rua árabe é um termo comum usado no Oriente Médio para se referir a reações públicas que evocam um sentido comum a todos os árabes (muçulmanos), independente do país, especialmente quando se refere a temas como Israel e Estados Unidos.

[5] Quando nos referimos à presença estrangeira é toda aquela que pode ser percebida como uma invasão ou ocupação. Por costume e religião todos os países da região tendem a ser extremamente hospitaleiros com os visitantes estrangeiros.

[6] Saladino, nasceu em Tikrit (hoje Iraque) em 1138 e faleceu em Damasco (hoje Síria) em 1193. Ele foi sultão da região que engloba hoje desde o Egito passando por Israel, Líbano, Síria, Turquia, Iraque, Iêmen, Israel e Arábia Saudita. Ele foi capaz de expulsar os Cruzados de Jerusalém em 1187, após 88 anos de ocupação cruzada. Já em 1191, ele defendeu a cidade da invasão da terceira cruzada. Veja http://en.wikipedia.org/wiki/Saladin. Visitado em 15/06/2006.

Jerusalém. Portanto, o sentido de *jihad,* Guerra Santa, é o sentido comum que une a rua árabe, contra o invasor estrangeiro[7]. Não podemos deixar de notar que, por outro lado, o termo cruzada no mundo ocidental assumiu a conotação positiva de uma campanha entusiástica empreendida em relação a uma causa em particular (MANSER e TURTON, 1987: 166). Logo após o 11 de Setembro, a figura de linguagem foi retomada pelo presidente Bush que disse que "esta cruzada, esta guerra contra o terror vai tomar algum tempo"[8].

Para lidar com o mundo árabe é preciso pensar como um árabe. Dentro deste espírito, tanto o Reino Unido quanto os Estados Unidos, em determinados períodos, deram força a figura dos *arabistas* como orientadores de sua política externa para a região. Figura essa que parece esquecida, mas que precisa ser resgatada.

O *arabista* é aquele que entende como o árabe pensa porque convive ou conviveu por um período longo entre árabes no Oriente Médio (não de dentro dos gabinetes e sim na rua) e, a partir disso, orienta a política externa de seu país. KAPLAN (1995), no livro *The Arabists,* retrata bem esta figura que não é isenta de polêmicas, pois, de tanto conviver com a rua árabe acabou diversas vezes tomando partido da população local e orientando mal a política externa do país por se esquecer de seu referencial do interesse nacional. Apesar deste risco, a leitura linear do mundo árabe conduzida por grande parte dos governos ocidentais apresenta mais riscos de levar a uma escalada da violência na região do que uma política externa que pondere o interesse nacional adicionado da leitura contextualizada dos arabistas.

Sem dúvida alguma, o arabista mais famoso foi Thomas Edward Lawrence, conhecido como Lawrence da Arábia, imortalizado no filme homônimo estrelado por Peter O'Toole. Lawrence provavelmente tinha todos os defeitos de um apaixonado incondicional da causa árabe e todas as qualidades de quem dedicou a sua vida para entendê-la e promovê-la. Justamente neste filme, Lawrence protagoniza um memorável diálogo com

[7] No sentido de unificação árabe contra o invasor o termo é hoje constantemente usado retoricamente por líderes políticos e religiosos. Veja por exemplo, http://www.iran-press-service.com/articles_2002/Sept_2002/hekmatyar_calling_jihad_4902.htm; http://www.pnic.gov.bs/arabic/quds/eng/reactions/2000/2000_10/e_reaction_13.html visitados em 15/06/2006.

[8] http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010916-2.html visitado em 15/06/2006.

Sherif Ali (Omar Sharif) logo após ele matar o seu guia Talas por ter bebido em seu poço. Lawrence diz - Sherif Ali, enquanto os árabes lutarem tribo contra tribo, enquanto eles forem medíocres. Um povo bobo! Ganancioso, bárbaro e cruel, como você é... Ou seja, se eventualmente os árabes podem se unir, ao menos em retórica contra os estrangeiros, isso esconde profundas divisões e diferenças entre todos eles[9].

As contradições são mais a regra do que a exceção no mundo árabe, portanto, teses como a do Choque de Civilizações de Huntington (1997) não não capazes de conter em sim a riqueza e complexidade do mundo árabe.

Por exemplo, é comum associar o apoio de Estados árabes aos movimentos terroristas. Esta afirmação genérica encobre o alto grau de complexidade de um jogo que envolve Estados que apóiam grupos para desestabilizar outros Estados Árabes ou inimigos externos. Estados que não apóiam grupos terroristas, mas também não os combatem com medo da retaliação de seu próprio povo ou de outros e; Estados que sistematicamente combatem alguns grupos terroristas há décadas.

À partir do estudo dos incidentes terroristas pós 11 de Setembro de 2001 até Junho de 2006, inferidos à partir da base de dados MIPT *Terrorism Knowledge Base,* chegamos à conclusão de que em um total de 14.539 incidentes terroristas no mundo no período, mais da metade foram perpetrados no Oriente Médio. As fatalidades acompanham o número de incidentes, ou seja, de um total de 22.106 mortes, 13.914 ocorreram na região. Ao olharmos em detalhe as informações vemos que mais de ¾ dos incidentes na região ocorreram no Iraque e praticamente 20% foi distribuído entre Israel e os territórios palestinos sendo que, um número relativamente marginal de incidentes ocorreu em outros países como a Turquia (326), o Líbano (64), o Irã (40) e a Arábia Saudita (38).

[9] Um antigo provérbio árabe diz: sou eu contra meu irmão, mas minha família é contra nosso vizinho, nossa família e nossos vizinhos são contra a rua de baixo, mas nossa aldeia é contra a aldeia vizinha. Nossa aldeia e a vizinha é uma só contra os infiéis. A guerra entre irmãos é uma constante no mundo árabe. Ela pode ir desde profundas motivações políticas como a disputa de poder palestina entre o Hamas e a Fatah, ou pode assumir feições mesquinhas, como dizia Lawrence... recentemente, no Iraque, grupos fundamentalistas começaram a pressionar vendedores de *falafel* a suspenderem seus negócios. A alegação: na época do profeta não havia *falafel*, portanto, não se pode comê-los hoje em dia. Veja http:www.parapundit.com/archives/003512.html visitado em 16/06/2006.

Ocupação norte-americana no Iraque. Ocupação esta que trouxe à tona as profundas divisões entre xiitas, sunitas, curdos e suas subdivisões tribais, levando o país a beira de uma guerra civil. Dos cerca de 230 grupos terroristas ativos na região cerca de 40 encontram-se em atividade no Iraque. São organizações que vão desde a multinacional Al-Qaeda, passando pelos Falcões da Liberdade Curda (com atuação a partir da Turquia) e até organizações altamente ativas mas pouco conhecida no ocidente como a Ansar Al-Sunnah, dedicada ao estabelecimento de um Estado islâmico no Iraque com base na *shari'ah* (lei islâmica baseada no Alcorão). Desde maio de 2003 o grupo fez mais de 300 ataques matando mais de mil pessoas. O grupo trabalha em cooperação com outras organizações como o Exército Islâmico no Iraque, que visa a expulsar os Estados Unidos do país.

Se por um lado o Iraque é um país em frangalhos, o Egito é um Estado importantíssimo da região que sob a liderança de Anwar Sadat, transitou da influência soviética para o apoio norte-americano concatenando um hábil acordo de paz com Israel e com a defesa dos interesses nacionais. Apesar disso, morto por terroristas islâmicos, foi substituído por Mubarak que até hoje dirige o país com mão de ferro. Este mesmo, vítima de dezenas de ataques contra a sua vida ao longo dos anos.

Como poucos países, o Egito representa bem as profundas divisões entre os árabes, isto porque o país é essencialmente um Estado laico sustentado por uma elite militar e econômica. De um lado apóia-se economicamente (e militarmente) nos Estados Unidos mas de outro, sempre deu ouvido à rua árabe sob pena do risco de derrocada do regime. O delicado balanço é feito apoiando a causa palestina, não apoiando ostensivamente os Estados Unidos e combatendo grupos fundamentalistas que buscam implantar um regime islâmico no país. A presença estrangeira na Arábia alimenta a rua árabe, por sua vez, o regime tem que lutar contra o aumento do ativismo nas mesquitas e dos ataques contra alvos turísticos, principal fonte de divisas do país.

Em situação bastante similar encontra-se a décadas o governo da Jordânia que é uma monarquia governada por uma minoria hashemita (Rei Abdullah II) contra uma maioria palestina de quase 90% da população. Um país com poucos recursos, espremido entre o Iraque e Israel, historicamente pró-ocidente mas sempre de olho nos grupos terroristas palestinos e fundamentalistas islâmicos.

A Arábia Saudita utiliza-se do islã como legitimador do poder da família Saud como guardiã das cidades sagradas de Meca e Medina. Apesar

de tomar a *Shari'ah* como sua lei básica os governantes do país foram historicamente o alvo primário da Al-Qaeda que não aceita a proximidade das relações do governo deste país com o dos Estados Unidos.

Em uma proporção muito menor, o Líbano, de certa forma lembra o Iraque. Este pequeno país dividido entre católicos e muçulmanos e espremido entre Israel e Síria, talvez nunca tenha tido um efetivo controle sobre o seu próprio território. Historicamente, o país foi sempre considerado uma extensão dos interesses sírios. Da mesma forma, as organizações terroristas sempre encontraram espaço para atuação no país muito mais por falta de força de um governo central do que uma política sistemática de apoio a estas organizações que totalizam mais de 40 em atividade desde 1968. Destaca-se neste conteúdo, a Ansar Allah, ligada ao ataque da AMIA na Argentina, em 1994, e mais recentemente a alvos relacionados ao primeiro-ministro Rafik Hariri. Suspeita-se que esta organização tenha fortes laços com o Hizbollah que, na prática, controla militarmente o sul do Líbano mas, ao mesmo tempo, é um importante partido político que tem até seu próprio canal de televisão. Fatos estes que reforçam a tese da debilidade daquele Estado.

A Síria, por sua vez, mantém um regime laico baseado em uma minoria alawita. Bashar al-Assad herdou o governo de seu pai, Hafez al-Assad, que controlou o país com mãos de ferro por três décadas. O nacionalismo árabe, o apoio à causa palestina e a oposição ao Estado de Israel constituem elementos fundamentais de sustentação do regime. Desta forma, o país abriga dezenas de organizações terroristas que mantém seus principais escritórios no país. Este é o caso de grupos palestinos como a Jihad Islâmica, a Frente Popular de Libertação Palestina e o Hamas, além, é claro, a Al-Qaeda. Além disso, desde a Guerra do Líbano, o país vem apoiando estrategicamente o grupo Hizbollah como um importante instrumento de dissuasão em relação à Israel. O combate às organizações terroristas no país poderia levar à derrocada do regime de Assad e a ascensão de um regime fundamentalista sunita o que poderia elevar mais ainda a tensão na região, especialmente em relação aos seus vizinhos Iraque, Turquia e também Israel.

A região que engloba os territórios palestinos e Israel regularmente foi e continua sendo alvo do terrorismo. A novidade talvez esteja no fato de que a maior parte dos incidentes tem ocorrido dentro dos territórios, contra alvos palestinos. Ou seja, os vários grupos que atuam na região, como o Hamas, Jihad Islâmico, Mártires de AlAqsa, Frente de Libertação

da Palestina, entre outros, estão brigando entre si e em relação à já institucionalizada Fatah.

Um problema grave é que a Autoridade Palestina, quando controlada pela Fatah, não foi capaz de construir as instituições essenciais de um Estado. Um dos problemas mais graves é a polícia palestina que, de certa forma, constitui mais um braço armado da Fatah do que uma instituição de segurança. Isto vem causando sérias tensões com os militantes do Hamas que acabam fazendo "sua própria segurança". O nível de violência, beirando a guerra civil, tende a aumentar enquanto todas as organizações não se institucionalizarem e o governo não for capaz de enfrentar a sua Altalena[10].

Finalmente o Irã, este sim, é o principal patrocinador financeiro, político e ideológico das causas terroristas da região, constituindo o verdadeiro porto seguro destas organizações. O dinheiro do petróleo alimenta organizações como o Hamas nos territórios palestinos, o Hizbollah no sul do Líbano, além de grupos terroristas de origem xiita no Iraque. Provavelmente o país não tem fortes laços com a Al-Qaeda mas suspeita-se de algum nível de cooperação principalmente através do Hizbollah. Com a derrocada do regime de Sadam Hussein, Mahmoud Ahmadinejad, surgiu como o grande patrocinador da causa nacional árabe (apesar de ser persa). Historicamente os líderes da região sempre lutaram entre si para de alguma forma substituir figurativamente Saladino. Foi assim com Nasser, Presidente do Egito na década de 1950, depois dele vários lutaram pelo título, desde Sadat, passando Assad e Kadafi e, até Sadam Hussein. Agora, o terrorismo, a retórica nuclear e anti-americanismo servem ao propósito de Ahmadinejad. Seus passos devem ser acompanhados com extremo cuidado e seus discursos filtrados por arabistas sob pena de avaliações incorretas que possam levar à escalada de violência na região.

[10] Quando o Mandato Britânico se encerrou e o Estado de Israel foi proclamado, o Primeiro-Ministro Ben Gurion mandou atacar o navio Altalena que trazia armamentos para a organização terrorista Etzel, comandada por Begin (que depois tornou-se primeiro-ministro na década de 1970). Ben Gurion entendia que todas as organizações paramilitares pré-independência deveriam ser absorvidas pelo exército. Ou seja, não poderia mais haver qualquer instituição armada independente do Estado. Apesar das negociações entre Ben Gurion e Begin o Etzel insistiu em trazer o insistiu em trazer o navio carregado de armamentos. Quando o navio chegou à costa de Tel Aviv, Begin embarcou no navio na tentativa de barganhar com o governo provisório. Ben Gurion ordenou então que o navio fosse bombardeado levando à morte de 16 combatentes do Etzel. Em seguida, 200 membros da organização foram presos levando finalmente o Estado a ser a única entidade com a legitimidade do monopólio do uso da força.

Este panorama geral da atuação dos arabistas e da relação entre alguns Estados da região e o terrorismo deve ser acrescido de um instrumental que nos ajude a compreender a atuação das organizações terroristas para além dos tradicionais modelos estado-cêntricos das Relações Internacionais. Como estudo de caso sugerimos o emprego do Cognitivismo como elemento para a compreensão da ação do grupo terrorista Al-Qaeda.

O Cognitivismo: entendendo o terrorismo da Al-Qaeda[11].

Quando as Relações Internacionais são analisadas sob a ótica dos modelos teóricos tradicionais, percebe-se que o comportamento humano é constantemente abordado de maneira racional. A psicologia, por sua vez, proporciona uma visão diferenciada do que ocorre na psique humana e explora com muito mais profundidade esse processo interior do ser humano, principalmente ao tomar uma decisão ou formar suas opiniões e escolher ideologias. A visão cognitiva é apenas uma das inúmeras ferramentas da psicologia para essa análise.

O cognitivismo é o ramo da psicologia que estuda a maneira com que os indivíduos percebem, aprendem, recordam e refletem sobre as informações. São estudados em detalhe a organização do conhecimento, o processamento das informações adquiridas, os estilos de pensamento, os comportamentos em grupo e individuais, etc. Estudar a forma com que os indivíduos pensam é fundamental para entender o comportamento humano como um todo (STERNBERG, 2000).

Com isso, percebemos que o cognitivismo procura decodificar o que se passa dentro da cabeça dos seres humanos, principalmente ao tomarem uma decisão. Esse fato o torna essencial no estudo do comportamento de atores nas Relações Internacionais.

O cognitivismo explica que para entender o motivo pelo qual uma pessoa ou um grupo pratica a violência não basta somente conhecer a situação, mas sim interpretar o significado que seus autores lhe atribuem. Portanto, ao interpretar porque grupos terroristas utilizam a violência, como meio e fim, devemos analisar qual o significado conferido à violência,

[11] Esta parte do artigo foi baseada em trabalho ainda inédito do autor e de Gabriela Toutin intitulado "O Terrorismo sob a ótica do cognitivismo: uma análise comparativa entre ETA e Al-Qaeda".

ou seja, o que ela representa para o grupo e como sua utilização ajuda o grupo a atingir seu objetivo (SARFATI, 2005).

Esses terroristas, segundo o cognitivismo, têm uma visão de mundo estreita e focada em sua própria ideologia. Tanto que, de uma maneira geral, os terroristas não se vêem propriamente como terroristas, mas sim como soldados, combatentes, mártires e libertadores, enfim, legítimos defensores de uma nobre causa social. Os que se percebem como terroristas são tão comprometidos com suas causas que não atribuem importância à maneira com que são vistos pela sociedade.

Para auxiliar na compreensão da motivação de um comportamento violento, tal como percebido em terroristas, utilizaremos o modelo teórico cognitivista desenvolvido pelo autor NOEL KAPLOWITZ (1990), chamado "*Análise Psicopolítica das Relações Internacionais*", onde o mesmo analista os conflitos internacionais utilizando os conceitos de auto-imagem nacional, a percepção da história, o interesse nacional e a percepção do inimigo.

A auto-imagem nacional é a visão que um povo tem de si mesmo, sendo essa influenciada por fatores como religião, história e língua. O resultado dessa visão é muito importante na arquitetura de uma política externa. Essa arquitetura também é influenciada pela maneira com que um país enxerga o comportamento de outras nações, modificando-a então de acordo com suas convicções entre certo e errado. Esse processo é conhecido como a Teoria Atribucional.

Entretanto, a influência da auto-imagem no comportamento de um povo não acontece de maneira rápida e direta, sendo induzida pelo inconsciente coletivo de forma sutil[12]. Baseado nisso, KAPLOWITZ (1990)

[12] "Jung denomina inconsciente coletivo o conjunto das imagens primordiais, representações primitivas que são heranças de geração e que constitui os traços coletivos verificados no interior do psiquismo de cada indivíduo. A estas imagens primordiais, que se encontrariam no interior de cada pessoa, Jung dá o nome de arquétipos. Para ele os arquétipos não são jamais conscientes. Não provém, absolutamente, de uma experiência pessoal do indivíduo. O discípulo de Freud afirma que os arquétipos são as lembranças que se propagam do sábio, da mãe, da criança herói, etc. Com efeito, analisando certos elementos da raça alemã, Jung encontrou o arquétipo do deus alemão da guerra, da violência: Wotan. Em todos os tempos, explica Jung,os homens tiveram um arquétipo de deus a quem adoraram. Há, ainda, o arquétipo do velho sábio, da mãe, da criança herói, etc. Esses arquétipos, que, segundo Jung, são inconscientes, exprimem-se por símbolos que chegam ao consciente e podem invadir os sonhos ou se traduzir em mitos." http://planeta.terra.com.br/saude/corpomente/Dicionario/Dicionario.htm visitado em 10/02/2005.

defende que uma auto-imagem negativa pode acarretar conseqüências desastrosas, geralmente ligadas ao sentimento de inferioridade, o de não ter seu espaço reconhecido, de humilhação, dominação, opressão, entre outros. Atos terroristas, na maioria das vezes, surgem da tentativa de compensação desses sentimentos por parte de grupos que refletem os anseios de um determinado povo.

Essa ótica caracteriza o terrorismo como um instrumento de poder. Os atos terroristas seriam a única forma de um povo oprimido impor-se perante uma nação forte e desenvolvida, a única maneira de fazer com que o restante do mundo preste atenção em suas exigências e ideologias. Em outras palavras, quando um povo percebe que seus objetivos não serão alcançados de maneira convencional, através de negociações, por exemplo, grupos podem tentar transmitir uma mensagem política ou religiosa para o resto do país ou mundo através de atos de terroristas.

As atitudes de conflito como atos terroristas, além da auto-imagem nacional, também são influenciadas pela percepção da história de um povo. Esse conceito diz respeito a maneira com que um povo vê e analisa sua evolução ao longo dos tempos. Essa análise pode acarretar, por exemplo, na vontade de evitar uma repetição do passado, principalmente se este envolver dominação e repressão. Certos mecanismos de defesa podem então ser aplicados, pois a demonstração de força é uma maneira de recuperar a auto-estima e compensar os traumas ocorridos ao longo do tempo (SARFATI, 2005).

Alguns grupos terroristas claramente defrontam-se com a percepção negativa de seu passado. Certos povos enfrentaram por muitos anos a dominação e opressão por parte de autoridades ou outros povos. A maneira escolhida por certos membros das comunidades perseguidas é utilizar-se de extremistas para demonstrar sua força e vontade de vingança, ao determinar inimigos como alvos. Percebemos como uma atitude de defesa surge para enfrentar uma situação de dominação, quando um povo busca sem trégua demonstrar sua força e destruir a dominação, como forma de não permitir a repetição do que ocorreu no passado.

Contudo, a utilização da violência e a geração de um conflito podem também ocorrer quando um país procura reviver seu passado, o qual foi marcado por vitórias e por uma posição de destaque no cenário internacional. Não necessariamente o conflito precisa ser gerado como mecanismo de defesa contra um passado derrotista, mas como uma alternativa para resgatar um passado glorioso.

Um terceiro conceito que influencia os conflitos internacionais, segundo KAPLOWITZ (1990), é o interesse nacional. Esta é, na verdade, uma outra forma de auto-imagem porque os objetivos que uma nação almeja como um todo, se refletem na maneira com que a população se enxerga. Tradicionalmente, as teorias de Relações Internacionais especificam o interesse nacional como algo objetivamente determinado, mas existem claras diferenças os interesses nacionais, que variam de país para país. Essas diferenças surgem de acordo com os valores de uma nação e da possibilidade de ação de outras nações. Em outras palavras, os valores de uma nação determinam as perdas e ganhos relativos em comparação à outra nação (SARFATI, 2005).

A percepção do inimigo é de extrema importância quando se analisa a magnitude de um conflito. O ódio exacerbado pelo inimigo leva a conflitos sangrentos e de longa duração. Por outro lado, quando existe uma percepção moderada do inimigo, podendo envolver até respeito, os conflitos tendem a ser mais amenos. Isso não significa que exista um padrão para caracterizar o inimigo, mas com certeza esse fator influencia no desenvolvimento do conflito (SARFATI, 2005).

Essas percepções e auto-imagens, segundo KAPLOWITZ (1990), contribuem como base para a estratégia do conflito, ou seja, as ações e o plano para atingir determinados objetivos em relação aos adversários. Existem diversas estratégias no cenário internacional, mas devido ao perfil dos dois grupos terroristas analisados posteriormente, optou-se por destacar as duas estratégias que se adequam ao perfil de cada organização (SARFATI, 2005: 282-284):

- Estratégia Totalista: diferencia-se pela obsessão constante de alcançar a vitória em uma situação específica de conflito, portanto, há o desejo pela completa eliminação ou subordinação do outro. As técnicas mais utilizadas são as punições e as ameaças. Deriva de percepções extremamente monolíticas e negativas do inimigo, além de auto-imagens grandiosas e megalomaníacas sobre si próprio. Não somente acreditam que estão 100% corretos, mas que também são onipotentes e merecem a qualquer custo a vitória.
- Estratégia Totalista de Longo Prazo: os agentes envolvidos podem se deparar com adversários poderosos e, portanto, terem que adiar a sua vitória final e modificar suas táticas e estratégias para que a mesma seja obtida em partes. Sob esse aspecto, os atores que adotam essa estratégia insistentemente ressaltam a força e a ameaça, mas essa visão se torna

diluída no longo prazo por razão das sanções e propaganda. Essa diluição permite que o inimigo seja até tolerado no curto prazo. A visão do inimigo é demasiadamente negativa, mas não é completamente monolítica, o que viabiliza a possibilidade de acordos intermediários conforme os interesses dos atores.

Os elementos elucidados acima não explicam por si só o surgimento do conflito e de grupos terroristas. A autora JÉSSICA STERN (2004) introduz uma série de ressentimentos que geram uma base sólida para o surgimento de grupos que incentivam e utilizam o conflito como meio e fim e para justificar a origem de atos terroristas. Esses ressentimentos são a alienação, a humilhação e o território.

A alienação é o "*ato ou efeito de alienar*", ou seja, "*desviar, afastar, alhear*" (FERREIRA, 1988). Indivíduos que se sentem rejeitados pela sociedade como um todo tendem a se juntarem a grupos que os façam se sentirem importantes e valorizados. Grupos terroristas que reconhecem isso buscam justamente pessoas que se encaixem nesse perfil, pois são esses excluídos que tendem a se dedicar inteiramente à uma causa quando sentem que são indispensáveis para seu sucesso. Os líderes de grupos terroristas são especialistas em fazer seus membros se sentirem valorizados e indispensáveis. Quanto mais os líderes fizerem seus membros se sentirem fortes dentro do grupo, mais comprometimento será obtido (STERN, 2004).

Depoimentos colhidos por STERN (2004) por meio de membros de seitas religiosas consideradas como grupos terroristas confirmam o fato de que, para certas pessoas, ser membro de um grupo terrorista é ter *status,* é ser reconhecido como poderoso e indispensável, sentimento que nunca desfrutaram durante o convívio em sociedade.

Pessoas alienadas também tendem a buscar um lugar ou uma pessoa que as protejam. Por esse motivo, líderes terroristas difundem a idéia de que estão protegendo seus membros contra outras pessoas que encontram-se à parte do grupo. Os alienados se sentem vulneráveis ao julgamento de pessoas de fora dessa realidade, portanto, quando ingressam em um grupo sentem que seu líder os protegerá da humilhação e condenação que anteriormente enfrentavam. Em troca, oferecem devoção à causa e lealdade ao grupo (STERN, 2004).

O sentimento de humilhação e o ato de humilhar podem ter diversas origens, mas geralmente estão relacionados a diferenças entre duas ou mais pessoas. O indivíduo que humilha se sente em uma posição superior, detectando diferenças étnicas, políticas, religiosas, entre outras, no

humilhado, que passa a assumir uma posição de inferioridade e rebaixamento moral (STERN, 2004).

A sensação de ser humilhado resulta, na maioria dos casos, no desenvolvimento de um sentimento negativo tal como a raiva, desespero ou indignação. Vale ressaltar que o indivíduo que sofreu essa experiência pode então exteriorizar o sentimento negativo de forma destruidora como, por exemplo, na forma de ataques terroristas.

Quando um indivíduo se sente humilhado ou à margem da sociedade a morte é muitas vezes vista com indiferença, portanto, lutar por uma causa e morrer por ela não é um absurdo. Pelo contrário, se uma pessoa que sente não ter nada significante na vida se envolve profundamente com uma causa, ela se torna disposta a morrer por ela e tornar-se um mártir. Os terroristas têm a capacidade de perceber esse sentimento que beira ao desespero para então oferecer exatamente o que a pessoa humilhada precisa: reconhecimento, incentivo, etc.

É importante frisar que nem todo terrorista é pobre e inábil. A tendência é acreditar que a humilhação está intimamente ligada à pobreza e à falta de inteligência e personalidade. No entanto, essa é uma visão equivocada pois a humilhação ocorre, como mencionado anteriormente, de diversas formas e em todas as camadas da sociedade. Dessa maneira, os indivíduos envolvidos no terrorismo, seja ele político ou religioso, podem ser tanto ricos como pobres, tanto inteligentes e bem instruídos como inábeis, tanto homens quanto mulheres e crianças.

O autor Mark Juergensmeyer resume de maneira clara essa idéia em seu livro "Terror in the Mind of God":

> [o terrorismo] *É um meio de "desumilhar" os profundamente humilhados e traumatizados. Eles se envolvem com o terrorismo não somente para desdenhar seus inimigos, mas também para adquirirem um sentido de poder.* (JUERGENSMEYER, 2000)

O elemento território representa também uma fonte de extrema importância no que diz respeito à origem de grupos terroristas. Geralmente a causa se resume à disputa por um determinado território (STERN, 2004).

A disputa por um espaço geográfico raramente se dá de maneira pacífica, levando sempre a severas discussões e conflitos. Quando essa disputa não resulta em um processo de negociação sério entre as partes

envolvidas os conflitos se agravam e os ataques ao inimigo assumem uma proporção que muitas vezes foge ao controle. São nesses casos que surgem os grupos terroristas, independente do motivo de disputa pelo território, que pode ser político, religioso, étnico, etc. (STERN, 2004).

Os grupos terroristas que surgem a partir de uma disputa territorial acreditam estar representando os interesses gerais da população e também que têm seu apoio. A população, por outro lado, pode até acreditar na causa territorial defendida pelos terroristas, mas raramente concorda com os métodos utilizados para alcançar a vitória da disputa.

Por fim, nota-se que em relação a territórios, que o terrorismo resulta da falta de alternativas pacíficas para solucionar uma disputa ou conflito por um espaço geográfico. Os terroristas passam então a utilizar métodos violentos para alcançar seus objetivos e acabam muitas vezes causando discórdia entre a população local, que por sua vez pode concordar com a causa, mas definitivamente não com os meios.

Falando especificamente sobre a Al-Qaeda, cujo significado é "A Base", esta, pode ser descrita como uma organização terrorista global de fundamentalismo islâmico, sendo seu fundador e principal *emir* (líder) Osama Bin Muhammad Bin Laden.

Atualmente, os objetivos principais da Al-Qaeda são: difundir ideais islâmicos, acabar com regimes corruptos nos países muçulmanos e destruir os poderes, especialmente Ocidentais, que tentam infiltrar-se no mundo muçulmano. Atentados como o 11 de setembro e os ataques aos trens de Madrid são provas de como a Al-Qaeda age e como tem conseguido espalhar o medo pelo mundo.

Em termos de funcionamento, a Al-Qaeda é um grupo terrorista que funciona como uma *rede*, ainda que possua um líder e alguns membros com maior autoridade em sua "cúpula".

A maioria dos militantes da Al-Qaeda foi recrutada por organizações islâmicas em seus países de origem. Os recrutadores geralmente localizam as pessoas com vocações promissoras em seminários ou mesquitas. O possível recrutado é abordado após um período de observação e levado para um acampamento, onde diversos fatores são analisados como: compromisso com o Islã, segurança psicológica, inteligência e condicionamento físico. Identificar os militantes confiáveis é o trabalho mais difícil. Entre os recrutadores mais bem sucedidos vale destacar Muhammad Atef (supostamente morto em 2002 durante bombardeios americanos) e Abu Zubaydah (preso nos EUA).

O treinamento consiste em um curso básico assistido por todos e posteriormente um curso avançado, onde o aluno pode escolher que rumo quer tomar. Algumas opções são treinamento para combate (topografia avançada, emboscadas, táticas militares, formação para combate, trincheiras, etc) e treinamento para ações civis (terrorismo, falsificação de documentos, venenos, explosões de minas, espionagem, etc).

A parte mais importante do treinamento é a preparação mental e a doutrinação religiosa, que inclui a lei histórica do Islã e como desencadear uma guerra santa. Esta parte do treinamento coloca na cabeça dos alunos a idéia de que existe um inimigo cruel promovendo uma nova Cruzada contra as terras do Islã. Este inimigo deve ser combatido militarmente, pois esta é a única linguagem que o Ocidente compreende. Este inimigo se assusta facilmente com pequenos grupos de combatentes, portanto, os alunos aprendem a operar em células menores.

O que podemos destacar é o fato de haver um sentimento coletivo de dominação, repressão e alienação devido aos inúmeros conflitos existentes na região do Oriente Médio e à delicada relação política e econômica com o Ocidente. Esses fatores levam algumas pessoas a se unirem e exteriorizarem seus sentimentos negativos de maneira violenta, ou seja, através do terrorismo.

No caso da relação entre a auto-imagem nacional e a Al-Qaeda percebemos mais claramente uma aplicabilidade da Teoria Atribucional. Ou seja, os membros do grupo tendem a atribuir ao ocidente, em especial os Estados Unidos e Israel, a imagem de agressivos usurpadores. A partir disso é formada uma auto-imagem de mártir associada a pessoas que, sendo tementes a deus e aos ensinamentos do Alcorão, estão dispostas a qualquer sacrifício para afastar o mal de suas terras.

O grupo busca principalmente combater governos ocidentais que interferem no mundo muçulmano. Por trás disso se encontra a vontade de difundir as idéias e o modo de vida islâmico. Em sua visão, a ordem global de hoje deve ser destruída e, em seu lugar, instauradas estruturas sociais que sejam condizentes com suas visões religiosas.

Para alcançar seus objetivos o grupo utiliza, de acordo com KAPLOWITZ (1990), a estratégia totalista de combate. Essa conclusão foi tirada com base no fato de que a Al-Qaeda, como grupo terrorista, se diferencia por buscar obsessivamente a "vitória" e a completa eliminação ou subordinação do inimigo. Possuindo uma auto-imagem grandiosa e a certeza de que estão sendo guiados por uma autoridade divina, não somente

acreditam que estão 100% corretos, mas que também são onipotentes e merecem a qualquer custo a vitória (SARFATI, 2005: 282-283).

A necessidade de impor um método de vida baseado em fundamentos religiosos tão fortemente seguidos faz com que os membros da Al-Qaeda se tornem fanáticos e extremistas, defendendo seus ideais a qualquer custo e punindo um espectro muito maior de vítimas se comparado a grupos terroristas mais "tradicionais" e com motivações políticas.

Os terroristas fanáticos acreditam que o Islamismo não é somente uma religião, mas uma maneira de viver que envolve fatores sociais, culturais e políticos, ou seja, a religião se torna um apoio ideológico. O terrorismo se torna então a maneira mais usual do fanático alcançar seus objetivos, pois não consegue dialogar ou negociar, portanto não é ouvido (PAZ, 2005).

Esse é o caso da Al-Qaeda, onde a busca pelo alcance dos objetivos e pela oportunidade de ser ouvido faz com que ferramentas como o terrorismo se torne a única saída para grupos "oprimidos" e fanáticos que não conseguem expor suas idéias de outra maneira.

Por fim, em relação à motivação, é fundamental entender que existe ódio por parte dos membros do grupo terrorista Al-Qaeda em relação à cultura e ao modo de viver ocidental. Esse ódio é um sentimento que impulsiona atos terríveis que não possuem uma lógica determinada em termos de países, povos e culturas a serem atacados. Isso faz com que o poder de destruição da Al-Qaeda seja global e potencialmente mais perigoso, se comparado a outros grupos, por não podermos definir um inimigo específico e protegê-lo. Todos estão vulneráveis.

O ódio em relação ao inimigo ocorre em termos da conduta religiosa imposta e seguida pelo grupo. Indivíduos e sociedades que não seguem os costumes sócio-culturais tidos como aceitáveis pela Al-Qaeda são tachados de infiéis e se tornam alvos do grupo.

Essa exacerbação de ódio em relação ao inimigo é comprovada através da quantidade de atentados praticados pela Al-Qaeda. Destacamos o fato de não haver discriminação das vítimas, a Al-Qaeda vê todos os infiéis como inimigos e alvos, matando crianças, adultos, mulheres e homens. Na verdade, quanto mais mortos melhor. O objetivo geral é atingir uma nação como um todo, causando pânico e medo, na esperança de que, para poupar mais vidas, os governos desses países alvos cedam às reivindicações do grupo.

Em se tratando de membros do grupo Al-Qaeda, os sentimentos de alienação e humilhação também possuem o mesmo impacto. Os indivíduos que decidem se tornar terroristas da Al-Qaeda também buscam compensar sentimentos negativos que carregam dentro de si.

O fato de a Al-Qaeda ser um grupo de escala global e considerado um dos mais poderosos do planeta atribui um "status" ainda maior aos seus integrantes do que se comparado a ser membro de um grupo terrorista local. Fazer parte de uma organização que realiza atentados como o de 11 de setembro é uma importante fonte de poder e prestígio, fazendo com que seus membros se sintam poderosos e principalmente valorizados dentro da organização, reduzindo os sentimentos tais como inferioridade e insegurança, causados, também, pela alienação e humilhação.

A Al-Qaeda ainda faz mais uso do sentimento de humilhação e alienação para seu benefício. Seu processo de recrutamento é em grande parte baseado na identificação de jovens que aparentemente estão desolados e sozinhos. Os líderes adotam então uma postura paternal e através de um grande poder de persuasão, convencem esses jovens a ingressar no grupo, mostrando que essa será a melhor alternativa para sua vida. Os jovens devem estar dispostos a inclusive morrer pela causa, pois assim praticarão os atentados suicidas sem maiores problemas. Pelo contrário, devem achar que se morrerem defendendo a causa da Al-Qaeda serão vistos como heróis dignos de receber recompensas divinas (STERN, 2004).

Por fim, devemos observar como seus atentados são praticados. Vemos que o atentado suicida é o método mais utilizado, representando 50% dos 39 principais atentados registrados entre 1995 e 2005. O uso dessa técnica tem a ver com a ideologia do grupo. Os membros da Al-Qaeda acreditam fortemente que ser um mártir e morrer pela causa do grupo é uma das maiores honras possíveis. O terrorista suicida é aclamado como herói e prometido recompensas celestiais, enquanto seus familiares recebem dinheiro e o *status* de ter um filho mártir.

Carros bombas são o segundo método mais utilizado, representando 33% dos 39 principais atentados registrados entre 1995 e 2005. Acredita-se que essa técnica seja bastante empregada pelo fato do grupo não poder sempre utilizar seus membros nos atentados, mesmo porque não é qualquer membro da Al-Qaeda que é digno de ser um terrorista suicida (STERN, 2004).

Conclusão

Este ensaio exploratório mostrou que o Oriente Médio não pode ser compreendido de maneira linear como sugere os modelos tradicionais das Relações Internacionais. A relação entre os Estados da região e entre estes e os grupos terroristas está longe de ser homogênea levando a um complexo jogo de poder envolvendo atores estatais e não-estatais em busca da simpatia e controle da *rua árabe*. Sugeriu-se aqui a exploração do trabalho do arabista conjugado com o uso do modelo cognitivista como modelos complementares e alternativos de subsídio para a formulação de políticas para a região.

Referências

ABOOTALEBI, A.R., "Islam, Islamists and Democracy". *Middle East Review of International Affairs,* 3, 1, 1999.

DALACOURA, K, "Islamist Movements as Non-state Actors and Their Relevance to International Relations" *in* D. JOSSELIN E W. WALLACE., *Non-State Actors in World Politics*. Palgrave. Reino Unido. 2001

JUERGENSMEYER, M., *Terror in the Mind of God*. University of California Press. California. 2000

HUNTINGTON, S.P., *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial. Objetiva*. Rio de Janeiro. 1997

KAPLAN, R.D., *The Arabists: The Romance of an American Elite*. The Free Press. Nova Iorque. Estados Unidos. 1995

KAPLOWITZ, N., "National Self-Imagens, perception of Enemies, and Conflict Strategies: Psychological Dimensions of International Relations", *Political Psychology,* 11, 1, 1990.

MANSER, M,H., e TURTON, N.D., *The Penguin Wordmaster Dictionary*. Penguin Books. Inglaterra. 1987

PAZ, J.G., "A Guerra Contra o Terrorismo Fundamentalista e a Crise dos Direitos Civis: Outra Perspectiva do Conflito". *Military Review,* Janeiro-Fevereiro de 2005.

SARFATI, G., *Teorias de Relações Internacionais*. Saraiva. São Paulo. 2005

STERN, J., *Terror em nome de Deus*. Barcarolla. São Paulo. 2004

STERNBERG, R.J., Psicologia Cognitiva. Artmed. Porto Alegre. 2000

China e Índia

Regina Dunlop

Ao se considerar o mundo que vem aí, a Ásia surge como objeto de reflexão indispensável, seja pela perplexidade que seus recentes índices de crescimento despertam, seja por sua enorme população, ou, ainda, por sua capacidade de harmonizar tradição com inovação. Não é sem razão, portanto, que os meios de comunicação vêm, sistematicamente, dedicando cada vez mais espaço a essa parte do mundo.

A propulsão do crescimento mundial na década de 1990 é, em grande medida, creditada aos consumidores norte-americanos. Esse papel começa, entretanto, a ser atribuído a novos atores. Segundo dados veiculados pela UBS[1], no período 2000-2005, observa-se que enquanto os EUA responderam por 19% do crescimento real do PIB global, usando-se o critério de paridade de poder de compra, a Ásia impulsionou quase a metade (48%) do crescimento do PIB mundial. Mesmo se tomados os valores em dólares, a contribuição das economias asiáticas teria superado em 19% a participação norte-americana no crescimento mundial.

O sucesso das economias asiáticas é, porém, motivo de freqüentes questionamentos, sobretudo no que toca à sua sustentabilidade e, conseqüentemente, a seus desdobramentos. Argumenta-se que o crescimento asiático se assenta nas exportações e que poderia, com a desaceleração da economia norte-americana, ser drasticamente prejudicado. No entanto, a demanda doméstica de dois dos maiores atores nesse jogo, China e Índia, também tem-se aquecido e, conforme aponta estudo da UBS[2], segue sinalizando tendência de crescimento. Com populações superiores a 1 bilhão de pessoas e expansão de suas

[1] UBS Limited, "Global Economic Perspectives", in UBS Investment Research, 17 Nov. 2005.
[2] UBS Limited, UBS Outlook, 4th Quarter 2006.

classes médias, é natural que a procura por imóveis, automóveis, eletrodomésticos, viagens e bens de consumo em geral exerça pressão ascendente sobre a curva da demanda interna nesses países. Estimativas do FMI[3] dão conta de que o crescimento real do consumo na Ásia tem sido em torno de 6,3% nos últimos anos.

A intensificação do comércio intra-regional corrobora, por outro lado, a solidez do crescimento asiático. O mercado europeu tem, igualmente, dado mostras de interação com o novo pólo de dinamismo econômico. Só a China exportou, em 2005, 118 bilhões de euros para a região[4]. Nesse mesmo ano, suas exportações para os EUA ficaram em cerca de 120 bilhões de euros, praticamente, portanto, no mesmo patamar.

Essas considerações, ainda que gerais, já dão idéia de que se a Ásia é importante no mundo que vem aí, China e Índia são grandes destaques nesse contexto. E, se hoje, são assim vistas, quase como uma referência conjugada, por certo devem compartilhar características. Sem dúvida, o dinamismo de suas economias e sociedades salta aos olhos. Para fazer face a essa intensidade em seus desempenhos econômicos, ambos os países apresentam importante demanda por energia para que assim possam seguir. Outra coincidência está na política externa, voltada para a busca de prestígio internacional, em complementação ao processo de modernização econômica por que passam. Desde o início desse processo, a partir de 1978, na China, e de 1991, na Índia, grandes contingentes de suas populações lograram ascender economicamente. Isso não obstante, o combate à pobreza igualmente coloca China e Índia lado a lado numa luta que representa sério desafio para seus governantes, agora também envolvidos com problemas decorrentes de concentração de renda e diferenças regionais. Embora contem ambos com grandes massas territoriais para abrigar tão numerosas populações, China e Índia também compartilham a necessidade de melhorar o uso de suas terras. No caso chinês, ainda que seu território corresponda a quase três vezes o da Índia, pela escassez de áreas férteis; e, no caso indiano, pela própria restrição que a equação km/habitante impõe. A água é outro bem escasso para esses dois grandes atores econômicos.

Mas são as estatísticas fabulosas exibidas ano após ano o que mais chama a atenção nesses dois países. Apresentando sistematicamente altos percentuais de crescimento de seus PIBs, China e Índia, com 1,3 bilhão e

[3] International Monetary Fund, "Asia and Pacific", in Regional Economic Outlook, May 2006.

[4] The Economist Intelligence Unit, www.eiu.com, 2006.

1,1 bilhão de habitantes, respectivamente, abrigam 2/5 da população mundial, o que é, por si, uma força poderosa, não só na perspectiva de mercado, como ilustrado anteriormente, mas, sobretudo, pelas ressonâncias, positivas e negativas, que quaisquer movimentos dessas populações acarretarão não apenas para os demais países em seu entorno, como para o mundo todo.

Duas grandes matrizes culturais devem, entretanto, ser vistas e entendidas segundo seus processos internos. O melhor desempenho de que hoje a China desfruta é, por exemplo, creditado a seu sistema político. A respaldar esse argumento, cita-se o fato de que, em 1978, quando se iniciaram as reformas econômicas, os índices de pobreza então existentes na China eram superiores aos encontrados na Índia no começo da década de 1990, ocasião em que começou o processo indiano de modernização econômica. A Índia, por sua vez, assume liderança na área de tecnologia da informação, em que o livre fluxo de conhecimento se faz fundamental. A favor da Índia, pesa ainda o fato de ter colocado em marcha seu processo de reformas somente em 1991.

As reformas implementadas na China valeram-se da larga faixa economicamente ativa de sua população. A idade média situa-se em torno de 33 anos. No entanto, com a política de uma criança por casal, esse índice deve continuar sua trajetória ascendente. A Índia, por seu turno, conta hoje com média de idade populacional bastante jovem - 26 anos.

A educação revela diferenças que se fazem sentir nos caminhos seguidos em cada um desses dois países. Enquanto a escolaridade básica na China abrangeu grandes contingentes, inclusive de mulheres, na Índia, mesmo com a extensa rede de ensino existente, persiste elevado percentual de crianças não matriculadas. De acordo com o Banco Mundial, 87% das mulheres adultas chinesas são alfabetizadas, o que se reflete positivamente no dia-a-dia familiar. Na Índia, esse mesmo índice alcança apenas 47%. Com a disseminação do ensino básico em larga escala, a China logrou formar trabalhadores mais preparados para desempenhar tarefas na indústria intensiva em mão-de-obra que notabilizou seu modelo de crescimento. Pesquisas do Banco Mundial apontam ainda que, embora o custo médio do trabalhador chinês supere em 25% o do indiano, sua produtividade seria 50% superior.

Se os dados relativos à educação básica não parecem favorecer à Índia, a excelência de seu ensino superior é reconhecida internacionalmente e tem contribuído para a formação de vasto número de técnicos e

engenheiros especializados, sobretudo, em tecnologia da informação. A fluência no inglês, altamente demandada pelo mundo globalizado, constitui bônus natural na formação do profissional indiano. O interesse das empresas de outsourcing em se estabelecerem na Índia dão prova dessa vantagem comparativa.

Outro elemento diferenciador nessa abordagem é o volume dos investimentos diretos. Sem pretender elencar as características do ambiente financeiro e seus marcos regulatórios nos dois países, o que demandaria análise extensa e aprofundada, vale lembrar a distinção entre o perfil da diáspora chinesa e dos indianos expatriados.

Grande parte do fluxo inicial de investimentos estrangeiros na China (2/3, segundo estimativas da EIU[5]) deveu-se à capacidade financeira de chineses residentes em Hong Kong, Macau e Taiwan, áreas bem próximas geograficamente, o que facilitou o transplante de suas indústrias, carentes de expansão e de mão-de-obra menos custosa. Esses recursos, dirigidos, em sua maioria, às zonas econômicas especiais na faixa costeira, pavimentaram o caminho para as empresas multinacionais e direcionaram o tipo de industrialização que faria explodir as taxas do crescimento chinês.

Os indianos expatriados, diferentemente, encontram-se espalhados pelo mundo e não apresentam uma tal concentração em suas atividades. Distribuem-se em variados campos profissionais, entre os quais as especialidades relacionadas com a engenharia de software, tendo participado do desenvolvimento do vale do silício, na Califórnia. Seus investimentos na Índia não são desprezíveis (cerca de US$ 33 bilhões, em 2004, por exemplo[6]), mas dirigiram-se, principalmente, a iniciativas ligadas à tecnologia da informação. Teriam aportado, dessa forma, menos capacidade empresarial à indústria local, que também se ressentiria da fraca competição, decorrente da instalação de menos empresas estrangeiras em território indiano.

De fato, uma comparação do perfil da composição dos PIBs, no período 1983/2003[7], parece corroborar essas observações. Enquanto na China, a indústria contribui com percentual superior a 50% para a formação do PIB, na Índia, é o setor de serviços que responde por mais de 50% da riqueza do país.

[5] The Economist Intelligence Unit, www.eiu.com, "A Survey of India and China", March 2005.

[6] Ministério das Finanças, Índia.

[7] Ministério das Finanças, Índia.

Nessas rápidas considerações entre esses dois grandes atores internacionais, valeria mencionar o uso do capital. Conforme ilustra estudo da EIU[8], nos dez anos compreendidos entre 1993 e 2003, para investimentos da ordem de 23% de seu PIB, a Índia alcançou crescimento médio de cerca de 6%. Nesse mesmo período, a China teria investido em torno de 42% de seu PIB e crescido a taxas entre 9% e 10%. O índice de crescimento chinês superou o indiano em apenas 50%, aproximadamente.

A burocracia igualmente oferece comparações interessantes, como, por exemplo, o tempo médio requerido no cumprimento das formalidades necessárias para a instalação de uma empresa. Na Índia, leva-se cerca de 89 dias. Na China, o processo estaria concluído em 41 dias, como revela estudo do Banco Mundial[9].

Cada um desses itens, pelas importantes singularidades de seus condicionantes locais, mereceria apreciação aprofundada e detalhamento que conduzisse à apreensão mais exata de dois processos fascinantes de transformação econômica. Para tanto, é imprescindível compreender culturalmente esses dois países e a operacionalidade que imprimem a seu crescimento.

O Brasil mantém, com a China e com a Índia, relações de parceria estratégica e vem intensificando com ambos os países as várias possibilidades de intercâmbio que se apresentam.

No plano internacional, as afinidades são históricas. Mesmo sem concertação prévia, a condição de país em desenvolvimento leva o Brasil a partilhar com Índia e China muitas posições em foros multilaterais. Exemplo recente é a estreita colaboração que os três países desenvolvem no âmbito do G-20, nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC). Partidários da visão de que o resultado da presente rodada de negociações - a Rodada de Doha - estará comprometido se não forem removidas as distorções no comércio internacional, os membros do Grupo defendem a eliminação dos subsídios no comércio agrícola internacional bem como a redução das barreiras que impedem o acesso das exportações dos países em desenvolvimento aos mercados dos países desenvolvidos. Advogam, assim, que a dimensão do desenvolvimento, tema da Rodada, esteja refletida nos resultados a serem alcançados.

[8] The Economist Intelligence Unit, www.eiu.com, "A Survey of India and China", March 2005.

[9] Banco Mundial, Investment Climate Assessment, November 2004.

Como tem explicado nosso Chanceler Celso Amorim, líder e principal arquiteto desse processo, "o G-20 é uma conjugação de países em desenvolvimento que atua de maneira não-confrontacionista, mas prepositiva". A atuação do G-20 mudou a geografia comercial do mundo, na medida em que a dinâmica das negociações deixou de acontecer fundamentalmente entre o presidente de um grupo negociador e os grandes países e passou a incorporar o Grupo como interlocutor essencial nas negociações comerciais. Juntos, os países que integram o G-20, representam 60% da população mundial, 70% da população rural do mundo e respondem por 26% das exportações agrícolas mundiais. Sua consolidação como interlocutor indispensável se assenta na capacidade demonstrada de traduzir em propostas concretas os interesses dos países em desenvolvimento bem como na habilidade de se coordenar com outros grupos de países.

Na vertente política das relações internacionais, Brasil, Índia e China convergem na defesa da construção de um mundo multipolar, na promoção da paz, da segurança e do desenvolvimento socioeconômico sustentável no mundo e em suas respectivas regiões. Comprometidos com o multilateralismo, compartilham também a visão de que a Organização das Nações Unidas (ONU) deve passar por ampla reforma, para melhor refletir as mudanças ocorridas no mundo desde o pós-guerra quando foi criada.

Com a Índia, o Brasil integra o G-4, ao lado de Japão e Alemanha. Juntos advogam que a reforma da ONU seja estendida a seu órgão máximo de tomada de decisões - o Conselho de Segurança - de modo a atribuir-lhe maior representatividade e legitimidade.

No plano bilateral, intensifica-se a aproximação tanto com a China como com a Índia. Esse estreitamento das relações tem proporcionado várias frentes de cooperação e gerado crescentes aumentos no intercâmbio comercial com ambos.

A China ocupa, desde 2003, a posição de 3° maior parceiro comercial do Brasil, após EUA e Argentina. O volume do comércio bilateral cresceu cerca de 500% entre 1994 e 2005. Nos primeiros seis meses deste ano já atingiu o total de US$ 7,1 bilhões. O fato de que 420 empresários brasileiros - a maior missão empresarial brasileira já constituída - acompanharam o Presidente Lula em sua visita à China, em maio de 2004, bem demonstra o potencial ainda a ser explorado no relacionamento sino-brasileiro. O Presidente Hu Jintao retribuiu, em novembro daquele mesmo

ano, a visita do Presidente Lula. Nesses encontros, foram lançadas as bases para a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto-Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), com a finalidade de atribuir sentido mais orgânico ao acompanhamento da cooperação entre os dois países. A I Reunião da COSBAN ocorreu, em Pequim, em março de 2006, co-presidida, do lado brasileiro, pelo Vice-Presidente José Alencar e, do lado chinês, pela Vice-Primeira-Ministra Wu Yi. Refletindo as principais áreas de interesse entre Brasil e China, seis subcomissões temáticas se reportaram a esse foro de alto nível.

Na ocasião, entre os inúmeros avanços relatados nas várias vertentes do relacionamento bilateral, destaca-se a consolidação do Programa Sino-Brasileiro de Satélites de Sensoriamento Remoto (CBERS). Considerado modelar em sua concepção, por juntar dois grandes países em desenvolvimento na construção conjunta de equipamento que envolve tecnologia de ponta, esse programa já colocou em órbita dois satélites e prossegue seus trabalhos para o lançamento de mais três. Essa cooperação com a China permitiu que o Brasil passasse de comprador de imagens a fornecedor.

Mais recentemente, durante a visita ao Brasil do Presidente do Comitê Permanente da Assembléia Nacional do Povo, Wu Bangguo, é digno de menção, por seu conteúdo tecnológico e valor agregado, o contrato assinado pela Embraer para a venda de 100 aeronaves à China.

Também com a Índia, tem evoluído muito positivamente o relacionamento bilateral, cujo aprofundamento se deve à troca de visitas no mais alto nível. O Presidente Lula visitou a Índia em janeiro de 2004 e o Primeiro-Ministro Manmohan Singh veio ao Brasil em setembro de 2006, quando, além de reunir-se com o Presidente Lula para tratar da agenda bilateral, participou da I Reunião de Chefes de Estado e de Governo do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), mecanismo inovador que congrega três grandes democracias do mundo em desenvolvimento, com visões convergentes sobre grandes temas da agenda internacional.

Brasil e Índia enfrentam desafios semelhantes em termos econômicos e sociais e aspiram a maior participação nas decisões políticas, econômicas e financeiras mundiais. Ao assumir seu primeiro mandato, em janeiro de 2003, o Presidente Lula promoveu um novo e importante salto no diálogo bilateral indo-brasileiro, ao sublinhar a importância das relações entre os dois países em seu discurso de posse. Índia e Brasil estão se conhecendo cada vez mais e melhor. Aumentam os contatos de alto nível

entre ambos os governos - a visita do Primeiro-Ministro Manmohan Singh foi a primeira de um Chefe de Governo indiano desde 1948, quando Indira Ghandi visitou o Brasil. Multiplicam-se as missões empresariais. Criam-se novos canais de diálogo e intercâmbio entre as sociedades dos dois países.

O Brasil é o maior parceiro comercial da Índia na América Latina. As trocas comerciais expandiram-se de maneira extraordinária, sobretudo depois de concluídas as negociações para acordo de preferências tarifárias entre a Índia e o Mercosul. Embora ainda esteja pendente de ratificação no Congresso Nacional, atribui-se ao clima positivo desse entendimento, paralelamente aos mencionados avanços no plano bilateral, o aumento do volume de comércio, que saltou de US$ 400 milhões, no final da década passada, para US$ 2.300 milhões, em 2005, o dobro do valor alcançado em 2004.

Os instrumentos assinados por ocasião da visita do Primeiro-Ministro Manmohan Singh ao Brasil, em campos tão variados como turismo, pesquisa agrícola, aviação civil, energia, educação, cultura, assentamentos humanos, e cooperação científica e tecnológica, deverão contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável e superação da pobreza, metas de trabalho de ambos os governos. O estabelecimento de um diálogo estratégico bilateral sobre temas regionais e globais de interesse comum concorrerá para sedimentar a relação.

O mundo que vem aí, por certo, traz grandes desafios. Aprofundar os laços com países como China e Índia nos capacitará para melhor enfrentá-los. É no entendimento de que partimos de aspirações comuns que se forjarão as alianças indispensáveis à superação das carências que também compartilhamos no presente.

Relações Brasil-China: os Desafios Necessários

Luiz Augusto de Castro Neves[1]

A EXPANSÃO DA PRESENÇA CHINESA NO MUNDO

A ascensão contínua e acelerada da China tem levado, como é natural, ao aumento da presença chinesa em todos os quadrantes do mundo. Essa presença, por seu turno, faz-se notar em um número cada vez maior de campos, desde o econômico e comercial até os sofisticados setores de alta tecnologia, como é o caso dos setores espacial e de informática. Como não poderia deixar de ser, a presença chinesa na América Latina tem aumentado de maneira consistente ao longo dos últimos quinze anos, fazendo com que o tema das relações entre os países da região e a China tenha adquirido uma prioridade também crescente nos debates em curso em matéria de política externa.

A China tem crescido a uma taxa média ligeiramente superior a 9,3% ao ano ao longo dos últimos 24 anos, o que faz com que o Produto Interno Bruto Chinês seja hoje oito vezes o PIB de 1982. A economia chinesa, depois da última revisão de suas contas nacionais, conduzida sob a supervisão do Banco Mundial, é a quarta do mundo em tamanho (seu PIB é superior a 2,2 trilhões de dólares, ao câmbio corrente; medido pela metodologia da paridade de poder de compra, o PIB chinês é de 8,859 trilhões de dólares, inferior apenas à economia norte-americana).

O crescimento espetacular da economia chinesa tem levado alguns autores a compará-lo com o crescimento e a geração de riqueza que tiveram lugar nos Estados Unidos no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, que transformaram os EUA em uma potência econômica de primeira grandeza ao final da Primeira Guerra Mundial. Há poucos anos atrás, a expressão "economia mundial" era basicamente utilizada para designar o conjunto das economias do mundo desenvolvido; a economia

[1] Embaixador do Brasil na China.

chinesa seria, quando muito, objeto de uma breve menção. Hoje em dia, não há como mencionar a economia mundial sem fazer referência à economia da China. O PIB chinês corresponde a 4% do PIB mundial ao câmbio corrente; essa percentagem sobe para 13% quando se adota a metodologia da paridade de poder de compra. A China é hoje a maior plataforma manufatureira do mundo e o desempenho de sua economia tem repercussões importantes para o desempenho da demanda mundial agregada. No início deste milênio, foi graças ao robusto crescimento chinês que a chamada economia mundial não mergulhou em uma recessão que poderia ter tido repercussões dramáticas, sobretudo para os países em desenvolvimento.

A SUSTENTABILIDADE DO CRESCIMENTO CHINÊS

Um dos temas mais candentes do debate sobre a expansão chinesa se refere à sustentabilidade do crescimento da economia chinesa. As projeções variam, assim como o grau de ceticismo ou entusiasmo dos estudiosos do assunto, mas mesmo os *think-tanks* mais conservadores e prestigiosos trabalham com a probabilidade de a China ultrapassar os Estados Unidos como a maior economia do mundo ainda na primeira metade deste século. As reformas econômicas adotadas por Deng Xiaoping a partir de 1978 têm, como já apontado, assegurado a persistência de elevadas taxas de crescimento da economia chinesa, que já é a quarta do mundo e dentro em pouco deverá ultrapassar a Alemanha, transformando-se na terceira economia mundial. Boa parte do crescimento econômico chinês pode ser explicado por elevadas taxas de investimento e pelo deslocamento da mão-de-obra, da agricultura familiar de subsistência para a indústria. Mas o crescimento da China não é baseado apenas em mão-de-obra barata: seus salários são em média mais elevados do que na Índia ou no Vietnam. A China dispõe de uma boa infraestrutura, mão-de-obra relativamente bem qualificada, uma elevada taxa de poupança e, sobretudo, uma economia extremamente aberta (se comparada com a brasileira, por exemplo). O nível médio tarifário da China caiu de 41% em 1992 para 6% em 2002, o mais baixo nível tarifário de todos os países ditos em desenvolvimento. Além disso, a China tem procurado, com êxito, atrair investimentos estangeiros; à guisa de ilustração, 27% da produção industrial chinesa é feita por empresas estrangeiras, na maior parte dos casos associadas a firmas locais.

Vale a pena mencionar, à guisa de parêntese, que a estratégia chinesa para promover seu crescimento econômico, assim como a da maior parte dos países asiáticos, difere substancialmente daquela que foi adotada pelo Brasil e outros países latino-americanos a partir de década de 50. Na América Latina, adotou-se a estratégia da industrialização mediante a substituição de importações; a estrutura industrial implantada, na maior parte dos casos mediante a importação maciça de bens de capital e de tecnologias de produção, tinha como propósito essencial o atendimento do mercado interno; as economias eram fechadas e essa tendência ao fechamento era complementada com a adoção de uma elevada muralha, tarifária e não-tarifária, de proteção às indústrias nascentes. Na Ásia, ao contrário, os países que embarcaram em um processo acelerado de industrialização e crescimento econômico (numa primeira fase, os chamados "tigres asiáticos"), buscaram promover esse crescimento através do comércio exterior. Houve uma grande abertura econômica e uma maior integração dessas economias à economia mundial. Eram economias pequenas, e o impacto na economia mundial foi limitado, ainda que o fenômeno não tenha deixado de ser percebido como exemplo de dinamismo em economias subdesenvolvidas. A novidade foi quando a China, país com grande dimensão, resolveu seguir a mesma estratégia de "*outward-looking development*". Como não podia deixar de ocorrer, a abertura chinesa e o seu agressivo esforço exportador tiveram impactos importantes na economia mundial, na maioria dos casos impactos positivos. De um lado, a crescente presença chinesa nos mercados mundiais contribuiu para manter em patamares baixos as taxas de juros internacionais, salvando o mundo de uma recessão econômica. Por outro lado, a sede chinesa por matérias primas contribuiu para o aumento de importantes produtos de base, como o petróleo e o minério de ferro.

A China enfrenta, contudo, alguns gargalos importantes que podem comprometer a continuidade de seu crescimento: um sistema bancário ineficiente e problemático, a falta de um sistema legal transparente, o risco de danos irreparáveis ao meio ambiente e de inquietação social causada pela desigualdade crescente de renda de sua população.

Provavelmente o principal obstáculo à continuidade do crescimento econômico chinês é a fragilidade de seu sistema financeiro, incapaz de alocar capital de forma eficiente. Além disso, há um elevado grau de inadimplência, o que restringe ainda mais a eficiência do setor como mecanismo de transformação de poupança em investimento.

Apesar de a China ser o maior recipiendário de investimento estrangeiro direto depois dos Estados Unidos, a falta de um sistema legal transparente ainda é um fator a inibir uma presença ainda maior de investidores estrangeiros. Há que se reconhecer, contudo, que essa situação tem apresentado alguns progressos e que as autoridades chinesas têm buscado adotar normas mais transparentes com o propósito de facilitar um dos objetivos estratégicos da China que é "*a sua correta inserção no sistema internacional*", tal como enunciado pelo governo chinês.

A preocupação com o meio ambiente é um dado relativamente recente entre os planejadores e formuladores de políticas públicas. Ainda hoje, a prioridade inequívoca é com o crescimento econômico. Entretanto, naquelas áreas onde a concentração industrial alcançou níveis muito elevados, já existe a percepção de que a deterioração do meio ambiente pode comprometer a própria sustentabilidade do crescimento. Nessas áreas, como é o caso da região de Pequim, o governo chinês, aproveitando o pretexto da realização dos Jogos Olímpicos em 2008, já adotou metas graduais de redução da poluição atmosférica com o propósito de apresentar uma "cidade limpa e desenvolvida" por ocasião das Olimpíadas.

A questão da inquietação social, que ocorrido basicamente no campo, onde as taxas de cresciemento econômico têm sido muito inferiores às das regiões urbanas, tem sido tratada com muita discrição e cuidado por parte das autoridades chinesas, haja vista suas repercussões no campo político e na própria hegemonia do Partido Comunista. A vigorosa expansão industrial chinesa tem levado a uma urbanização crescente de sua população (a população rural passou, nos últimos 25 anos, de 80% para 56% da população total da China). No campo, um dos principais motivos da inquietação social tem sido a questão do deslocamento de populações para dar lugar a novos usos da terra, seja para novos projetos industriais, seja para a construção de enormes barragens, como é o caso da hidroelétrica de Três Gargantas, com uma capacidade instalada de 18.000 MW.

Seguindo o padrão observado em outras nações que se industrializaram e urbanizaram, é de se esperar que a expansão industrial possa eventualmente absorver os excedentes de mão-de-obra deslocados do campo. Na China, país mais populoso do mundo, não se pode deixar de levar em conta que essas questões envolvem o deslocamento de várias centenas de milhões de pessoas, com todas as implicações que isso possa ter sobre a infraestrutura urbana do país. Uma das conseqüências perceptíveis do crescimento econômico e da rápida urbanização chinesa é

o fato de que a China passou a ser importadora líquida de alimentos para sua população, abrindo, a propósito, uma importante janela de oportunidade para países como o Brasil, que estão entre os poucos capazes de atender a crescente demanda chinesa nesse campo.

A outra conseqüência importante do crescimento chinês, como já assinalado, tem sido a crescente demanda por matérias primas, o que, por seu turno, tem mantido em patamares elevados (ou contribuido decisivamente para a sua elevação) os preços dos produtos de base nos mercados internacionais. A China consome hoje 40% do carvão e mais de 30% do ferro do mundo. Sua demanda por petróleo ainda é modesta em termos relativos (8% da produção mundial), mas 40% do crescimento do consumo mundial de petróleo a partir do ano 2000 tem sido atribuído ao crescimento da demanda chinesa. Essas considerações levariam à percepção de que, se o consumo per capita chinês de matérias primas e energia alcançar níveis semelhantes aos dos atuais países ricos, o mundo simplesmente não terá recursos naturais suficientes para atender a futura demanda chinesa. Trata-se, na verdade, de um argumento reminiscente das previsões alarmistas do Clube de Roma, no início dos anos 70, que preconizava a imposição de limites ao crescimento econômico, sob pena de o mundo ficar totalmente exaurido em matéria de recursos naturais (as previsões do Clube de Roma não se materializaram; o próprio choque da elevação abrupta dos preços do petróleo, a partir de 1973, levou a uma mudança radical de preços relativos e a um uso mais eficiente dos recursos naturais).

Em termos macroeconômicos, não há nenhuma razão substantiva que impeça a China de continuar a crescer a taxas próximas das atuais. Sua contas públicas, a despeito dos problemas de seu setor financeiro, são basicamente saudáveis. A dívida pública total (inclui os governos central, provinciais e locais) é inferior a 30% do PIB, a taxa de poupança continua elevada (cerca de 35 a 37% do PIB), a carga tributária total é da ordem 18% do PIB e a taxa de inflação está no entorno de 1,2% ao ano. Cabe mencionar também a existência de reservas monetárias superiores a 900 bilhões de dólares. Essas circunstâncias permitem supor que o crescimento da economia chinesa poderá dar mais ênfase ao mercado interno e, destarte, ser menos dependente dos mercados externos.

Mesmo assim, além dos gargalos internos, há que se mencionar eventuais obstáculos externos à continuidade do crescimento econômico chinês, tendo em vista o alto grau de abertura de sua economia e o peso significativo do comércio exterior no produto nacional (cerca de 70%), e

dos investimentos externos diretos no investimento total. As incertezas sobre a saúde da economia mundial e, em particular, da economia norte-americana, com seu duplo déficit, fiscal e externo, lançam dúvidas sobre a manutenção da demanda mundial em patamares tão elevados, essencial para o desempenho das exportações chinesas (a China tem com os EUA um saldo comercial superior a 200 bilhões de dólares anuais). A possibilidade de desaceleração da economia dos EUA, com a elevação da taxa básica de juros, poderá levar ao desaquecimento da economia mundial, com implicações negativas para o crescimento chinês (e para o restante da economia mundial, sobre a dos países em desenvolvimento). Por outro lado, é importante ter em mente que o governo chinês dispõe de considerável margem de ação em matéria fiscal (a carga tributária chinesa é de 18% do PIB, sua dívida pública, como já dito, é inferior a 30% do Produto Interno Bruto e a taxa de inflação é um pouco superior a 1% ao ano).

OS DESAFIOS NECESSÁRIOS

A dimensão da China e a sua presença crescente no cenário mundial fazem dela um ator de primeira grandeza, impossível de ser ignorado. Seu desempenho econômico nos últimos anos tem condicionado decisivamente o funcionamento da economia mundial. Países como o Brasil, que têm na expansão do setor externo de sua economia um elemento fundamental para o desenvolvimento de sua economia,

No contexto latino-americano, o Brasil é, sem dúvida, o mais importante parceiro da China. A propósito, é oportuno mencionar que os chineses costumam categorizar os países com os quais mantêm relações de acordo com alguns critérios básicos, dentre os quais sobressai a importância relativa do país e de sua relação bilateral com a China e a profundidade da cooperação praticada entre os dois países. A China costuma distinguir seus parceiros em três categorias, relacionadas em ordem decrescente de importância:

- Parceiro estratégico;
- Parceria cooperativa; e
- Relações de cooperação amistosa.

O Brasil recebeu a designação de "parceiro estratégico" em 1994, quando da primeira visita do presidente Jiang Zemin ao país. À guisa de

referência, quando o presidente argentino Néstor Kirchner visitou Pequim em junho de 2004, a Argentina foi incluída na categoria de "parceria cooperativa". Depois de gestões argentinas, os chineses concordaram em promover a Argentina à categoria de "parceiro estratégico" em novembro do mesmo ano, por ocasião da visita de Hu Jintao a Buenos Aires. Os demais "parceiros estratégicos"da China na região são a Venezuela (desde maio de 2001) e o México (desde novembro de 2004). As relações com o Chile são classificadas como de "parceria cooperativa" e Cuba faz jus ao rótulo de "relações de cooperação amistosa".

As relações sino-brasileiras têm crescido de importância ao longo dos últimos anos, sobretudo na área comercial. Com efeito, em 2002, a China suplantou o Japão como o principal parceiro comercial na Ásia e, desde abril do corrente ano, de acordo com as estatísticas oficiais brasileiras, passou a ser o segundo mais importante parceiro comercial do Brasil, ultrapassando a Argentina e ficando atrás apenas dos Estados Unidos.

Assim como em outros campos (na área de lançamento de satélites, por exemplo), Brasil e China compartilham fortes interesses, que decorrem em boa medida de certa complementariedade de vantagens comparativas. Nos últimos anos, houve um aumento exponencial do intercâmbio comercial entre os dois países, e começou a ter lugar, ainda que de forma incipiente, um incremento dos fluxos recíprocos de investimento direto.

Segundo dados do Ministério do Comércio chinês, até o final de 2005, o Brasil já havia estabelecido 384 "*joint ventures*" na China; os investimentos brasileiros totalizaram, nesse mesmo ano, US$ 144 milhões no país. Por seu turno, no mesmo período, a China havia estabelecido 89 "*joint ventures*" no Brasil, com investimentos da ordem de US$ 151,5 milhões. Boa parte dos investimentos brasileiros foi realizda por grandes empresas, como a EMBRACO, a EMBRAER, a WEG Indústrias e a Alcatel Brasil. Os investimentso chineses mais importantes no Brasil foram realizados pela Baosteel (mineração e siderurgia), GREE (ar condicionado) e Huawei (telecomunicações). Há, naturalmente, certa expectativa do lado brasileiro de que cresçam os investimentos chineses no Brasil, sobretudo na área de infraestrutura, tendo em conta o potencial casamento entre investimento e comércio em setores de possível expansão de vendas para a China. Entre outras possibilidades, esperam-se investimentos no setor de transportes (como na Ferrovia Norte-Sul, com vistas ao escoamento de soja, um dos principais produtos de exportação para a China); no setor de energia (GASENE; Candiota III; Parque Térmico de Manaus; projetos

hidroelétricos de Santo Antônio, Jirau e Belo Monte); e no agronegócio, em que o lado chinês demonstra crescente interesse em investir, tanto na produção como na comercialização.

O crescimento do comércio sino-brasileiro dá a medida do potencial de complementariedade entre um país como o Brasil, com excedentes na área agrícola, mineral e energética, e a China, um país carente e importador líquido nessas mesmas áreas. O desafio aqui é a necessidade do crescimento equilibrado do comércio bilateral, com progressiva agregação de valor nas exportações de ambos os lados, evitando-se tanto o risco de uma pauta bilateral de mão única no setor industrial (o que tenderia a fortalecer eventuais pleitos protecionistas e gerar contenciosos comerciais), quanto uma divisão bilateral do trabalho em coubesse ao Brasil uma concentração em setores de produtos de base, de menor valor agregado. Em 2005, as vendas do Brasil para a China dividiram-se em 68% de matérias primas, 15% de semimanufaturados e 17% de produtos manufaturados. Para o Brasil, talvez a questão mais premente no que diz respeito ao comércio com a China seja o imperativo de buscar nichos de ampliação e diversificação das exportações, tanto nos setores onde já temos presença consolidada, como o agrícola, como em setores industriais, onde a competitividade chinesa tende a ser elevada.

As trocas comerciais bilaterais passaram de US$ 3,2 bilhões em 2001 para cerca de 12 bilhões em 2005, um crescimento de 275% em quatro anos. O auemnto significativo das exportações brasileiras, que saltaram nesse período de US$ 1,902 bilhões para US$ 6,834 bilhões, demonstra o grande potencial de incremento de nossas vendas num contexto de acelerado crescimento econômico na China e de rápida elevação de renda de uma população crescentemente consumidora de alimentos. Há potencial para aumentos expressivos de exportações em setores como o de grãos e de carnes, entre outros. A recente habilitação de novos estabelecimentos brasileiros exportadores de frangos certamente terá efeitos positivos na pauta de nossas exportações para a China.

Não é de forma alguma surpreendente que esse aumento rápido nas trocas comerciais entre Brasil e China tenha gerado reações localizadas em setores específicos dos dois países. Com relação às exportações chinesas, concentradas fundamentalmente no setor industrial, certamente afetará alguns segmentos da indústria brasileira, seja no próprio mercado interno, seja na competição em terceiros mercados. Cabe assinalar que os notáveis ganhos de produtividade ocorridos na China também se devem a fatores

como carga tributária, encargos trabalhistas e custos financeiros mais baixos, além de uma moderna infraestrutura viária e portuária. Essa constatação ressalta a importância de "fazer o dever de casa" no que diz respeito à redução do chamado "custo Brasil", que tanto prejudica a competitividade das exportações brasileiras.

No que se refere às reações localizadas, que explicitam um potencial de divergência nas relações bilaterais, dois temas são emblemáticos: o primeiro foi a concessão, em novembro de 2004, do status de economia de mercado à China; o segundo foi, ou melhor, é a possibilidade de o Brasil recorrer à aplicação de salvaguardas especiais (previstas no Protocolo de Acessão da China à OMC) contra algumas exportações chinesas. A decisão de conceder o status de economia de mercado à China foi tomada em nível político e nesse âmbito formalizada na presença dos presidentes dos dois países. A decisão, contudo, nunca foi devidamente regulamentada pela CAMEX, requisito indispensável para que possa entrar em vigor. Essa atitude brasileira tem gerado um certo desconforto no lado chinês, qua alega ter cumprido (ou estar cumprindo) todas as obrigações previstas no Memorandum de Entendimento em que o Brasil se compromete a tratar a China como economia de mercado. Com efeito, a China tem promovido uma maior abertura às exportações brasileiras de produtos agropecuários; efetuou a compra prevista de aviões do consórcio EMBRAER-AVIC (e há a perspectiva de negócios mais promissores nesse campo); e já implementou as facilidades para importações brasileiras de coque.

A possibilidade de aplicação de salvaguardas especiais contra produtos chineses tem pairado como elemento potencialmente negativo no quadro atual das relações entre os dois países. A conclusão de um acordo de autolimitação têxtil em março de 2006 foi, nesse âmbito, um passo importante na administração adequada de uma controvérsia potencial. A alternativa menos traumática para o encaminhamento dessas questões poderia ser a abertura de processos *"anti-dumping"* por parte de empresas que se julguem prejudicadas e aleguem estar sofrendo competição desleal por parte de firmas chinesas. De qualquer modo, o aparecimento dessas controvérsias refletem a vertiginosa expansão das exportações chinesas para todo o mundo e para o Brasil em particular.

Fricções pontuais à parte, as perspectivas de crescimento do comércio e dos investimentos entre o Brasil e a China são muito promissoras. Não há como negar que o maior país em desenvolvimento

do Ocidente (com inequívocas vantagens comparativas em muitas áreas) e o maior país em desenvolvimento do Oriente (que já é efetivamente uma potência econômica de primeira grandeza, capaz de afetar significativamente o desempenho da economia mundial), não obstante suas diferenças culturais, políticas e físico-naturais, podem compartilhar interesses em benefício mútuo. Do ponto de vista brasileiro, é absolutamente necessário enfrentar os desafios decorrentes da maior presença chinesa no mundo, para que a ascensão chinesa redunde em benefícios concretos para o desenvolvimento brasileiro.

Deslocamento e Complementariedade: A Estratégia de Desenvolvimento Chinesa e a Economia Regional Asiática*

Carlos Aguiar de Medeiros**

O extraordinário desenvolvimento econômico chinês vem alterando significativamente a estrutura da economia mundial através de seu impacto sobre o volume do comércio, dos investimentos e dos preços das matérias primas e produtos manufaturados. Ainda que globais o impacto desta dinâmica sobre o Leste Asiático tem sido notável. Ao mesmo tempo em que a China vem deslocando competidores em indústrias intensivas em trabalho ela vem ampliando o mercado para as exportações asiáticas de maior conteúdo tecnológico e para os fornecedores de matérias-primas. Este duplo pólo exercido pelo mercado chinês afirmou-se a partir da crise asiática de 1998 contribuiu positivamente para a recuperação das economias mais atingida pela crise e sua posterior expansão e, particularmente, tem propiciado ao Japão grande estímulo para suas exportações. Este texto[1] busca desenvolver este argumento em quatro seções. Na primeira, discute-se a autonomia da política macroeconômica chinesa, em seguida analisa-se a dinâmica interna do desenvolvimento chinês; investiga-se posteriormente o seu impacto na economia regional asiática; e, numa quarta seção, descreve-se a política de negociação regional. Por fim, algumas notas finais são apresentadas.

A Autonomia da Política Econômica Chinesa

Desde 1994 o governo chinês mantém fixa a taxa nominal de câmbio do yuan com o dólar e desde 1996 estabeleceu plena conversibilidade do yuan para as transações correntes. A busca de uma

* Texto elaborado para a "I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - O Brasil no mundo que vem aí", FUNAG/IPRI, Rio de Janeiro, 6 e 7 de Julho de 2006.

** Professor do Instituto de Economia da UFRJ.

[1] Uma versão mais detalhada e abrangente dos argumentos centrais deste texto foram desenvolvidos em "A China como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática". (a ser publicado pela Revista Economia Política, julho 2006)

taxa de câmbio nominal estável e favorável às exportações constitui um traço essencial das trajetórias bem sucedidas das industrializações do leste asiático a que a China procurou reproduzir.

Nos últimos anos, o saldo comercial da China com os EUA ultrapassou o saldo japonês que historicamente caracterizou o déficit comercial bilateral americano[2]. Em meio ao boom de exportações e investimentos diretos a sustentação desta taxa se deu com a política de formação de reservas do Banco Central Chinês[3] provocando crescentes críticas dos EUA e também do Japão contra o regime cambial chinês e os mecanismos de controle de capitais.

As pressões dos EUA sobre o saldo comercial chinês possuem semelhanças com as exercidas sobre o Japão ao longo dos 90[4]. No entanto, há uma notável diferença entre os dois países. A China é um grande receptor de investimento externo. Com um elevado estoque de investimento das grandes multinacionais americanas. A formação na China de superávits na balança de transações correntes - hoje próximo de 2% do PIB - constitui um prudente contrapeso ao aumento do estoque bruto dos investimentos externos.

A manutenção da cotação fixa com o dólar quando diversos países asiáticos competidores desvalorizaram suas moedas, incluindo o Japão, em 1998/9 levou a uma valorização (e não desvalorização) do yuan frente aos seus competidores asiáticos e conseqüente redução do seu saldo de transações correntes da China[5]. A sustentação da taxa nominal do yuan foi um fator importante para a superação da crise asiática ao evitar uma corrida cambial e por afirmar a estabilidade de uma moeda chave para o comércio regional.

---

[2] Segundo o US Census Bureau Website, em 2002.

[3] Estas ultrapassaram US$ 400 bilhões. Mas as reservas oficiais não contam toda a história. A China, apesar de controlar os fluxos de capitais permitiu a formação de depósitos em moeda estrangeira por parte de famílias e firmas. Estima-se que eles alcancem algo como 8% dos depósitos em moeda doméstica. Estes dólares contribuíram para uma saída de capital estimada em 140 bilhões sob a forma de aplicações no mercado americano. Por outro lado, tem havido crescente fluxo de saída de notas de remiimbi para países vizinhos. Detalhes em Icard (2004).

[4] Esta semelhança baseada em elevado saldo na balança de transações correntes, imensas reservas denominadas em dólares e baixa inflação (incluindo uma deflação em 1999), levaram a McKinnon e Scnabl (2003) atribuir para a China a "síndrome da virtude conflituosa". Tal síndrome - elevado saldo de transações correntes e baixa internacionalização da moeda doméstica - provocaria, tal como historicamente ocorreu com o Japão, uma permanente pressão para a valorização do yuan.

[5] Ver nota anterior. Para uma análise semelhante ver McKinnon e Scnabl. (2003)

A adoção desta política de câmbio num momento de contração do comércio regional teve custos fiscais significativos para a China. Como compensação às desvalorizações dos competidores asiáticos as exportações chinesas fora das zonas especiais de processamento de exportações foram estimuladas através de devoluções fiscais que cresceram de forma expressiva.

Desse modo, a pressão sobre o regime cambial chinês deve ser visto como uma pressão contra a centralização cambial e a política de compra de reservas do Banco Central Chinês. Mas o controle dos fluxos de capitais externos e a magnitude de suas reservas foram essenciais para que a China pudesse responder à contração do ritmo do crescimento de suas exportações decorrente da crise asiática com um elevado esforço de gastos públicos voltados à construção civil e infra-estrutura[6]. Esta política anticíclica reforçou através do orçamento deficitário uma dinâmica de crescimento voltada ao mercado interno e puxada pelos investimentos das empresas estatais. (Xin, 2002).

Com efeito, após a crise asiática de 1997 e em face da deflação que se afirmou em 1998 e 1999 o governo preocupado com o ingresso de dez milhões de novos trabalhadores anuais no mercado de trabalho[7] acelerou o gasto público, relaxou o crédito dos bancos públicos e as EE decidiram ampliar seus investimentos[8].

A Dinâmica do Desenvolvimento Econômico na China

Desde a formação da China moderna em 1949, o ciclo econômico chinês vem sendo governado pelo ritmo de crescimento dos investimentos em capital fixo das empresas estatais e as restrições decorrentes de choques exógenos, desequilíbrios setoriais, em particular, os preços dos alimentos, e as restrições de balanço de pagamentos[9].

[6] A expansão dos gastos públicos acentuou-se já em 1998. Entre 1997 e 2002 o déficit público cresceu 7 vezes e hoje situa-se em torno de 3% do PIB. Para detalhes ver Cui (2004). Segundo Xin (2002) entre 1998-2001 o governo central emitiu mais de 500 bilhões de yuans em títulos especiais voltados à construção residencial.

[7] Esta é a estimativa do governo chinês para o qüinqüênio atual.

[8] Com base nos dados do China Statistical Yearbook, 2001, observa-se que entre 1995 e 2001 as exportações cresceram a uma taxa média de 9,6% contra mais do que o triplo desta taxa observada entre 1990 e 1995. Já o crescimento médio anual dos investimentos públicos entre 1995-2001 foi de 22,8% elevando-se em relação à taxa observada no qüinqüênio anterior.

[9] Para uma discussão dos ciclos econômicos na China desde 1949 ver Imai (1996). Para uma descrição recente ver IMF (2004). Em Medeiros (1999) apresenta-se uma análise sobre a estratégia de desenvolvimento chinesa desde o período das reformas.

Embora nos anos 90 a meteórica expansão das exportações e dos investimentos privados tenha introduzido novos determinantes, o volume dos investimentos estatais no PIB manteve-se nos anos 90 em cerca de 20%, equivalente à participação das exportações. Em relação aos investimentos totais, os investimentos das empresas estatais atingiram no início deste século cerca de 60% (BIRD). As empresas estatais (EE) constituem cerca de 38% do PIB, e 47% do emprego industrial. Elas respondem por 45% das importações totais da China e por 50% de suas exportações. (UNCTAD, 2002)[10].

As zonas de processamento de exportações, que lideraram a expansão da corrente de comércio e investimentos respondem hoje por 55,4% das exportações totais, são livres de impostos sobre as importações e sobre valor adicionado e possuem elevado coeficiente de importações (o conteúdo importado das exportações chega a atingir 70% UNCTAD, 2002). Considerando o saldo comercial por tipo de empresa, observa-se que o saldo exportador da China deveu-se nos últimos anos essencialmente às EE.[11]

A máquina de crescimento chinesa não se deslocou para as empresas estrangeiras e suas exportações, mas permaneceu fortemente assentada nos investimentos públicos, na exportação das empresas estatais e na expansão do consumo.

A estratégia industrial nos anos 90 levou o governo a selecionar 120 grupos empresariais para formar um "national team" em setores de importância estratégica[12] em uma direção explicitamente inspirada nos Chaebols coreanos[13]. Em sua política "manter as grandes empresas públicas

[10] No documento do governo "Decisão sobre Assuntos Concernentes ao estabelecimento de uma economia de mercado socialista" define-se... "A estrutura da economia socialistas de mercado está ligada ao sistema básico do socialismo. O estabelecimento dessa estrutura tem por objetivo capacitar o mercado a atuar no papel fundamental da alocação de recursos sob controle macroeconômico do estado. Para transformar esse objetivo em realidade, é necessário defender o princípio de tomar o setor de propriedade pública o principal esteio do sistema". (Story, 179)

[11] Segundo dados da China Customs Statistics Year Book 2001. O saldo comercial da China em 2000 foi de 24,1 bilhões de dólares, e o saldo das empresas com capital estrangeiro foi de 2.2. As com capitais japoneses e dos demais países asiáticos apresentaram saldo comercial negativo. (UNCTAD, 2002)

[12] Os setores escolhidos incluíram geração elétrica (8 grupos), carvão (3) automóveis (6), eletrônica (10), ferro e aço (8), máquinas (14) química (7), material de construção (6), transporte (5), aeroespacial (6) e farmacêutica (5) (Nolan, 2001). Este time especial formado por empresas estatais obteve concessões especiais, tarifas protetivas, e amplo apoio financeiro dos quatro principais bancos estatais chineses e do Export-Import Bank.

[13] "O 9° Congresso Nacional Popular, em março de 1998, anunciou importantes mudanças nas relações entre o Estado e corporações favorecendo a consolidação em grupos e foi criado um Comitê Central para Empresas". (Story, 307)

e deixar escapar as menores"[14] a estratégia era diversificar simultaneamente as exportações através de política tecnológica e de investimentos e a modernização da infra-estrutura. Uma nova onda de investimentos externos em dezenas de Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (como as em Daliam, Tiajin, Fuzhou, Beijing, Shanghai). Estas zonas passaram a receber massivos investimentos do governo em infra-estrutura e muitas criaram parques industriais em alta tecnologia[15].

Ao lado deste esforço tecnológico buscou-se no 10° Plano Qüinqüenal de 2001 estimular uma "marcha à oeste" de forma a reduzir os desequilíbrios regionais.[16]

Industrialização e urbanização aceleradas - a taxa de urbanização cresceu nos últimos 20 anos 38% a.a. - exercem uma demanda extraordinária sobre residências e equipamentos urbanos[17]. As mudanças nos padrões de consumo ocorrem em todos os segmentos. A introdução de novos hábitos alimentares (com efeitos significativos sobre o consumo de carnes e cereais), de novos bens industriais, tanto os da base tecnológica anterior (como automóveis) quanto os intensivos em Tecnologia de Informação (TI) como telefones celulares, computadores, e de novos serviços de apoio a estas transformações (telecomunicações, rodovias) como os decorrentes da elevação da renda pessoal como turismo, alimentação fora da residência, etc.[18] É este grande mercado interno o centro de gravidade para a dinâmica economia asiática.

---

[14] "Dos 174.000 Ees do final de 2001, apenas 9453 foram registradas como grandes, enquanto outros 164.051 foram designados como médios ou pequenos. Dos 48 milhões de trabalhadores das Ees, mais de 15 milhões foram empregados em unidades centrais, enquanto 33 milhões, em administrações locais". (Story, 308)

[15] Assim, por exemplo, em telecomunicações, sob a direção do Ministério da Indústria e Informação, "Corporações como a Intel, a Motorola, a General Eletric e a Microsoft estabeleceram pequenos laboratórios de pesquisa nos anos 90. Ao longo do tempo, essas atividades de pesquisa se intensificaram. Só em Xangai, mais de 40 multinacionais, incluindo a IBM, a Microsoft, a Alcatel e a Bayer, estabeleceram centros de P&D regionais ou globais. (Story, pg. 359)

[16] Assim, por exemplo, o projeto da represa das Três Gargantas, possivelmente o maior empreendimento de engenharia civil contemporâneo, faz parte do esforço chinês de expandir a base hidrelétrica, a capacidade industrial no interior do país além de fatores geopolíticos. (Story, 140)

[17] Entre 1980 e 2001 o emprego urbano na China evoluiu de 106 milhões para 240 milhões. (Yanzhong, 2003)

[18] Em termos da paridade de poder de compra a renda per capita chinesa atingiu a $4900 em 2003 não ultrapassando a $1000 em dólares correntes.

A China como um Duplo Pólo e o seu impacto na Ásia

Entre 2000 e 2003 as importações americanas provenientes da China tiveram um aumento de 50% e acentuado declínio das importações originadas no Japão e demais países do Leste Asiático. Entretanto, simultaneamente a China aumentou amplamente sua demanda sobre as exportações asiáticas. Deste modo o crescimento das exportações chinesas se deu num contexto de forte expansão conjunta dos países asiáticos cuja quota nas exportações mundiais de manufatura expandiu-se na última década.

O duplo pólo resulta de dois efeitos. Em primeiro lugar existe um *efeito de estrutura* decorrente da pauta exportadora e importadora chinesa. Há aqui dois mecanismos. De um lado, um mecanismo substitutivo gerado pelas exportações chinesas em terceiros mercados, particularmente nos EUA sobre as exportações asiáticas. As plataformas exportadoras chinesas de produtos intensivos em mão-de-obra deslocam produtores asiáticos destes bens e absorvem capitais voltados para a sua produção e exportações mundiais[19]. Associado a estas exportações existe, em segundo lugar, um mecanismo complementar, decorrente das importações de insumos, partes e componentes e bens de capital. Este duplo movimento atinge de forma diferenciada os países segundo suas capacitações tecnológicas específicas favorecendo os mais avançados na produção de bens de capital e aqueles produtores especializados de matérias-primas. Mas há um segundo efeito, que no padrão de desenvolvimento anterior era exercido pelos EUA. Trata-se do *efeito escala,* associado ao ritmo de crescimento do mercado interno chinês. Este efeito permite que os produtores de bens intensivos de mão de obra possam compensar a queda de sua participação em terceiros mercados com o aumento de suas exportações para a China.

Um primeiro padrão é o formado com países como Japão e Coréia, principais fornecedores regionais de bens de capital. A corrente de comércio e os fluxos de investimento entre Japão e China e Coréia e China formam um padrão de comércio em que o país industrialmente mais avançado exporta produtos de maior conteúdo tecnológico-produtos que incluem *Original Equipment Machine* (OEM) e hoje concentrados na TI - é maior e

[19] Neste aspecto, ao contrário do modelo dos "gansos voadores" em que o Japão, ao concentrar-se em produtos de maior valor unitário abria espaço para o país tecnologicamente mais atrasado, a China, ao produzir bens de consumo semelhantes aos países da ASEAN, fecha este espaço em terceiros mercados.

importa partes e peças industriais intensivas em mão-de-obra usadas como insumos em produtos de maior valor unitário e bens industriais de consumo final.[20]

Os impactos do crescimento das exportações chinesas sobre as exportações de bens de capital-máquinas e equipamentos de transporte na Ásia são altamente positivos, favorecendo especialmente o Japão e a Coréia do Sul.[21]

Em 2002 o comércio bilateral entre China e Japão alcançou a impressionante cifra de $102 bilhões de dólares e desde 1990 a taxa de crescimento desta corrente de comércio excede a que a China apresentou com o resto do mundo[22]. As exportações japonesas voltadas para a China firmando-se no principal impulso para a recuperação japonesa[23]. Para se aquilatar a importância desta corrente de comércio convém observar como apontou Gresser (2004) em 2003 o Japão exportou mais para a China, Hong-Kong e Taiwan do que para os EUA, um fato inédito no pós-guerra.

Uma das principais características do comércio intra-asiático e da composição dos fluxos de investimento é o peso da produção compartilhada. O comércio em partes e componentes atingiu em 2003 cerca de 1/5 do comércio intra-asiático. O centro da produção compartilhada no sudeste asiático tem sido o Japão. Parcela significativa do investimentos nipônicos na China destina-se à montagem desta rede de comércio e produção, comandada por suas grandes corporações.

Com o restabelecimento de relações diplomáticas formais com a Coréia em 1992, as exportações coreanas para a China dispararam. Em 2003, a China já era o principal mercado de exportação coreana, superando os EUA como mercado final. Com suas exportações de máquinas, produtos químicos e intermediários, a Coréia vem apresentando saldo positivo elevado com a China. Tal como ocorre com o Japão, a estrutura do comércio é fortemente conectada com os fluxos de IDE.

Parcialmente, Taiwan partilha das características deste padrão de comércio, entretanto, tal como ocorreu com Hong-Kong, o deslocamento

[20] O "wintelism" isto é computadores com microprocessador da Intel e programa Windows é um exemplo. Os contratos de OEM são usados pelas firmas chinesas visando uma maior competitividade e acesso aos mercados externos.
[21] Ver Eichengreen, B.; Rhee, Y.; Tong, H. (2004)
[22] Ver Lipping. (2003)
[23] Ver UNCTAD, 2004.

de capital desta província chinesa para a China continental tem sido tão grande que as relações de comércio com este país tornaram-se crescentemente horizontais. Devido à alta integração destas regiões aos investimentos internacionais, o padrão de comércio da "grande China" favorece especialmente os grandes produtores mundiais das OEM, principalmente empresas americanas e japonesas. Como grande entreposto comercial e de serviços, a região administrativa especial de Hong-Kong é ao mesmo tempo um grande investidor e uma base de investimentos estrangeiros[24]. Assim, a sua participação nos fluxos de IDE, estimados em cerca de 36% em 2001 (Statistical Yearbook of China, 2002) contra apenas 9,6% dos EUA é sem dúvidas exagerada subestimando os fluxos oriundos de outros países e da própria China continental que investem na China a partir de Hong-Kong. Do mesmo modo, tendo em vista as políticas restritivas de investimento decorrente das disputas geopolíticas sobre Taiwan, parcela importante dos investimentos dos chineses de Taipei se dão a partir de subsidiárias estabelecidas em outros mercados[25].

A despeito de suas imprecisões, os dados sobre a origem dos fluxos de IDE revelam um alto peso de Hong-Kong, Macau e Taiwan e Singapura.

Assim, se considerarmos as relações de comércio e de investimento entre a China, a Coréia e o Japão e da China com a "grande China" o *efeito estrutura* descrito acima, é bastante favorável ao balanço de pagamentos e crescimento destes países. Os fluxos de comércio decorrentes dos investimentos asiáticos na China continental (com forte presença de capitais chineses, japoneses, coreanos) possuem um balanço de divisas negativo para a China e favorável aos países investidores.

Ao lado destes dois padrões de comércio, há um terceiro, mais competitivo e horizontal entre a China e os 10 países da ASEAN. Em

[24] Nos anos mais recentes, de investimentos chineses que visam através de Hong-Kong obter status diferenciado e regime de incentivos especiais.

[25] "Taiwan se viu como refém das batalhas comerciais entre os EUA e a China. Os EUA recusaram a China o status de país em desenvolvimento em razão de seu alto nível de exportação de manufaturados. Grande parte dessa exportação partia de investimentos de Taiwan no continente - na virada do século totalizando 43.000 projetos com um valor de $44 bilhões. Como o contato comercial direto com o continente era ilegal - uma posição que vem mudando rapidamente desde que tanto a China continental como Taiwan se tornaram membros da OMC - essas exportações derivaram em grande parte de operações de montagem organizadas por meio de negócios de Taiwan em Hong Kong". (Story, 255) É possível que se encontre aqui o entendimento sobre a extraordinária participação das Ilhas Virgens - 10,7% - nos fluxos de investimentos externos na China.

relação ao efeito composição observa-se que as exportações chinesas afirmaram-se imbatível na produção de bens de consumo e de partes e componentes de bens de TI. Assim, ao contrário dos bens de capitais, na produção de bens de consumo intensivos em mão-de-obra, as exportações chinesas exercem efeito negativo sobre as exportações dos competidores asiáticos (Eichengreen et all, 2004). Em relação às importações chinesas a sua elevada propensão a importações de alimentos (soja, por exemplo) matérias primas (como petróleo, cobre ou algodão) tem provocado expansão tanto do volume quanto do preço internacional destes bens favorecendo os produtores asiáticos destes tais como a Indonésia, Brunei ou Vietnam (mas também o Brasil e demais produtores de matérias primas não processadas). Segundo Ng e Yeats (2003), a China no período de 1995-2001 foi o mercado de maior expansão para Brunei, Camboja, Indonésia, Malásia, Mongólia, Tailândia e Vietnam.

O fato de a China ter se afirmado como principal mercado em expansão para as exportações dos países da ASEAN e, em muitos casos num importador líquido, deve-se à combinação desta estrutura (que diretamente favorece os produtores de commodities mas desloca os produtores de bens de consumo) com a excepcional taxa de crescimento de seu grande mercado interno. Assim, mesmo deslocando outros países asiáticos produtores de bens de consumo de terceiros mercados (efeito estrutura) a expansão do seu consumo destes bens (efeito escala) leva a uma grande expansão do volume das exportações asiáticas quer para o atendimento do seu mercado interno quer para o atendimento do mercado japonês ou coreano, dinamizados pela demanda de máquinas e equipamentos da China. Estas questões assumem grande importância tendo em vista os interesses comerciais e geopolíticos que orientam o ingresso da China na OMC e a liberalização do comércio e cooperação regional na Ásia.

Com efeito, a redução das tarifas e liberalização comercial acordadas com a OMC deverá trazer impactos positivos sobretudo para o Japão e a Coréia, os maiores supridores de bens de capital, material de telecomunicações e de automóveis para a China. Por outro lado, os principais exportadores asiáticos de matéria prima, alimentos deverão ser estimulados em decorrência da liberalização comercial chinesa. Estes deslocamentos possivelmente terão efeitos adversos sobre produtores asiáticos de bens intensivos em mão-de-obra em terceiros mercados e positivos sobre as exportações destinadas à China.

Arranjos Regionais de Negociação

As relações da China com os países asiáticos revelam-se assim cruciais tanto para os interesses estratégicos da China quanto para os interesses dos demais países asiáticos. Há hoje na Ásia quatro níveis de cooperação econômica. (Feng Xiao-ming, 2002)

Há em primeiro lugar o nível englobando os 10 países da ASEAN[26]. Estes decidiram implementar um acordo de livre comércio para entrar em vigor em 2008. O segundo nível é o "10+1", formado pelos países da ASEAN com o Japão, com a Coréia ou com a China. O terceiro nível é o "3" formado por iniciativas de fóruns trilaterais entre o Japão, a Coréia e a China e por fim, o quarto nível é o "10+3" entre os países da ASEAN e os três grandes.

A estratégia chinesa até o presente momento foi estabelecer políticas diferenciadas nestes níveis. Assim, a iniciativa tomada no mesmo ano de seu ingresso na OMC de construir uma área de livre comércio em 10 anos com os países da ASEAN (Gao Xian, 2003), no âmbito do "10+1" parece reforçar a estratégia chinesa de consolidar-se na liderança dos países da ASEAN.

Este nível de cooperação resultou da evolução de um outro nível o ASEAN+3 (China, Coréia e Japão), que se formou em 2000 com a iniciativa Chiang Mai voltada à cooperação financeira na Ásia. A China não apoiou a proposta japonesa - vetada pelos EUA - de um fundo monetário asiático na saída da crise de 1997 tendo em vista os conflitos de longa data, a fraqueza do yen e a crescente importância do yuan. Neste nível de negociação a principal proposta foi a da formação de uma área de livre comércio no Leste Asiático. Este nível tem se revelado difícil pela diversidade das economias e pelo fato de que tanto o Japão quanto a Coréia parecem dispostos a reduzir os níveis de proteção à agricultura - que ao contrário da chinesa não é complementar, mas substituta com os dos países da ASEAN - e pelo fato do interesse da China basear-se mais na transferência de tecnologia do que no comércio. Do mesmo modo o nível "3" tem-se mantido mais num plano mais genérico na medida em que razões geopolíticas e interesses de longo prazo se interpõem.

[26] São eles: Brunei, Cambodja, Indonésia, Laos, Malásia, Myamar, Filipinas, Singapura, Tailândia, Vietnam.

Indiscutivelmente, a estratégia chinesa de aprofundar o nível de cooperação "10+1" passa pela afirmação do YUAN (novamente a importância de sua estabilidade) na Ásia e pela manutenção da autonomia da política de crescimento provendo os impulsos macroeconômicos que o Japão, a principal economia asiática não pode fornecer, e que os EUA, diretamente, já não fornecem mais.

Notas Finais

As economias asiáticas após abrupta recessão e colapso cambial (desvalorizações de cerca de 50% em relação ao dólar) ocorrida em 1997 retomaram suas trajetórias expansivas a partir de uma política fiscal expansiva e forte recuperação das suas exportações. Após o estouro da bolha da "nova economia" nos EUA em 2000/2001, as exportações asiáticas se expandiram em função do alto crescimento da China.

A expansão autônoma da China guiada por sua estratégia de modernização e integração do seu mercado interno pôs em marcha uma nova dinâmica na Ásia afirmando-se como um duplo pólo. De um lado, como produtor mundial de produtos da TI e bens de consumo industriais para os mercados ocidentais - o primeiro pólo - deslocou produtores asiáticos. Mas de outro, a China enquanto grande mercado interno em expansão - o segundo pólo - tornou-se o principal magneto para o desenvolvimento das exportações asiáticas. Em relação ao saldo de divisas desta estrutura comercial a China afirmou-se como um exportador líquido para os EUA e, simultaneamente, um importador líquido para a Ásia. Esta mudança no comércio regional fez da China uma máquina do crescimento regional e de sua estabilização. Assim, direta e através deste efeito regional a alta taxa de crescimento chinês afirmou-se como um grande pólo para o crescimento do comércio mundial.

Referências

CHINA, Statistical Yearbook, 2002;

CUI, Z. (2004) "*The Chinese Response to the U.S. Pressure on YUAN Appreciation*", *IDEAS, International Conference on The Economics of the New Imperialism,* School of Social Sciences, Jawaharlal Nehru University, New Delhi, 22-24 January;

EICHENGREEN, B.; RHEE, Y.; TONG, H. (2004) "*The Impact of China on the Exports of Other Countries*", *NBER,* Working Paper, 10768;

FENG XIAO-MING (2002) "*China and ASEAN Can Share the Prosperity Together*". *China & World Economy,* Number 1;
GRESSER, E. (2004) "*The Emerging Asian Union? China Trade, Asian Investment, and a New Competitive Challenge*", *Progressive Policy Institute, www.ppionline.org*;
HEFEKER, C. NABOR, A. (2002) "*Yen or Yuan? China's Role in the Future of Asian Monetary Integration*", Hamburg Institute of International Economics *Discussion Paper, 206*;
ICARD, A. (2003) "*Capital Account Liberalization in China: International Perspectives*", *BIS Paper* N° 15;
IMF (2004) "*People's Republic of China; 2004 Article IV Consultation - Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board*" *Discussion, IMF, Country Report* N° 04/351, www.imf.org;
IMAI, H. (1996) "*Explaining China's Business Cycles*", *The Developing Economies, XXXIV*, June;
LIPING, HE (2003) "*Sino Japanese Economic Relations: A Chinese Perspective*", China & World Economy, N° 5;
MC KINNON, R. SCNABL, G. (2003) "*China: A stabilizing or Deflationary Influence in East Asia? The Problem of Conflicted Virtue*", URL:http://www.stanford.edu/~mckinnon;
MEDEIROS, C. A. (1999) "*China: entre os séculos XX e XXI*", *em, José Luís Fiori, Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações,* Edit. Vozes, Rio de Janeiro;
MEDEIROS, C. A. (2001) "*A Economia Política da Crise e da Mudança Estrutural na Ásia, Economia e Sociedade*", 17;
MEDEIROS, C. A. (2006) "*A China como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática*" Revista de Economia Política, julho;
NG, F.; YEATS, A. (2003) "*Major Trade Trends in East Asia. What are their implications for Regional Cooperation and Growth?*" *World Bank Policy Research Working Paper 3084*;
NOLAN, P. (2001) *China and the Global Economy,* Palgrave, London;
STORY, J. (2004) *China a Corrida para o Mercado,* Futura, São Paulo;
UNCTAD (2002) "*China's Accession to WTO: Managing Integration and Industrialization*", *Trade and Development Report,* United Nations;
UNCTAD (2004) *Trade and Development Report,* United Nations;
US CENSUS BUERAU (2002) Website;
XIAN, G. (2003) "*The Asian Recentralization and the China Role*", em REG,

Hegemonia e Contra-Hegemonia, Seminário Internacional, 18-22 agosto de 2003, Rio de Janeiro;

XIN, CHANG; LINA, WANG; SCHUCHENG, L. (2002) "*An Analysis of China's Economic Trend (1998-2002)*", *China & World Economy,* N° 4;

YANZHONG, WAN (2003) "*Structural Change of China's Labor Force and the Unemployment Issue*", *China & World Economy,* Number 6.

Índia

José Vicente de Sá Pimentel

Introdução

A Índia tem a civilização mais antiga do mundo, porém é uma das nações mais jovens da comunidade internacional. Este é apenas um dos muitos contrastes desse país com um território duas vezes e meia menor e uma população quase sete vezes maior do que a do Brasil; defensor da não-violência e fabricante de bombas nucleares; detentor de tecnologias sofisticadas, enquanto quase um terço da população, ou cerca de 300 milhões de pessoas subsistem com renda de US$ 1 por mês; com uma economia que, mantidas as taxas atuais de crescimento, poderá se tornar a terceira maior do mundo em 2050, mas por enquanto ainda se depara com precariedades de terceiro mundo, tais como falta d'água, apagões diários e miséria explícita nas cidades e nas zonas rurais.

Ao longo da história, foram breves os períodos em que o território indiano esteve integrado a um projeto comum, subordinado ao mesmo poder central. Na maior parte do tempo, o país viveu fragmentado na política e dividido na religião. Os 28 estados da República atual se subdividiam no passado em centenas de principados. Jamais unidos, os marajás facilitavam o trabalho das sucessivas levas de invasores.

Estes vinham geralmente da Ásia Central e aproveitavam passagens entre as montanhas do Himalaia para penetrar na área de um milhão de metros quadrados banhada pelos sete rios do vale do Indo. Drávidas, indo-arianos, medos, persas, árabes e mongóis foram alguns dos que vieram, ficaram e foram sendo aos poucos "indianizados". Outros chegaram por mar, como o grego Alexandre, o Grande, que quase se converteu no primeiro imperador de toda a Índia.

Os arianos trouxeram os princípios da religião que se converteria no hinduísmo, criaram o sânscrito e introduziram o sistema de castas, inicialmente quatro e hoje subdivididas em incontáveis grupos familiares,

ou "jati". Em seguida, a Índia, ou grande parte dela, conheceu governantes hinduístas, budistas, jainistas e muçulmanos, até desembocar no cristianismo britânico.

Os mercadores ingleses chegaram em 1608 e no início do século XIX já eram, na prática, os senhores da terra. A oposição nacionalista se organizou em torno do Indian National Congress, uma espécie de clube, integrado por admiradores dos valores anglófonos, que depois evoluiu para o partido político no qual militaram figuras como Gockhale, Motilal Nehru e Gandhi. Este último tornou-se o grande propugnador do "swaraj", ou autodeterminação. A independência viria em 1947 e por ela os indianos pagariam um preço elevado.

Embora predominantemente hindu, a Índia conta com cerca de 120 milhões de muçulmanos e é, de fato, a segunda maior nação islâmica, depois da Indonésia. As lideranças da Liga Muçulmana, depois de tentar em vão assumir a liderança do Partido do Congresso, submeteram aos vice-reis britânicos a proposta de dividir o território, cabendo aos islamistas as regiões em que eram a maioria da população. Sempre partidários do "divide et impera", os ingleses negaram-se a ouvir os conselhos de Gandhi, para quem a partilha equivaleria à "vivissecção da mãe" pátria e criaram o Paquistão Oeste (o atual Paquistão, ou "terra dos puros") e o Paquistão Leste (hoje Bangladesh). Entre os dois, 1,6 mil km de território indiano.

Mal concebida, mal planejada e apressadamente executada, a partilha transformou-se num banho de sangue. Muçulmanos migrando para o Paquistão foram massacrados por hindus e hindus fugindo para a Índia foram massacrados por muçulmanos. Estima-se que, no total, um milhão de pessoas morreram em poucos dias. Isso aconteceu a menos de 60 anos atrás. As lembranças são, portanto, recentes e geram problemas, entre os quais três guerras, uma corrida nuclear e piques de grave tensão no sul da Ásia.

O chamado "raj" britânico formalizou-se em 1858 e durou 89 anos. Jawaharlal Nehru, Primeiro Ministro durante 17 anos no parlamentarismo de tipo britânico adotado pela constituição de 26 de janeiro de 1950, assumiu estatura mundial ao opor-se à guerra fria e liderar o Movimento Não-Alinhado. Coexistência pacífica e não-alinhamento eram os dois pilares da diplomacia indiana, mas nem com o Paquistão nem com a China foi possível coexistir sem guerras e o não-alinhamento estremeceu quando Indira Gandhi (que, tal como o pai, ficaria 17 anos no poder) assinou, em agosto de 1971, o Tratado de Paz, Amizade e Cooperação

com a USSR, depois que Nixon e Kissinger concederam armamento militar de alto nível ao general e presidente paquistanês Yahya Khan, intermediário da aproximação norte-americana com a China.

As relações indo-brasileiras datam do início da nossa história. Basta lembrar que Pedro Alvares Cabral aqui aportou em abril de 1500 e logo levantou âncora em direção à Índia. No início do século XVIII, após a descoberta de ouro em Minas Gerais, Portugal permitiu o comércio direto entre as duas colônias. Desde a metade do século XIX, navios portugueses, regressando da Índia, paravam em portos brasileiros. As mangas, a pimenta e a canela brasileiras vieram de Goa, assim como os coqueirais de nossas praias. De 1783 a 1820, esse comércio atingiu picos de intensidade e volume, mas decaiu em seguida à independência brasileira.

As relações diplomáticas entre as duas repúblicas foram estabelecidas em 1948, imediatamente após a independência indiana. Contudo, o clima do relacionamento permaneceu morno durante longos anos. O Brasil não aderiu ao MNA e a partir de 1964 fez uma opção pró-EUA, que se estenderia até o governo Geisel. A visita de Indira Gandhi ao Brasil, em 1968, não gerou conseqüências práticas. A economia indiana, atrelada a sucessivos planos qüinqüenais e em busca da auto-suficiência, não era um mercado disputado pelas empresas brasileiras, voltadas para o mercado interno. Embora fatores tais como a posição estratégica da Índia e a competição com a China pela preeminência na Ásia levassem estrategistas e planejadores diplomáticos a defender uma aproximação equilibrada com os dois gigantes asiáticos, o intercâmbio econômico, político e cultural manteve-se em nível inexpressivo.

O quadro se altera nos anos 90, em decorrência de mudanças significativas no mundo e no interior dos dois países. O ciclo das grandes conferências e temas como a reforma das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods demonstraram a convergência de posições em torno de valores e de interesses comuns, reforçando a sinergia que o Brasil e a Índia demonstravam em negociações econômicas na UNCTAD e no GATT/OMC, onde sempre houve convergência de posições em agrupamentos tais como o G-77 e o G-15. Quando, no início dos anos 90, o Brasil determina a abertura comercial e a Índia, concomitantemente, começa a sua reforma econômica, sob a condução de Manmohan Singh, brilhante economista que ocupa o cargo de Ministro das Finanças do Governo Narasimha Rao entre 1991 e 1996, as condições pareciam estimular uma aproximação efetiva.

A visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à Índia, em 1996, visava à conformação de uma agenda bilateral abrangente. Contudo, a explosão de bombas atômicas pela Índia (e pelo Paquistão) em 1998 gerou forte reação contrária brasileira e as relações não desabrocharam.

É a vista do Presidente Lula, em janeiro de 2004, que eleva o relacionamento a um patamar de excelência. Hoje, a Índia se afirma como um dos principais parceiros do Brasil na Ásia e se destaca como uma das prioridades da política externa brasileira.

O presente trabalho fornece um retrato da Índia e de suas relações com o Brasil, tal como se encontram em 2006. O tema é vasto e o texto não tem a pretensão de esgotá-lo, mas sim a intenção de realçar aspectos relevantes para a parceria e contribuir para os debates no âmbito da Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, em boa hora organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

A Índia

Com uma área total de 3.287.263 km^2, a Índia ocupa a maior parte de vasta planície isolada do resto da Ásia pela Cordilheira do Himalaia. Ao longo de uma fronteira terrestre de cerca de 15 mil km, limita com o Paquistão a noroeste, com a China, Nepal e Butão ao norte e com Bangladesh e Mianmar a leste. Ao sul, Sri Lanka e Maldivas são as fronteiras marítimas. Persistem disputas fronteiriças com boa parte dos vizinhos, a mais dramática com o Paquistão e outras em negociação com a China, Bangladesh e Nepal.

Segundo o recenseamento de 2001, a população indiana atingiu 1 bilhão e 28 milhões de habitantes (532,1 milhões de homens e 496,4 milhões de mulheres), o que equivale a 17% da população mundial. A Índia é hoje o segundo país mais populoso do mundo, atrás da China. A taxa de natalidade relativamente alta faz no entanto prever que a população indiana superará a chinesa ainda nas primeiras décadas do século XXI.

O nível de urbanização é baixo. 72% da população vivem em zonas rurais e desses quase 67% em vilas com menos de 5 mil habitantes. Verifica-se um aumento nas taxas de migração do campo para as grandes e médias cidades, nos últimos anos.

O próprio governo indiano admite que suas estatísticas sobre a situação social são pouco confiáveis. Os dados disponíveis indicam que, apesar de uma

paulatina melhora dos indicadores sociais, a imensa maioria da população se encontra em condições precárias, com pouco ou nenhum acesso a serviços essenciais como educação e saúde. 26,1% dos indianos estão abaixo da linha de pobreza, com uma renda mensal que varia, de estado a estado, entre 6 e 10 dólares. 47% das crianças abaixo de 5 anos sofrem de desnutrição.

Uma característica da sociedade indiana é o sistema de castas. Embora, em princípio, aplique-se apenas aos hinduístas, há castas também entre as demais religiões. "Casta" foi o termo cunhado pelos jesuítas portugueses para designar os "varnas", introduzidos pelos indo-arianos e que eram, basicamente, quatro: os brâmanes, ou sacerdotes; os xátrias, ou guerreiros; os vaixás, ou mercadores, e os sudras, ou camponeses. Entre os varnas, havia um sem número de "jati", ou grupos de famílias. Abaixo das castas, vieram depois os "dalit", também chamados "intocáveis". A estrutura persiste. Embora haja uma proibição constitucional a que seres humanos sejam considerados "intocáveis" e a despeito de um "dalit", K. R. Narayanan, ter-se tornado Presidente da República, o fato é que varredores de ruas e limpadores de latrinas ainda hoje são quase exclusivamente "dalits" e a ascensão social é um sério problema.

Os hinduístas, que equivalem a 82% da população, crêem que a vida é cíclica. Cada um nasce e renasce, num processo conhecido como "samsara". A qualidade do renascimento depende do "karma", ou seja, a conduta pessoal do indivíduo na existência ou encarnação anterior. Viver uma vida adequada ao "dharma", o comportamento apropriado à condição social do indivíduo, aumenta a possibilidade de um renascimento em casta mais alta, até que se atinja a "moksha", ou liberação. Tais crenças tendem a estimular o conformismo e contribuem para explicar a relativa ausência de tensões de classes no país.

Cerimônias e rituais são importantes na Índia hinduísta. Os ritos de passagem foram simplificados ao longo dos anos, mas continuam ensejando festivas comemorações. Os casamentos, por exemplo, são elaborados e dispendiosos. Normalmente, são acertados pelas famílias. Embora ilegal, o dote ainda é corriqueiramente estabelecido. O dote é, aliás, um dos motivos pelos quais muitas famílias não querem filhas e provocam abortos se descobrem que o feto é do sexo feminino. As estatísticas demonstram um progressivo decréscimo do número de mulheres em relação ao de homens, mesmo entre famílias afluentes. O assunto assume tamanhas proporções que o governo baixou uma lei proibindo os exames pré-natais para determinação antecipada do sexo.

Breve histórico

Na história da Índia há escassos períodos de linearidade. A busca de um Estado centralizador, sempre baseado na religião, seja ela hindu, persa ou muçulmana, já está inscrita nos Vedas (cerca de 2.500 a.c.). Reis, sultões ou imperadores deveriam porém governar sem tirania, respeitando o dharma. O protótipo da conjunção entre poder e dharma vem à luz sob o império mugal, que principia quando se iniciava a colonização do Brasil. Durante mais de três séculos, de 1526 a 1857, a dinastia muçulmana fundada por Babur de Samarcanda logrou notável extensão territorial e dominou o centro-norte do subcontinente, incluindo parte do Afeganistão, os atuais Paquistão e Bangladesh, até os confins da China. Foi marcante a influência dos mugais em toda a Ásia Central, não apenas pelo poderio e riqueza de seu império, mas também pelo verdadeiro "renascimento" que impulsionou nos campos das ciências exatas, da astronomia, da literatura, das artes e, em particular, da arquitetura. Muitos monumentos desse período, como o Taj Mahal, são marcos que impregnam o subconsciente indiano da grandeza de seus antepassados.

Em meados do século XIX, o império mugal finalmente ruiu ante o capitalismo triunfante e a "missão do homem branco". O raj britânico começa com a queda do último imperador mugal e se encerra com a independência indiana. A fase final do domínio inglês foi tumultuada pela resistência do colonizador e pelo drama das partilhas.

Atualmente, percebe-se uma tendência para reinterpretar de modo menos negativo a chamada "herança dos ingleses". Vão sendo racionalizados os malefícios da política de dividir para governar, praticada pelos colonizadores desde o desmembramento de Bengala, em 1905, e sacramentada pela partilha de 1947. É revalorizada a contribuição inglesa à organização do estado indiano, a herança de um "civil service" coerente e o legado de uma língua franca, fatores importantes da continuidade democrática, sem interrupções, desde a independência.

O Partido do Congresso Indiano, que deu contribuição fundamental à independência e à administração republicana, emergiu dos quadros do "civil service". Desde 1885, data da criação do Partido, a elite de advogados que o compunha pautou sua militância pelos princípios e valores jurídicos dos colonizadores, "the rule of law". Nos quarenta anos (1947-1998) em que dominou de forma praticamente absoluta o quadro político indiano, o Partido do Congresso manteve-se fiel aos pressupostos

de sua origem ideológico-doutrinária e afirmou-se como o fiel da balança para os novos partidos e grupos representativos das minorias.

Jawaharlal Nehru (1947-64), com sua visão planificadora da economia e do Estado, fundou as bases industriais do país e preparou-o para o salto realizado durante o governo de sua filha, Indira Gandhi (1966-84). O acesso da Índia à condição de potência nuclear; a revolução verde, que representou a autonomia alimentar do país e a redução dos índices de analfabetismo e da mortalidade infantil foram alguns dos êxitos do governo Indira.

Sucedendo sua mãe, assassinada por fanáticos separatistas sikh, Rajiv Gandhi (1984-91) assumiu o governo num momento instável, marcado, de um lado, pela crise da dívida externa e pelo colapso da economia planificada e, de outro, pelas paixões comunalistas e identitárias que levaram à consolidação do Bharatya Janata Party (BJP) como o maior Partido da oposição.

O assassínio de Rajiv, em 1991, marca o fim de uma época. A inflexão se dá quando o Partido do Congresso consegue formar um governo de minoria, com Narasimha Rao. O Ministro das Finanças, Mannmohan Singh, afirma-se como o "mago" das reformas, abandona o planejamento central do Estado, adota a conversibilidade da rupia, promove a abertura econômica e a instalação em grande escala de empresas multinacionais. A inflexão se faz sentir também na política externa, que se torna cada vez mais um instrumento do salto para a modernidade e um meio de assegurar prestígio internacional para o país.

A alternância no poder vem afinal em 1998, com a ascensão do BJP, cujos líderes exploram a insatisfação das massas, num período de profunda transformação social. O BJP apresenta-se como defensor do orgulho nacionalista hindu, ou "hindutva", e acusa o Congresso de favorecer os muçulmanos e de vender o país aos estrangeiros. Sua atitude no episódio da destruição da mesquita de Ayodhya chocou o mundo, mas conquistou os votos da majoritária comunidade hinduísta.

Atal Behari Vajpayee, líder do BJP, torna-se Primeiro Ministro, organiza a coalizão Aliança Democrática Unida e preserva a política econômica. A Índia entra num período de acelerado desenvolvimento. Tudo fazia augurar uma longa permanência no poder dos defensores da hindutva e da "shining India".

No entanto, em 2004, após uma campanha memorável em que Sonia Gandhi, viúva de Rajiv, percorreu mais de 60 mil quilômetros em

múltiplos comícios, o Partido do Congresso retorna ao poder. Italiana de nascimento, Sonia esquiva-se de uma previsível e desestabilizadora oposição hinduísta e declina o cargo de Primeira-Ministra em favor de Mannmohan Singh, que se torna, em 22 de maio de 2004, o primeiro sikh a governar a Índia.

Durante os dois primeiros anos de governo, a Aliança Progressista Unida (APU), nova coalizão que acomoda mais de duas dúzias de partidos políticos, conseguiu manter um nível produtivo de convivência, apesar dos sinais de tensão interna. Encabeçada pelo Partido do Congresso, que jamais compartilhara o poder com nenhum outro partido, a APU apóia-se no carisma de Sonia Gandhi e nos êxitos econômicos do Primeiro Ministro Manmohan Singh.

A bancada da APU é heterogênea. O Partido do Congresso elegeu 145 parlamentares. A maioria necessária para governar é de dois terços da Lok Sabha, ou seja, 363 deputados. Os partidos de esquerda recusam-se a integrar formalmente a APU, mas apóiam-na com seus 61 votos, que fazem deles um bloco decisivo para a aprovação das propostas governamentais. A esquerda abomina o BJP, mas não se entusiasma com a agenda modernizadora de Manmohan Singh, que tampouco goza do apoio de certas alas do Partido do Congresso. Uns e outros comprazem-se em obstaculizar, com graus de empenho variados, as reformas sem as quais o governo considera inviável manter o crescimento econômico no ritmo atual.

O equilíbrio é delicado, mas ao contrário dos prognósticos da oposição, a coabitação entre Singh e Sonia até aqui vem dando certo. Há sintonia na divisão de trabalho: enquanto o Primeiro Ministro manobra a burocracia e toca as reformas econômica e administrativa, a líder da APU mantém coesa a base partidária, a velha guarda do Partido do Congresso, aliados da família Gandhi desde os tempos de Nehru.

Por sua vez, o BJP enfrenta uma crise de identidade. A disciplina interna parece esvair-se, à medida em que seus membros hesitam entre evoluir para posições secularistas e ampliar sua base eleitoral, ou insistir os sangh parivar, ou voluntários da nação, seus eleitores históricos, partidários do hinduísmo nacionalista. O Partido se consome em lutas internas, estimuladas pela inadiável renovação de sua liderança. L. K. Advani, presidente da agremiação há quase três décadas, já anunciou para breve sua retirada da vida pública.

As pesquisas de opinião pública demonstram que Manmohan Singh conserva elevado índice de aprovação popular e mantém inabalada sua

reputação de integridade pessoal, um feito singular num país como a Índia, em que liderança política é quase sinônimo de corrupção. Quando assumiu o poder, a oposição ironizava que Manmohan não duraria cem dias no cargo. Hoje são poucos os que duvidam de que ele permanecerá no posto até o término dos cinco anos de mandato.

Em suma, a análise da política interna indiana deve levar em conta, em primeiro lugar, que há dez anos o cenário deixou de ser dominado por um partido apenas. As coalizões, indispensáveis à governabilidade, abrigam políticos de díspares ideologias e convivem com um grau considerável de incerteza. A tendência é, portanto, de que a Índia continue navegando mares políticos instáveis, no futuro previsível. A instabilidade incide, por seu turno, na capacidade do Executivo para imprimir às reformas econômicas o ritmo que desejaria.

Panorama econômico

Embora formalmente ainda adote planos qüinqüenais (está em vigor o X Plano, válido para o período 2002-2007), na prática a Índia abandonou nos anos 90 o planejamento econômico como fulcro de sua estratégia de desenvolvimento. Empenhado em ampliar as reformas econômicas, Manhmohan Singh dedica-se ao aperfeiçoamento do marco regulatório, de modo a incentivar investimentos, aprofundar a abertura comercial, privatizar ativos estatais e reduzir as restrições ao capital estrangeiro. A agenda de cunho liberal é tocada a despeito da resistência da esquerda e de lideranças do Congresso. A distribuição de cargos e outras benesses (o governo é composto por 47 ministérios) funciona como alavanca poderosa no cotidiano político.

O Banco de Reserva da Índia (BRI), equivalente ao Banco Central do Brasil, tem autonomia para determinar a taxa de juros. O Conselho do BRI é formado por profissionais, com mandatos fixos, oriundos do setor público, da academia e de entidades do setor real da economia. Embora não adote o sistema de metas inflacionárias, o controle do nível geral de preços constitui um dos objetivos da política monetária. Em meados de 2006, a inflação oscila em torno de 5% ao ano. A taxa de juros básica é de 6%.

O maior desafio para a política econômica indiana está no lado fiscal. O déficit público consolidado nominal, que inclui o governo central e os estados, situa-se em torno de 10% do PIB (comparado a pouco mais

de 2% no Brasil). O déficit tem sido financiado por aumentos substanciais da dívida pública, estimada pelo governo central em cerca de 64% do PIB. Muitos economistas indianos e estrangeiros consideram que essa trajetória é insustentável a longo prazo. É interessante notar, contudo, que a Índia jamais experimentou uma crise fiscal e talvez por isso o tema não entra no foco do debate interno, como ocorre em países latino-americanos. Em 2003, o Parlamento aprovou o "Fiscal Responsibility and Budget Management Act". Diferentemente da lei brasileira em se inspirou, a indiana apresenta aberturas importantes, que a tornam instrumento menos efetivo para controle das contas públicas, especialmente no tocante às finanças estaduais.

Na presente conjuntura, o principal efeito negativo do alto déficit público indiano é a pequena margem que deixa ao Estado para realizar investimentos em infraestrutura. O PIB da Índia vem crescendo a mais de 6% ao ano. Para sustentar essa taxa no longo prazo, fazem-se necessários investimentos crescentes em infraestrutura. Analistas argúem que a infraestrutura inadequada reduz o ritmo de crescimento econômico, que atingiria dois dígitos não fosse esse percalço. A limitação na oferta de energia, acentuada pela elevação significativa dos preços internacionais do petróleo, constitui um dos principais óbices ao desenvolvimento do país. Investir em energia é prioridade absoluta.

Faz parte da estratégia para enfrentar a limitação da poupança pública a atração de investimentos estrangeiros e a promoção das PPPs. No entanto, como admitiu recentemente o Primeiro Ministro Manmohan Sigh, a implementação das medidas nesse sentido têm evoluído mais devagar do que o esperado, em conseqüência do difícil consenso político em torno do assunto.

No início de junho, o governo indiano publicou dados revisados do crescimento do PIB no ano fiscal 2005/06, os quais mostram uma aceleração da atividade econômica no país a partir do último trimestre. A estimativa apresentada em fevereiro de 2006 era de um crescimento da ordem de 8,1%. O percentual revisado chegou a 8,4%, devido aos 9,3% de crescimento anualizado ocorrido no último trimestre do ano fiscal. Do ponto de vista da distribuição setorial, o melhor resultado ficou por conta da agricultura, com um crescimento de 3,9%, comparado à estimativa inicial de 2,3%. O setor manufatureiro cresceu 9% e os serviços variaram entre 9,7% (serviços financeiros, imobiliários e seguros) e 12, 1% (construção civil). O setor de mineração ficou praticamente estagnado em 0,9%.

Para o governo, o índice agrícola de 3,9% constituiu uma bem-vinda surpresa. Ao assumir o cargo de Primeiro Ministro, Manmohan Singh adotou a meta de 4% de crescimento para a agricultura, considerada indispensável à elevação da taxa de crescimento do PIB a 10% ao ano. O aumento "chinês" do PIB para dois dígitos é um objetivo que deverá figurar no XI Plano Qüinqüenal, ora em elaboração. O índice de crescimento agora constatado dá a impressão de que a meta agrícola foi praticamente alcançada no segundo ano de mandato. Analistas advertem, contudo, que o bom desempenho deveu-se em parte a um regime de chuvas especialmente favorável, bem como à circunstância da base de comparação ter sido muito baixa, pois no ano fiscal 2004/05 o crescimento do setor ficara em 0,7%. Na verdade, as fortes oscilações são características da agricultura indiana. Após cair 6,9% em 2002, o setor cresceu 10% em 2003 e estagnou em 2004.

Entre muitos economistas, inclusive os do governo, prevalece a tese de que reformas seriam essenciais para sustentar o crescimento agrícola no patamar de 4% anuais. Incentivos para induzir investimentos privados na infraestrutura rural, sobretudo, em irrigação e armazenamento, seriam imprescindíveis. São freqüentes as perdas de até 30% da produção agropecuária devido à falta de câmaras refrigeradas, por exemplo. Outro desafio relaciona-se com a reduzida área média das propriedades, cerca de meio hectare, o que dificulta a mecanização. Além disso, o mercado de terras é altamente regulado. Ocorre, porém, que a questão agrícola reveste-se de particular sensibilidade política.

O governo parece buscar soluções na base do ensaio e erro. No fim de maio, foi abandonada, antes de ser implementada, uma fórmula de subsídios diretos aos agricultores para a compra de fertilizantes. Hoje o subsídio é dado às empresas produtoras que, por sua vez, deveriam vender os fertilizantes aos agricultores a preços reduzidos, assegurando-se margem de retorno de 12%. Mas o benefício não parece chegar ao seu destino final. Muitos suicídios entre agricultores são atribuídos à impossibilidade de saldar dívidas contraídas em compras de fertilizantes. A proposta de venda direta foi considerada, entretanto, excessivamente complexa.

No setor de mineração, o crescimento de apenas 0,9% põe a nu as mazelas do ambiente regulatório na Índia. Embora rico em vários minerais, o país não vem se beneficiando da alta internacional dos preços da maioria dos metais, devido à falta de investimentos na ampliação da capacidade produtiva. A obtenção de uma autorização para exploração mineral pode

demorar até oito anos, tantas são as instâncias a serem percorridas e os interesses a serem equacionados. Com a estagnação do setor, reduz-se a oferta de matérias-primas para a indústria em crescimento vigoroso, o que pressiona a inflação.

A Índia é rica em minério de ferro, mas boa parte das jazidas situam-se em áreas de proteção ambiental, o que torna a exploração mais complexa. O interesse em dispor de oferta adicional do minério para aumentar a produção siderúrgica dos atuais 38 milhões de toneladas/ano para 110 milhões em 2020, outra meta governamental, pode ter estimulado a empresa Jindal Steel & Power a adjudicar-se os direitos de exploração da jazida boliviana de El Mutun. Este recente episódio ilustra o impressionante movimento de transnacionalização de empresas indianas em vários setores, do qual o exemplo notório é fornecido pela Mittal Steel, que se tornou a maior siderúrgica do mundo a partir da aquisição de empresas em dificuldades financeiras ou mesmo em processo de falência.

Uma outra área de sombras incide sobre o setor de energia elétrica. O nível de 5,3%, logrado em 2005/06, é insuficiente para atender à demanda. A oferta de energia elétrica deve crescer de 7 a 8% ao ano para assegurar um crescimento do PIB da ordem de 8 a 9% anual, segundo avaliação do banco de investimento JM Morgan Stanley.

A persistência dos preços internacionais do petróleo na casa dos US$ 70 por barril representa uma ameaça adicional à sustentabilidade do crescimento econômico indiano. A conta petróleo atinge US$ 44 bilhões anuais, aos preços correntes. Essa conta foi a principal responsável pelo déficit comercial de US$ 40 bilhões em 2005. A entrada de cerca de US$ 10 bilhões em recursos de curto prazo, entrada de cerca de US$ 10 bilhões em recursos de curto prazo, trazidos pelos fundos de investimentos internacionais no ano passado, ajudou a financiar a conta-corrente. Em 2006, com a elevação das taxas de juros nos EUA, UE e Japão, tais recursos tendem a minguar. Alguns analistas prevêem que o déficit em conta-corrente da Índia pode chegar a 3,5% do PIB no ano fiscal em curso. Isso explicaria porque a rupia foi a moeda de pior desempenho entre aquelas dos mercados emergentes, durante as turbulências os mercados internacionais, nas últimas semanas.

A trajetória inflacionária também está sob pressão. O BRI admite que a inflação poderá elevar-se a 5,5% no corrente ano (a estimativa inicial era de 4,3%). Não está claro, porém, se essa nova previsão inclui aumentos nos preços de combustíveis, que se encontram, no momento, represados,

devido à oposição dos partidos de esquerda a qualquer elevação. O consumidor indiano mantém-se insulado dos aumentos dos preços internacionais do petróleo, enquanto as empresas estatais petrolíferas acumulam passivos crescentes. O déficit consolidado do setor público encontra-se em 7,8%, considerado o maior entre os países emergentes.

A atividade econômica na Índia prossegue em ritmo vertiginoso, com uma taxa de crescimento que é a maior entre as grandes economias mundiais, logo em seguida à da China. A sustentabilidade dessa trajetória dependerá contudo da manutenção de um índice de crescimento do setor agrícola da ordem de 4% ao ano, bem como de novos e consideráveis investimentos em geração de energia, além de fatores externos como o desempenho dos preços internacionais do petróleo. A elevação das taxas de juros internacionais acrescenta interrogações no tocante ao financiamento do balanço de pagamentos.

Os problemas sociais

Se observados na perspectiva dos últimos 50 anos, os êxitos das políticas sociais indianas foram extraordinários. A taxa de natalidade baixou de 4,52% ao ano, em 1947, para 3,9% em 1971, 3,25% em 1991 e 2,2% em 2005. Enquanto isso, a taxa de mortalidade despencou de 39% ao ano, em 1947, para 11,4%, em 1991. A expectativa de vida para os homens passou de 30 anos, na década de 40, para 59 anos, em 1991. A taxa de alfabetização passou de 27% para os homens e 10% para as mulheres, em 1951, para 64% para os homens e 39% para as mulheres, também em 1991. A produção de alimentos de consumo básico cresceu mais rápido que a população e o país atingiu a auto-suficiência na produção de alimentos em 1971, com a chamada "revolução verde".

Entretanto, quando observamos os índices sociais na perspectiva da última década e meia de reformas, o saldo não é tão animador. Na realidade, sob vários aspectos ocorreram regressões. A taxa de crescimento do PIB entre 1950 e 1980 foi de 3,5%, na média; entre 1980 e 1991, passou a 5,5%; de 1992 até 2001, foi de 6,2%. Enquanto isso, a taxa de emprego caiu de 2,16% entre 1977-91, para 1,5% entre 1991 e 2000. A queda foi ainda maior nos setores de ponta (TI e serviços, por exemplo): de 4,3% entre 1977-91, para 2,12% entre 1991 e 2000.

O gasto público vem diminuindo significativamente na área de saúde. Segundo dados das Nações Unidas, menos de 50% da população

têm acesso a medicamentos essenciais e a falta de leitos nos hospitais é crônica, particularmente no campo, onde a relação é de 44 leitos por 100 mil habitantes. Na realidade, a Índia é um dos países com níveis mais baixos de gastos na área de saúde. Cerca de 30% da população não dispõem de serviços sanitários e 47% das crianças abaixo dos 5 anos de idade sofrem de subnutrição.

Em suma, os principais indicadores sociais revelam que os benefícios trazidos pelas reformas modernizadoras são ainda insuficientes. Até o momento, a classe média emergente e as altas castas (cerca de 250 milhões de pessoas, ou um quinto da população) são os principais beneficiários. A Índia que se proteja como a quarta potência econômica mundial em termos de paridade do poder de compra é, ao mesmo tempo, classificada em 124º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para reverter esse quadro, o governo coloca ênfase especial no setor da educação.

Educação

Diga-se de início que as estatísticas da educação na Índia têm aspectos preocupantes. Um em cada três analfabetos do mundo vive na Índia. Acresce que os investimentos em educação por aluno matriculado nas escolas, entre 2002 e 2004, decresceram.

Por outro lado, há que se destacar que o ensino superior é um dos grandes êxitos da política social do país. O tema assume fundamental relevância para a classe média indiana. O processo de seleção para as principais universidades é acompanhado com vivo interesse pela mídia. Os primeiros colocados nos exames vestibulares transformam-se em verdadeiros heróis de suas cidades ou aldeias de origem. O interesse da opinião pública é diretamente proporcional ao valor atribuído ao sucesso individual num país com densa população, persistentes índices de pobreza e significativa hierarquização social. Decorre igualmente da percepção generalizada da importância da mão de obra qualificada para o extraordinário desempenho econômico da Índia nos últimos quinze anos.

Seguidas pesquisas demonstram que a educação vem em primeiro lugar, quando se elencam as expectativas dos eleitores com relação aos candidatos na maioria das eleições nacionais e estaduais. Parece haver na sociedade amplo consenso no sentido de que o país só continuará a ganhar mercados e consolidar sua presença internacional se os governos desenvolverem um esforço continuado em matéria de educação.

As proporções desse esforço podem ser avaliadas pela dimensão do desafio. Os números da Índia sempre impressionam. As 338 universidades e cerca de 18 mil faculdades do país atendem a uma população de aproximadamente 10 milhões de estudantes. A cada ano, as instituições de ensino habilitam em torno de 2,7 milhões de graduados e mais de 300 mil pós-graduados. A extensa rede indiana de ensino - a segunda maior do mundo - compreende 6,2 milhões de professores e 1,2 milhões de escolas primárias. Essa rede atende a 224 milhões de crianças e de jovens entre 6 e 24 anos. Entretanto, o total da população indiana nessa faixa etária compreende 411 milhões de pessoas, cerca de 40% da população indiana. Ainda que 82% das crianças em idade escolar estejam matriculadas em escolas, permanente significativo o contingente da população que não tem acesso a qualquer tipo de ensino formal. Os índices de analfabetismo permanecem elevados: o país tinha 35% de analfabetos em 2003, de acordo com cifras oficiais, e o quadro agudiza-se na faixa etária entre 17 e 26 anos, uma vez que cerca de 92% dos indianos nessa idade não estão matriculados em instituições de ensino superior ou profissionalizante. A grande maioria desses jovens vive em zonas rurais, onde também é escasso o fornecimento de energia, precário o saneamento básico e insuficientes o abastecimento de água encanada e o atendimento de saúde.

As carências das camadas desfavorecidas da população destoavam da "shining India" que o governo Vajpayee trombeteava em seu marketing político. A promessa de elevar os gastos com a educação de 3,5% para 6% do PIB foi um dos trunfos da Aliança Progressista Unida para vencer as eleições de maio de 2004. Ocorre que, ao desafio de fornecer serviços sociais básicos a uma população majoritariamente rural, agrega-se a necessidade de superar discriminações decorrentes do sistema de castas, que em pleno século XXI continua sendo uma das chaves das relações sociais na Índia.

Diversos estudos assinalam a correlação entre casta e pobreza na Índia. O problema é mais agudo nas zonas rurais. Em 2005, das 260,2 milhões de pessoas oficialmente vivendo abaixo da linha de pobreza, 193,24 milhões encontravam-se em zonas rurais e 193,22 milhões pertenciam a castas consideradas inferiores.

Com base em preceitos constitucionais, o governo determinou, em 1990, uma reserva de 22,5% de todas as vagas em estabelecimentos de ensino administrados pelo governo central - assim como no funcionalismo público federal - para membros de castas consideradas inferiores. A fórmula

foi concebida para durar dez anos, mas a persistência dos desequilíbrios sociais e o jogo político interno deverão continuar assegurando renovações sucessivas desse prazo. Ademais das quotas, o governo central concede empréstimos bancários e mais de duzentos tipos de bolsa de estudo, sobretudo a alunos de baixa renda.

Em abril do corrente ano, o Ministério para o Desenvolvimento dos Recursos Humanos anunciou a ampliação do sistema de quotas nas instituições de ensino superior controladas pelo Governo Central, de modo a reservar 27% das vagas para integrantes das chamadas "outras classes sociais atrasadas do ponto de vista social e educacional", além de manter os 22,5% correspondentes às quotas já asseguradas para os membros das "castas inferiores" e grupos tribais. A iniciativa amplia a decisão de 1990. Aquela havia provocado enfrentamento nas ruas, suicídios de alunos e, afinal, redundado na queda do então Primeiro-Ministro V. P. Singh. Os protestos contra a iniciativa atual não tiveram a mesma carga dramática, mas um mês de greves e passeatas estudantis e paralisações dos serviços médicos em diversas cidades levaram o governo a buscar uma solução de compromisso. Esta acopla a manutenção das novas quotas à ampliação do número total de matrículas nas instituições de ensino superior, de maneira a impedir a redução do número de vagas para estudantes de castas superiores.

Políticas de discriminação positiva vêm sendo adotadas na Índia há quase sessenta anos. Existe aí um rico repositório de experiência, que merece a atenção de autoridades e estudiosos brasileiros, apesar das diferenças entre as estruturas sociais dos dois países. Na Índia, o sistema de quotas impôs-se como um instrumento de inclusão social insubstituível. Militam a seu favor poderosos argumentos baseados em valores e em considerações de ordem pragmática. Se integrados ao processo produtivo, o imenso contingente de trabalhadores hoje marginalizados fornecerá a mão-de-obra abundante e barata para o salto ao status de potência mundial. Caso contrário, as tensões sociais poderão se tornar irreprimíveis.

Ciência e tecnologia

As autoridades indianas procuram para os problemas sociais respostas de eficiência semelhante às encontradas para o desenvolvimento científico-tecnológico. Neste campo, a Índia se destaca entre os países emergentes por sua produção, sobretudo nas matemáticas em geral e nas

áreas de tecnologia da informação, eletrônica, medicina, ciências espaciais e nucleares. O país investe cerca de US$ 6 bilhões anuais em desenvolvimento científico-tecnológico, pouco menos de 1% de seu PIB. Aproximadamente 85% desse total correspondem a investimentos governamentais.

Desde a independência do país, o governo indiano concentrou-se no financiamento de linhas de pesquisa consideradas estratégicas e enfatizou uma política de autonomia tecnológica com controle do acesso a inovações e tecnologias externas. Desse esforço resultaram os conhecidos avanços indianos em matéria nuclear e espacial.

No campo espacial, a Indian Space Research Organization (ISRO) acumulou, desde o lançamento de seu primeiro satélite, em 1979, uma reputação de eficiência e confiabilidade. Na última década, seu histórico em matéria de lançamentos é impecável: nenhum veículo ou satélite foi perdido. A tecnologia para lançamento de satélites geoestacionários já foi desenvolvida. Nos planos futuros da ISRO, está o lançamento, dentro de um ano ou dois, de um satélite que orbitará a lua e transmitirá imagens de suas crateras.

A nova política científico-tecnológica do governo indiano enfatiza a crescente integração entre indústria e centros de pesquisa, bem como a promoção da Índia como centro global para pesquisa e desenvolvimento. Essa política envolve a utilização da oferta de mão-de-obra de alto nível científico para atrair investimentos de companhias multinacionais que estabeleçam centros de pesquisa no país. A estratégia vem dando bons resultados. Aplicada consistentemente desde os anos 90, permitiu a melhoria do intercâmbio científico com o resto do mundo, bem como o desenvolvimento e modernização de segmentos de tecnologia de ponta. Destacam-se os setores de software, tecnologia da informação (IT) e biotecnologia (especialmente fármacos).

No campo nuclear, além de desenvolver tecnologia para geração de energia e outros usos pacíficos, a Índia engajou-se num programa bélico que culminou com os testes nucleares de Pokram, no deserto do Rajastão, em 1998. A Índia nunca assinou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), por considerá-lo desequilibrado, favorável às potências nucleares já estabelecidas e incapaz de garantir um desarmamento nuclear total. O programa nuclear indiano desenvolveu-se, assim, a despeito das dificuldades impostas pelos países-membros do NSG e do MTCR a seu acesso às chamadas tecnologias duais.

A POLÍTICA EXTERNA INDIANA

Uma leitura possível é a de que a diplomacia indiana desenvolve nos últimos quinze anos uma política externa voltada para cinco objetivos principais, a saber: a busca de prestígio, meta que complementa a da modernização econômica, aconselha relações desimpedidas com as principais potências asiáticas e com a União Européia, e inspira a reengenharia do relacionamento com os EUA; a solução da pendência com o Paquistão; a consolidação da influência e poder regionais, mediante a política denominada "look east"; a segurança energética, e por fim a preservação da liderança, herdada de Nehru, entre os países em desenvolvimento.

A Índia tem sabido utilizar o crescimento de sua economia e a solidez de suas instituições para consolidar a imagem de força estabilizadora no tabuleiro asiático. Suas relações com as potências mais influentes na Ásia, ou seja, China e Japão, além dos EUA, atravessam momento favorável. Diante das oportunidades econômico-comerciais abertas pelo crescimento do mercado indiano e da prioridade concedida pelo governo Bush à chamada luta contra o terrorismo, vêm perdendo relevância, em anos recentes, os irritantes com a China, remanescentes da guerra de 1962, e como o Japão e os EUA, vinculados à resistência indiana em aderir aos instrumentos multilaterais de não-proliferação. A continuidade da democracia, o secularismo e o multiculturalismo indianos são, por sua vez, argumentos utilizados pela diplomacia indiana para conquistar a confiança dos parceiros ocidentais, singularizando a Índia diante do fundamentalismo islâmico no Paquistão e do autoritarismo reinante na sociedade chinesa.

As ambições são vastas e demandam atividade intensa. Além dos seus cinco macro-objetivos, a diplomacia indiana vê-se confrontada por problemas históricos que demandam equacionamento adequado e muita paciência. As pendências de fronteira incluem complexas questões demarcatórias, ademais complicadas pela infiltração de grupos terroristas nas fronteiras de noroeste a leste. As relações com todos os vizinhos imediatos são delicadas, pois se tratam de Estados confrontados por movimentos insurrecionais (Nepal e Sri Lanka) ou instituições frágeis (Bangladesh e Myanmar). O dia a dia diplomático indiano é frenético.

Nesse contexto, as relações com os parceiros tradicionais ganha relevo. Uma rede de acordos e iniciativas mantém firme a histórica aliança

com a Rússia. O fim da guerra fria transformou os EUA no maior parceiro comercial e principal fonte de investimentos, em substituição à União Soviética, mas Moscou continua a apoiar os interesses da Índia na ONU e no jogo político sub-regional. Os mandatários dos dois países reúnem-se anualmente, em bases alternadas, em Moscou e Nova Delhi. Mesmo com a notável expansão da presença israelense no mercado de defesa indiano, e a despeito das ambições de Washington nesse setor, a Rússia mantêm-se como o parceiro militar de maior tradição junto às autoridades militares indianas. O mecanismo de cooperação triangular Rússia-China-Índia, lançado em 1998 pelo ex-Chanceler Primakov, tinha na base preocupações estratégicas. No entanto, as sensibilidades indianas com a projeção da China na Ásia e os laços de amizade entre Pequim e Islamabade têm limitado seu alcance. Houve, até o momento, duas reuniões trilaterais entre os Chanceleres, a última das quais lançou perspectivas de cooperação no campo energético. Esse seria, de fato, um foro precioso para que indianos e chineses acertassem os ponteiros com relação às disputas por fontes energéticas, que em muitas instâncias estão se tornando predatórias e preocupantes, do ponto de vista indiano.

A União Européia permanece como o principal parceiro econômico da Índia. O fluxo de comércio bilateral registrou um significativo aumento em anos recentes. A UE absorve 26% das exportações indianas e vende um quarto de tudo o que a Índia importa. Durante a Cúpula Índia-UE de novembro de 2004, na Haia, foi anunciada uma "parceria estratégica" que deverá, ao longo dos próximos anos, fazer com que o relacionamento, cuja atual dimensão é centrada no campo econômico-comercial, evolua para um diálogo político regular e uma ampla cooperação no campo científico, tecnológico, educacional e cultural. A participação indiana nos projetos Galileo e ITER (Reator Termonuclear Experimental Internacional) reforça as perspectivas otimistas. A França procura moldar um perfil próprio, multiplicando gestos políticos e promovendo uma cooperação ativa com a Índia no campo militar.

Durante os seus primeiros quinze anos de existência como nação independente, a Índia atribuiu centralidade às suas relações com a China, fator essencial da estratégia de consolidação nacional e de projeção no cenário internacional. A adoção, em 1954, dos cinco princípios que deveriam nortear as relações entre os dois países (a saber, mútuo respeito pela soberania e integridade territorial, não-agressão, não interferência, igualdade e mútuo benefício) e a participação destacada de Nehru e Chou

En-Lai na Conferência de Bandung e na posterior conformação do Movimento Não Alinhado, acenavam com a possibilidade de uma aliança estratégica pacífica e de uma liderança conjunta na Ásia que não chegaram a prosperar.

A "linha Mac Mahon", estabelecida pelos ingleses em 1914 como fronteira dos territórios das Índias britânicas com o Tibete, nunca foi reconhecida por Pequim. A discórdia provocou o conflito armado de 1962, que resultou em humilhante derrota militar da Índia e ocupação pelas forças chinesas de extenso território, anteriormente sob controle indiano. A rivalidade sino-soviética e a aliança Nova Delhi-Moscou, bem como a aproximação da China com o Paquistão e os EUA, azedaram o relacionamento bilateral.

O desanuviamento das tensões começou em 1988, quando o então Primeiro-Ministro Rajiv Gandhi visitou Pequim. A partir dessa visita histórica, foram assinados o Tratado de Paz e Tranqüilidade, de 1993, e iniciadas, em 1995, consultas sobre a linha não demarcada de fronteira, com quase 4 mil km de extensão, que atravessa os estados indianos de Jammu e Caxemira, Himachal Pradesh, Uttaranchal, Sikkim e Arunachal Pradesh. Na Índia, porém, o grau de desconfiança continuava alto. A ameaça da China foi a justificativa dos governantes indianos para os testes nucleares de 1998.

Os altos índices de crescimento econômico que se têm registrado nos dois países ao longo dos últimos anos e o significativo aumento nos fluxos de comércio bilateral estabelecem um novo quadro para as relações entre Nova Delhi e Pequim. O sentimento de rivalidade deslocou-se do plano militar para o econômico.

Com esse plano de fundo, foi firmada, durante a visita do Primeiro-Ministro Wen Jiabao à Índia, em abril de 2005, a "Parceria Estratégica de Cooperação para a Paz e a Prosperidade", que reflete a disposição dos dois lados para resolverem suas diferenças de forma concertada. Além de comprometerem-se a incrementar o volume do comércio bilateral dos atuais US$ 14 bilhões para US$ 20 bilhões até 2008, os dois governos definiram os parâmetros políticos e os princípios que deverão orientar a solução definitiva da questão fronteiriça.

Outro destaque da visita de abril de 2005 do Primeiro-Ministro Wen Jiabao à Índia foi o reconhecimento pela China de que a região do Sikkim é parte integrante do território indiano. Em troca, a Índia reiterou seu reconhecimento da Região Autônoma do Tibete como parte integrante

da RPC e manifestou empenho em restringir atividades anti-chinesas por parte de tibetanos dentro do território indiano. Parece, portanto, que esses dois importantes irritantes no relacionamento bilateral estão em via de serem superados.

Sem dúvida, o traço marcante da atual diplomacia da Índia é, porém, a nova fase das relações com os EUA. Ao longo da Guerra Fria, o relacionamento entre Índia e EUA foi marcado por desconfianças mútuas. Em documentos recentemente dados a público pelo governo norte-americano, o Presidente Nixon se referia a Indira Gandhi como "that old bitch". A Índia era percebida pelos EUA como satélite de Moscou. Por sua vez, Nova Delhi enxergava nos EUA o principal aliado estratégico do Paquistão e via com crescente receio a aproximação entre os EUA e uma China então hostil. Tais percepções eram reforçadas por um histórico de confrontação nos principais foros multilaterais.

O relacionamento bilateral atingiu um ponto crítico por ocasião dos testes nucleares indianos em maio de 1998, em Pokram, no deserto do Rajastão. Pego de surpresa, o governo norte-americano reagiu com veemência: reforçou o esquema de não-proliferação já em vigor, aplicou sanções bilaterais e conduziu uma campanha nos principais foros políticos e financeiros internacionais com vista a persuadir a Índia a abdicar de seu recém adquirido status nuclear.

O Governo indiano recusou-se a transigir no campo nuclear. Ao invés disso, lançou uma "ofensiva de charme" a fim de encapsular a questão e enfatizar o potencial da interação econômica e tecnológica com os EUA. A afluente e influente diáspora indiana nos EUA revelou-se um importante trunfo para a consecução, em larga medida, desse objetivo, ainda durante o governo Bill Clinton.

Os atentados terroristas de 11 de setembro abriram nova janela para o estreitamento das relações entre os dois países. A Índia rapidamente engajou-se na "guerra contra o terrorismo" promovida por Washington, identificando paralelos entre os atentados nos EUA e os ataques promovidos na Índia por extremistas islâmicos, com suposto beneplácito do Paquistão. Ao mesmo tempo, sucessivos governos alavancaram com habilidade o crescente interesse de grandes grupos econômicos dos EUA no mercado indiano.

Esse esforço concentrado ao longo de pelo menos uma década parece culminar na transformação do relacionamento bilateral. Os EUA são hoje os maiores parceiros econômicos da Índia e caminham rapidamente

para suplantar a Rússia como principal parceiro tecnológico. Apesar de desentendimentos pontuais, uma sucessão de iniciativas nos mais variados campos (exercícios militares conjuntos, assinatura de um novo acordo de defesa, cooperação espacial e em alta tecnologia) demonstram o escopo e a profundidade da aproximação entre os dois países.

O mais luzidio símbolo do novo nível de relacionamento é o acerto nuclear anunciado durante a visita de Manmohan Singh a Washington, em julho de 2005 e assinado na visita de Bush a Nova Delhi, em março do corrente ano. O acordo promete o reconhecimento da Índia, de fato, senão de direito, como potência nuclear responsável e transforma os EUA em advogados de uma acomodação dos regimes internacionais de não-proliferação. O "Nuclear Steps on Strategic Partnership" (NSSP) foi interpretado por muitos como um reconhecimento tácito da Índia como potência nuclear. O Congresso norte-americano ainda não ratificou o acordo, que não está, portanto, em vigor. Sua mera assinatura pelo Presidente norte-americano equivale, porém, a um fato político de proporções extraordinárias, já que a preferência concedida à Índia poderia desfechar um golpe no TNP e no sistema jurídico internacional construído nos últimos 60 anos com o objetivo de impedir a proliferação de armas de destruição em massa. Trata-se, não obstante, de uma iniciativa com amplas implicações para a segurança energética da Índia.

Os sinais são de que está em construção uma parceria estratégica que vai além do potencial para o intercâmbio bilateral. De um lado, o EUA estariam interessados em consolidar a Índia como contrapeso à crescente influência chinesa. De outro, o governo indiano estaria pragmaticamente capitalizando os temores norte-americanos para alavancar seus interesses políticos e econômicos, tanto na esfera regional, como no plano global.

A rivalidade com o Paquistão tem sido positivamente influenciada pelo atual ambiente econômico, favorável nos dois países. O governo indiano parece confiar que a posição assumida pelo Presidente Bush na visita de março último, que pareceu marcar uma inflexão importante na tradicional preferência norte-americana pelo relacionamento com Islamabade, fortaleça a tendência. O objetivo indiano é impulsionar o "diálogo multidisciplinar", inaugurado em janeiro de 2004 pelo Presidente Pervez Musharraf e pelo então Primeiro-Ministro Atal Vajpayee. O processo foi mantido e ampliado pelo governo Manmohan Singh.

Os problemas com o Paquistão mobilizam a política externa da Índia desde a partilha de 1947. Os dois vizinhos já se envolveram em três guerras, em 1947, 1965 e 1971 e infindáveis escaramuças de fronteira. Uma "Linha de Controle - LDC", definida pela ONU em 1971, divide a Caxemira em função da posição das respectivas tropas ao ser decretado o cessar-fogo naquele ano, mas nunca foi reconhecida como fronteira pelos dois países. A rivalidade histórica entre Índia e Paquistão repousa na milenar disputa entre as religiões hinduísta e muçulmana, o que acrescenta complexidade à questão. Por outro lado, nada é menos compatível com a idéia de modernidade do que um conflito dessa natureza.

O "diálogo multidisciplinar" fundamenta-se em concessões mútuas. A Índia reconheceu a necessidade de buscar com o Paquistão uma solução conjunta e definitiva para a questão da Caxemira e aceitou vinculá-la a avanços paralelos nas outras áreas sensíveis do relacionamento bilateral. O Paquistão, por seu lado, ao admitir a via bilateral para o tratamento da questão caxemiri, modificou sua tradicional rejeição dos acordos de Simla. Islamabade admitiu também negociar as demais arestas na relação bilateral, o que antes condicionava a uma prévia solução do diferendo na Caxemira, e reconheceu a necessidade de combater o terrorismo em todas as suas formas. Para Nova Delhi, isto assinalaria a disposição paquistanesa para desarticular os campos de treinamento de guerrilheiros em seu território e evitar incursões de grupos armados no vale de Srinagar, ou atos terroristas em território indiano.

Embora os resultados não possam ser considerados espetaculares, o clima melhorou. Desde o começo de 2004, registra-se uma sensível redução de atos terroristas na Caxemira e de infiltrações de grupos rebeldes através da "Linha de Controle". Paralelamente, multiplicaram-se as reuniões entre autoridades dos dois países, inclusive entre o Primeiro-Ministro Manmohan Singh e o Presidente Musharraf. O processo de consolidação da paz entre Índia e Paquistão é influenciado positivamente pela vontade de aproximação que alimenta a opinião pública de ambos os lados da fronteira e pelo potencial de negócios entre os dois países, de que é exemplo o antigo projeto de gasoduto, de custo hoje estimado em US$ 7,5 bilhões, que traria o gás do Irã para a Índia via território paquistanês. O gasoduto poderia ser iniciado em 2007, embora as dificuldades de natureza logística e as novas configurações políticas não pareçam de molde a estimular decisões rápidas nesse particular.

O aprofundamento da integração na Ásia, parte da estratégia "Look East", constitui uma prioridade tradicional da política externa indiana. Nova Delhi tem multiplicado iniciativas nesse sentido. Entre essas, destaca-se a do estabelecimento de uma Comunidade Econômica Asiática (CEA), proposta apresentada em 2003, durante a II Cimeira Índia-ASEAN. Além da própria Índia e dos membros da ASEAN, participariam o Japão, a China e a Coréia do Sul. O Governo indiano vem procurando desenvolver o conceito, estimulando discussões informais com representantes de outros países, academia e iniciativa privada.

As relações com a ASEAN assumem múltiplas facetas. Encontra-se em negociação um acordo de livre comércio e investimentos, com períodos de desgravação tarifária variando de 2011 a 2016. Além disso, a Índia anunciou unilateral e informalmente a intenção de alinhar suas tarifas de importação NMF (nação mais favorecida) com aquelas dos países da ASEAN. A cooperação abrange temas como tecnologia da informação, biotecnologia, materiais avançados, ciência espacial e suas aplicações, turismo, transporte, saúde e fármacos, além de desenvolvimento de recursos humanos. Há subgrupos específicos para cada uma dessas áreas. No plano político, o diálogo se realiza por meio das cimeiras e reuniões de chanceleres, ambas com periodicidade anual. Este mecanismo iniciou-se em 1996.

A Índia também participa do "ASEAN Regional Forum" (ARF), mecanismo criado em 1994 para tratar do diálogo sobre segurança regional da Ásia. O ARF é composto pelos membros da ASEAN, mais os dez países chamados "dialogue partners", a saber: Austrália, Canadá, China, Coréia do Sul, EUA, Nova Zelândia, Rússia, União Européia e a própria Índia e, ainda, por Coréia do Norte, Mongólia, Paquistão, Papua e Nova Guiné e Timor Leste.

Outra iniciativa importante, a "South Asian Association for Regional Cooperation" (SAARC) foi criada em 1985 e inclui Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka. Os objetivos da SAARC incluem a aceleração do crescimento econômico e do progresso social, a promoção da cooperação cultural, técnica e científica e o estreitamento da coordenação em foros internacionais, entre outros. As decisões são tomadas somente por unanimidade. No âmbito da SAARC foi negociado o SAFTA (South Asian Free Trade Agreement), previsto para entrar em vigor em 2006, com um programa de desgravação tarifária que se estende até 2016. A meta é a eventual conformação de uma união aduaneira.

Nova Delhi propôs o estabelecimento de uma Comunidade Econômica Asiática (CEA), em 2003, durante a II Cimeira Índia-ASEAN. Além da própria Índia e dos membros da ASEAN, participariam da CEA o Japão, a China e a Coréia do Sul. O Governo indiano vem procurando desenvolver o conceito, estimulando discussões informais com representantes de outros países, academia e iniciativa privada.

A tradição e as preocupações universalistas da política externa da Índia favorecem uma aproximação com a África e a América Latina, não mais no formato não-alinhado, mas sim em busca de maior densidade econômico-comercial. A nova ênfase data do início da década de 1990 e veio em paralelo ao processo de reforma e abertura econômica. No caso da América Latina como um todo, a iniciativa de maior visibilidade foi o "Focus Latin America and the Caribean", lançada pelo Ministério do Comércio, em novembro de 1997, com o duplo objetivo de incentivar as exportações e buscar novas fontes de suprimento de energia. O programa identificou oito parceiros privilegiados na região: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, Trinidad e Tobago e Venezuela. A prioridade concedida à segurança energética mantém a aproximação com a maioria desses países em plano importante. As relações econômicas com o México e com o Chile têm crescido ano após ano. Mas é, sem dúvida, o Brasil o parceiro a que a Índia atribui prioridade.

O "Fórum do Diálogo Índia, Brasil, África do Sul" (IBAS) converteu-se em iniciativa de notável impacto para a concertação, em todos os níveis, entre os três países. Dada a sua importância, o tema será tratado com maior minúcia adiante.

Desde a virada do século, a Chancelaria indiana procura também dinamizar os laços com o mundo árabe, com o duplo objetivo de neutralizar a atuação do Paquistão no contexto islâmico e calçar politicamente o suprimento de petróleo. Nova Delhi atribui importância estratégica às suas relações com o Irã, aliado histórico no tabuleiro do Afeganistão, porta de acesso às fontes de energia no Cáucaso e potencial parceiro na construção de um gasoduto, juntamente com o Paquistão. O recente voto na AIEA desagradou Teerã, mas não parece ter abalado o relacionamento. Os gestos diplomáticos para com o Oriente Médio convivem, entretanto, com um considerável dinamismo nas relações com Tel Aviv e com vultosas compras de material militar israelense.

Em resumo, tanto no governo do BJP, quanto sob a atual coalizão da UPA, a politica externa indiana demonstra marcante preferência pelo

pragmatismo e uma evidente determinação de ampliar seu prestígio e capacidade de influência nas relações internacionais. Para alguns analistas, o pragmatismo contrasta com a manutenção do não-alinhamento no discurso diplomático. Contudo, as referências ao MNA talvez igualmente decorram de uma avaliação pragmática, a de que a opinião pública interna, ao longo do espectro político, é sensível à adoção de políticas que valorizem a importância do país no cenário internacional e reforcem a noção de autonomia com relação às grandes potências. A simpatia pela causa anti-colonial aproxima a Índia das nações da África e Ásia, as exigências da segurança estratégica levam à procura de fontes energéticas onde quer que se encontrem e os interesses indianos na diplomacia multilateral aconselham uma aproximação com os países emergentes. A lógica do desenvolvimento econômico, bem como a influência crescente dos dois milhões de emigrados nos EUA tendem a modular a tendência histórica. A relevância dos laços com as potências asiáticas e com a Europa, a tradição diplomática e o quadro político interno militam, por sua vez, no sentido de preservar a autonomia e a eqüidistância dos pólos de poder mundial.

As relações com o Brasil

É antiga a parceria entre Brasil e Índia nos foros diplomáticos multilaterais. No domínio político, os dois países compartilham visões semelhantes do que deve ser o papel das Nações Unidas e essa convergência de opiniões favorece a cooperação no âmbito da Assembléia-Geral. A aspiração comum a um assento permanente num Conselho de Segurança ampliado estimula articulações conjuntas entre as duas delegações em Nova York desde a década de oitenta. A contar de 1993, o Grupo de Trabalho da Assembléia Geral sobre a Questão da Representação Eqüitativa e Aumento da Composição do Conselho de Segurança e Temas Correlatos, criado pela resolução 48/26, deu regularidade a esses contatos, de que participavam também as delegações da Alemanha e do Japão, e que levaram à formação, em setembro de 2004, do Grupo dos 4.

Com a formalização do G-4 na reunião celebrada em setembro de 2004, em Nova York, entre o Presidente Lula, o Chanceler Schroeder e os Primeiros Ministros Singh e Koizumi, as consultas entre os Representantes Permanentes dos quatro países amiudaram-se. A apresentação de projeto de resolução conjunto sobre a reforma do Conselho de Segurança exigiu intenso esforço de coordenação diplomática e ultrapassou o contexto de

negociação na sede das Nações Unidas, traduzindo-se em gestões conjuntas que aproximaram os Chanceleres, as Chancelarias e as embaixadas dos quatro países.

No âmbito econômico, Brasília e Nova Delhi coincidem no interesse em fortalecer o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), de maneira a que a Organização priorize as questões do desenvolvimento e a erradicação da pobreza. Brasil e Índia têm defendido, historicamente, posições comuns sobre a agenda de desenvolvimento da ONU, assumindo ambos posição de liderança no Grupo dos 77, notadamente em matéria de desenvolvimento sustentável.

A Índia é um dos países fundadores da OMC e tem sido um dos protagonistas da Rodada Doha. Em muitos dos temas sob negociação na OMC, as posições indianas freqüentemente se assemelham às brasileiras, o que leva as duas delegações a coordenarem tarefas. A Índia é membro do G-20 de agricultura e participa do chamado grupo ABI (Argentina-Brasil-Índia) nas negociações de bens não agrícolas. Sua atuação se destaca também em outros temas, em particular serviços, propriedades intelectual, TRIMS e facilitação do comércio.

No caso da agricultura, cabe notar que a Índia adota uma postura mais defensiva, em especial no pilar de acesso a mercados. A agricultura indiana é basicamente voltada para o consumo interno e a produtividade é limitada pelas pequenas glebas. A noção de "segurança alimentar" é consensual no âmbito político interno. Em julho de 2004, o Ministro da Agricultura, Sharad Pawar, chegou a dissociar-se publicamente dos resultados das negociações em Genebra.

O setor de serviços é aquele em que a Índia apresenta posições mais claramente ofensivas, sobretudo nos modos de prestação 1 e 4. O primeiro caso se justifica pela competitividade indiana em atividades de terceirização e telecentros. As exportações indianas desses setores, somadas à exportação de software, ultrapassam US$ 20 bilhões anuais. Quanto ao modo 4, é notória a abundância de mão-de-obra qualificada na Índia em engenharia, serviços profissionais e outros setores. Esses profissionais deslocam-se freqüentemente para terceiros países, na maioria desenvolvidos, para a prestação de serviços *in loco*.

Dado o potencial de sua economia, sua participação crescente no comércio internacional e a ativa atuação de sua delegação em Genebra, a Índia participa de todos os grupos ministeriais informais restritos, formados para impulsionar o processo negociador de Doha. O mais recente e

exclusive dentre estes é o chamado G-4, composto pelos EUA, União Européia, Brasil e Índia.

No âmbito bilateral, as duas Chancelarias mantêm, desde 1992, mecanismo de diálogo institucional que prevê a realização anual de reuniões de consultas sobre assuntos de interesse comum. Foi também estabelecida por memorando de entendimento, em 22 de agosto de 2002, uma Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural. Esta já se reuniu duas vezes, a primeira em outubro de 2003, na Índia, e a segunda em Brasília, em fevereiro de 2006. A Comissão Mista criou grupos de trabalho para tratar de cooperação agrícola; cultura; educação; energia; relações econômicas multilaterais; ciência e tecnologia; temas sociais; cooperação espacial; turismo e transportes.

A Declaração Conjunta assinada em 1996 abriu espaço para várias modalidades de cooperação nas áreas econômico-comercial, científico-tecnológica, técnica e cultural. Na ocasião, foram também assinados acordos definindo uma Agenda Comum para o Meio Ambiente e prevendo a cooperação entre as comissões nucleares dos dois países para a utilização pacífica da energia nuclear. Este instrumento foi denunciado pelo Brasil, em seguida aos testes nucleares realizados pela Índia em maio de 1998.

Já em seu discurso de posse, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sublinhou a importância das relações indo-brasileiras e estabeleceu a meta de aprofundar os vínculos do Brasil com a Índia e com os grandes países em desenvolvimento. A visita oficial à Índia, em janeiro de 2004, fixou o objetivo de "utilizar o potencial e as oportunidades para aprofundar a cooperação de mútuo interesse". A presença de importantes empresários na comitiva presidencial ofereceu oportunidade para aproximar o mundo de negócios dos dois países, mediante encontros e seminários organizados com a colaboração de federações de comércio e indústria locais.

Durante a visita, assinou-se acordo de cooperação espacial para usos pacíficos. Um programa de trabalho entre as agências espaciais dos dois países determinou, entre outros objetivos, o lançamento de micro-satélite brasileiro por veículos lançadores indianos. Firmou-se acordo de cooperação no setor de turismo e, em Mumbai, foram oferecidas a produtores de Bollywood locações brasileiras para suas filmagens. Definiu-se também um Programa de Intercâmbio Cultural, para facilitar a implementação do Acordo Cultural de 1968 e rubricou-se acordo de Preferências Comerciais entre o Mercosul e a Índia.

O diálogo sobre temas de defesa teve grande impulso em 2003, devido às duas visitas ministeriais, a do Ministro George Fernandes ao Brasil, em julho, e a do Ministro José Viegas à Índia, em dezembro. A partir da visita presidencial, o relacionamento assumiu feição predominantemente econômico-comercial, mediante o envolvimento de algumas empresas brasileiras, notadamente a EMBRAER, no volumoso mercado indiano de compra de equipamento militar.

O IBAS

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) foi construído pelos Chanceleres dos três países em 6 de junho de 2003, em Brasília. Nas três reuniões celebradas desde então, a Comissão Mista Trilateral, presidida pelos três Ministros das Relações Exteriores, adotou um amplo Plano de Ação e definiu programas a serem desenvolvidos nas áreas dos transportes aéreo e marítimo, comércio e investimentos, agricultura, energia, infraestrutura, ciência e tecnologia, tecnologia da informação, educação, criação de empregos, cultura e turismo.

Foi também criado o Fundo IBAS para Alívio da Pobreza e da Fome, destinado a financiar projetos em países de menor desenvolvimento nos três continentes, mediante a utilização de recursos humanos e financeiros indianos, brasileiros e sul-africanos, com o apoio do PNUD. Um projeto IBAS de desenvolvimento agrícola já está em implementação em Guiné-Bissau. Outros serão realizados no Haiti, Laos e Sri Lanka.

Como projeto diplomático, o IBAS se assemelha à construção do Mercosul, que era de certa forma mais simples, pois os parceiros eram nossos vizinhos e, ao longo da história, tínhamos aprendido a identificar pelo menos algumas de suas idiossincrasias. Além disso, o Mercosul reproduzia experiências bem sucedidas em outras latitudes, nasceu com um foco comercial específico e era impelido pela urgência política de superar tensões afloradas quando seus sócios viviam período de exceção democrática. O IBAS é uma iniciativa pioneira, espraia-se por três continentes e o relacionamento do Brasil com os outros dois membros é recente.

Os segmentos bilaterais beneficiam-se da sinergia no interior do triângulo. Não há competição entre o bilateral e o trilateral, cada um complementa e reforça o outro. Como seria de esperar, alguns projetos amadurecem mais rápido do que outros. Há variações de ritmo nas respostas

dos parceiros a certas questões e dúvidas sobre a melhor forma de encaminhar assuntos, considerados oportunos por uns e não tanto por outros. Mas aqueles que se recordam dos múltiplos problemas que o Mercosul teve de enfrentar em seus primórdios e ainda enfrenta quando se impõem correções de rumo hão de ser generosos na avaliação dos primeiros passos do IBAS.

O mecanismo decerto enfrentará dificuldades. As maiores talvez sejam as distâncias, tanto as geográficas quanto as culturais. As primeiras podem ser encurtadas com medidas simples de sincronização dos horários dos vôos entre Rio, São Paulo, Joanesburgo, Capetown, Mumbai e Nova Delhi. Preços mais em conta para as passagens e pacotes atraentes estimularão o intercâmbio de pessoas, impulsionando o turismo, que também se beneficiará de empreendimentos culturais comuns nas áreas de excelência dos três países, como a música, a dança e as artes audiovisuais. Menores fretes e maior rapidez nas entregas desenvolverão o transporte marítimo.

As distâncias culturais serão reduzidas se investirmos na promoção de maior conhecimento mútuo. O diálogo sobre experiências individuais nos setores educacional, acadêmico, social, ambiental, da saúde e tantos outros fornecerão atalhos preciosos para a compreensão do outro, além de propiciarem uma familiarização oportuna com soluções bem sucedidas para problemas comuns. A cooperação nas áreas energética, espacial, nuclear, na informática e na biotecnologia fortalecerá a pesquisa, favorecerá empreendimentos comuns e consolidará interesses dos três em foros internacionais. Um maior intercâmbio de professores, pesquisadores, artistas e jornalistas facilitará a difusão da realidade de uns e outros junto ao público dos outros. Tudo isso contribuirá para aumentar a confiança e gerar negócios.

Negociações entre o Mercosul, a SACU e a Índia prosseguem e o acordo de preferências tarifárias já assinado pode se converter no primeiro passo rumo a uma zona de livre comércio. Reuniões em nível ministerial nas áreas de ciência e tecnologia e defesa definiram mecanismos de cooperação. Foi criado um Foro Empresarial, o qual, se dinamizado, virá a ser um centro de difusão e captação das inúmeras oportunidades abertas pelo excelente momento político no interior do IBAS.

O IBAS já percorreu bastante chão. A pauta triangular se expandiu e alcançou diversidade e densidade inimagináveis há poucos anos atrás. O intercâmbio em vários setores começa a ganhar contornos concretos. O

êxito em uma área contamina virtuosamente outras e lança luz sobre novas fronteiras de entendimento possíveis. Organizá-las e priorizá-las é um dos desafios presentes.

Essa verdadeira lua de mel político-diplomática estará sob os holofotes dos observadores e analistas não só dos três países-membros, mas de toda a comunidade internacional, quando da Reunião de Cúpula em 13 de setembro próximo, na qual o Presidente Lula recepcionará o Presidente Thabo Mbeki e o Primeiro Ministro Manmohan Singh.

Considerações finais

Um trabalho como este deve necessariamente terminar com um depoimento do autor sobre a sua percepção do que está acontecendo e do que deveria acontecer para impulsionar o relacionamento de maneira favorável aos interesses brasileiros. No meu modo de ver, as relações do Brasil com a Índia crescerão exponencialmente nos próximos anos. O volume das trocas comerciais e a densidade do intercâmbio econômico parecem-me asseguradas pela previsível expansão do espaço ocupado pelos dois países no cenário mundial. A qualidade das relações, contudo, depende em grande parte das escolhas feitas agora.

A Índia está na moda. Os ativos acumulados desde o início dos anos 90 por políticas consistentes, a despeito das mudanças de governo, a magnitude dos investimentos necessários à manutenção do ritmo intenso de crescimento e a posição estratégica que ocupa no mapa mundial contribuem para que o país venha sendo cortejado de maneira explícita pelas grandes potências e se afirme como a nova fronteira econômica do século XXI. É impressionante a atração que o mercado indiano exerce, cada vez mais, sobre empresários de todas as partes do mundo. A Índia se assemelha de fato à China de 15 anos atrás, com as vantagens de possuir estruturas institucionais sólidas, empresas experimentadas, técnicos de alta qualidade e, ainda, de falar inglês.

No entanto, o atual projeto de modernização não basta para explicar a Índia. Todos os Estados são afetados por suas circunstâncias, mas os efeitos da história na realidade indiana são peculiaríssimos. A nação indiana, com seus paradoxos, é fruto de tradições e concepções filosóficas milenares, que moldam as relações sociais e a visão que o país tem de seu papel no mundo. Já em 1908, Gandhi sublinhava que "a civilização ocidental tem apenas 100 anos" e por isso sugeria "que encaremos com reserva as lições

da Europa". Noutra entrevista, concedida ao explodir a I Guerra Mundial, Gandhi afirmava que a "satyagraha", ou resistência pacífica, seria não só o caminho para a independência da Índia, mas também da paz mundial. Retiro dessas declarações do líder espiritual que interpretava como ninguém a alma indiana, primeiro, que a Índia guarda de si uma imagem altiva; segundo, que a concepção de tempo neste país é elástica e muito diversa daquela que prevalece noutras latitudes.

Em linha com os ensinamentos de Ghandi, a política externa da Índia, desde o início da vida republicana, empenhou-se em preservar a liberdade de movimentos e em articular a união entre os países em desenvolvimento. Hoje, a ênfase no desenvolvimento e a autonomia de posições nos cenários regionais e internacionais permanecem como pilares da diplomacia indiana. A tradição iniciada por Jawaharlal Nehru, líder do Partido do Congresso e do movimento independentista, tem raízes profundas na sociedade e mantém-se viva na coalizão partidária que detém o poder, capitaneada pelo mesmo partido.

O país vem merecendo nos últimos meses uma atenção extraordinária da imprensa internacional. Isso se deve em parte a uma bem orquestrada campanha de marketing, desenvolvida pelo governo e pelas principais empresas indianas. Outra parte decorre da aproximação em curso com os EUA, derivada, por sua vez, das concepções estratégicas do governo Bush e do potencial de crescimento da economia indiana. Mas o fascínio essencial do fenômeno provém do êxito que seguidas administrações vêm conseguindo na condução econômico-social e na interrogação sobre até onde a modernização poderá transformar o país.

A eventual aprovação do acordo nuclear indo-norte-americano pelo Congresso dos EUA e sua ratificação pelo NSG alterará a dinâmica da cooperação internacional nessa matéria. No entanto, quer seja ou não aprovado proximamente, o gesto político do Presidente Bush já foi absorvido pela comunidade econômica mundial como uma bênção ao governo do Primeiro Ministro Manmohan Singh. Uma carga maciça de investimentos ocidentais pode se materializar nos próximos anos, e isso sem dúvida incentivaria uma escalada desenvolvimentista. A controvérsia se instala quando se especula sobre o tempo em que essa possibilidade se materializaria e o alcance das transformações que produziria, inclusive na feição da política externa indiana.

A meu ver, pode ser um grave erro reduzir a Índia ao contingente de 300 milhões de consumidores, para que convergem as atenções de

homens de negócios de todo o mundo. Na democracia indiana, uma questão básica tem a ver com a capacidade do governo e da sociedade para transformar sucessos econômicos em ganhos sociais. A história e as tradições assumem um papel essencial na auto-imagem e na percepção da Índia sobre o seu espaço no mundo.

A aproximação com os EUA evolui há mais de uma década. Parece simplório considerá-la um fim em si mesma. Boas relações com a potência militarmente hegemônica avultam como artigo de primeira necessidade aos olhos de uma nação como a Índia, cercada de vizinhos nuclearizados e exposta às vicissitudes de uma região historicamente conturbada. Na interpretação indiana, a visita do Presidente Bush, em maio do corrente ano, foi importante não só pela assinatura do acordo nuclear, mas também pela preponderância concedida à Índia diante do Paquistão. Numa só visita, Bush eliminou os dois grandes entraves à parceria com a Índia. Nem por isso os EUA devem contar com uma posição submissa dos novos parceiros.

Tampouco se deve imaginar, a contra-senso, que a tradição não-alinhada prevalecerá a despeito de tudo. É certo que a cooperação com países em desenvolvimento vem dos tempos de Nehru, que a Índia cultua suas tradições e que o Partido do Congresso, líder da coalizão partidária hoje no poder, cultiva o legado de Nehru, cuja família, representada por Sonia Gandhi, detém ainda as rédeas partidárias. Pode-se, portanto, prever que essa vertente não desaparecerá do radar diplomático indiano.

Mas o plano de vôo converge para uma política externa indiana cada vez mais assertiva e pragmática, em defesa de sua segurança militar e econômica, com prioridade para seus interesses na área energética. É nesse contexto que se encaixam as relações com os EUA, China, UE, Rússia e com os países emergentes. Ora, esse contexto é, a meu ver, favorável a um fortalecimento dos laços com o Brasil.

O Brasil, conforme ouvi certa vez do Primeiro-Ministro Manmohan Singh, "é o país latino-americano com que a Índia tem a aprender". A interação com a diplomacia brasileira alavanca interesses prioritários comuns na OMC e na ONU, e a Índia certamente espera que, em breve, facilite seu caminho também na AIEA e no NSG. A questão nuclear assumirá importância progressivamente maior no relacionamento e, a meu ver, seria oportuno reativar o MdE de 1996 e, após uma avaliação da conjuntura e dos nossos interesses permanentes, esmiuçar as possibilidades de cooperação nessa área.

A equipe econômica indiana acompanha de perto o trabalho de seus homólogos brasileiros e se inspira em iniciativas tomadas pelo Brasil. A área econômica se presta a uma colaboração mutuamente benéfica. Conviria incentivá-la.

Também deveríamos conhecer e imitar os bons exemplos dados pela Índia em setores, tais como o científico-tecnológico e o educacional e explorar a fundo as possibilidades de intercâmbio em todas as formas de energia e na tecnologia espacial. A Índia é um grande mercado também para produtos de defesa. A aproximação política Brasil-Índia pode abrir portas para a participação de empresas brasileiras nos programas de aquisições do governo indiano.

As relações bilaterais permaneceram adormecidas por um longo tempo. Do lado negativo, a falta de interação acarreta mútuo desconhecimento de oportunidades de intercâmbio. Do lado positivo, nos poupa de um histórico de pendências e desconfianças capazes de amortecer ou entravar o relacionamento que se quiser impulsionar doravante.

As relações se beneficiaram, tradicionalmente, das convergências entre os dois países na ordem política e econômica internacional. Cabe agora traduzir a afinidade diplomática em ações concretas de cooperação bilateral nas muitas áreas em que os dois países são complementares, e concretizar as oportunidades econômico-comerciais existentes. O papel da diplomacia é encontrar atalhos para consolidar interesses e apressar uma aproximação em benefício mútuo. O IBAS se insere nesse contexto.

O ano de 2005 foi histórico para o comércio exterior brasileiro, não apenas pelos valores totais alcançados, mas também por ter sido o primeiro em que exportamos mais para os países em desenvolvimento do que para os desenvolvidos. Vendemos US$ 62 bilhões para o Sul e US$ 56 para o Norte. As estatísticas demonstram que as exportações brasileiras para outros países em desenvolvimento estão crescendo com velocidade duas vezes maior do que aquelas para os desenvolvidos. Desde o início do século XXI, as exportações para o Sul cresceram 214%, enquanto as para o Norte aumentaram 99%. No mesmo período, as importações provenientes dos países do Norte experimentaram um crescimento da ordem de 33%, enquanto as do Sul ampliaram-se em 111%. Há uma clara tendência para que os países em desenvolvimento incrementem a sua importância relativa. Os mercados do futuro estão no Sul.

O comércio com a Índia atesta esse dinamismo. O fluxo comercial aumentou 383% desde o início da presente década, registrando, ao final

de 2005, a marca de US$ 2,5 bilhões. Trata-se do dobro de 2004. Por mais expressivos, os números ainda se encontram muito aquém do potencial dos dois países.

Impulsionado pelo IBAS, o Mercosul assinou em 2005 acordos preferenciais com a Índia, bem como com a SACU. Tais acordos não exerceram, até o momento, um impacto considerável na margem de acesso mútuo aos mercados, mas seu valor simbólico é inegável. O exercício desencadeou um processo que deverá desembocar num acordo trilateral de livre-comércio, envolvendo, com a adesão da Venezuela, onze países, com um produto combinado de mais de US$ 2 trilhões e uma população superior a 1,3 bilhão de pessoas, ricos em matérias-primas e em energia, competitivos na agricultura, indústria e na tecnologia, e crescentemente respeitados como provedores de serviços.

Estima a UNCTAD que as perspectivas para os exportadores de commodities são mais promissoras hoje do que em qualquer outro momento dos últimos 25 anos. Índia e Brasil têm interesse direto em articularem-se para maximizar seus ganhos nesse tabuleiro. As reformas das Nações Unidas e dos procedimentos da OMC serão mais difíceis sem os votos das regiões em que os dois ocupam posições estratégicas. O século XXI promete abrir janelas, hoje desdenhadas pelos céticos, para esses dois países que têm a responsabilidade, bem como os meios econômicos, político-diplomáticos e intelectuais de bem aproveitar suas circunstâncias.

A distância geográfica e cultural, esta última talvez mais do que a primeira, são os obstáculos a ultrapassar. Quando melhores conexões cortarem as horas de espera em aeroportos, as viagens aéreas entre o Brasil e a Índia serão encurtadas em cerca de dez horas. Isso facilitará o turismo, assim como os contatos entre empresários. Estes, aliás, já se deram conta de que o século XXI será o século da Ásia. Mais e mais, aqueles que desejarem fazer negócios deverão enfrentar o incômodo dos longos trajetos.

Das grandes empresas brasileiras, a EMBRAER é a que melhores contatos mantém tanto com o governo quanto com empresários indianos. As perspectivas de vendas de aviões são promissoras, diante do "boom" da aviação civil na Índia. A Petrobrás deverá em breve conquistar posições na exploração de petróleo em águas profundas. A Vale do Rio Doce está abrindo um escritório em Nova Delhi, pois não poderia deixar, no mínimo, de acompanhar de perto o que se passa na Índia em matéria de mineração. A Marcopolo vem de estabelecer parceria com a Tata Motor Vehicles.

Seria importante que outras empresas se deixassem contagiar e fincassem pé no mercado indiano. Hesitações podem redundar em perda de espaços para os muitos outros interessados, que mantêm os hotéis de Nova Delhi, Mumbai, Calcutá, Hyderabad e Bangalore com a lotação no limite. Em certas ocasiões, parece haver maior agressividade dos empresários indianos na busca de oportunidades no Brasil do que vice-versa. Grandes conglomerados como Tata, Rellance, Essar, empresas petrolíferas, mineradoras e farmacêuticas vêm pesquisando há algum tempo oportunidades no Brasil, que parecem prestes a amadurecer. O empresariado nacional deveria reciprocar a atenção. A hipótese de que os dois países dentro em pouco serão rivais, ao invés de parceiros, deveria motivar ações rápidas, para prevenir, que é sempre melhor do que remediar.

Se a Índia de hoje é, de fato, o que a China foi há quinze anos, a hora de agir é esta. As cifras relativas aos investimentos indianos em infraestrutura são ciclópicas. Há oportunidades evidentes na agricultura, na produção de etanol, no processamento de alimentos, na construção de estradas e aeroportos, na modernização de portos, no comércio de refrigerantes e de bebidas alcoólicas, e esses são apenas a ponta de um imenso iceberg econômico-comercial.

Mas as distâncias culturais devem ser tomadas na devida conta. É preciso investir no conhecimento da Índia e dedicar tempo para conhecer as várias regiões indianas, pois as oportunidades encontram-se espalhadas pelo vasto território.

A meu ver, as empresas brasileiras lucrariam se investissem em cultura, em apoio às atividades que porventura desenvolverem na Índia. Há uma grande curiosidade com relação ao Brasil e uma decidida simpatia pelos elementos populares mais visíveis da cultura brasileira, como a música, a dança e o futebol. É impressionante o nível de entusiasmo que a seleção brasileira desperta no público indiano. A diversidade, a descontração e a informalidade do povo brasileiro são características altamente valorizadas. Podemos ensinar futebol aos indianos, porque não, e poderíamos conhecer melhor a medicina aiurvédica. Acordos de co-produção e co-distribuição cinematográfica poderiam abrir caminho à difusão do cinema brasileiro na Ásia, além de impulsionarem o turismo indiano no Brasil.

Seria necessário investir também na aproximação das comunidades intelectuais dos dois países. O enlace de universidades e órgãos acadêmicos trará benefícios às autoridades e aos profissionais da educação, que é um dos pilares mais decantados do "milagre indiano". Empreendimentos

culturais contribuirão para ampliar o conhecimento mútuo e difundir as afinidades existentes. Portais eletrônicos, revistas científicas, eventos esportivos, intercâmbio de professores e alunos contribuirão para estimular a divulgação do potencial do relacionamento. A divulgação é um ponto-chave. A Índia é ainda pouco conhecida. Será necessário envolver cada vez mais a mídia na pauta bilateral.

O momento é propício e o IBAS se apresenta como um instrumento adicional valioso para a aproximação indo-brasileira. Mecanismo pioneiro de articulação e cooperação entre três grandes países em desenvolvimento, o IBAS, do ponto de vista indiano, é importante como prática e precioso como símbolo. A um tempo reforça substantivamente as posições comuns no tocante aos principais temas da agenda mundial e imprime novo e dinâmico perfil ao ideal da cooperação Sul-Sul.

O IBAS nasceu na hora certa e veio para ficar. Vai dar trabalho organizá-lo, precisaremos de perseverança e criatividade, além de paciência. Trata-se de um processo, não necessariamente linear. Mas os dividendos são previsivelmente consideráveis e a Índia, ao lado do Brasil e da África do Sul, cada um com seu ritmo e suas peculiaridades, parece disposta a colhê-los.

A Cúpula de Chefes de Governo, em 13 de setembro próximo, propiciará estímulos que determinarão, em boa medida, o futuro do mecanismo.

O Primeiro-Ministro indiano deverá chegar ao Brasil um dia antes da Cúpula Trilateral, o que ensejará a realização também de uma visita de caráter bilateral, no dia 12 de setembro. Manmohan Singh seguramente trará em sua comitiva autoridades e peritos em várias atividades, além de empresários importantes, que poderão estabelecer contatos de alto nível com congêneres brasileiros. Será uma oportunidade preciosa para encaminhar entendimentos econômico-comerciais, científico-tecnológicos, agrícolas, energéticos, na área da tecnologia da informação e em várias outras.

Além disso, o evento dará visibilidade ao empenho do Presidente Lula e do Primeiro-Ministro Manmohan Singh em consolidar a parceria estratégica entre as duas nações. Visibilidade é um fator relevante na mudança de paradigma em curso nas relações. As oportunidades existentes na Índia devem ser difundidas, de maneira a serem pronta e adequadamente viabilizadas. A oportunidade de divulgar entre especialistas de política externa de todo o Brasil o potencial do relacionamento com a Índia é mais um dos méritos desta Conferência promovida pela FUNAG e pelo IPRI, que merecem os parabéns e os aplausos de todos.