IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL - CNPEPI

"O BRASIL NO MUNDO QUE VEM AÍ"

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor 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 pública 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
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

JERONIMO MOSCARDO
CARLOS HENRIQUE CARDIM
ORGANIZADORES

IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – CNPEPI – "O Brasil no mundo que vem aí"

Rio de Janeiro, 3 e 4 de dezembro de 2009

Brasília, 2010

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:
Milton Dacosta - Em vermelho
OST - 73 x 92 cm - 1958
Livro Arte Construtiva no Brasil, Coleção Adolpho Leirner

Equipe Técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Fabio Fonseca Rodrigues
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

C758b Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (4. : 2009 : Rio de Janeiro).
O Brasil no mundo que vem aí.—Brasília : FUNAG, 2010.
360p. : il.

IV CNPEPI, 3 e 4 de dezembro de 2009, Rio de Janeiro.

ISBN: 978.85.7631.220-8

1. Política externa. 2. Política internacional. I. Título.

CDU: 327(042.3)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Abertura

Apresentação, 9
Embaixador Jeronimo Moscardo

Palestra do Senhor Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, 11
Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

América do Sul

América do Sul, 13
Embaixador Eduardo dos Santos

UNASUL: a América do Sul e a construção de um mundo multipolar, 29
Antonio José Ferreira Simões

América do Sul: Desenvolver é Desconstruir Assimetrias, 41
Darc Costa

Integração Sul-Americana, 59
Enio Cordeiro

Brasileiros no Mundo

Brasileiros no Mundo, 69
Embaixador Oto Agripino Maia

A Ação do Itamaraty em Apoio às Comunidades Brasileiras no Exterior. As conferências “Brasileiros no Mundo”, 77
Embaixador Eduardo Gradilone

Importância política dos brasileiros no mundo, 87
Williams da Silva Gonçalves

Crise Financeira

A Crise Financeira Internacional como Oportunidade para a Reforma da Arquitetura Financeira Internacional, 101
Luis Antonio Balduino Carneiro

Estados Unidos: O mito do colapso e os limites do poder, 117
José Luís da Costa Fiori

Mudanças Climáticas

Mudança do Clima: Da RIO-92 a Copenhague, 129
Vera Barrouin Machado

Perspectivas para a Mitigação das Mudanças Climáticas: Ações do Brasil e no Mundo, 145
Emilio Lebre La Rovere

China

A China no Mundo que vem por aí, 159
Clodoaldo Hugueney

A China Abraça a Causa Verde, 179
Amaury Porto de Oliveira

A Novíssima China e o Sistema Internacional: Evitando as hegemonias e a “síndrome alemã”, 193
Paulo G. Fagundes Visentini

A China, num mundo de crise & transição, 217
Valter Ventura da Rocha Pomar

Estados Unidos

Um Balanço Inicial da Presidência Barack Obama (2009), 229
Cristina Soreanu Pecequilo

Energia

Energia, 249
Embaixador André Amado

A Política Energética e a Integração Brasil – América do Sul
A Volta do Papel do Estado: Preço do Petróleo, Mudança do Clima e Crise Econômica, 261
Luiz Pinguelli Rosa

Energia: Estratégia e Poder, 283
Ildo Sauer e Sônia Seger

As perspectivas das relações Brasil-EUA, 313
Carlos Henrique Moojen de Abreu e Silva

Palestra de Encerramento do Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 325
Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

Lista de Participantes, 345

Apresentação

A Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil no Mundo que vem aí" tem como objetivo promover o diálogo sobre nossa agenda de política externa, com a participação da comunidade acadêmica, diplomatas, jornalistas e representantes da sociedade em geral.

Na sua IV edição, a Conferência tratou dos seguintes temas: América do Sul, Brasileiros no Mundo, Crise Financeira, Mudanças Climáticas, China, Estados Unidos, Reforma da ONU, Energia.

A Conferência sob menção pretende transformar-se nos estados-gerais das relações internacionais no Brasil e inspira-se na convicção de que a sociedade sabe mais e pode mais que a burocracia governamental.

Embaixador Jeronimo Moscardo
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Palestra do Senhor Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota*

Bom dia à mesa e a todos os participantes. Eu gostaria de pegar um gancho das palavras do nosso Embaixador da Venezuela, Antonio Simões, e lembrar um pouco o que era o Brasil e o que é o Brasil atualmente. Eu fui Chefe da Divisão de Política Comercial aqui no Itamaraty durante mais de três anos. Na ocasião, eu tive a oportunidade de participar da preparação do Brasil e da América Latina para a primeira UNCTAD, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Foi nesta ocasião que se correlacionou comércio exterior com desenvolvimento. Antes, havia o GATT, que tratava de aspectos de tarifas, quotas etc., mas não se fazia esta correlação. A primeira UNCTAD foi em 1964 e, naquela época, não se conhecia direito parte importante, por exemplo, dos chamados invisíveis da balança de pagamentos. Eles não eram mensurados. Foi sob a égide da Secretaria Executiva da I UNCTAD, a cargo do economista argentino Raúl Prebisch, que se levantaram dados importantes através do escritório "The *Economist Inteligent Unit*", de Londres. Dali saíram estudos sobre investimentos, sobre juros, fretes, transportes etc. Isso não era nem mensurado até então. Esta parte conceitual, que emana desta I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento foi muito importante para permitir

* Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

ao Brasil – e a outros países chamados de "subdesenvolvidos" ou "países em desenvolvimento", que hoje são "países emergentes", como os BRICs – mudar os conceitos e estabelecer esta correlação entre comércio e desenvolvimento.

Neste particular, nós preparamos aqui a nossa posição técnica, numa conferência chefiada por Celso Furtado, em Brasília, e depois fizemos a coordenação deste trabalho em Alta Graça, em Córdoba, na Argentina. Tudo isso nós levamos para a I UNCTAD e data daí o que se pode chamar de abertura conceitual que permitiu o *take off* do Brasil. É claro que, naquele momento, nós tínhamos uma alta de exportação e você vendia um bilhão e meio por ano. Hoje isso é multiplicado várias vezes e é complicado. Então, voltando ao gancho do Simões, realmente o Brasil prosperou muito, estamos prosperando cada vez mais e temos muito a esperar do futuro. Obrigado.

América do Sul

Eduardo dos Santos

Este artigo busca apresentar uma síntese das mudanças por que tem passado a América do Sul, com a centralidade atribuída ao papel da democracia. Hoje existe uma nova América do Sul, que demanda compreensão e impõe desafios crescentes à diplomacia brasileira. São identificados vários aspectos para reflexão: o caráter diferenciado de cada país e sub-região; a dimensão sul-americana da política exterior a conviver com a sua dimensão latino-americana; o binômio democracia-integração como base conceitual dos processos associativos; a importância da rede de projetos e obras de integração física; a não indiferença como princípio complementar à não intervenção; a responsabilidade do Brasil como indutor do crescimento econômico e promotor da paz, da estabilidade e do desenvolvimento social na região; e o pluralismo como um dos elementos da unidade sul-americana.

Decorrência lógica da geografia e da história, a prioridade da América do Sul na política externa brasileira foi constante durante o Império e tem sido imutável, também, desde o início da República.

Ao longo de todo esse período, excetuadas as ações militares no Prata e a guerra do Paraguai durante o século XIX, o Brasil tem vivido em paz com seus vizinhos e mantido com eles intenso relacionamento. Houve, é certo, momentos de maior ou menor aproximação. Em alguns momentos, prevaleceram rivalidades e desconfianças, e, desde a década de 1980, sob o

signo da democracia, temos avançado na busca de crescente entendimento político e de integração econômica e comercial.

A obra do Barão do Rio Branco, considerado não apenas o tempo em que foi Ministro das Relações Exteriores (1902-1912), concentrou-se, em boa parte, na América do Sul. Seu legado impôs à diplomacia brasileira uma diretriz inescapável, qual seja a de dispensar à região atenções diretas e permanentes.

As ênfases, os resultados e o sentido dessa política têm variado em função do momento histórico e, mesmo, da heterogeneidade do conjunto das nações sul-americanas. O que se conhece como América do Sul ou América Meridional comporta uma diversidade de espaços que se distinguem claramente do ponto de vista físico-geográfico: o Prata, a Amazônia, os Andes, as Guianas. Existe uma América do Sul atlântica, outra do Pacífico, outra ainda do Caribe. As relações do Brasil com cada uma dessas sub-regiões desenvolveram-se ao longo da história de acordo com suas peculiaridades próprias. Cada país é reconhecido pela sua individualidade e complexidade.

A região do rio da Prata teve preeminência na política exterior brasileira durante o século XIX. Nem por isso as repúblicas andinas deixaram de atrair o interesse do Brasil naquela época, e junto com os países platinos fizeram parte da mesma agenda do Barão quando ele se dedicou à tarefa de solucionar, exclusivamente por arbitragem ou negociação de tratados bilaterais, todos os nossos problemas territoriais e de fronteira até o início do século XX.

Desde então, o Brasil e os demais países sul-americanos têm aprimorado continuamente seu diálogo e as formas mais variadas de intercâmbio e colaboração nos campos político, econômico, social e cultural. Com os países amazônicos, esses vínculos começaram a se intensificar mais fortemente a partir da década de 1970, pois a concentração do desenvolvimento industrial e agrícola brasileiro nas regiões sul e sudeste tornava a área da bacia do Prata o principal centro de gravitação da nossa política externa na América do Sul.

A conclusão do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, ao valer-se da experiência anterior do Tratado da Bacia do Prata, de 1969, representou um marco importante na evolução da nossa política sul-americana. Aqueles dois instrumentos, com foco na integração física e no desenvolvimento harmônico, serviram para complementar diferentes processos de integração comercial que já estavam em curso, como a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), depois ALADI (Associação Latino-

Americana de Integração), e o Acordo de Cartagena que havia criado o Pacto Andino. Mesmo antes, quando o Brasil promoveu, no governo de Juscelino Kubitschek, a Operação Panamericana, já se delineava um espírito de coordenação e de ação conjunta em relação a questões econômicas que viria a deixar frutos entre os países sul-americanos.

Gradativamente, foram-se incorporando os mais diversos temas à agenda da diplomacia brasileira na região, como comércio, investimentos, infra-estrutura de integração, energia, meio ambiente, desenvolvimento fronteiriço, questões sociais, turismo, defesa, cooperação técnica, ciência e tecnologia, combate aos ilícitos transnacionais e tantos outros tópicos de interesse comum. Hoje, a amplitude do potencial de cooperação e integração do Brasil no âmbito regional reflete-se em ações tanto no plano bilateral quanto no multilateral.

Uma iniciativa relevante, na década de 1980, foi a constituição do Grupo do Rio, neste caso a envolver dimensão mais abrangente da diplomacia brasileira, qual seja, a latino-americana, e não exclusivamente sul-americana. Brasil, Argentina, Uruguai e Peru juntaram-se a México, Venezuela, Colômbia e Panamá para respaldar esforços de paz na América Central, e dessa experiência surgiu o Mecanismo de Consulta e Concertação Política, originalmente integrado pelos oito países e, depois, ampliado com a inclusão de outros latino-americanos e caribenhos.

Em 1988, a integração da América Latina passou a ser um objetivo de política externa inscrito na Constituição Federal (artigo 4). A prioridade especial que se tem atribuído ultimamente à América do Sul é, portanto, uma forma de darmos cumprimento ao mandato constitucional, na medida em que a América do Sul faz parte da América Latina, e esta, da mesma forma, é alvo de ações tradicionais da diplomacia brasileira. As relações com o México, em função, sobretudo, do peso das respectivas economias, sempre tiveram importância para o Brasil. Um sinal contemporâneo da atenção que dispensamos à América Central e Caribe é dado pela nossa significativa presença no Haiti, com o comando de uma força internacional de paz e a realização de um amplo programa de cooperação técnica. Outro exemplo, mais recente, é a atuação do Brasil em relação à crise política de 2009 em Honduras, a qual representou um desafio à defesa da democracia no continente americano. Antes, em dezembro de 2008, já se havia revigorado a importância atribuída à América Latina e Caribe com a realização, na Costa do Sauipe, Bahia, da primeira conferência de Chefes de Estado e de Governo da região.

Em uma perspectiva histórica, o que viria a dar impulso decisivo aos vínculos do Brasil com os países sul-americanos foi, sem dúvida, a constituição do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul). O bloco nasceu da mudança de qualidade verificada no relacionamento entre o Brasil e a Argentina a partir do início dos anos oitenta e ganhou dimensão relevante à luz da consolidação das instituições democráticas, da estabilização econômica e da sua crescente articulação com o sistema internacional.

Após terem superado em 1979 a controvérsia em torno das represas hidrelétricas do Alto Paraná (Itaipu e Corpus), o Brasil e a Argentina engajaram-se na execução de um Programa de Integração e Cooperação Econômica, que constituiu o embrião do MERCOSUL e que se orientou por critérios de gradualismo, flexibilidade e equilíbrio. O processo havia começado com a decisão política do Brasil de adquirir trigo e petróleo da Argentina, com o que se dava partida a um esforço de complementação econômica até então sem precedentes. Em 1988, os dois países concluíram o Tratado de Integração, Amizade e Desenvolvimento, e a partir daí o processo evoluiu, com a participação do Uruguai e do Paraguai, até a assinatura do Tratado de Assunção, de 1991, que criou o MERCOSUL.

Em 1994, o bloco atingiu a etapa da formação de uma união aduaneira, deixando de ser apenas zona de livre comércio, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto. Apesar das crises financeiras que afetaram os países membros no final dos anos noventa e das dificuldades de natureza econômica e comercial que têm retardado o seu funcionamento pleno como união aduaneira e, futuramente, como mercado comum, o MERCOSUL chegou ao começo do século XXI como iniciativa amadurecida, consolidada e que traz subjacente o papel de mola propulsora da construção do espaço de integração na América do Sul.

Após o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto, a obra prosseguiu com várias iniciativas, entre as quais a reunião de Presidentes da América do Sul realizada em Brasília no ano 2000, o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina concluído na cúpula de Presidentes que se realizou em Montevidéu em dezembro de 2003, e a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL, em julho de 2006, como membro pleno em processo de adesão. Em dezembro de 2004, em Cusco, Peru, ficou constituída a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), cuja primeira reunião de Presidentes realizou-se em Brasília em setembro de

2005. Em 2007, a Comunidade ganharia nova denominação: União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Todos esses fatos marcam a transformação da paisagem política e econômica da região, para o que concorreram causas endógenas e exógenas. A recuperação da democracia nos anos oitenta, o esgotamento do processo de substituição de importações, a tendência à formação de grandes blocos econômicos, as mudanças tecnológicas que alteraram sensivelmente os sistemas produtivos, o fim da Guerra Fria, a globalização mais acelerada, a valorização da sociedade civil, o redimensionamento das negociações comerciais externas, a necessidade de coordenação e de respostas comuns em face dos desafios crescentes da ordem internacional, enfim diferentes estímulos e motivações incidiram na revitalização das experiências de integração regional, das quais o MERCOSUL tem sido um exemplo bem-sucedido, apesar do muito que ainda lhe falta alcançar. Desse modo, diversificou-se consideravelmente a agenda do MERCOSUL, que deixou de ser um bloco meramente comercial. Praticamente não há uma única política pública que não se encaminhe dentro da dimensão mercosulina, como demonstram as reuniões de ministros responsáveis pelas mais diferentes áreas de governo. Isso revela que o MERCOSUL aos poucos vai-se internalizando em cada país e em cada sociedade, reforçando a consciência coletiva não apenas quanto aos benefícios da integração, mas também quanto aos seus custos.

Em seu discurso de posse de 1º de janeiro de 2003, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sublinhou que para o Brasil a grande prioridade da política externa durante seu governo seria "a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base nos ideais democráticos e de justiça social". Para isso, seria essencial "uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, debilitado pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração". O Presidente acrescentou que "o MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é, sobretudo, um projeto político" e que "esse projeto repousa em bases econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparadas e reforçadas".

Vivemos hoje, portanto, sob a orientação da diretriz presidencial, um processo de reparação e correção dos rumos da integração e, ao mesmo tempo, de fortalecimento e aprimoramento de seus instrumentos. É clara a evidência, a partir das experiências acumuladas, após tantos esforços

empreendidos pelos países da região, de que nos encontramos em um estágio novo no processo de integração e de cooperação. Certamente, haverá outros degraus a escalar no futuro, mas o balanço dos resultados logrados na primeira década do século XXI já coloca a região em um patamar de qualidade mais elevado do que em épocas passadas.

Em primeiro lugar, repararam-se ou corrigiram-se os rumos políticos do processo de integração. Já é um princípio solidamente assentado que, sem democracia, não há integração. Daí a consciência de que o caminho do revigoramento do regime democrático é o caminho da América do Sul e do MERCOSUL. Por isso, constituímos o Parlamento do MERCOSUL, em funcionamento desde dezembro de 2006, e decidimos que a eleição de seus membros será por voto direto e de acordo com o critério de representação proporcional. Pelo mesmo motivo, havíamos adotado antes o instituto da "cláusula democrática", primeiramente no âmbito do MERCOSUL e, depois, no âmbito da América do Sul. O que significa essa cláusula? Simplesmente que os países que violem as regras da democracia estão automaticamente excluídos dos foros de integração e de concertação política a que pertençam.

O mesmo sentido de correção de rumos verifica-se em relação ao respeito aos direitos humanos. Este é um patrimônio compartilhado, sem lugar para a indiferença, entre povos vizinhos e irmãos, como na América do Sul. Quando padecíamos das mazelas dos regimes autoritários, era comum invocar os princípios da soberania e da não intervenção para manter as ditaduras imunes à condenação internacional. As experiências do passado nos ensinaram que a liberdade de cada um de nossos países se reforça no compromisso de todos em preservá-la. Por isso, concordamos em que a vigência do Estado de Direito e do regime democrático serão condições indispensáveis para a participação nos encontros dos líderes sul-americanos. Na hipótese de ruptura, ou ameaça de ruptura, da ordem democrática, os governos mantêm consultas políticas com vistas à adoção das medidas necessárias à defesa da democracia e à proteção dos direitos humanos. A não indiferença complementa o princípio da não intervenção. A solidariedade entre nossos países deve ser efetiva, como já ocorreu em determinadas circunstâncias no Paraguai, no Peru e na Venezuela.

Não é acaso que, desde o surgimento do MERCOSUL, o binômio democracia-integração tem sido a base conceitual dos processos associativos conduzidos na região. A essa análise aplica-se, justamente, a relação entre a democracia e os valores da paz e dos direitos humanos. Direitos humanos,

democracia e paz integram o mesmo processo histórico: sem proteção aos direitos humanos, não há democracia; e sem democracia, não existem condições para a solução pacífica dos conflitos. A esses elementos caberia agregar um quarto item, a justiça social. Uma das características mais marcantes da América do Sul contemporânea está no fato de que a democracia permitiu que novos atores sociais e, em especial, os excluídos ganhassem voz nos processos políticos internos e transformassem a luta contra a pobreza na prioridade da agenda política.

Uma série de controvérsias sobre direitos de soberania territorial na América do Sul mobilizou fortemente as atenções dos países da região até o final da década de 1980. As experiências mais graves ocorreram com a disputa na área do Canal do Beagle entre a Argentina e o Chile, que quase levou a uma guerra fratricida no final de 1978, as tensões e hostilidades que eclodiram entre o Equador e o Peru em 1981, as quais viriam a repetir-se na década seguinte, e o conflito bélico entre a Argentina e a Grã-Bretanha pela posse das ilhas Malvinas, entre abril e junho de 1982. Tais episódios foram alimentados por visões e atitudes extremadas, de cunho nacionalista e geopolítico, típicas dos regimes militares da época, e só puderam ser encaminhados pacificamente depois do retorno à democracia. O Beagle foi objeto de uma solução definitiva plasmada no Tratado de Paz e Amizade entre a Argentina e o Chile, concluído em 1984 graças à mediação do Vaticano, e as desavenças em torno das Malvinas foram acomodadas, entre 1989 e 1990, por meio da retomada de um diálogo prático entre Buenos Aires e Londres, bem como do restabelecimento de relações diplomáticas.

Sem dúvida, diminuiu, de lá para cá, a intensidade de pendências de soberania na América do Sul, especialmente porque o fortalecimento dos processos democráticos estimulou comportamentos de maior conciliação e diálogo entre os países. Em certa medida, isso viria a contribuir para a solução, na década de 1990, da disputa territorial entre o Equador e o Peru, como resultado do processo de paz desenvolvido com a participação, na qualidade de países garantes do Protocolo de l942, do Brasil, da Argentina, do Chile e dos Estados Unidos.

No entanto, adormecidas ou politicamente contidas, outras controvérsias e reivindicações de soberania encontram-se ainda pendentes em nossa vizinhança, entre as quais a questão da mediterraneidade da Bolívia. Persiste, igualmente, uma disputa entre o Peru e o Chile sobre a delimitação marítima no Pacífico, e a Venezuela, por sua vez, ainda mantém diferenças de caráter

territorial com a Colômbia e a Guiana. Até o próprio MERCOSUL não fica alheio a litígios de alcance jurídico e político, como é o caso da questão submetida pela Argentina à Corte Internacional de Justiça, em 2006, em torno do impacto ambiental de fábricas de celulose construídas no Uruguai.

Todos esses problemas, com forte carga de sensibilidade histórica, possuem implicações na política regional e fazem parte do mesmo quadro geral de condicionamentos e desafios aos objetivos da integração sul-americana, que é hoje uma prioridade central da política externa brasileira. Daí a ênfase que a agenda política do MERCOSUL e da UNASUL pode e deve conferir ao encaminhamento de processos de diálogo e conciliação em torno de questões dessa natureza entre os países da região.

O Brasil tem todas as credenciais para apoiar e incentivar esses esforços na medida em que, entre outros fatores, não pesa sobre nós nenhuma hipoteca de problemas de limites pendentes com nossos vizinhos. O país sente-se desimpedido para construir uma integração baseada na solução negociada de diferenças e na convergência de interesses. Com a Argentina, o Brasil superou um longo período de rivalidade e confrontação a partir do acordo tripartite sobre a compatibilização técnico-operativa entre os aproveitamentos de Itaipu e Corpus, de 1979. Aprofundamos laços de confiança recíproca, inclusive em matéria de política nuclear, e hoje as relações bilaterais entre Brasília e Buenos Aires, que se dinamizaram de forma excepcional em todos os campos, pelo menos nas duas últimas décadas, constituem a base fundamental da integração não apenas no MERCOSUL, mas também na América do Sul.

Dificilmente os caminhos da integração regional se destravariam sem que tivesse começado a reaproximação Brasil-Argentina, obra ainda dos governos militares do final da década de setenta, e sem que se tivesse construído a aliança entre os dois países já na plena vigência do regime democrático. Diferenças pontuais – seja em relação a comércio, seja em questões da agenda multilateral – não anulam o mérito das conquistas já alcançadas e tampouco diminuem a convergência cada vez mais ampla de interesses nas relações bilaterais com a Argentina e, em particular, a tendência de entrosamento crescente entre os respectivos governos e sociedades.

É preciso, portanto, ter a visão global das nossas relações com a América do Sul, inclusive com perspectiva histórica, para compreendermos o sentido de transformação almejado pela diretriz presidencial: contribuir para a

construção de uma América do Sul estável, próspera e unida, com base na democracia e na justiça social.

Evidencia-se, aqui, o fator vital que representa para essa política o impulso ao fortalecimento da infra-estrutura de integração. Este era, a rigor, o objetivo prioritário da iniciativa concebida no ano 2000 com a convocação da primeira reunião de Presidentes da América do Sul. O governo do Presidente Lula manteve tal prioridade, mas expandiu o alcance da ideia da integração sul-americana, dando-lhe um conteúdo político, econômico e comercial que não só consolida o projeto de interconexão física e energética, como também se estende a outras áreas, com iniciativas em política de defesa, combate ao narcotráfico e criação de um banco regional. Além disso, reforçaram-se as possibilidades de articulação entre a América do Sul e outras regiões em desenvolvimento, como demonstrado nos encontros inéditos já realizados com países árabes e africanos.

A continuidade e ampliação do projeto sul-americano de integração, hoje consubstanciado na UNASUL, refletem o seu fundamento essencialmente geográfico no que diz respeito ao reforço das obras de integração física e energética. Apesar de que seu conteúdo ganhou uma dimensão política mais abrangente, sobretudo com o maior relevo que se dá à defesa da estabilidade democrática e à solução de conflitos, é um processo que diz respeito a países vizinhos que compartilham o mesmo espaço e que hoje, cada vez, mais estão unidos por pontes, estradas, ferrovias, hidrelétricas, gasodutos, linhas de transmissão.

Não há por que alimentar ressentimentos em outras latitudes, como se houvesse ânimo de excluir países de fora da região. A UNASUL promove as iniciativas de integração que são próprias da América do Sul. Bem denotava esse espírito a denominação de "casa" que se deu inicialmente no Brasil ao projeto de constituição da comunidade sul-americana. Outros foros, com diferentes perspectivas e agendas próprias, dedicam-se especificamente à integração e à cooperação entre países latino-americanos, como o Grupo do Rio, a CALC (Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe) e a Comunidade Ibero-Americana. A UNASUL não é excludente, da mesma forma que o Brasil não abdica de sua vocação latino-americana, tal como decorre do mandato constitucional, em favor de sua condição sul-americana.

Além do seu caráter inovador, o atual processo na América do Sul tem o propósito de resgatar o sentido dos primeiros esforços políticos de integração

no continente. A integração econômica começa pela integração física, e no passado mais ou menos remoto encontramos exemplos significativos de ações conjugadas que abriram caminho na região para um entrelaçamento crescente de interesses. Nas décadas de 1940 e 1950, já se haviam estabelecido importantes vínculos físicos a ligarem o Brasil a países vizinhos, como a Ponte Uruguaiana-Paso de los Libres, com a Argentina, a Ponte da Amizade, com o Paraguai, e a Ponte Mauá, com o Uruguai, entre Jaguarão e Rio Branco. Entre 1960 e 1970, concluíram-se a Ata de Iguaçu entre Brasil e Paraguai, que resultou no Tratado de Itaipu, bem como o Tratado de Yaciretá entre Argentina e Paraguai. No mesmo período entrou em operação a hidrelétrica de Salto Grande, compartilhada entre Argentina e Uruguai, e ainda criou-se a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), com sede no Equador.

Hoje, abrem-se caminhos novos para a integração física e energética da América do Sul. Projetos de interconexão ferroviária; corredores bioceânicos; abertura de rotas do Brasil para o Pacífico; pontes e estradas que ligam ao Peru, à Guiana e ao Departamento francês da Guiana; interconexões elétricas (por exemplo, da Venezuela para o Brasil, do Brasil para o Uruguai, e da Argentina para o Uruguai e o Chile); o gasoduto Bolívia-Brasil; os projetos das hidrelétricas do Alto Uruguai, entre Brasil e Argentina; o projeto de construção de uma linha de transmissão de alta tensão da margem direita de Itaipu até Villa Hayes, no Chaco paraguaio; enfim, com tudo isso, amplia-se consideravelmente a rede de infra-estrutura de integração que haverá de dotar nossa região de melhores condições de desenvolvimento econômico e social.

Retomando a ideia de que estamos corrigindo rumos, na tarefa de construção de uma América do Sul estável, próspera e unida, cabe mencionar o esforço que se fez, e se continua a fazer, para adequar o projeto regional aos desafios da globalização e das necessidades e conveniências do relacionamento externo do bloco. Em primeiro lugar, o MERCOSUL logrou sabiamente evitar cair em equívocos que poderiam advir da disjuntiva simplista de ter que optar por caminhos excludentes. Cedo, já se discutia se os objetivos do Tratado de Assunção eram realizáveis a curto, médio ou longo prazo. Uma questão central é a dúvida sobre a capacidade do bloco de completar a evolução de zona de livre comércio para união aduaneira, e futuramente de união aduaneira para mercado comum. Às vezes, parece não ser levado em conta o fato de que a verdadeira força motriz do MERCOSUL não é nem econômica, nem comercial, mas essencialmente política, fruto da vontade de

governos democráticos que têm sabido interpretar a vocação de unidade e solidariedade entre nossos povos.

Isso não quer dizer que o MERCOSUL não passe por dificuldades. O Brasil, maior economia do bloco, as reconhece e procura superá-las de modo prático. Quando os sócios menores propuseram um debate sobre o conceito de assimetrias no bloco, não hesitamos em considerá-las uma realidade e aceitamos examinar fórmulas de atenuá-las. Dessa discussão surgiu um instrumento promissor, qual seja, o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), integrado, em sua maior parte, por contribuições financeiras do Brasil e destinado a beneficiar, sobretudo, as economias do Paraguai e do Uruguai.

Outro ponto de inflexão foi o dilema que se colocou entre o aprofundamento e o alargamento do bloco, tal como ocorreu na União Europeia ("deepening" e "enlargement"). Uns achavam que o MERCOSUL deveria manter-se com seus membros originais (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e tratar de completar o processo de integração até que tivéssemos uma união aduaneira perfeita. Outros pensavam que o agrupamento deveria expandir-se, incorporar gradualmente os membros associados, como Chile, Bolívia e Venezuela, e avançar igualmente nas múltiplas tarefas que envolvem a construção de um mercado comum. Essa visão tinha como fundamento o fato de que o MERCOSUL não é um bloco fechado e tende a evoluir naturalmente para a conformação de um bloco sul-americano. Como se costuma lembrar no Itamaraty, o Tratado de Assunção objetiva a criação do Mercado Comum do Sul, não do Cone Sul.

Sabemos que a segunda corrente prevaleceu. O MERCOSUL é um ponto de partida e, pouco a pouco, espera-se que não só possa abrigar outros países sul-americanos, como se antevê na possibilidade mais próxima do ingresso da Venezuela, como também aprofundar os esforços de integração. A tarefa do MERCOSUL não se restringe a rebaixar tarifas comerciais ou, mesmo, a estabelecer uma tarifa externa comum. A integração abrangerá progressivamente a harmonização de políticas econômicas, a compatibilização de medidas de caráter fiscal, monetário, cambial, financeiro, e, mesmo, a coordenação de políticas de investimentos. Além disso, do ponto de vista da livre circulação de bens e pessoas, haverá também maior mobilidade de mão de obra, e o MERCOSUL terá, cada vez mais, que dar atenção aos aspectos sociais, trabalhistas e previdenciários. É indiscutível que todas essas questões já criaram nos países do bloco a consciência de que a integração se tornou

irreversível, embora exija adaptações, flexibilidades e, sobretudo, mudança de mentalidade.

Outra correção de rumo tem a ver com o relacionamento externo do MERCOSUL. Eis aqui um aspecto sensível, objeto de polêmicas internas no Brasil e de discordâncias com outros países. O governo do Presidente Lula reforçou o compromisso com o MERCOSUL como instrumento de nossa projeção externa. Continuamosl a acreditar no projeto regional de integração como plataforma de negociação de acordos potencialmente vantajosos com outros países ou blocos econômicos.

É conhecido o rumo que tomou a agenda de negociação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Adiou-se a integração hemisférica basicamente em vista das contradições entre os objetivos do MERCOSUL e do NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte). Entre a União Europeia e o MERCOSUL as tratativas têm sofrido sucessivos atrasos, pois o protecionismo europeu não chegou a abrir espaço para as reivindicações do bloco sul-americano quanto a acesso a mercados. Uma lição dessa experiência pode ser vista como extremamente positiva do ponto de vista do MERCOSUL: a negociação em bloco – de forma nem sempre fácil e coesa, mas politicamente necessária – com os grupos que congregam países desenvolvidos. No entanto, persistem dificuldades. O esforço de coordenação com nossos sócios da região, inclusive nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), por vezes esbarra em interesses divergentes. Outro caso emblemático foi a iniciativa do Uruguai de concluir com os Estados Unidos um acordo de promoção e proteção de investimentos, o qual originalmente contrariava o regime de preferências no MERCOSUL e se opunha à inexistência de um regime comum nessa matéria no âmbito do bloco.

Todo o caminho percorrido até hoje pela América do Sul, em seus esforços de integração, aponta claramente para um conjunto de desafios, de oportunidades, e, ao mesmo tempo, de responsabilidades políticas para o Brasil. Os desafios são a contraface das oportunidades. O objetivo de aumentar e expandir os fluxos de comércio não pode deixar de vir acompanhado de um esforço de equilibrar os intercâmbios bilaterais com os países vizinhos, hoje quase todos superavitários a nosso favor (à exceção da Bolívia, em decorrência das compras de gás natural). É o que se tem procurado fazer com algumas iniciativas de promoção das importações originárias de nossos parceiros, o que não significa tarefa simples, dado o caráter limitado

das ofertas exportáveis desses países. Assegurar o acesso ao mercado brasileiro para seus produtos tem sido um oferecimento explícito que temos feito em nível político, mas a essa oportunidade, quando viável, corresponde o desafio de atender ao emaranhado de normas técnicas que regulamentam o comércio e que são constantemente percebidas, em países como Paraguai e Uruguai, como "travas" às suas exportações. Da mesma forma, promover maiores investimentos produtivos do Brasil nas economias dos sócios menores – que necessitam aumentar a produção com valor agregado, ampliar a exportação e gerar mais renda e empregos – demanda uma série de pré-condições, que vão desde o financiamento, às garantias e à segurança jurídica.

É justamente com esse tipo de adversidades e obstáculos que a política externa brasileira tem-se deparado na América do Sul. Isso é normal e não deve levar à inércia ou ao desânimo. O antídoto contra a influência de fatores negativos está na firmeza da vontade política dos governos. Esta é a orientação segura que dá sustento e eficácia ao trabalho da diplomacia e consolida a política de integração na América do Sul como política de Estado.

Se considerarmos que os problemas e desafios enfrentados ao longo dos últimos meses nas relações com determinados países sul-americanos – Bolívia, Equador, Paraguai – possam comprometer o esforço geral de consolidação de uma região estável, próspera e unida, estaremos ignorando toda a experiência acumulada no passado e desprezando os passos empreendidos continuamente no curso da história.

A questão do gás com a Bolívia está impregnada de condicionantes de caráter histórico e político, que remontam à Guerra do Chaco, na década de 1930, e que levaram aos primeiros entendimentos com o Brasil com os acordos de Roboré, de 1958, e, mais adiante, em 1974, com os acordos de Cochabamba. Mais de vinte anos se passaram até que a negociação final sobre a construção do gasoduto pôde ser concluída. O Brasil evoluiu para introduzir o gás em sua matriz energética, e foi com esse projeto que se fortaleceu o espírito de integração a partir da constatação de que o desenvolvimento de cada país não se faz apenas com esforços nacionais. A interdependência e a complementação de recursos são pressupostos essenciais de um projeto de integração. As responsabilidades do Brasil nessa questão emanam, portanto, de uma longa trajetória de cooperação. Prova disso é a maturidade com que os dois países estão reconhecendo, discutindo e superando suas divergências. Vale recordar que o êxito de qualquer processo de integração, por expandir o intercâmbio entre os países, traz necessariamente

o potencial de contenciosos, que, por isso, não devem ser vistos como retrocessos.

O Equador é, reconhecidamente, um dos principais mercados de exportação de serviços brasileiros na América do Sul. A ação que o governo de Quito impetrou contra uma empresa construtora do Brasil e a decisão de não respeitar os compromissos contraídos com um financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) obtiveram, da parte do Governo brasileiro, as respostas adequadas nos terrenos político, diplomático e financeiro. Isso não significa que iremos doravante afastar o Equador da área de prioridades do Brasil ou tampouco que deixaremos de buscar uma convergência de interesses com aquele país em matéria de integração física e econômica.

Com o Paraguai, logramos recentemente atravessar um dos períodos mais sensíveis do relacionamento bilateral, no contexto do diálogo promovido pelo governo do Presidente Fernando Lugo a respeito de Itaipu. Foi possível encaminhar negociações em nível técnico e político que produziram decisões inéditas consubstanciadas na Declaração Conjunta de 25 de julho de 2009, envolvendo temas como aumento dos recursos pagos ao Paraguai a título de compensação por cessão de energia, possibilidade de venda direta da energia paraguaia no mercado brasileiro, bem como construção de uma linha de transmissão de 500 kv entre a margem direita da usina até Villa Hayes. Com vistas a implementar o ponto da Declaração Conjunta referente ao pagamento de recursos adicionais por cessão de energia, foi assinado, em Assunção, no dia 1º de setembro, acordo por troca de notas, que, no Paraguai, já recebeu aprovação parlamentar.

O diálogo franco entre os Presidentes Lula e Lugo permitiu que se chegasse a soluções sem alteração no Tratado de Itaipu, as quais representam um aperfeiçoamento da parceria binacional. Os benefícios de longo prazo que continuaremos a obter do bom funcionamento de Itaipu superam em muito os custos de curto prazo das medidas. Importante, também, é que a Declaração não se limitou a Itaipu. Em suas inúmeras vertentes, o documento constitui verdadeiro compromisso bilateral com um modelo de desenvolvimento econômico e social para o Paraguai, mais adequado à integração com o Brasil e ao processo de transformação em curso em nosso país e na América do Sul. Não se trata aqui de mero capricho ou generosidade. O desenvolvimento de nossos vizinhos é do interesse direto do Brasil. O Presidente Lula tem afirmado que não convém ao Brasil crescer e prosperar

cercado por nações pobres, sem perspectivas de progresso econômico e social.

Mais que interesse, porém, o Brasil tem o dever de solidariedade e um claro compromisso com o futuro de nossa região. Nos últimos anos, vimos apresentando ao mundo a lição de que o bom desempenho macroeconômico pode – e deve – harmonizar-se com políticas sociais que gerem melhora significativa das condições de vida da maioria da população. O Brasil pode – e deve – atuar como indutor do desenvolvimento econômico e social de nossa vizinhança.

Desde a queda de Stroessner, em 1989, o Paraguai vive um já longo processo de transição para a democracia. A derrubada da ditadura não foi suficiente para encerrar a hegemonia do Partido Colorado, que se manteve no poder por mais de 60 anos. Pela primeira vez, o Paraguai busca reforçar traços essenciais da vida democrática: alternância no poder, institucionalidade, separação de poderes, valorização do Legislativo com a instauração de um multipartidarismo de fato e de direito e revitalização das funções de fiscalização e crítica por parte da oposição. Trata-se de projeto ainda em construção, mas é lícito supor que o fortalecimento do sistema político paraguaio venha a ter impactos positivos para as relações com o Brasil.

Nesse sentido, a Declaração Conjunta dos Presidentes Lula e Lugo destravou a agenda bilateral e tem permitido que questões relevantes possam ser tratadas a partir de agora de forma aberta e construtiva. Menos de uma semana depois de sua assinatura, o Paraguai fez o ato de depósito dos instrumentos de ratificação dos acordos do MERCOSUL que permitirão a regularização da situação de centenas de milhares de brasileiros que vivem e trabalham naquele país. Esse processo teve início em novembro de 2009 e marcou um grande avanço na evolução de tema particularmente sensível para a sociedade brasileira, que se vem arrastando há décadas.

O exemplo dessa nova etapa que se constrói agora no relacionamento Brasil-Paraguai, tal como definida pelos dois Presidentes, ilustra aquilo que, ao lado das oportunidades e desafios que se abrem na obra histórica da integração, significa a responsabilidade do Brasil na América do Sul.

A construção, a garantia e o aprofundamento da democracia de todos os países vizinhos são, em última instância, tarefa soberana dos respectivos povos. Mas essa tarefa não prescinde do apoio e da solidariedade de uns aos outros. Exige reforço da cooperação regional. Da mesma forma, a paz, o desenvolvimento e a justiça social são conquistas que não se limitam às

fronteiras nacionais e contribuem para a inserção de cada país, individualmente, e da região, em conjunto, na ordem mundial.

Tornou-se lugar comum a noção de que a América do Sul é a nossa "circunstância". Por isso, é um dado constante de nossa política externa. A América do Sul sempre esteve, e sempre estará, no centro das preocupações da chancelaria brasileira. Do Barão do Rio Branco herdamos a ideia de que a vocação do Brasil é a de viver em paz e harmonia com os países sul-americanos e de promover o progresso coletivo. Devemos nos empenhar para que essa vocação se transforme sempre em cooperação leal e equitativa. Disparidades de ordem econômica, demográfica e territorial entre o Brasil e seus vizinhos não podem dar lugar, entre nós, a aspirações ou veleidades de supremacia.

Finalmente, um comentário sobre algo que parece relevante na construção da unidade sul-americana: o pluralismo. Ao Brasil não interessa, nem cabe – como a nenhum país – impor modelos ou paradigmas políticos ou ideológicos na região. Nossa visão é de uma integração pragmática, baseada no respeito mútuo, no reconhecimento da igualdade de direitos e na aceitação das diferenças. Uma integração efetiva que multiplique, e não divida, esforços. Uma integração que se enriqueça com as contribuições de cada país e que complete a trajetória histórica que tantos projetos inspirou no passado. Os esforços comuns e solidários que continuemos a empreender serão fundamentais para que se consolidem laços duradouros de confiança e de entendimento na nova América do Sul que estamos criando.

UNASUL: a América do Sul e a construção de um mundo multipolar

Antonio José Ferreira Simões*

Dois anos e meio depois da Declaração de Cuzco, uma carta de intenções que anunciava a fundação de uma comunidade sul-americana de nações, os Chefes de Estado e de Governo da região lançaram, em 2007, na Ilha de Margarita, na Venezuela, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Um ano mais tarde, em Brasília, os mandatários da região assinaram o Tratado Constitutivo do bloco sul-americano, dando-lhe personalidade jurídica internacional e definindo o quadro de sua ação.

Integrada por 12 Estados – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela – a UNASUL inaugura uma fase sem precedentes nas relações internacionais na América do Sul. Conquanto mereça ampla cobertura e já se esteja consolidando como mecanismo de referência, a UNASUL é objeto de críticas de natureza diversa, notadamente na imprensa, percebendo-se uma certa desconfiança com relação a ela. O problema parece derivar de concepções imprecisas sobre o que é e o que representa a UNASUL.

O objetivo deste artigo é contribuir para uma compreensão, a partir de uma ótica política e estratégica, do significado da UNASUL como mudança

* Embaixador do Brasil em Caracas, Diretor do Departamento de Energia (2006-2008) e Secretário de Planejamento Diplomático (2005-2006), do Itamaraty.

de paradigma no relacionamento sul-americano, oportunidade de aceleração do desenvolvimento econômico e social dos países membros e a projeção internacional da região num mundo multipolar.

A UNASUL como rompimento de um modelo histórico.

Para compreender o significado histórico da UNASUL, é preciso, antes que nada, recordar que as relações entre os países da América do Sul se formaram sob o signo da desconfiança mútua, que até hoje, em várias ocasiões se mostra presente. Desde os movimentos da independência no século XIX, a América espanhola se fragmentou em muitos Estados. Formou-se um modelo de relações político-econômicas do tipo arquipélago: cada unidade manteve relativo isolamento da outra, enquanto cada uma delas se articulava diretamente com potências externas, inicialmente na Europa, como o Reino Unido, e, a partir do século XX, os EUA.

O Brasil manteve-se, *grosso modo*, num relacionamento cordial, porém muito distante das novas repúblicas espanholas, reproduzindo uma linha de separação política que marcou longamente a história entre Portugal e Espanha. O perfil político do Brasil recém-independente – um Império formado por herdeiros da monarquia portuguesa – contrastava com a visão republicana dominante nas Américas e esteve na origem de desconfianças mútuas profundas. Esse padrão de distanciamento perdurou praticamente até os anos 1950. Os contatos e visitas eram pouco frequentes. O Presidente Getúlio Vargas visitou um único país – a Argentina – em seus quase vinte anos de governo.

Esforços de aproximação regional foram promovidos progressivamente a partir dos anos 50, perante um contexto internacional rígido, pouco receptivo às demandas de desenvolvimento da região latino-americana. No final dos anos 50, foram desenvolvidas duas iniciativas de integração.

A primeira, liderada pelo Brasil, buscava renovar acordos tarifários existentes entre Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile que precisavam ser adaptados após a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A segunda foi inspirada na Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e procurava criar um mercado comum entre os países andinos. As duas iniciativas foram fundidas e criou-se, com o Tratado de Montevidéu, a ALALC (Associação Latino-americana de Livre Comércio), na qual foi incluído o México.

Transformada, nos anos 80, em ALADI (Associação Latino-americana de Integração), o mecanismo nunca chegou a influir decisivamente no aprofundamento da integração, ainda que tenha sido muito útil para estabelecer um quadro jurídico para estimular o aproveitamento de complementaridades econômicas. O processo de formação da ALALC lançou as sementes para a formação, nos anos 60, da Comunidade Andina. No contexto da aproximação entre o Brasil e a Argentina, empreendida nos Governos de José Sarney e Raúl Alfonsín, estava criado o clima para a assinatura do Tratado de Assunção, de 1991 e o nascimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

A aproximação em termos comerciais, porém, terminou por consolidar-se em duas esferas isoladas: a Comunidade Andina e o MERCOSUL. Ademais, as relações entre os países naqueles dois blocos não foram capazes de criar uma realidade de integração efetiva como na União Europeia. A América do Sul se encontrava continuamente desintegrada nos planos político, energético, social, ambiental, etc.

A UNASUL como um arcabouço para a integração nas mais diversas dimensões.

A UNASUL é, na essência, o arcabouço sob o qual se buscam articular as relações de aproximação e integração entre os países da América do Sul nos mais diversos campos. A integração sul-americana dá-se em torno do que poderíamos chamar de áreas estruturantes. O Tratado Constitutivo da UNASUL lista os campos da concertação política, da energia, da infraestrutura, do comércio, do meio ambiente, das políticas sociais. Deixa claro que a relação não é exaustiva e está aberta a oportunidades eventuais de integração em outros domínios.

A abordagem é pragmática: em cada área, as diplomacias dos doze Estados da UNASUL têm por mandato, de início, identificar as oportunidades e negociar os acordos apropriados. Nem todas as áreas estruturantes deverão avançar de forma paralela: algumas poderão registrar avanços mais rápidos, outras terão desempenho mais lento.

A energia, infraestrutura e política como "áreas estruturantes"

Na América do Sul, a energia é o campo crucial, em razão de sua capacidade de gerar sinergias de grande impacto e que se ramificam por

outras áreas, como a produtiva, a comercial, a econômica e também a política. Cabe recordar que a integração Europeia foi iniciada por meio da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). Antes mesmo da criação da UNASUL, em dezembro de 2006, durante a II Cúpula da América do Sul, realizada em Cochabamba, foi assinada Declaração da Integração Energética Sul-Americana, que lançou as bases da integração na matéria, reconhecendo-a como área-pilar da integração regional.

A América do Sul apresenta vantagens estratégicas inequívocas em matéria de energia. No agregado geral, a região apresentou crescimento de 30% entre 1996 e 2006, gerando hoje um excedente de produção de 6,5 quatrilhões de BTU. Em particular, a região se notabiliza na produção de energia hidrelétrica, com 20,33% do total mundial, e responde por 9,01% da produção de petróleo (e apenas 4,99% do consumo mundial).

A América do Sul possui 8,5% das reservas comprovadas totais de petróleo do mundo. A Venezuela responde por cerca de 6,6% desse total (79,7 bilhões de barris), seguida pelo Brasil (1%, 11,8 bilhões de barris), Equador (0,4%, 5,1 bilhões de barris) e Argentina (0,2%, 2,3 bilhões de barris). Haveria ainda que agregar, tão logo sejam certificadas, as reservas gigantescas de petróleo descobertas pelo Brasil na camada pré-sal e o petróleo extrapesado da Faixa do Orinoco, na Venezuela. No caso venezuelano, há estimativas de reservas de 314 bilhões de barris, sendo que 180 bilhões já foram certificados. Não se exclui que, a confirmarem-se as estimativas, a Venezuela supere a Arábia Saudita, que tem reservas de 264 bilhões de barris, tornando-se a primeira colocada no *ranking* mundial. As estimativas iniciais do pré-sal colocam as reservas brasileiras em 24 bilhões de barris, mas a expectativa é que esse número venha a crescer com o melhor conhecimento dos campos.

Isso torna a região não apenas uma exportadora de energia e a insere no mapa geoestratégico mundial. Mais importante, dá-lhe a oportunidade de, pela integração, superar os gargalos de desenvolvimento causados por limitações energéticas individuais.

As oportunidades de integração na área petrolífera têm como atores centrais as grandes empresas estatais como a Petrobras e a PDVSA. As duas empresas apresentam características distintas, porém complementares. A importância da PDVSA decorre essencialmente das grandes reservas de petróleo venezuelanas sob seu controle.

A Petrobras tem presença internacional mais diversificada. Para poder levar o Brasil à autossuficiência, a Petrobras teve de aprofundar e muito o domínio de novas tecnologias que, hoje, colocam a empresa na fronteira tecnológica de perfuração em águas profundas. Até 2002, a atuação da empresa fora do Brasil era relativamente pequena (66 mil barris diários produzidos no exterior), mas essa situação mudou radicalmente com a compra, naquele ano, da empresa argentina Perez Companc, o que elevou a produção da Petrobras no exterior para 247 mil barris diários. Hoje, a empresa brasileira tem operações, na América do Sul, na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Venezuela, Paraguai e Uruguai, apenas para citar a região.

Conquanto de menor envergadura do que o setor petroleiro ou hidroelétrico, o setor gasífero tem o potencial de gerar grandes sinergias. A América do Sul tem uma oferta agregada de gás de 207 trilhões de pés cúbicos (TCF), sendo que seu consumo não supera 104 trilhões – o que gera extraordinários excedentes. As maiores reservas encontram-se na Venezuela (66% do total), na Bolívia (13,7%), na Argentina (9,2%), no Brasil (5,3%), no Peru (4%) e na Colômbia (1,7%). O campo Júpiter, a 37 km a leste de Tupi, recentemente descoberto pela Petrobras, ampliará significativamente as reservas brasileiras. A localização de boa parte das reservas está em países que não têm mercado suficiente para consumi-las, mas pode ser levada para grandes centros consumidores em países vizinhos. O mercado brasileiro de gás natural apresenta taxas de crescimento da ordem de 15% ao ano, sendo que a maior parte do gás consumido é para uso industrial (57%).

Por ocasião da I Cúpula Energética Sul-Americana, em abril de 2007, os Presidentes sul-americanos criaram o Conselho Energético da UNASUL, integrado por Ministros de Energia. Deram-lhe o mandato de elaborar propostas de Diretrizes para a Estratégia de Integração Energética, Plano de Ação e Tratado de Integração Energética. As Diretrizes e o Plano de Ação foram aprovados pela III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, realizada em Quito, em 10 de agosto de 2009.

Estão em curso os trabalhos para um futuro Tratado Energético, que deve servir para fixar as bases a partir das quais poderiam ser alavancados projetos de grande envergadura – cuja dimensão transcende a capacidade de implementação dos governos nacionais –, bem como determinar os termos de referência para a participação de empresas estatais e privadas da região nesse processo. O modelo a ser adotado no plano regional deverá ser flexível o suficiente para permitir a coexistência de diferentes perspectivas da

integração energética, inclusive no que diz respeito à participação de empresas privadas ou de economia mista. Observe-se que a única experiência similar no mundo é a Carta de Energia da União Europeia, cuja elaboração demandou mais de 10 anos.

No que diz respeito à infraestrutura, a UNASUL tem o desafio de modificar seu modelo tradicional de "desenvolvimento para fora" – ou seja, voltado exclusivamente para os centros dinâmicos da economia mundial – para complementá-lo com um modelo de "desenvolvimento para dentro", ou seja, destinado a explorar as possibilidades dentro do continente sul-americano. A internalização do dinamismo econômico passa pela criação da infraestrutura necessária – como as rodovias, ferrovias, pontes, ligações aéreas e marítimas, comunicações, etc.

A importância da infraestrutura como setor de base da integração motivou ao lançamento, já na I Cúpula da América do Sul, em Brasília, no ano 2000, da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A partir da definição de doze "eixos geográficos de integração", a IIRSA buscou apoiar a integração de mercados para melhorar o comércio intra-regional, aproveitando primeiramente as vias de integração física mais evidentes; apoiar a criação de cadeias produtivas para alcançar a competitividade nos grandes mercados mundiais; e reduzir o custo através da criação de uma plataforma logística vertebrada e inserida na economia global.

No contexto da UNASUL, vem sendo corrigido um padrão equivocado trazido inicialmente pela IIRSA. A proposta inicial era construir vias para o escoamento de *commodities* para fora da região. Hoje está claro que a América do Sul só se consolidará como espaço econômico próprio se construirmos vias de integração para dentro da região, sem prejuízo de ver melhoradas as vias de escoamento para fora da região.

No campo político, a UNASUL propõe-se, nos termos do Tratado Constitutivo, a servir de foro de concertação política, fazendo convergir as posições dos Estados nacionais perante questões internacionais. A experiência do último ano demonstra, contudo, que a UNASUL se está projetando para além dessa função e já se está consolidando como foro de referência na gestão de crises regionais.

Muito significativo é o fato de que a UNASUL está desempenhando esse papel, sem – pela primeira vez em sua história – envolver potências externas. A região está tomando responsabilidade pelos seus próprios

problemas, como ilustra sua ação decisiva, em sua Cúpula Extraordinária de Santiago, em 2008, para pôr fim à crise política interna entre setores da oposição e o Governo da Bolívia, que colocava em risco a própria integridade do país.

A questão do Acordo Militar entre os EUA e a Colômbia é o exemplo mais recente. As preocupações dos países da região quanto à presença militar externa no país vizinho motivou a convocação de uma reunião de cúpula da UNASUL, em Bariloche. Como afirmou o Presidente Lula na reunião, independentemente dos resultados finais, já era um grande avanço que se estabelecesse um foro presidencial para tratar do tema. Até pouco tempo atrás, seria impossível imaginar que esse tipo de reunião poderia vir a realizar-se: basta lembrar que, em 1999, quando o Equador ofereceu a Base de Manta aos EUA, não havia condições de os demais países potencialmente afetados buscarem esclarecimentos e garantias sobre os usos da base. A reunião de Bariloche encomendou produtos concretos para fazer face aos desafios atuais – em particular medidas de criação da confiança e garantias. Além disso, foi estabelecida uma estratégia sul-americana de cooperação contra o narcotráfico. Essas ações deverão ser desenvolvidas pelo Conselho de Defesa e pelo Conselho da Luta contra o Narcotráfico nos termos do mandato dado pelos doze Presidentes da UNASUL.

Seria um grave equívoco desdenhar os resultados da Cúpula de Bariloche. O setor de defesa é aquele em que a integração é mais difícil, porquanto envolve questões mais sensíveis, atinentes à soberania dos Estados. Basta lembrar que as negociações a respeito na União Europeia seguem marcadas por elevada controvérsia, diante das visões distintas sobre o valor da OTAN, liderada pelos EUA, para a segurança Europeia.

A aceitação consensual para a criação, em 2008 e 2009, do Conselho de Defesa da América do Sul, do Conselho de Luta contra o Narcotráfico constitui conquista significativa para a UNASUL. Ao se estabelecer como instância permanente da UNASUL, esses Conselhos representam a apropriação, pela região, dos problemas relativos à defesa e narcotráfico, antes tratados de forma descoordenada e com envolvimento de potências externas. Não se trata de esperar que eles resolvam, apenas por existir, as questões que lhe são trazidas. Trata-se, antes, de criar as condições institucionais para que o tratamento desses problemas seja regional, inclusive com vistas a dar eficácia às medidas adotadas.

É importante observar, no tocante ao processo de integração política da América do Sul, o papel que desempenham três países: o Brasil, a Argentina e a Venezuela.

Trata-se respectivamente dos países com os maiores produtos internos brutos da região. Cada um deles tem uma projeção política reconhecida, inclusive no seio de grupos sub-regionais como o Mercosul, a Organização de Cooperação Amazônica ou a Aliança Bolivariana para as Américas. A manutenção de um eixo de concertação intensa e contínua entre Brasília, Caracas e Buenos Aires constitui uma condição para a promoção do projeto da UNASUL. Isso não significa que os demais países não tenham importância no processo – pelo contrário, não há América do Sul sem a participação de todos –, mas quer dizer que o diálogo intenso entre Brasil, Argentina e Venezuela deve buscar colocar o interesse comum da integração acima de divergências individuais pontuais e lograr criar projetos que venham a contribuir para a integração de todos.

No caso do Brasil, a responsabilidade pelo processo é particularmente elevada. Como observa o Chanceler Celso Amorim "reconhecemos que o destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul. Ao mesmo tempo em que nos percebemos sul-americanos, reconhecemos a singularidade brasileira no contexto mundial. Não há nisso incompatibilidade alguma. A posição do Brasil como ator global é consistente com a ênfase que damos à integração regional e *vice-versa*. Na realidade, a capacidade de coexistir pacificamente com nossos vizinhos e contribuir para o desenvolvimento da região é um fator relevante da nossa projeção internacional."

Além das áreas acima mencionadas, a UNASUL tem outras dimensões centrais. A econômico-comercial é fundamental, porém não pode ser colocada à frente das demais. O objetivo a ser alcançado é fazer convergir os processos de integração comercial que, em separado, buscaram o MERCOSUL, a Comunidade Andina, o Chile, o Suriname e a Guiana. É importante observar que a UNASUL não estabeleceu metas quanto ao alcance do livre comércio até uma data determinada. Sua abordagem mais pragmática e flexível visa a fazer com que os avanços no sentido da abertura e integração econômica se façam à medida que possam ser aceitos pelos setores econômicos dos vários países, de forma a que sejam sustentados no longo prazo. Também é necessário frisar a importância da dimensão social da UNASUL, cuja velocidade pode até mesmo superar à da área comercial. O comércio e os investimentos podem ser instrumentos úteis para promover o crescimento, mas não

necessariamente para o desenvolvimento e o bem-estar social. Vários países da UNASUL têm experiências exitosas de políticas sociais, como o Brasil e a Venezuela, as quais podem ser implementadas em outros países.

Relações bilaterais

O sucesso da UNASUL dependerá da capacidade de seus membros de colocarem o interesse coletivo da criação de um destino comum no longo prazo acima das dificuldades derivadas de interesses individuais de curto prazo. Isso significa que a construção da América do Sul passa pela disposição individual de fazer concessões recíprocas em nome do objetivo comum não apenas no tocante aos temas tratados no foro da UNASUL, mas também em suas relações bilaterais. A vontade política da integração não pode sustentar-se sem que as relações bilaterais entre os países sul-americanos avancem no sentido do fortalecimento. Na visão brasileira, devemos avançar para superar questões não resolvidas que podem vir a constituir dificuldade para o projeto maior.

O Brasil tem buscado atuar como uma força positiva nesse sentido. A política externa brasileira junto a cada país da América do Sul tem procurado estimular a confiança mútua e o fortalecimento das relações nas mais diversas dimensões. Queremos, sobretudo, atuar como parceiros para operar contínuas melhorias nas condições democráticas, econômicas, entre outras. Exemplo dessa disposição brasileira tem sido a cooperação oferecida ao Governo venezuelano para ajudá-lo a alcançar seus objetivos, legítimos, de desenvolvimento agrícola, industrial e habitacional, o que tem contado com a decisiva colaboração da Embrapa, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial e da Caixa Econômica Federal, todas com escritório em Caracas. Ou também a atuação brasileira para prevenir uma deterioração, como em 2002 e 2003, das relações entre Governo e oposição na Venezuela, contribuindo para articular saídas democráticas e aceitáveis para todos.

Na visão brasileira, as relações bilaterais e regionais na América do Sul devem ser marcadas pelo respeito e pelo pluralismo. Não existe o objetivo de imposição de determinados modelos de economia política ou regime político. Dentro dos grandes valores comuns, como a democracia e os direitos humanos, a postura deve ser de solidariedade mútua não para criticar, mas para ajudar uns aos outros a avançar no caminho dos progressos e das liberdades.

A diversidade entre os países da América do Sul não pode ser concebida como impedimento ao projeto comum, mas como uma fonte de riqueza, que nos ajuda a estar sensíveis uns aos problemas do outro. Nosso modelo plural deve inspirar-se na União Europeia, onde aprenderam a conviver harmoniosamente regimes tão distintos como monarquias, repúblicas, sistemas presidencialistas e parlamentaristas, com modelos mais liberais (como o Reino Unido), mais estatistas (como a França) ou mais socialistas (como a Suécia). Integração não significa eliminação da diversidade e do pluralismo.

Conclusão

Para concluir, é preciso reiterar que poucos temas na política externa merecem ser tão amplamente compreendidos pela sociedade brasileira como a integração sul-americana. A criação da UNASUL faz parte da fase de maturidade da região. Como um jovem casal que necessita, para desenvolver em harmonia sua relação, estar mais a sós e menos na companhia de pais e cunhados, assim é a região. As relações com EUA, União Europeia, Japão e China seguem sendo importantes e é nosso interesse viver em harmonia com toda a família, mas para aprofundar o "casamento" precisamos aprender, cada vez mais, a criar elementos novos de convivência entre nós. Há duas premissas básicas na construção desse processo de convivência que é a integração.

A primeira delas é que a integração sul-americana deve ser concebida como um *projeto estratégico* do Brasil e de seus vizinhos. Não se trata apenas de vê-la no marco dos mecanismos tradicionais de regionalização, destinados a criar zonas de livre comércio ou promover investimentos. Ela expressa, sobretudo, uma visão de fundo político, da construção de um continente sul-americano articulado nas mais diversas dimensões. Os objetivos são, internamente, explorar plenamente as sinergias e oportunidades potenciais, e, no plano externo, fortalecer as possibilidades e o peso político da região frente às questões mundiais, num mundo multipolar.

A questão, portanto, tem a ver mais com o lugar que o Brasil e a América do Sul terão no mundo no médio e longo prazo, do que com concepções puramente mercantilistas da integração. A UNASUL é a plataforma em construção, a qual dá ao Brasil a possibilidade de projetar-se na sua circunstância geográfica, beneficiar-se da coordenação política, da abertura de mercados, da integração produtiva, da criação da paz, da integração social

entre outros aspectos. Esses benefícios também serão auferidos do mesmo modo pelos vizinhos.

A segunda premissa é que a integração na América do Sul deve, ademais, ser concebida como um *processo.* Isso significa que ela será construída em fases sucessivas e no longo prazo. Não se pode avaliá-la de forma estática. Tampouco se pode ter a expectativa de que ela se dê sem dificuldades. A fase inicial da construção sul-americana passa necessariamente por muitos debates e muita negociação, com o objetivo de identificar os denominadores comuns que serão as fundações do edifício.

O trabalho diplomático na área da integração é precisamente tratar de cada uma das dificuldades – que são naturais – e encontrar saídas para superá-las. A União Europeia é o exemplo central da integração tal como aqui concebida: foi construída progressivamente ao longo dos últimos 60 anos e continuará a ser construída; tem uma dimensão econômica, mas a ela não se resume; e tem uma natureza visionária quanto ao fortalecimento do poder europeu no contexto das transformações mundiais.

No processo de construção da América do Sul, deve prevalecer, assim, um elevado sentido de pragmatismo. Embora se atribua prioridade às dimensões estruturantes da integração – como a energia, a infraestrutura e a política – não há pré-definições que engessem as oportunidades de avanços, nem metas artificiais. A UNASUL, assim, pode hoje demonstrar mais avanços em determinada matéria do que em outra – o que não deve ser visto como um problema, mas parte de seu processo de criação.

Sendo a integração um exercício que envolve, em primeiro lugar, a quebra de um modelo passado para, num segundo momento, construir-se um novo, seria irrealista acreditar em transformações rápidas. É no longo prazo que seus potenciais frutos serão visíveis. Como indicam análises de teóricos da integração, como o romeno-britânico David Mitrany, os benefícios gerados pela integração em determinada área tendem a irradiar-se para outras áreas e, ao demonstrar os benefícios, estimulam novos esforços de aprofundamento nas diversas dimensões.

América do Sul: Desenvolver é desconstruir assimetrias

Darc Costa

Pensar a América do Sul olhando a sua divisão política é pensar nas assimetrias que esta divisão traz. Para explicitar isto é necessário praticar uma avaliação numérica, o que faremos adiante, apresentando o quadro a seguir, que sintetiza a situação atual da divisão política do continente sul-americano.

1ª Parte: O quadro atual de assimetrias

As assimetrias entre os países da América do Sul ficam já bastante evidentes em uma análise de seus indicadores econômicos básicos.

Indicadores Básicos

	2008		
País	PIB (em bilhões de Us$)	População (em milhões de pessoas)	PIB per capita (Us$)
Argentina	330,20	39,94	8.307,64
Bolívia	16,67	9,69	1.662,77
Brasil	1.575,84	192,00	8.075,49
Chile	169,46	16,80	10.104,82
Colômbia	242,27	45,01	5.187,53
Equador	52,57	13,49	3.809,32
Guiana	1,16	0,76	1.574,82
Paraguai	15,98	6,24	2.564,40

Peru	127,50	28,84	4.519,02
Suriname	2,26	0,52	4.912,86
Uruguai	32,19	3,35	9.630,81
Venezuela	313,80	28,12	11.242,45
América do Sul	2.879,89	384,76	5.965,99

Fonte: CEPAL

Segundo a CEPAL, no ano de 2008 o PIB da região foi de quase US$ 3,0 trilhões. O Brasil responde por mais de 55% deste valor. Segundo o órgão, o PIB brasileiro foi de pouco mais de US$ 1,5 trilhão. Já o Produto Interno Bruto da Argentina, segunda maior economia da região, foi aproximadamente 20% do brasileiro, com US$ 330 bilhões. Este valor é muito próximo do PIB venezuelano, a terceira maior economia da região.

Porém, as assimetrias econômicas entre os países não se restringem ao gigantismo da economia brasileira dentro do continente, mas também na disparidade dos indicadores econômicos entre os países. Dos países que formam o continente sul-americano apenas seis países possuem um PIB maior que 100 bilhões de dólares, respectivamente Brasil, Argentina, Venezuela, Colômbia, Chile e Peru. Estes países respondem por mais de 90% de toda riqueza produzida na região. Mesmo se retirarmos o Brasil – que, como vimos, responde sozinho por mais de 50% do PIB da região – os cinco países seguintes responderão por 41% de toda produção da região.

Na outra ponta da tabela, as quatro menores economias da região tiveram um PIB de menos de US$ 20 bilhões, sendo que o Suriname e a Guiana registraram um PIB de aproximadamente US$ 2 bilhões.

No entanto, as assimetrias não se apresentam apenas na área econômica. Estas se expressam em vários campos. Com relação à população, por exemplo, observamos também uma distribuição muito próxima da apresentada pelo PIB. Nesta se destaca a extrema disparidade entre o tamanho da população do Brasil frente aos outros países. Em 2008, o Brasil apresentou uma população de 192 milhões de habitantes, o que representou quase 50% da população total do continente.

À semelhança do dado anterior, os mesmos países que responderam por mais de 90% do PIB da região representam agora 90% da população do continente, com apenas algumas pequenas diferenças na ordem entre os países. Dentro deste grupo dos seis maiores países

(Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Peru e Venezuela) o percentual da população do Brasil diminui ligeiramente, porém, a participação dos demais países é exatamente a mesma da distribuição do PIB, 41%. Aproximadamente a mesma, também, é a distância entre o número do Brasil e do país de segunda maior população. Porém, neste caso esta posição é ocupada pela Colômbia. A população colombiana, de 45 milhões de habitantes, representa aproximadamente 21% da população brasileira. A argentina é a terceira maior população com aproximadamente 40 milhões de habitantes. Peru e Venezuela, com pouco menos de 30 milhões de habitantes, são, respectivamente, os outros dois países de grande população.

Da mesma forma que no PIB, mesmo se desconsiderarmos o Brasil, a disparidade entre os maiores países e os menores continua sendo significativa. Na América do Sul temos três países cujas populações somadas correspondem a menos de 1% da população total da região, Uruguai, Guiana e Suriname. A esses países pode se agregar também outros cuja população é de menos de 10 milhões de habitantes, Bolívia e Paraguai, e o Equador, com 13 milhões de habitantes.

As pequenas diferenças entre a distribuição da população e do PIB entre os países são determinantes para a análise da renda *per capita* na região. Os países do continente possuem renda *per capita* média de US$ 5,9 mil e poucos são aqueles com renda *per capita* maior que US$ 10 mil. Neste sentindo, dois se destacam: a Venezuela e o Chile.

A Venezuela registrou em 2008 a maior renda *per capita* da América do Sul, US$ 11 mil. Este resultado acima da média da região reflete a sua posição – já que é a terceira maior economia do continente – em contraste com a sua pequena população – apenas a quinta maior. O Chile tem uma situação muito parecida. Este país tem a segunda maior renda *per capita* da América do Sul, com US$ 10 mil. Esta marca se deve mais a sua diminuta população que ao tamanho do seu PIB, pois, enquanto este país é a quinta maior economia da região, sua população de 16 milhões de habitantes corresponde a apenas 4% da população total sul-americana. Podemos estabelecer uma comparação com a Colômbia que tem uma renda *per capita* de pouco mais de US$ 5 mil. O PIB colombiano é aproximadamente 40% maior que o PIB chileno, porém a população colombiana é mais que 2,6 vezes maiores que a população do Chile. Outro país que apesar do pequeno PIB tem uma

alta renda *per capita* para a região é o Uruguai (US$ 9,63 mil), também efeito de sua pequena população, de apenas 3,35 milhões de habitantes.

Apesar do destaque dado ao fator população para a determinação da renda *per capita*, esta relação nem sempre se mostra válida. Estes são os casos do Equador e do Paraguai e, principalmente, da Bolívia. Neste último país, a reduzida população é acompanhada por um PIB também pequeno, levando este país a ter uma das menores rendas *per capita* da região, abaixo de US$ 2 mil, ficando a frente apenas da Guiana. O Peru é um caso parecido. Este país possui uma população ligeiramente maior que a da Venezuela, porém, sua renda *per capita* é quase 2,5 vezes menor que a venezuelana. O mesmo acontece com o Equador e o Chile. A pequena diferença entre as suas populações contrasta com a grande diferença entre as suas rendas *per capita*, respectivamente US$ 3,8 mil e US$ 10 mil, o que exemplifica as grandes assimetrias existentes entre estados nacionais na região.

As duas maiores economias da região têm uma renda *per capita* muito próxima, com a argentina ligeiramente maior que a brasileira. Em ambos os países a renda *per capita* ficou próximo de US$ 8 mil, ficando em uma posição intermediária em relação aos outros países.

Estes dados demonstram a discrepância entre os países da região com estas duas maiores economias e a situação de subdesenvolvimento presente em grande parte da América do Sul.

2ª Parte: Relações Comerciais Intra-Regional

Voltando a mostrar a importância do Brasil, a sua corrente de comércio com os demais países da região atingiu no ano passado o significativo montante de US$ 62,6 bilhões, enquanto que as exportações brasileiras para a região foram de US$ 38,4 bilhões, sendo 84,9% de produtos manufaturados. As relações comerciais do Brasil com a América do Sul são apresentadas nas duas tabelas abaixo.

Comércio do Brasil com a América do Sul (em US$ bilhões)

	Exportações (A)	Importações (B)	Saldo (A-B)	Corrente (A+B)
2003	10,2	7,7	2,5	17,8
2004	15,7	9,3	6,4	25,0
2005	21,2	10,7	10,5	32,0
2006	26,7	15,0	11,8	41,7
2007	31,9	18,5	13,4	50,4
2008	38,4	24,3	14,1	62,6

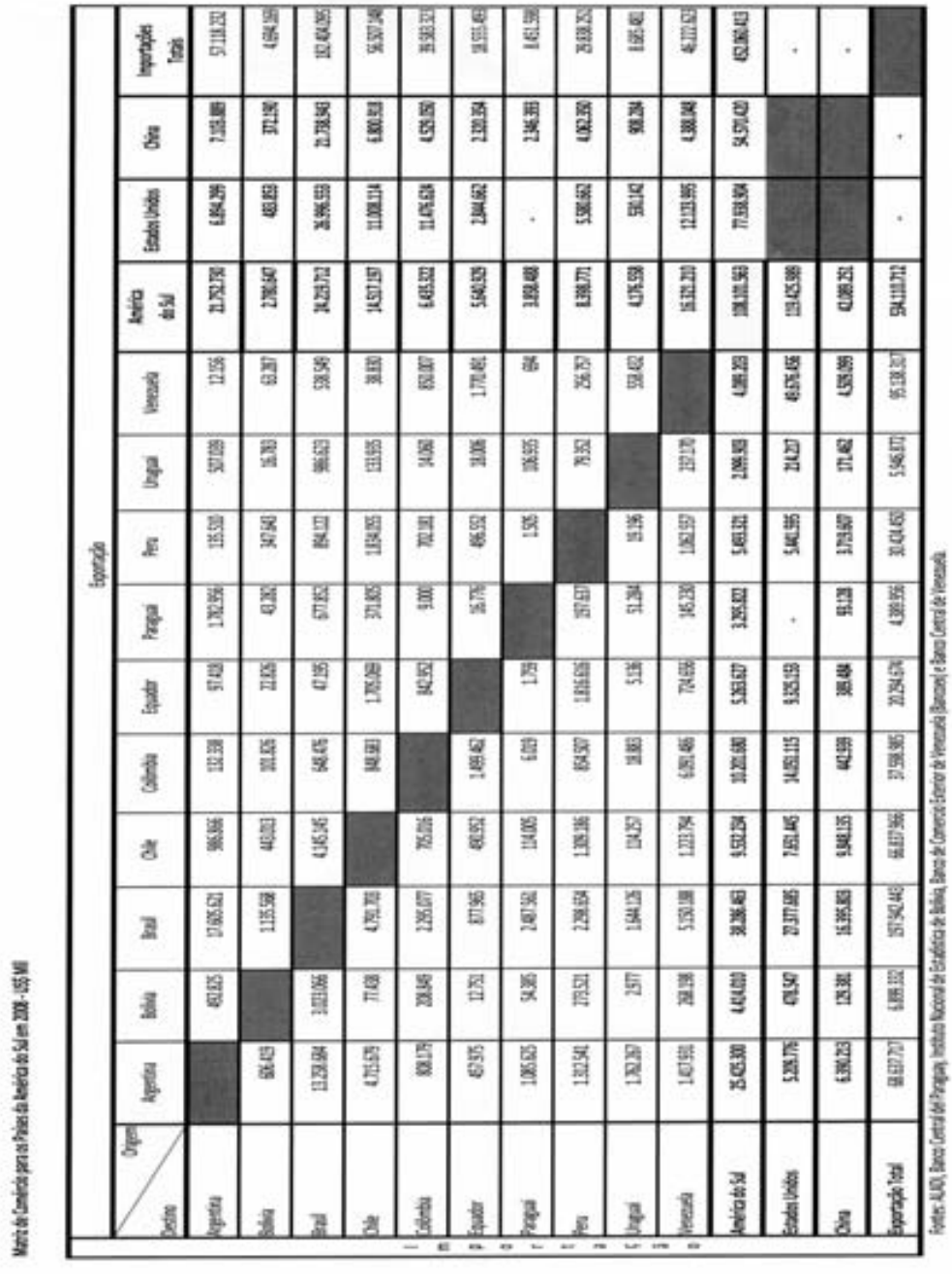
Fonte: MDIC

Nesta tabela, apresentamos a evolução do comércio brasileiro com os demais países sul-americanos. Este comércio cresceu mais que 3,5 vezes de 2003 a 2008, com a Corrente Total de Comércio passando de US$ 17,8 bilhões para US$ 62,6 bilhões. Este crescimento se caracteriza pela expansão conjunta, tanto das exportações como das importações. Neste período, as exportações brasileiras para a região quase quadruplicaram e as importações pouco mais que triplicaram.

As vendas brasileiras para a America do Sul em 2003 eram de apenas de US$ 10 bilhões e, como vimos, em 2008 alcançaram US$ 38,4 bilhões. Neste período as exportações cresceram a uma média de 30% a cada ano. As importações também tiveram um grande crescimento no período, porém, a taxas um pouco menores. Mesmo assim, não deixa de impressionar o grande salto das importações, de US$ 7,7 bilhões para US$ 24 bilhões. Como resultado da maior expansão da exportação, temos que o crescimento do comércio com a região se deu com aumento ainda maior do *superávit* brasileiro com os seus vizinhos. Se em 2003 este saldo foi de apenas US$ 2,7 bilhões, em 2008 o país já registrava um saldo com os parceiros regionais de mais de US$ 14 bilhões. Isto representa uma expansão de mais de 5,5 vezes.

A tabela a seguir apresenta a relação dos países da região entre si, em 2008, e de cada um deles com os Estados Unidos e a China. Nela, é possível ver como as cifras do comércio brasileiro se destacam dentro do contexto do comércio regional. Em 2008, as exportações brasileiras representaram 36% de todo o comércio intra-regional. Porém, o valor exportado pelo Brasil é menos da metade do exportado pelos Estados Unidos para estes países e

bem abaixo dos US$ 54 bilhões exportados pela China. Ainda assim, o Brasil exporta mais para os países da região do que para estes dois grandes centros consumidores. Mesmo com a grande diferença entre as economias brasileira e argentina, a participação das exportações argentinas não ficou muito distante em relação às brasileiras. As exportações argentinas representaram 24% da todo comércio regional. Cabe observar que, as exportações regionais têm um peso muito menor na pauta total de exportação brasileira do que na argentina. Para a Argentina, as exportações regionais representaram quase metade de sua exportação total, enquanto no Brasil esse percentual foi menos de 20%. Assim, apesar do monto exportado pelo Brasil ser maior que o argentino, o comércio regional é mais importante para os argentinos que para o Brasil. Há, portanto, um potencial de comércio significativo capaz de ainda ser explorado pelo Brasil na América do Sul em uma integração bem-sucedida.



Matriz de Comércio para os Países da América do Sul em 2008 - US$ Mil

Origem / Destino	Exportação														
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela	América do Sul	Estados Unidos	China	Importações Totais
Argentina		403.825	17.605.621	9866.666	135.338	97.430	1.702.956	135.510	507.039	12.956	20.792.790	6.864.249	7.105.889	57.118.252
Bolívia	826.423		1.135.598	443.053	103.426	22.826	43.265	347.643	16.703	69.287	2.906.647	483.853	372.196	4.694.569
Brasil	13.259.084	3.033.666		4.145.345	640.476	47.195	677.652	894.127	1666.623	559.545	24.253.712	26.966.533	20.738.543	132.454.095
Chile	4.716.678	77.438	4.780.703		848.881	1.704.260	370.805	1.858.205	133.935	38.830	14.527.197	11.008.114	6.800.858	56.507.240
Colômbia	808.179	208.845	2.236.677	705.616		842.952	9.000	702.181	14.068	650.007	6.435.922	11.476.638	4.526.850	38.503.323
Equador	457.835	12.752	877.965	430.952	1.699.462		16.776	496.553	18.008	1.770.461	5.540.829	2.844.662	2.220.854	18.555.453
Paraguai	1.005.825	54.385	2.407.361	114.005	9.019	1.791		1.926	106.935	894	3.830.480	-	2.346.383	8.451.598
Peru	1.317.541	273.521	2.298.654	1.309.166	854.507	1.616.650	197.637		79.152	256.357	8.398.771	5.580.662	4.082.290	26.038.252
Uruguai	1.767.267	25.977	1.644.126	154.257	18.883	5.136	51.264	59.195		559.652	4.276.559	1581.047	909.784	8.695.483
Venezuela	1.417.611	268.198	5.170.188	1.233.794	6.781.486	774.698	145.230	1.063.157	157.170		16.192.210	12.133.995	4.888.848	48.777.523
América do Sul	25.425.300	4.414.810	38.286.463	9.513.264	10.200.690	5.263.627	3.265.922	5.663.321	2.869.918	4.088.359	108.181.563	77.930.904	54.577.457	452.063.413
Estados Unidos	5.208.776	478.547	20.377.085	7.691.445	14.492.115	8.525.519	-	5.940.395	214.727	49.679.406	110.425.988			-
China	6.390.253	1.292.381	15.395.883	6.848.135	442.599	388.488	93.128	3.716.697	171.462	4.288.999	43.088.251			-
Exportação Total	68.637.717	6.889.332	157.542.443	48.837.966	37.598.985	20.264.276	4.389.956	30.424.450	5.546.077	95.138.317	574.110.712	-	-	

Fontes: ALADI, Banco Central del Paraguay, Instituto Nacional de Estadística de Bolívia, Banco de Comercio Exterior de Venezuela (Bancomext) e Banco Central de Venezuela

Fonte: ALADI

Como vimos o destaque do Brasil no comércio regional pode ser majorado quando analisamos as exportações, mas quando olhamos as importações, a posição brasileira tem de ser aumentada.

Como pode ser visto na tabela anterior, o valor total das compras brasileiras junto aos seus parceiros regionais é muito próximo das importações das outras grandes economias do continente, o Chile, a Venezuela e, principalmente, a Argentina.

Mais uma vez se destaca como o comércio regional tem um peso muito menor para a economia brasileira do que para os outros países. No Brasil as importações regionais representam apenas 13% das importações totais, enquanto a média da região é de 23%. Mais que isso, o montante importado pelo Brasil dos parceiros regionais é menor que as importações brasileiras junto aos Estados Unidos e apenas US$ 2 bilhões acima das importações junto à China. Situação próxima somente à da Colômbia, cujas importações vindas dos Estados Unidos foram maiores que as importações regionais. Em contraste, para a Argentina as importações regionais em 2008 representaram quase 40% de suas importações totais. O peso das importações regionais só foi maior para Bolívia, Paraguai e Uruguai economias cujas importações foram muito pequenas, tendo pouco peso dentro do comércio regional em geral.

O comércio brasileiro com a região ficou acima dos US$ 62 bilhões. O seu maior parceiro comercial da região foi a Argentina, com uma corrente de comércio de mais de US$ 30 bilhões, seguido da Venezuela e do Chile. No comércio brasileiro com a região prevalece uma disparidade generalizada, já que o país obteve *superávit* com todos os países da região, exceto a Bolívia.

No resultado global, o Brasil alcançou *superávit* geral com a região no valor de US$ 14 bilhões. Onde se destaca o *superávit* com a Venezuela de US$ 5 bilhões, valor próximo ao *superávit* dos brasileiros no comércio com a Argentina. Porém, o resultado com o comércio venezuelano deve ser destacado, já que, o comércio total entre estes países foi de apenas US$ 5,5 bilhões. Assim, o *superávit* brasileiro com Venezuela representa 96% do comércio entre esses países. Estes números acentuam o desequilíbrio no comércio brasileiro-venezuelano, enquanto o *superávit* alcançado junto aos argentinos fica disfarçado pelo alto valor de seu comércio. O alto valor alcançado na relação com

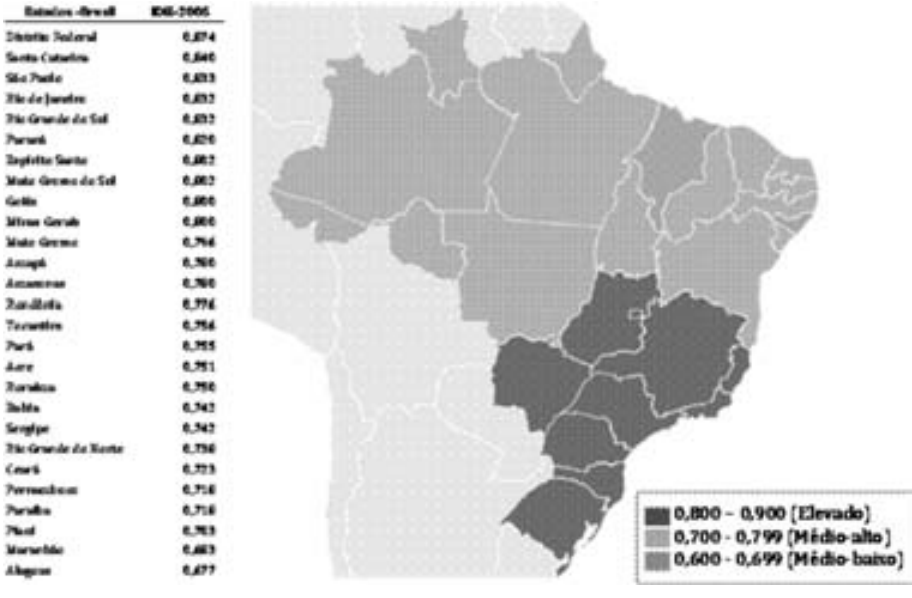
a Venezuela dá um maior destaque a essa assimetria comercial, porém, a tabela mostra que esta não é uma situação excepcional na relação do Brasil com os seus vizinhos.

Em 2008 o comércio total da América do Sul se aproximou dos US$ 990 bilhões, com a região registrando o *superávit* de US$ 80 bilhões. Neste ano, somente Colômbia, Uruguai e Paraguai registraram déficit comercial com o exterior, com Argentina, Brasil, Chile e Venezuela apresentando *superávit*s de mais de US$ 10 bilhões. Estes países foram também os que apresentaram comércio total acima dos US$ 100 bilhões, onde o comércio brasileiro alcançou US$ 380 bilhões, enquanto nos outros três países este ficou próximo de US$ 120 bilhões.

3ª Parte: As assimetrias internas

As assimetrias que existem entre os países do continente sul-americano também se verificam internamente, ou seja, entre as diferentes regiões de cada um destes países. Há grandes contrastes de espaços de riqueza aparente com espaços de extrema pobreza. Isto se reflete na grande disparidade de renda, expectativa de vida e nível educacional observado, em maior ou menor grandeza, em todos os países da América do Sul. A título de exemplo, o caso brasileiro é muito interessante, como é apresentado no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com resultados de 2005, o último dado disponível, sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por regiões.

Quando observamos, na tabela abaixo, o IDH dos estados brasileiros e do Distrito Federal, é possível identificar uma clara superioridade daqueles que compõe as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Destacam-se especialmente o Distrito Federal, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná. No outro extremo do quadro, aparecem as regiões Norte e Nordeste, concentrando os piores resultados. É grande a diferença que existe entre o Distrito Federal, que alcançou o elevado índice de 0,874, e os estados do Maranhão e de Alagoas, com índices muito baixos, de 0,683 e 0,677, respectivamente. No mapa abaixo, é possível observar as diferenças de IDH por estado brasileiro.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2008

Ao mesmo tempo, quando esmiuçamos os espaços dos demais países sul-americanos, também identificamos a existência de grandes assimetrias internas. No caso da Argentina, por exemplo, os melhores resultados do IDH concentram-se nas províncias do sul do país, no geral com pouca população e alta renda *per capita*, assim como na Cidade de Buenos Aires, em Córdoba e Mendoza. Os piores resultados dentro da Argentina se concentram na região Norte, nas províncias de Formosa (fronteira com o Paraguai), Jujuy (fronteiras com a Bolívia e o Chile) e Chaco. O maior IDH é da Cidade de Buenos Aires, de 0,836, enquanto o menor é o de Jujuy, de 0,741.

No caso venezuelano da mesma maneira que Brasil e Argentina são facilmente identificadas assimetrias internas. Os maiores IDH estão concentrados na região chamada de Norte-Costeira, banhada pelo Caribe. Os resultados mais elevados são no Distrito Capital (Caracas), em Miranda (região metropolitana de Caracas), Carabobo, Aragua e Falcón. Nestas regiões vive a maioria da população do país e estão instaladas as principais indústrias de transformação. No Sul, na Região Guayana, que faz fronteira com o Brasil, a Colômbia e a Guiana, estão os estados de menor IDH: Amazonas, Bolívar e Delta Amacuro. Dos 24 estados venezuelanos, somente

sete estão acima da média nacional. Na Venezuela, assim como no Brasil, é muito grande a diferença entre o IDH mais alto (Distrito Capital, com 0,827) e o mais baixo (Amazonas, com 0,681).

Província	IDH			
	1995	2000	2002	2005
Ciudad de Buenos Aires	0,820	0,838	0,824	0,836
Buenos Aires	0,764	0,782	0,766	0,785
Catamarca	0,759	0,775	0,762	0,787
Córdoba	0,777	0,794	0,773	0,789
Corrientes	0,733	0,753	0,737	0,759
Chaco	0,727	0,752	0,734	0,755
Chubut	0,764	0,780	0,773	0,816
Entre Ríos	0,749	0,769	0,757	0,775
Formosa	0,718	0,730	0,730	0,747
Jujuy	0,712	0,742	0,736	0,741
La Pampa	0,766	0,780	0,778	0,793
La Rioja	0,763	0,773	0,761	0,777
Mendoza	0,768	0,789	0,776	0,790
Misiones	0,725	0,752	0,730	0,753
Neuquén	0,779	0,795	0,786	0,801
Río Negro	0,772	0,789	0,779	0,794
Salta	0,750	0,770	0,754	0,765
San Juan	0,759	0,773	0,763	0,776
San Luis	0,755	0,782	0,758	0,788
Santa Cruz	0,813	0,823	0,812	0,819
Santa Fe	0,776	0,792	0,772	0,785
Santiago del Estero	0,728	0,759	0,745	0,757
Tierra del Fuego	0,799	0,821	0,804	0,823
Tucumán	0,748	0,761	0,749	0,769
Total	0,782	0,797	0,781	0,798

Estados da Venezuela	IDH-2005
Distrito Capital	0,8270
Miranda	0,8209
Carabobo	0,7995
Monagas	0,7992
Aragua	0,7973
Falcón	0,7944
Nueva Esparta	0,7937
Venezuela	0,7887
Anzoátegui	0,7872
Vargas	0,7821
Zulia	0,7809
Bolívar	0,7700
Táchira	0,7697
Mérida	0,7690
Lara	0,7681
Guárico	0,7609
Barinas	0,7451
Cojedes	0,7411
Apure	0,7395
Yaracuy	0,7369
Sucre	0,7350
Trujillo	0,7343
Portuguesa	0,7269
Delta Amacuro	0,7144
Amazonas	0,6816

Fonte: Informe de Desarrollo Humano Argentina 2005 e SISOV

Estes dados demonstram as grandes assimetrias internas existentes nas três principais economias da região. Uma política integracionista servirá para confrontar essa situação, já que há evidentes sinergias de desenvolvimento na interligação de ecúmenos. A integração regional tende a contribuir para a solução dos problemas de assimetria interna. Os casos das regiões Norte e Nordeste do Brasil, por exemplo, expressam de forma clara as potencialidades que a integração descortina, através das crescentes relações que mantêm com a Venezuela. Durante o primeiro semestre de 2009, o comércio das regiões Norte e Nordeste com o país vizinho alcançou 24,1% do total do comércio do Brasil com a Venezuela. No ano passado, o valor havia representado quase a metade disto: 12,6% do total. Com a

maior integração destas áreas fronteiriças, esses resultados positivos tendem a ampliar-se ainda mais, além de estimular a conformação de projetos produtivos industriais e de infraestrutura, como energia, comunicação e transportes nos dois países. Esta situação se repete em outras áreas de fronteira.

4ª Parte: A Necessidade Imperativa do Desenvolvimento

Dado o peso específico do Brasil nas estatísticas apresentadas, é de fundamental importância que este país assuma o papel de motor da expansão econômica pretendida. Qualquer taxa de crescimento que o Brasil venha a auferir representa espaço significativo em um processo de integração para o desenvolvimento dos demais países da região. A soma de todas as suas potencialidades faz com que o Brasil se apresente como espaço primordial de promoção do desenvolvimento da região, com maiores ganhos para os países menos desenvolvidos. Seja pelo seu grande mercado consumidor, pelo seu parque industrial, pelo seu potencial agrícola, ou somente pelo grande espaço para a expansão do consumo gerado simplesmente pela melhoria da distribuição de renda. Um crescimento constante por parte da economia de maior desenvolvimento, quando complementado com uma busca pela maior integração regional, proporcionará um aumento das importações destes parceiros, aumentando a demanda pela produção destes países e, por consequência, o seu interesse em colaborar com uma estratégia geopolítica que priorize a integração, frente aos desafios externos impostos pela economia mundial.

Desta forma, o desenvolvimento do Brasil, em uma estratégia de crescimento integrado com as cadeias produtivas dos demais países da região, pode oferecer aos seus parceiros regionais não só um maior mercado consumidor, mas também, um incremento no valor dos seus produtos, com a ruptura com o ciclo de exportações de baixo valor agregado. Estes países teriam condições de se aprimorar em fornecimento de insumos industriais, atrelando a sua produção à indústria brasileira. Pelo lado dos países menos desenvolvidos, a economia brasileira proporcionaria um mercado grande o suficiente para a obtenção de ganhos de escala na produção industrial e, por consequência, competitividade para lutar nos mercados internacionais. Pelo lado do Brasil, este teria um abastecimento mais confiável, com maior proximidade e mais empenho em atender a economia brasileira, além de

possibilitar a importação de produtos, aqueles que o Brasil não possua tantas vantagens comparativas na produção.

Um exemplo desta forma de complementaridade industrial que deve ser buscada pela integração são os acordos automotivos assinados entre Brasil e Argentina, no âmbito do Mercosul. Estes acordos tiveram importante papel na transformação do parque automotivo brasileiro, de uma indústria atrasada e pouco competitiva em uma indústria avançada, cujas exportações alcançaram em 2008 o valor de US$ 20 bilhões.

Porém, o Brasil não poderá desempenhar esse papel se continuar executando políticas que não priorizem o crescimento econômico. É preciso destravar e potencializar, através da retirada dos óbices monetaristas, o desempenho de seus agentes econômicos. Em 2008, a taxa de crescimento real da economia brasileira de 5,1% foi uma das menores da região, somente ficando atrás da Venezuela e do Chile. A última década foi de recuperação econômica para a região, porém, analisando as taxas de crescimento econômico dos países sul-americanos, podemos concluir que dificilmente o Brasil desempenhou neste período a função de motor do desenvolvimento da região.

Cumpre também destacar que, para muitos países as importações do Brasil são insignificantes em relação ao montante exportado pelo Brasil para eles. Assim, a primeira conclusão é que o Brasil tem se servido mais de seus parceiros regionais para estimular o seu desenvolvimento e pouco vem servindo para estimular o desenvolvimento daqueles. Este fato faz com que, ao invés de atenuar os desequilíbrios e assimetrias entre os países, a integração subordinada a uma ótica monetarista e pautada por um discurso do livre comércio, tenha por efeito aumentar ainda mais a brecha existente entre estes.

Existe uma contradição entre a política externa e a política interna do atual governo brasileiro na condução da integração sul-americana.

Todas as informações apresentadas anteriormente reforçam a necessidade de priorizar-se o desenvolvimento econômico da região. Somente através de uma política econômica decididamente orientada à geração de emprego e renda, será possível reverter às discrepâncias observadas e construir uma base sólida para o aumento progressivo da qualidade de vida das sociedades da região.

O crescimento econômico per si não será a solução definitiva da questão, mas sim uma condição necessária para que esta solução se processe. Suficiente será se, em paralelo ao crescimento, forem adotadas políticas de distribuição

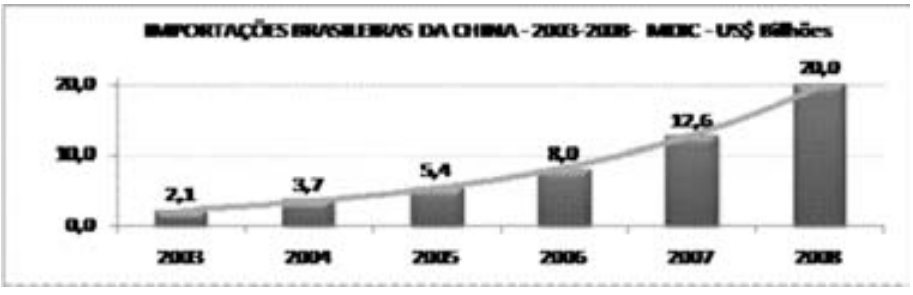
de renda e de busca ao pleno emprego, acompanhadas de ações sociais voltadas à educação e saúde. Neste sentido, é fundamental que os Estados dediquem maior parcela de seus gastos aos investimentos de longo prazo, seja na área de infraestrutura ou nas áreas sociais.

5ª Parte: As Ameaças Internacionais

Quando observamos a conjuntura internacional, é possível verificar que o mundo atual não é o mesmo do início da década: caminha para uma transição de hegemonias. Nota-se o surgimento e o fortalecimento de blocos regionais de poder e de desenvolvimento, que terminarão por substituir a única polaridade dos Estados Unidos.

Neste momento, com a progressiva retirada dos Estados Unidos, a região corre o risco de ser submetida à estratégia de crescimento da China. Desde 2003, o país asiático mais que dobrou as suas exportações para a América do Sul e a sua participação nas compras totais da região aumentou de 5,4% para 12,1%. O montante importado pelos países sul-americanos aumentou mais de 700%, de US$ 6,5 bilhões para US$ 54,6 bilhões.

Conforme se observa no gráfico abaixo, as importações do Brasil com origem na China aumentaram de US$ 2,1 bilhões em 2003 para US$ 20 bilhões em 2008. Em 2003, a China representava 4,4% das importações totais do Brasil; em 2008, superou os 11,5% (em setembro de 2009, esta participação chegou a 12,2%).

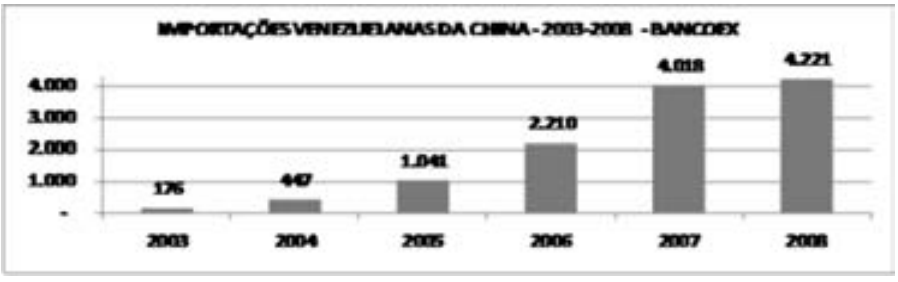


Fonte: MDIC

Além disso, em 2009, no valor acumulado de janeiro a setembro, a China superou os Estados Unidos pela primeira vez na história, tornando-se o maior

parceiro comercial do Brasil: já são US$ 27,25 bilhões contra US$ 25,97 bilhões.

O mesmo tem ocorrido no caso da Venezuela. As importações do país com origem na China cresceram de US$ 176 milhões em 2003 para US$ 4,2 bilhões em 2008. Enquanto em 2003, o Brasil era o terceiro maior exportador para a Venezuela e a China era o décimo segundo, em 2008, ambos disputam o terceiro lugar (atrás de Estados Unidos e Colômbia).



Fonte: BANCOEX

Esta conjuntura evidencia que devemos direcionar nossos esforços para ampliar e fortalecer um bloco regional sul-americano, como forma de construir e colocar em prática uma estratégia própria de desenvolvimento. O objetivo estratégico do Brasil e dos demais países sul-americanos deve ser garantir a primazia sobre as riquezas e os potenciais da América do Sul para os povos do subcontinente e seu futuro comum. Isto se materializará através da nossa crescente união.

6ª Parte: Infraestrutura e Integração Produtiva

A reversão do quadro de baixo desenvolvimento e grandes assimetrias entre os países, diagnosticado ao longo do artigo, passa em grande parte pela integração da infraestrutura física da região. Isto se impõe como essencial para compensar a divida histórica de um desenvolvimento baseado nas exportações de produtos primários para os grandes centros econômicos, tendo como resultado uma infraestrutura de transporte mais voltada para a comunicação com as economias de fora da região que com os vizinhos próximos.

O efeito da falta de uma infraestrutura adequada começou a ficar mais evidente na última década com o recente crescimento econômico e aumento das exportações. Este se materializava nos altos custos de transportes e na dificuldade de comunicação entre regiões próximas. Com efeito, as consequências da falta de uma integração entre as redes internas de infraestrutura, sejam elas energéticas, transportes ou logísticas, ficaram ainda mais claras diante das limitações impostas ao crescimento pela falta destas redes e pelas oportunidades decorrentes das complementaridades entre as economias que deixamos de aproveitar.

Para além, das questões de custos de produção é essencial que o Brasil e os demais países façam valer a suas vantagens geográficas naturais dentro da região sul-americana. Da mesma, forma não se pode desprezar um fator tão importante como o fato de o Brasil fazer fronteira com praticamente todos os países da região. Somente com a reorganização do sistema de transporte e telecomunicações da região, com a diminuição dos custos logísticos e provendo facilidades de acesso, que poderemos fazer nossas vantagens prevalecer e barrar o avanço dos produtores externos dentro da região.

Neste ponto, cabe destacar que iniciativas como a Carreteira Transoceânica, que pretende ligar o Acre (BR) ao Pacifico (Illo – Puerto Maldonado, Peru), cruzando todos os Andes peruanos, a Carreteira de ligação entre Boa Vista e Caracas, ou mesmo a formação de um corredor hidroviário ligando toda a Bacia do Amazonas marcam não só a possibilidade de maior interligação entre as economias, mas também de desenvolvimento de grande parte do território brasileiro. Para manter a capacidade competitiva de todos os países da região na região é primordial pensar-se na infraestrutura física e na integração das cadeias produtivas.

O Brasil, pela sua política externa, vem proporcionando espaço para o crescimento de seus parceiros regionais via a colaboração energética e está assumindo progressivamente os ônus dos financiamentos necessários para a construção do arcabouço econômico necessário ao processo de integração. Mas, muito mais terá que ser feito e isto é desenvolvimento. Só uma política desenvolvimentista por parte do Brasil será capaz de levar adiante a integração da América do Sul.

Bibliografia

Associação Latino Americana de Integração (ALADI): www.aladi.org, acesso em 23 de outubro de 2009.

Banco de Comercio Exterior de Venezuela (Bancoex): www.bancoex.gob.ve, acesso em 20 de maio de 2009.

BAUMANN, Renato. Integração da América do Sul: Dois Temas Menos Considerados. CEPAL; Brasília, 2009.

Boletins da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Venezuela (CAMARABV), disponível em www.camarabv.org.

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), www.eclac.org, acesso em 23 de outubro de 2009.

Informe de Desarrollo Humano in Argentina, 2005, www.undp.org.ar, acesso em 23 de outubro de 2009.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. Os Dilemas da Integração Sul-Americana. In: Cadernos do Desenvolvimento. Ano. 1, n.1.RJ; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC): www.mdic.gov.br, acesso em 23 de outubro de 2009.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV): http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/, acesso em 23 de outubro de 2009.

Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil, 2007/2008, www.pnud.org.br, acesso em 23 de outubro de 2009.

Integração Sul-Americana

Enio Cordeiro

Introdução

A América do Sul é prioridade central da política externa brasileira e o continente vive nestes últimos anos o tempo da integração.

Num primeiro plano, a integração regional é o ponto de partida para o fortalecimento de nossa presença no mundo. Sem articulação de interesses no plano regional seria menor a nossa capacidade de influência no mundo.

Nas múltiplas frentes de negociação multilateral, o Brasil é um ponto de referência por sua capacidade de liderança e mobilização. Mas nenhum país é suficientemente grande para fazer prevalecer seus interesses e posições. Não há espaço para o isolamento na agenda multilateral. Todos os países precisam organizar-se coletivamente em torno dos interesses comuns.

Este é o sentido prático da integração. Ela é o caminho para fortalecer ao mesmo tempo a todos e a cada um.

Num segundo plano (e talvez ainda mais importante do que no primeiro), todo país precisa cultivar relações harmônicas com seus vizinhos. Essa é a condição primeira da paz.

O Brasil é um país de muitos vizinhos (somente a Federação Russa e a República Popular da China têm mais vizinhos do que o Brasil) e por isso mesmo cultiva uma visão regional de seu projeto de desenvolvimento. O Presidente Lula da Silva costuma dizer que o Brasil não é uma ilha voltada exclusivamente para si.

Nosso projeto de desenvolvimento econômico e social incorpora o princípio de que a prosperidade dos vizinhos faz parte de nossa própria prosperidade.

Integrar-se é organizar a vizinhança em torno de um projeto comum.

Trata-se aqui de agregar às relações bilaterais uma nova dimensão com base nas realidades próprias da vizinhança.

Isso nos leva a operar simultaneamente em quatro frentes de atuação:

a) intensificação das relações bilaterais com todos os países vizinhos;
b) fortalecimento do Mercosul;
c) construção da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); e
d) articulação de iniciativas de concertação política e de cooperação entre os países da América do Sul e do Caribe.

A Unasul

O propósito deste artigo é discorrer principalmente sobre os objetivos da União de Nações Sul-americanas – UNASUL, com ênfase nos aspectos políticos da integração.

O projeto sul-americano de integração está centrado em cinco pilares, que constituem o sedimento básico da UNASUL, inicialmente conhecida como Comunidade Sul-americana de Nações.

Essas cinco dimensões (ou ideias-força) da integração sul-americana são:

a) promoção do diálogo e concertação política como instrumento para a solução de conflitos e para assegurar a estabilidade institucional e democrática;
b) integração econômica e comercial para a promoção de prosperidade comum;
c) integração da infraestrutura física de transportes, energia e comunicações;
d) integração cidadã, para promover maior aproximação cultural, liberdade de circulação e a construção progressiva de uma verdadeira cidadania sul-americana; e
e) integração fronteiriça, que apoie a transformação das zonas de fronteira em polos de desenvolvimento e aproximação.

É curioso notar que a América do Sul foi a última região do mundo a organizar-se politicamente em torno de um projeto comum.

Alguma razão terá conspirado para que, em duzentos anos de vida independente, somente no ano 2000 tenha ocorrido a primeira reunião de Presidentes dos países da América do Sul.

Em contraste, a União Europeia, a União Africana, o NAFTA, a ASEAN, o SICA, a CARICOM, a Liga dos Estados Árabes, a Conferência Islâmica e tantos outros agrupamentos regionais e sub-regionais são testemunho de que outras regiões lograram responder muito antes do que a América do Sul aos desafios da integração.

Que fatores terão determinado esse tardio despertar da América do Sul para a integração? Por que nossos países viveram tanto tempo praticamente de costas uns para os outros sem sentir o impulso de um projeto integrador que reunisse os doze países numa única organização?

Uma primeira explicação estará provavelmente no forte poder de imantação das relações que historicamente todos os países da região sempre mantiveram com o Norte. Esse foi até recentemente o eixo central e praticamente excludente das relações externas dos países sul-americanos.

O fato é que somente nos últimos anos os países sul-americanos conseguiram articular politicamente um conceito comum de vizinhança.

Na afirmação desse projeto não foram poucas as resistências e desconfianças.

As desconfianças iniciais prendiam-se, em alguma medida, à suposição de que o projeto de integração sul-americana ocultaria o renascimento de uma alegada pretensão hegemônica do Brasil. Prendiam-se também ao receio de que o Brasil estivesse relegando o Mercosul a um segundo plano. Por último, alguns acreditavam que a integração sul-americana levaria necessariamente, na área política e comercial, a uma progressiva absorção da Comunidade Andina pelo Mercosul.

As resistências, por sua vez, decorriam da propensão de alguns países a diferenciar-se de uma vizinhança tida como problemática e também de uma errônea percepção de que a integração sul-americana se contrapunha às alianças hemisféricas e ao propósito mais amplo de promover a integração da América Latina e do Caribe.

Hoje é possível dizer que estão plenamente vencidas aquelas desconfianças e resistências. Coexistem, no entanto – como é natural – visões

diferenciadas que marcaram as negociações do Tratado Constitutivo da UNASUL e que continuam determinando o ritmo possível do processo integrador.

De um lado, alguns países defenderam abertura imediata das atividades da UNASUL à participação mais ampla de países latino-americanos e caribenhos. De outro lado, vários países sustentavam a necessidade de um período de consolidação mais longo para a UNASUL, antes de considerar a possibilidade de incorporação de novos membros.

Para alguns as instituições da UNASUL deveriam manter-se em formato reduzido: seria necessário evitar a duplicação de esforços e as atividades da UNASUL deveriam apoiar-se exclusivamente na convergência das experiências sub-regionais existentes. Para outros, a UNASUL deveria representar um impulso superador, que absorvesse as demais experiências; defendiam nessa linha uma supranacionalidade mais forte, com a instalação de uma Secretaria-Geral, de um Parlamento e de um Tribunal sul-americano.

Alguns pretendiam que a integração sul-americana ficasse inicialmente reduzida a um conjunto de projetos nas áreas de complementação energética e infra-estrutura de transportes. Outros defendiam uma agenda mais ampla que abarcasse, além da concertação política, todo o potencial de cooperação econômica entre os países da região.

O Brasil situou-se desde o princípio a favor da integração possível e o Tratado Constitutivo da UNASUL reflete uma composição de equilíbrio entre as visões diferenciadas de seus Estados membros.

Não há outro caminho para o fortalecimento e consolidação das instituições democráticas na América do Sul que não seja o do estrito respeito às diferenças. Esse é um dos princípios centrais que norteiam o processo de integração: a busca de uma identidade política, econômica e cultural com pleno respeito à diversidade.

Fundamentos conceituais da integração

No seu discurso de posse, em janeiro de 2003, o Presidente Lula afirmou que a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social, seria a grande prioridade da política externa durante o seu Governo.

O Ministro Celso Amorim, por sua vez, acrescentou que esse objetivo deveria ser buscado não só por solidariedade, mas em função do nosso próprio interesse de desenvolvimento e bem-estar. Acrescentou também que o fortalecimento da democracia deve ser um fator de estabilidade para toda a região, juntamente com a formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e na implementação de projetos de infraestrutura.

Paz, democracia e estabilidade institucional

Sem democracia não há integração. Por sua vez, a integração é instrumento fundamental de apoio à democracia e à preservação da estabilidade institucional em todo o entorno regional.

Nenhum país pode ficar indiferente à sorte da democracia e da estabilidade social nos seus vizinhos.

O que se busca com o projeto de integração regional é desenvolver uma capacidade endógena de contribuir, através do diálogo político, para a superação de situações de conflito interno e de crises institucionais.

Busca-se também promover a solução de diferenças entre os países da região através do diálogo e concertação política regional.

Toda região tem um interesse legítimo e coletivo de buscar soluções democráticas para situações de instabilidade, e de buscar soluções pacíficas para situações de conflito interno ou entre países vizinhos.

A região que não logre desenvolver essa capacidade endógena de influência e de atuação coletiva diante de situações de risco à democracia, à paz e à estabilidade institucional tenderá a ser sempre um quintal de outras esferas.

O traço fundamental do cenário político atual na América do Sul é a existência em todos os países de Governos eleitos e legitimamente constituídos. Há, no entanto, em vários países da região, institucionalidades frágeis que carregam em si o germe da desestabilização. Persistem também, desde fora, tendências paternalistas e estigmatizadoras que muitas vezes pretendem qualificar (ou desqualificar) o grau de democracia existente em países específicos da região.

Contra esse pano de fundo, apoiar a democracia significa tecer uma rede regional de defesa dos processos democráticos na região: uma articulação coletiva de repúdio a aventuras golpistas sempre que ressurjam e de mobilização regional diante de tentativas externas de estigmatização.

A experiência do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA durante a crise institucional de 2003/2004 na Venezuela foi emblemática desse papel moderador que a vizinhança pode e deve exercer no encaminhamento de soluções democráticas e constitucionais que permitam superar situações de instabilidade interna. A ação do Grupo de Amigos foi instrumental na condução do referendo que confirmou o mandato presidencial na Venezuela.

Esse primeiro exemplo de ação coletiva em apoio da estabilidade institucional na Venezuela deu-se sob a égide da OEA e com participação também de países extrarregionais.

Nos anos seguintes amadureceria a capacidade regional de concertação política no âmbito do Mercosul e da UNASUL diante das situações de crise institucional no Equador e na Bolívia e de situação de ameaça à estabilidade democrática no Paraguai.

Até recentemente inexistia essa capacidade regional de exercer influência coletiva na busca de solução democrática para situações de conflito interno e estabilidade institucional. Por isso, até poucos anos atrás, parecia normal que, diante de ameaças a sua estabilidade interna, os países da região buscassem apoio de fora, em outros polos de influência.

Hoje, com a construção política da UNASUL, as situações de conflito e de instabilidade interna mostram maior grau de permeabilidade à participação regional na busca de soluções efetivas que privilegiem os mecanismos de diálogo e que preservem a via democrática e constitucional.

Na verdade, os países sul-americanos avançaram notavelmente na resolução de suas tensões internas pela via do diálogo e da práxis democrática.

O parêntese colombiano

A exceção notória é o conflito colombiano, que marcha na contramão da experiência política da região.

Persiste na Colômbia uma situação de enfrentamento armado que há muitas décadas não encontra paralelo na história política de qualquer outro país da região. Não seria exagero dizer que a situação anômala da Colômbia, com um amplo espaço de seu território controlado pela guerrilha associada ao narcotráfico, é certamente um dos principais focos de instabilidade política na América do Sul.

Isso porque, além de comprometer a paz e segurança interna na Colômbia, o conflito extravasa as fronteiras do país, compromete a segurança

e integridade territorial dos países vizinhos, exporta narcotráfico, alimenta a insegurança cidadã em toda a vizinhança, impõe o custo social e humano de mais de 130 mil refugiados no Equador, e mantém sob contínua tensão as relações da Colômbia com o Equador e a Venezuela.

Um dos elementos mais intrigantes na persistente crise colombiana é que a ação governamental no combate à guerrilha e ao narcotráfico se apoia fortemente em presença militar extrarregional. Ao mesmo tempo, ao contrário de outras situações de ameaça à paz e à estabilidade na região, o conflito colombiano permanece impermeável a iniciativas de envolvimento regional. Isso apesar de suas preocupantes irradiações sobre a vizinhança como um todo.

Escapa ao propósito deste artigo examinar o alcance e as implicações regionais do envolvimento militar norte-americano no conflito colombiano.

Cabe, no entanto, breve referência às recentes discussões na UNASUL sobre o acordo de cooperação militar entre a Colômbia e os EUA.

A questão das bases militares na Colômbia encontrou naturalmente na UNASUL o foro adequado de discussão regional.

Não se questiona o direito de qualquer país de prover suas necessidades internas de defesa e segurança com apoio na cooperação externa que soberanamente deseje aceitar.

É preciso reconhecer, no entanto, que a presença militar e a instalação de bases militares estrangeiras em qualquer país enseja preocupações legítimas na vizinhança, especialmente quando se tem presente as preocupantes irradiações externas da crise colombiana.

Em qualquer parte do mundo, a presença de forças militares estrangeiras é sempre fator de tensão e desentendimentos. Gera desconfianças naturais e agrega maior complexidade aos conflitos, além de muitas vezes não contribuir para sua solução, porque privilegia medidas de força e confrontação em detrimento do diálogo e concertação. Na maioria das vezes, a presença militar estrangeira gera maior instabilidade do que a que pretende sanar.

No caso específico do acordo Colômbia/EUA, o propósito declarado é prover acesso a bases militares na Colômbia para efetivos militares e contratistas norte-americanos. O equipamento utilizado e as operações contempladas se destinariam exclusivamente ao apoio logístico e de inteligência nas ações de combate a grupos ilegais armados e ao narcotráfico dentro do território colombiano. O acordo inclui cláusula preambular que assegura respeito aos princípios de soberania, não intervenção e integridade territorial dos países.

Persiste, no entanto, um enorme déficit de informação sobre os aspectos operacionais do acordo, especialmente no que se refere ao âmbito de ação, proporcionalidade dos meios, capacidade e autonomia operacional do pessoal estrangeiro empregado nas operações de inteligência e logística de combate à guerrilha e ao narcotráfico.

Acresce que os meios empregados serão equipamentos de alta sofisticação tecnológica e aeronaves de grande capacidade ofensiva, com raio de ação que permite cobrir qualquer ponto do continente sul-americano. Documentos oficiais do Departamento de Defesa dos EUA situam os investimentos norte-americanos na modernização da base de Palanquero (uma das sete instalações militares colombianas a que as aeronaves norte-americanas terão acesso privilegiado) como essenciais para o fortalecimento da capacidade operacional dos EUA na região, para a realização de operações humanitárias inclusive com alcance extrarregional, e para a defesa da democracia tendo presente as inclinações de governos anti-americanos na região.

Não fosse isso razão suficiente para fundadas suspicácias em toda região, a fase de discussão e negociação do acordo viu-se entremeada por declarações de autoridades militares norte-americanas de condenação ao que percebem como desvios antidemocráticos de governos na região e sua falta de compromisso com a luta contra o narcotráfico.

Diante das preocupações legítimas que a presença militar estrangeira suscita na região, as discussões no âmbito da UNASUL (duas reuniões de Chefes de Estado e duas reuniões de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa ocuparam-se do assunto) centraram em torno de três eixos: a) medidas de construção de confiança; b) transparência dos acordos de cooperação militar; e c) garantias.

Os esforços demonstraram uma vez mais a relevância da UNASUL como espaço político de entendimento e concertação. Ainda que as discussões sobre o tema devam prosseguir, o documento já aprovado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Defesa no mês de novembro passado (2009) estabelece uma série de medidas regionais na área de construção da confiança e determina que os acordos de cooperação militar firmados pelos países sul-americanos devem ser notificados à UNASUL e submetidos a consultas sempre que assim solicitado pelos países membros. Determina, igualmente, que esses acordos contenham obrigatoriamente cláusula que assegure o respeito aos princípios da soberania, não ingerência e integridade territorial

dos Estados. Estabelece, por último, que os países sul-americanos que firmem acordos de cooperação que envolvam a presença de pessoal e equipamento militar estrangeiro deverão prestar garantias formais aos demais membros da UNASUL de que as atividades a serem desenvolvidas sob cobertura daqueles acordos não colocarão em risco, em qualquer hipótese, a soberania e a integridade territorial dos demais.

A nova face da democracia na Bolívia

Fenômeno marcante na consolidação da democracia na América do Sul é a emergência de novos atores políticos.

Em alguns países, e especialmente no cenário andino, a emergência de novos atores políticos se traduziu na ascensão de grandes contingentes da população à condição de cidadãos.

Nesse contexto, nenhuma situação é mais reveladora e significativa do que o processo político e social na Bolívia.

Até o início do século passado, o centro das cidades bolivianas era área privativa da sociedade "criolla", espaço proibido para a circulação de quem não fosse reconhecido como branco. A servidão indígena sobreviveu nas estâncias bolivianas até a década de 50 do século passado, quando ainda era comum registrar-se a aquisição de terras com a indicação do número de famílias de índios que permaneciam agregados à propriedade.

A intensidade da revolução social e política que ocorreu na Bolívia nos últimos 60 anos não encontra paralelo fácil na história contemporânea ocidental.

Os tropeços da democracia aristocrática boliviana por vezes pareciam ocultar, ao longo desse período, a profunda transformação que se deu na base social e política do país.

Situações similares à da Bolívia terão sido, talvez, apenas a superação institucional do *Apartheid* na Africa do Sul e o reconhecimento dos direitos civis dos negros na sociedade norte-americana.

Não é por acaso que a ascensão do Presidente Evo Morales à Presidência da Bolívia é frequentemente comparada à ascensão de Nelson Mandela e de Barack Obama à Presidência de seus países.

É natural que, nessas circunstâncias, o processo político na Bolívia tenha de dar satisfação a novas necessidades econômicas e sociais. É natural que se afirmem novas reivindicações, especialmente no que se refere à soberania

do país sobre seus recursos e à necessidade de que, ao contrário do que sempre ocorreu no passado, a exploração desses recursos atenda prioritariamente às exigências de bem-estar de toda a população.

É natural, também, que essas reivindicações se traduzam na exigência de um novo pacto social e que, por isso mesmo, tenham confluído para um novo ordenamento constitucional.

É com essa nova Bolívia que todos os vizinhos deverão doravante se relacionar. Compreender a singularidade do processo político boliviano é essencial para o equilíbrio das relações entre países vizinhos que se respeitam. Na Bolívia não há espaço para um retorno à estabilidade política senhorial, aristocrática e excludente do passado. Sob esse prisma, defender e sustentar a democracia na Bolívia é defender e sustentar a legitimidade desse processo de transformação.

Os momentos de transformação são também tempos políticos de turbulência, dificuldades e tensões. Para ser influente nos momentos de dificuldade é preciso ser solidário, porque solidariedade e democracia são a base política da integração.

Brasileiros no Mundo

Embaixador Oto Agripino Maia[1]

Eu gostaria de fazer cinco observações pontuais, da forma mais concisa que as circunstâncias permitirem.

Em primeiro lugar, é alvissareiro que o tema das comunidades brasileiras no exterior venha a ser tópico de discussão e debate durante este encontro. É a IV Conferência e a primeira vez que dela participamos. Isso, inicialmente, reflete uma evolução de pensamento e um reconhecimento, por parte do próprio Ministério das Relações Exteriores, de que a questão consular, o tema da proteção dos brasileiros no exterior, adquiriu um caráter político. Esta é a primeira observação.

A segunda observação é a respeito do contexto em que operamos nesse assunto, ou seja, o ambiente institucional das migrações. Estamos tratando aqui da circulação de pessoas com ânimo de radicação em país estrangeiro, ou simplesmente de viajantes, pessoas que ingressam em países estrangeiros sem a intenção de neles residir. O comentário que se impõe é o de que aí trabalhamos num espaço de tênue regulamentação, de quase vácuo normativo. Sabemos que, no pós-guerra, quando as potências vencedoras se reuniram nas grandes conferências incumbidas de remodelar a ordem mundial, alcançaram conclusões importantes sobre circulação de mercadorias,

[1] Embaixador da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior.

circulação de fluxos financeiros, e até mesmo sobre a segurança da comunidade internacional. Mas não formaram consensos sobre a questão do trânsito internacional de pessoas.

A migração ficou, desde então, como a face esquecida da globalização.

Isso provavelmente reflete uma dificuldade, inerente às sociedades humanas, de tratar do tema do cruzamento de fronteiras por indivíduos pertencentes a diferentes etnias e nacionalidades. A conclusão preliminar é então esta: quem lida com migração, lida com um campo das relações internacionais que não tem adequada cobertura normativa. Existe nesse terreno um déficit de direito internacional. Gera-se a partir daí o paradoxo de ter um país, por um lado, portas onde bater e regras universalmente aceitas a invocar quando considera que suas exportações - por exemplo - de algodão estão sendo tratadas de forma inadequada num mercado estrangeiro, e de, por outro lado, enfrentar grandes dificuldades para fundamentar juridicamente uma reclamação sobre a inadmissão de um seu nacional no território de outro país.

A terceira observação é uma pergunta. Por que nos interessam essas questões? Afinal o Brasil é um país de imigração. Quase todos nós somos filhos ou descendentes de imigrantes. Isso faz parte da nossa formação histórica. Temos nessa área uma política de acolhimento generoso, e não haveria porque nos aprofundarmos nas políticas praticadas em outras regiões. Nos interessamos atualmente por essas questões, na verdade, porque o Brasil vem descobrindo, de 20 anos para cá, que se tornou, também, um país de emigração. Nos demos conta de que temos hoje um contingente significativo de brasileiros fora de casa. Brasileiros que tomaram o rumo do exterior estimulados pelas facilidades de informação e transporte da globalização, muitos deles tangidos pela crise econômica dos anos 80, e atraídos todos pela perspectiva de melhores dias em terra estrangeira.

Estimamos hoje que três milhões de compatriotas vivem em outros países. A primeira característica dessa diáspora é sua dispersão em escala quase universal: há contingentes de brasileiros na América do Norte, na Europa, na Ásia e, em menor número, na Oceania. Essa presença é reduzida apenas na África, continente de origem dos ancestrais de tantos brasileiros. Outra característica da expatriação brasileira é seu incipiente nível de regularização migratória: mais da metade dela é formada por imigrantes sem autorização legal de residência e trabalho. Uma vez que são irregulares, não fazem eles parte das estatísticas oficiais, de modo que não sabemos exatamente quantos

são, onde estão e o que fazem. Temos que estimar, em bases aproximativas, seu número e localização.

Trabalhando com base na mencionada cifra hipotética de 3 milhões, estimamos que 1 milhão e 300 mil brasileiros estejam radicados nos Estados Unidos, e 800 mil na Europa. Os mais de 300 mil que viviam no Japão foram reduzidos pela crise econômica, e o retorno dela decorrente, a pouco mais de 260 mil. Na América do Sul serão em torno de 300 mil. Entre os países fronteiriços, a comunidade mais numerosa e visível é aquela localizada no Paraguai. Era comum ouvir-se referências a números muito altos para os "brasiguaios", com avaliações que iam até 500 mil. Hoje, dados do censo paraguaio nos permitem orçar esse contingente de forma mais realística em torno de 150 mil pessoas.

A quarta observação é sobre a questão da politização da ação consular. O que significa isso? A politização, aí, consiste na transferência do nível consular "*stricto sensu*", para o político-diplomático, do tratamento de situações a envolverem nacionais no exterior. Isso ocorre quando um incidente, por sua gravidade, ganha nível simbólico e, por sua repercussão negativa, contamina a agenda política do relacionamento bilateral. Dificuldades a afetarem nacionais no exterior têm o condão de sensibilizar de maneira especial, a opinião pública do país de origem. Isso não é válido apenas para o Brasil, é válido para praticamente todos os países. Em visita recente à sala de situação do Departamento de Estado, em Washington, formada por diversos ambientes repletos de equipamento de alta tecnologia e funcionários atentos a se revezarem vinte e quatro horas por dia, pudemos constatar que o foco prioritário do acompanhamento ali realizado é a segurança dos cidadãos norte-americanos no exterior, os vinte milhões de americanos que, em média, em qualquer dia do ano, estão fora do país. Essa pareceu-nos uma evidência eloquente de que a questão consular reveste-se, na maior potência do globo, de relevância inquestionavelmente política.

A "politização do consular" acentuou-se no Brasil em função dos números alcançados pela presença de emigrantes em várias partes do mundo, e de situações de vulnerabilidade por eles vividas em vários países, especialmente em países fronteiriços. A criação da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, a SGEB, no Itamaraty, no início de 2007, por proposta do Ministro Celso Amorim ao Presidente da República, foi uma indicação importante dessa nova sensibilidade política. Sua instituição tinha sido

recomendada em 2006 pelo Legislativo, no relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre Emigração Ilegal.

As primeiras iniciativas tomadas pela SGEB, num reconhecimento da premência política da situação dos brasileiros na Bolívia e Paraguai, foram a abertura de negociações com os governos daqueles dois países. Entendimentos em nível diplomático foram iniciados, no quadro de grupos de trabalho sobre questões migratórias e questões fundiárias. Ao cabo de três anos e várias rodadas negociadoras, podemos dizer que esses entendimentos produziram resultados significativos. No caso do Paraguai, a entrada em vigor do Acordo de Residência do MERCOSUL está possibilitando, enfim, a regularização dos "brasiguaios" e sua desejada integração ao país onde vivem e trabalham. Esse é um avanço a ser comemorado, numa questão que a muitos pareceu, durante muito tempo, intratável. No caso da Bolívia, o dilema dos brasileiros desalojados na província do Pando pelo governo Morales, por força do dispositivo constitucional que proíbe a presença de estrangeiros na faixa de fronteira, está sendo equacionado mediante o oferecimento a esses compatriotas da opção por continuarem na própria Bolívia, em projeto agrícola financiado pelo Brasil, ou retornarem ao seu país para o reassentamento em glebas oferecidas pelo INCRA, no Acre, através do programa federal de reforma agrária.

Outra situação delicada é a dos garimpeiros brasileiros na Guiana Francesa, Suriname e Guiana. Irregulares, praticando uma atividade muitas vezes clandestina e submetidos a condições de trabalho muitas vezes desumanas, esses brasileiros são mal vistos, sendo objeto de operações regulares de apreensão e deportação. A dificuldade, aí, é levar a assistência a pessoas de nível educacional muito rudimentar, habituadas à vida numa clandestinidade que oferece promessas de lucro rápido, e dispersas geograficamente em áreas de circulação difícil, por vezes impossível. A opção do Itamaraty tem sido de procurar a aproximação em nível político com as autoridades daqueles países, com o objetivo de estabelecer mecanismos bilaterais de cooperação capazes de discutir o problema em toda sua extensão, com franqueza, e, por outro lado, buscar também o contato direto com os compatriotas ali radicados.

Mais recentemente fomos confrontados com um novo tipo de problema a exigir reação no nível político: as dificuldades enfrentadas por viajantes brasileiros ao desembarcarem em aeroportos europeus. Como sabemos, os portadores de passaportes brasileiros não necessitam pedir vistos antes de

viajar para países da União Européia: a autorização é dada na chegada. Ou não dada. Os controles imigratórios nos aeroportos europeus ficaram mais rigorosos desde os atentados terroristas de Nova York, Londres e Madri, e se acentuaram mais ainda com a crise econômica de 2008 e o desemprego dela resultante: os viajantes procedentes de certos países passaram a ser vistos ou como potenciais ameaças à segurança pública ou como imigrantes intencionais, e assim triados com severidade acrescida nos pontos de entrada.

Um incidente envolvendo três jovens brasileiros, todos inadmitidos no aeroporto de Madri, detidos e submetidos a tratamento inadequado, desencadeou uma forte reação na opinião pública brasileira e transformou-se rapidamente em crise política, ameaçando contaminar as relações com a Espanha. O Itamaraty enviou a Madri uma delegação para discutir o problema, e o acordo então alcançado naquela capital passou a oferecer o modelo para entendimentos do mesmo tipo com outros países. O "modelo espanhol" consiste num mecanismo de consultas consulares periódicas combinado com a criação de linha de comunicação rápida ("hotline") entre os consulados e as autoridades de fiscalização imigratória dos dois lados, e cooperação técnica entre essas mesmas equipes policiais. Entendimentos em linhas semelhantes foram a seguir subscritos com o Reino Unido, Portugal e França, sempre com o objetivo de melhorar as comunicações entre as autoridades consulares e as polícias de imigração e evitar a repetição de incidentes semelhantes ao de Madri em 2008.

Outra frente de ação diplomática na área consular que não pode ser esquecida é a da participação em foros de discussão sobre as migrações internacionais. Embora, como já referi anteriormente, não se tenha chegado até os dias de hoje a um entendimento global sobre migrações semelhante aos existentes sobre comércio e finanças, persistem as tentativas de aproximar as posições de países emissores e receptores de imigrantes. A iniciativa em curso mais importante nesse terreno é o chamado Fórum de Bruxelas, e nele as delegações brasileiras têm reafirmado nossa posição histórica, que é a de considerar o conceito de migração internacional como ligado de forma indissociável à proteção dos direitos humanos e ao conceito de desenvolvimento econômico. Essa posição tem sido vocalizada também em foros regionais e sub-regionais, onde tem também o Brasil condenado as políticas européias de restrição à imigração.

São, portanto, duas frentes em que o Brasil atua nesse terreno: a multilateral, animado pela esperança de que, pelo trabalho diplomático

persistente, poderá a comunidade internacional chegar a um consenso capaz de estender aos migrantes as garantias básicas da cidadania, a começar pela regularização migratória e pelos direitos trabalhistas, e o bilateral, em que, mediante a negociação com governos hospedeiros, procura estender aos seus nacionais assistência em situações de risco.

A quinta observação diz respeito ao próprio relacionamento com as comunidades brasileiras no exterior. Não poderia a ação política da área consular deixar de chegar ao diálogo com aqueles que são o próprio objeto do seu mandato institucional. Tal diálogo vinha sendo praticado de maneira episódica no passado recente, em encontros com lideranças locais de comunidades brasileiras em diferentes países, em torno de agendas naturalmente limitadas. Materializando um projeto convergente do Itamaraty e das comunidades, realizou-se então no Rio de Janeiro, neste mesmo Palácio Itamaraty, em julho de 2008, a conferência Brasileiros no Mundo. Presidido pelo Ministro das Relações Exteriores, esse evento reuniu pela primeira vez membros da diáspora brasileira em todos os continentes, representantes do mais alto nível dos poderes Legislativo e Judiciário, além de altos funcionários do Executivo e acadêmicos com reconhecida especialização no assunto. Após dois dias de intenso debate, a conferência produziu dois resultados importantes: uma ata consolidada de reivindicações das comunidades e um conselho provisório de doze representantes. A segunda conferência Brasileiros no Mundo, que teve lugar em 2009, iniciou o processo de prestação de contas pelo Governo Federal das reivindicações contidas na ata de 2008, e transformou o conselho provisório de representantes em colegiado permanente, a ser eleito pelo sufrágio direto. Conta hoje, portanto, o país com um instrumento de interlocução entre seus compatriotas no exterior e o Governo, em pleno processo de institucionalização que deverá aprofundar-se com o tempo e a experiência.

A sexta e última observação que gostaria de fazer é a seguinte: não poderá a assistência aos brasileiros no exterior dada pelo Itamaraty avançar em todas essas frentes que acabei de mencionar se não se desincumbir a contento, em primeiro lugar, daquelas tarefas básicas de atendimento que são solicitadas diariamente por uma média de 17 mil pessoas nas quase duzentas repartições que integram a rede diplomática e consular brasileira. Com o objetivo de aperfeiçoar esse atendimento, e começando pela revisão dos métodos de trabalho, lançou a SGEB em 2008 o projeto "Repensar o Consular", que consultou todos os postos da rede no exterior e produziu, ao cabo de quase

dois anos de elaboração e reflexão, um Plano Diretor Consular. Muitas das 203 ações inventariadas nesse Plano Diretor estão sendo executadas, entre elas a da Ouvidoria Consular, que já se encontra em pleno funcionamento.

O complemento natural da revisão dos métodos de trabalho está sendo a modernização tecnológica: depois de dois anos de trabalho conjunto com o SERPRO, foi lançado e encontra-se em fase final de implantação em todos os postos do Serviço Exterior Brasileiro o Sistema Consular Integrado. Já podemos falar, finalmente, da universalização do passaporte biométrico no Brasil, na automatização e uniformização de documentos notariais, na centralização das informações sobre documentos de viagem e vistos, tudo isso com a ajuda da mais moderna tecnologia de informação. Já podemos dizer que o serviço consular brasileiro deixou para trás a era do carimbo e da estampilha.

O Embaixador Eduardo Gradilone, que falará também sobre as atividades em curso e projetadas da SGEB, poderá transmitir-lhes, com grande conhecimento de causa, o que pensa o Itamaraty sobre o assunto e o que cogita fazer no futuro. Muito obrigado.

A ação do Itamaraty em apoio às comunidades brasileiras no exterior. As Conferências "Brasileiros no Mundo"

Embaixador Eduardo Gradilone*

Em dezembro de 2006 foi criada no Itamaraty a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB[1]. A medida teve por objetivo melhor instrumentar a diplomacia brasileira para a prestação de apoio a uma diáspora cada vez mais numerosa, diversificada e globalizada, num quadro mundial caracterizado pela inexistência – ou pelo menos incipiência - de um direito internacional das migrações.

2. A criação da SGEB atendeu também a uma recomendação do Poder Legislativo, que no relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Emigração, aprovado em 12 de julho de 2006[2], sugeriu a instituição de uma unidade governamental de alto nível para se ocupar especificamente dos brasileiros no exterior. Esse relatório, por sua qualidade e temática, tem sido um dos mais importantes referenciais para a atuação do Itamaraty nessa área.

3. Os trabalhos da CPMI se concentraram em três comunidades nacionais importantes e ao mesmo tempo representativas de situações diferentes de brasileiros no exterior. Em primeiro lugar a dos EUA, a mais numerosa (cerca de 1,3 milhão)[3], que põe em evidência a principal característica e o maior

---

[*] Embaixador e Diretor do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior do MRE (DCB).
[1] Decreto nº 5.979 de 6 de dezembro de 2006.
[2] http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf.
[3] Documento "Brasileiros no Mundo - Estimativas", www.brasileirosnomundo.mre.gov.br.

problema dos nossos brasileiros expatriados: a irregularidade migratória. Em segundo a do Japão (cerca de 270 mil), a mais peculiar, única que foge à regra geral da irregularidade migratória graças aos vistos de trabalho assegurados aos brasileiros com descendência nipônica e seus dependentes, mas que como nenhuma outra coloca de forma tão clara o problema da identidade, da educação e da adaptação dos nossos co-nacionais no exterior.

4. Finalmente examinou a CPMI a comunidade brasileira no Paraguai (aproximadamente 150 mil, segundo estimativas mais atuais e realistas), que além do problema da indocumentação levanta muitas das questões geralmente ligadas à presença humana brasileira em países fronteiriços, tais como problemas fundiários, ambientais e de prostituição, além às vezes de eventual temor de sociedades e autoridades locais com a ocupação brasileira de espaços e empregos, receio às vezes agravado por ressentimentos históricos ou conjunturais.

5. Durante os trabalhos da CPMI ocorreram episódios de grande repercussão envolvendo brasileiros no exterior, como o assassinato de Jean Charles de Menezes

6. Em Londres em 2005, resultante de operação antiterrorista britânica equivocada, e a evacuação de milhares de brasileiros do Líbano em 2006, devido aos confrontos armados ocorridos nesse país. A "crise dos inadmitidos" com a Espanha ocorreu mais tarde, em 2008, mas datam de bem antes as dificuldades de circulação de viajantes brasileiros em países desenvolvidos, por causas variadas que incluem a associação – infelizmente comprovada pelos números - entre brasileiros e irregularidade migratória, que induz a posturas preventivas em aeroportos de ingresso em outros países.

7. As situações indicadas mostram a importância que passaram a ter para a área consular, nos últimos anos, três assuntos interligados que anteriormente preocupavam menos o Governo brasileiro, seja porque os problemas a eles ligados não haviam assumido a dimensão atual, seja porque era menor o número de co-nacionais por eles afetados: migrações, circulação de pessoas e apoio à diáspora.

8. Tais problemas são bem diferentes dos que predominavam no tempo em que o Barão do Rio Branco atuava como Cônsul do Brasil em Liverpool, quando a rotina em grande parte era constituída de despachos aduaneiros, legalização de faturas comerciais e processamento de documentação marítima. Também são diferentes das atividades tradicionais desenvolvidas no dia a dia de qualquer consulado, como as de concessão de passaportes, emissão de

vistos, prática de atos notariais e processamento de registros civis. Hoje as atividades de apoio e assistência a brasileiros no exterior, seja a eles individualmente, seja como coletividades, ganharam especial importância por suas implicações humanitárias, por sua visibilidade pública e por sua sensibilidade política.

9. No caso das comunidades, embora se possa fazer paralelos com a atenção dedicada por Rio Branco aos brasileiros que à sua época se encontravam em nossa circunvizinhança geográfica, dado fundamental que utilizou em negociações sobre fronteiras que determinaram nossa atual configuração territorial, a situação mudou muito desde meados da década de oitenta, quando o número de brasileiros egressos do país passou a superar o de retornados e o Brasil transformou-se também em um país de emigração, hoje com cerca de três milhões de expatriados por todas as regiões do mundo. Houve assim uma mudança de escala e abrangência do desafio ligado à defesa da nossa diáspora, sobretudo por seu crescimento num contexto adverso, marcado pelo paradoxo da existência de uma ampla regulamentação internacional relacionada a fluxos financeiros e de produtos, enquanto são raras as normas sobe circulação de pessoas.

10. Independentemente de ações específicas adotadas conforme a situação e necessidades dos nossos nacionais no exterior – tais como negociações diretas de governo a governo ou através de grupos de trabalho consulares, migratórios e fundiários; programas de regularização documental; consulados itinerantes especializados; campanhas de informação consular e outras – um conjunto de princípios e estratégias mais gerais norteia o apoio governamental a brasileiros que viajam ao exterior ou lá se radicam, seja no caso das comunidades mais próximas do Brasil ou mais carentes como as dos brasileiros no Paraguai, Bolívia e Guianas, seja se trate dos "decasséguis" no Japão ou das grandes concentrações de brasileiros nos EUA e na Europa, cujas sociedades – alarmadas com terrorismo, crimes transnacionais e desemprego – têm dado respaldo a um progressivo enrijecimento dos controles migratórios e de circulação de pessoas.

11. Basilar entre tais diretrizes é a necessidade de combater o que já se definiu com a expressão "criminalização de temas", que no plano migratório compreende a tendência a criminalizar a migração, enfocá-la a partir de uma perspectiva negativa, discuti-la ao lado de questões ligadas à criminalidade, promover foros em que tais assuntos sejam debatidos juntos, e assim passar a responsabilidade do tema migratório para instâncias sem a mesma

sensibilidade e preocupação política das Chancelarias, afastando os diplomatas das discussões sobre migração e ofuscando seus aspectos positivos como instrumento de intercâmbio de pessoas, idéias, conhecimento e cultura.

12. A criminalização de temas tende a levar a uma igualmente perigosa "tecnologização" das soluções migratórias, que se reflete na adoção de controles cada vez mais técnicos, biométricos e insensíveis ao componente humano que é essencial e dever orientar qualquer política ou medida ligada ao fenômeno migratório. Nesse caso cumpre à diplomacia gestionar para que tais controles sejam adequadamente orientados, em particular ao combate da criminalidade, e não ao fluxo de migrantes e viajantes.

13. A adoção de perspectiva policial no trato da circulação de pessoas traz o risco de provocar situações como a da crise dos inadmitidos brasileiros na Espanha, em que tecnicismo e rigores burocráticos acabaram levando à maior crise da história do relacionamento daquele país com o Brasil, transbordando do plano consular-migratório para o político, assim como aconteceu anos atrás com o agravamento da questão dos dentistas brasileiros impedidos de exercer sua profissão em Portugal, outra crise que não foi contida na esfera consular e que por considerável tempo abalou as relações do Brasil com sua ex-metrópole.

14. O Itamaraty tem a preocupação permanente de dissociar migração e criminalidade porque considera que tais assuntos devem ser abordados em seus foros próprios e porque julga que o tratamento a traficantes, recrutadores e outros criminosos deve ser diferente do dispensado a pessoas apenas indocumentadas que não cometeram crimes. Embora se estime que entre 50 e 70% dos brasileiros no exterior esteja em situação migratória irregular, a imensa maioria busca ganhar a vida com trabalho e não mediante atividades ilícitas. Além de equivocada e reducionista, a equiparação entre irregularidade e ilegalidade coloca na vala comum pessoas com propósitos de vida completamente diferentes, prejudicando ademais o conceito positivo de que geralmente desfrutam os brasileiros no exterior por sua simpatia, alegria e dedicação ao trabalho, trunfo social e diplomático de que dispomos e que nos cabe e interessa preservar.

15. Basicamente, dez premissas orientam a ação da diplomacia brasileira em relação ao trinômio migrações, circulação de pessoas e diáspora[4]:

[4] Tais premissas foram expostas no Foro Regional sobre Repatriação, Migração e Direitos Humanos – América Latina Frente à Conjuntura Atual, realizado em Assunção, Paraguai, nos dias 19 e 20 de maio de 2009.

• Em primeiro lugar, o entendimento de que a migração deve deixar de constituir a face esquecida de globalização. A circulação de pessoas no mundo deve receber pelo menos a mesma atenção que a de mercadorias e dinheiro, com organismos adequados de regulamentação, solução de controvérsias, promoção de direitos e reparação de injustiças.

• Em segundo, a convição de que o poder soberano dos Estados não está acima dos direitos inalienáveis do ser humano, de sua dignidade, de sua integridade, do seu direito a ser tratado com respeito e sem discriminações em qualquer circunstância, esteja ou não documentado segundo as normas do país onde se encontre.

• Terceiro, o respeito ao livre arbítrio das pessoas de ir e vir segundo o próprio desejo e avaliação de conseqüências, sem estímulo governamental à emigração ou ao retorno de brasileiros; devem portanto ser condenados os controles migratórios estrangeiros que os impeçam de exercer tal liberdade com base em presunção não devidamente justificada de que possam eventualmente vir a ficar em situação migratória irregular no país receptor.

• Quarto, o repúdio a qualquer ingerência externa em controles prévios no Brasil de documentação de brasileiros que viajam ao exterior, admitida no entanto ampla cooperação e medidas de divulgação voltadas a esclarecer quanto a requisitos de entrada em outros países, desestimular a migração irregular e combater a migração ilegal.

• Quinto, a já mencionada preocupação com a associação indevida entre indocumentados e criminosos, inclusive porque acaba estimulando a clandestinidade e criando solidariedades entre ambos, agravando ao invés de atenuar as dificuldades para o combate aos crimes vinculados à migração.

• Sexto, o entendimento de que a colaboração policial e migratória entre os países pode contribuir para a dissociação entre migração e criminalidade, na medida em que propicie refinamento dos controles relacionados com prevenção e combate a crimes, direcionando-os aos seus autores e não a viajantes de boa fé.

• Sétimo, a certeza de que é necessário estimular e não dificultar a regularização migratória, eliminando entraves burocráticos para isso, criando incentivos à migração regular, e não à irregular, e valorizando as comunidades estrangeiras radicadas em qualquer país. Tais premissas estiveram subjacentes à legislação que promoveu a última anistia migratória no Brasil[5].

[5] Lei 11.961/2009, Decreto 6.893/2009 e Portaria MJ 2.231/2009.

• Oitavo, o entendimento de que a regularização migratória e a eliminação de entraves à circulação de pessoas, atendidas preocupações razoáveis com segurança e prevenção da criminalidade, é um dos principais instrumentos da integração regional e portanto dever ser prioridade no Mercosul e na Unasul.

• Nono, a lembrança de que há uma dívida ou uma compensação migratória que os países desenvolvidos devem aos países latino-americanos que absorveram durante séculos grandes contingentes de estrangeiros, sobretudo da Europa, mas não apenas desse continente, como no caso do Brasil, onde a comunidade Nikkei, por exemplo, é a maior do mundo fora do Japão.

• Décimo, o empenho na aplicação e promoção de tais princípios nas instâncias apropriadas, inclusive foros multilaterais, em ação concertada com outros órgãos governamentais e coordenação com seus principais destinatários, que são as comunidades brasileiras no exterior, através dos seus representantes.

16. Para efeito dessa última e catalisadora diretriz é fundamental o papel das conferências "Brasileiros no Mundo", organizadas pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior em parceria com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) do Itamaraty. Delas participam autoridades e representantes dos Três Poderes da República, especialistas em migração e diásporas, órgãos da mídia e vários segmentos da sociedade civil brasileira, sobretudo centenas de lideranças comunitárias no exterior, com as quais o Governo brasileiro abriu uma nova forma de interlocução.

17. Esse novo tipo de diálogo vem se realizando através de dois instrumentos principais: uma Ata de Reivindicações contendo as principais demandas e aspirações dessa comunidade, sujeita a acompanhamento permanente e revisão periódica, e um Conselho de Representantes incumbido de zelar por sua implementação e atuar como interlocutor do Itamaraty. A Ata orienta a formulação de políticas públicas em benefício da nossa diáspora e a prestação de contas dos diversos Ministérios e órgãos públicos com atribuições na área externa. O Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE), como sucessor do Conselho Provisório de Representantes que funcionou entre a primeira conferência em 2008 e a segunda em 2009, atuará como porta-voz e mandatário dos nossos nacionais no exterior, assegurando a efetividade e a legitimidade dessa interlocução.

18. O CRBE, conforme solicitação dos representantes da diáspora brasileira, deverá ser institucionalizado por ato presidencial com a composição

de dezesseis membros titulares e dezesseis suplentes eleitos democraticamente por brasileiros no exterior, quatro por cada uma das seguintes regiões geográficas do mundo: a) América do Sul e Central; b) América do Norte e Caribe; c) Europa; e d) Ásia-África-Oriente Médio-Oceania. Sua contribuição, de caráter voluntário, gratuito e consultivo, será fundamental para o aprimoramento da sintonia entre os planos do Governo e os legítimos interesses dos nossos compatriotas radicados no exterior.

19. Cabe ressaltar que as conferências "Brasileiros no Mundo" recolhem a experiência de países com grandes diásporas e longa tradição de interlocução com seus expatriados, como Portugal, Espanha, França e México, países com os quais o Brasil mantém mecanismos de consultas e cooperação nessa área, inclusive operacional no caso mexicano. Levam em conta também o sistema de conferências nacionais coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, – com a qual o MRE mantém estreita articulação – embora devam ter presente a realidade do exterior, a ainda relativamente baixa organização dos brasileiros que vivem fora do Brasil, os limites de ação sob soberanias nacionais de outros países e demais condicionantes ao transplante para o contexto externo de formas de articulação social admissíveis em território brasileiro.

20. A Ata de Reivindicações e o Conselho de Representantes são dois pilares do sistema de conferências "Brasileiros no Mundo". Tais conferências galvanizam aspirações de brasileiros de todo mundo e resgatam contribuições valiosas resultantes de encontros históricos por eles promovidos na última década, como os de Lisboa de 2002, Boston de 2004, Bruxelas de 2007 – que criou uma Rede de Brasileiros no Exterior – e Barcelona de 2009. As sessões das conferências têm gerado não apenas um revigorado debate sobre o tema que lhes dá a denominação, como levado à produção de um amplo acervo de informações e projetos que trazem benefícios efetivos aos nossos expatriados.

21.O Portal das Comunidades Brasileiras no Exterior do MRE (www.brasileirosnomundo.mre.gov.br), por exemplo, reúne farto material sobre a diáspora brasileira e dá total transparência à articulação mantida pelo Itamaraty com seus representantes. Contém diretórios de associações de brasileiros no exterior e de organizações que podem lhes prestar apoio – entidades que podem ser muito úteis para complementar essa atribuição das Embaixadas e Consulados -, mapeamentos de veículos da mídia brasileira no exterior e bibliografia

de obras sobre a nossa diáspora, além de todos os documentos e vídeos relacionados com as conferências "Brasileiros no Mundo". O endereço eletrônico brasileirosnomundo@itamaraty.gov.br, por sua vez, abre canal para que a sociedade brasileira participe de forma permanente do novo tipo de diálogo aberto pelo Itamaraty com os brasileiros que vivem fora do país.

22. Tanto esse diálogo como o processo de elaboração de políticas públicas em benefício desses concidadãos deverão ser amplamente reforçados com a promulgação do Decreto que institucionalizará não apenas o Conselho de Representantes como o próprio sistema de conferências "Brasileiros no Mundo" e seus dois mecanismos básicos (Conselho e Ata de Reivindicações), inserindo-o no quadro mais amplo de uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior[6], entendida como dimensão mais ampla da política consular.

23. O Decreto deverá confirmar os seguintes princípios, diretrizes e metas dessa política:

a) pleno direito de locomoção dos brasileiros, respeitadas as normas legais e regulamentares cabíveis;

b) adequada informação sobre requisitos de entrada e permanência em outros países;

c) aumento da interação entre as representações diplomáticas e consulares do Brasil no exterior e os brasileiros que vivem fora do país;

d) promoção do autodesenvolvimento e de melhores condições de vida aos brasileiros que vivem no exterior, inclusive mediante a prestação de serviços consulares de segunda geração em termos de educação, saúde, trabalho, previdência social, cultura e outros aspectos, bem como de terceira geração quando envolverem negociações de governo a governo em prol da diáspora brasileira;

e) defesa, apoio, maior conhecimento e valorização das comunidades brasileiras no exterior, de forma a enaltecer sua colaboração positiva para os países receptores;

f) inserção harmoniosa na sociedade local, com simultânea preservação da identidade brasileira e dos vínculos com o Brasil;

---

[6] Uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, Eduardo Gradilone, in "I Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior – Brasileiros no Mundo", FUNAG, MRE, 2009, pg 47.

g) aproveitamento das comunidades brasileiras no exterior, inclusive de diásporas específicas – científica, cultural, jurídica, política, esportiva etc – para a promoção do Brasil, de sua cultura e dos produtos do país no exterior;

h) atuação diplomática de âmbitos bilateral e multilateral em defesa dos legítimos direitos dos emigrados brasileiros, com base no direito internacional;

i) articulação da política para as comunidades com políticas emigratórias e imigratórias que venham a ser desenvolvidas pelo Governo brasileiro; e

j) ação governamental integrada, sob coordenação do Ministério das Relações Exteriores.

24. Como estratégias e medidas destinadas à implementação da política governamental para os brasileiros no exterior, o Decreto confirmará as seguintes que já estão em pleno curso:

a) informatização consular, mediante integração em rede dos serviços consulares e utilização de tecnologias modernas para a sua prestação, bem como para o aperfeiçoamento dos meios utilizados pelo Itamaraty para veicular informações ao público e interagir com cidadãos brasileiros no exterior, inclusive mediante portais na Internet;

b) reforma consular, por meio de Plano Diretor de Reforma Consular[7] destinado a aprimorar o atendimento ao público[8], agilizar a prestação de serviços consulares clássicos e permitir ampliação da atividade consular a outros patamares, em benefício das comunidades de brasileiros que vivem no exterior; e

c) realização de conferências periódicas destinadas a instrumentar a interação entre o Governo e a diáspora brasileira, bem como permitir a discussão de projetos em seu benefício.

25. O Decreto permitirá melhor desempenho do Itamaraty num contexto de crescente politização e visibilidade pública das questões consulares, causadas pelo aumento das dimensões da nossa diáspora e de suas necessidades; pela contaminação da temática migratória por preocupações com terrorismo, segurança e desemprego; pela frequente necessidade de negociações políticas de governo a governo em apoio a comunidades nacionais

[7] O Plano Diretor, com cerca de 200 ações a serem implementadas a partir de 2010, é resultado do mais abrangente exercício de reflexão realizado pelo Itamaraty sobre o serviço consular brasileiro; teve início em 2007 e envolveu todas as unidades consulares do MRE.

[8] Em 2009 entrou em funcionamento no MRE a Ouvidoria Consular, que processa críticas, elogios e outros tipos de comentários sobre os serviços consulares prestados pelo Itamaraty, no Brasil e no exterior.

ou brasileiros no exterior em dificuldades; pela multiplicação de casos de grande impacto mediático; e, de uma forma muito especial, pelo novo tipo de interação com nossos expatriados estabelecido pelas conferências "Brasileiros no Mundo", que terá como marco inédito a eleição em 2010 do primeiro conselho permanente dos seus representantes, em sufrágio para cuja preparação o Itamaraty contará com a colaboração do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) de Brasília.

26. O Decreto será o coroamento da política governamental para os brasileiros no exterior. Com sua promulgação estará sendo dado cumprimento, muito além do prometido, aos compromissos assumidos pelo Presidente Lula em 2002, quando, ainda candidato, divulgou a "Carta aos brasileiros que vivem longe de casa", em que apresentou seus planos de governo nessa área e ressaltou a atenção que daria aos três milhões de brasileiros que projetam em outros países a nossa imagem, divulgam a nossa cultura, promovem os nossos produtos e contribuem para o desenvolvimento do Brasil, tanto com a remessa anual de cerca de sete bilhões de dólares em divisas, seja trazendo no retorno os conhecimentos e a experiência que acumularam no exterior.

Importância política dos brasileiros no mundo

Prof. Williams Gonçalves*

A título de introdução, parece bem oportuno lembrar as considerações de Afonso Arinos em *Evolução da Crise Brasileira* (1965, p. 205), a propósito do fenômeno da imigração e seu impacto nas relações exteriores. Segundo Arinos, onde quer que ocorra, a imigração sempre condiciona o comportamento dos governos, uma vez que forma uma ponte cultural que une os povos. Independentemente do maior ou menor ativismo político-cultural dos imigrantes, os formuladores e executores de política externa não podem ignorar sua existência, quando se trata de relações bilaterais. Quanto mais numeroso, organizado e sintonizado politicamente com o país de origem, tanto maior será a influência do contingente de imigrantes nessas relações.

Para comprovar essa idéia basta evocar a história brasileira. País que recebeu grandes contingentes de imigrantes que se acrescentaram à base demográfica constituída no período colonial, o Brasil vinculou-se culturalmente com diversos povos. A significativa presença de imigrantes provenientes de Portugal, da Itália, da Alemanha, do Japão, da Espanha, da Síria e do Líbano e de outros países, em menor número, ao mesmo tempo em que enriqueceu

* Doutor em Sociologia; Prof. de Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ; Colaborador Permanente de Centro de Estudos de Política e Estratégia da Escola de Guerra Naval-EGN.

a cultura brasileira com a contribuição de cada um desses grupos, passou a ser importante fator no relacionamento político do Brasil com esses países.

Na década de 1930, quando a crise geral do liberalismo abriu as portas para a formação dos regimes fascistas na Itália e na Alemanha, o governo de Vargas deu-se conta que as áreas de concentração de colonos alemães, italianos e japoneses no território nacional estavam sendo alvo de políticas específicas de seus respectivos governos, com vistas a fazer desses colonos agentes políticos de seus interesses. Daí a necessidade sentida pelo governo brasileiro de lançar mão de medidas enérgicas para integrar mais efetivamente os colonos desses dois países à sociedade, uma vez que ao se manterem em pontos afastados do território, cultivando seu idioma e seus demais valores culturais isoladamente, tornaram-se vulneráveis a pressões políticas dos países de origem. A falta de iniciativas para inserir os imigrantes no tecido social brasileiro havia dado margem a que os governos desses países continuassem a dispensar-lhes o tratamento de cidadãos, exigindo-lhes lealdade e afinação com sua orientação ideológica. A crise internacional e a acentuação das divergências entre as posições brasileiras e as desses países revelaram ao governo Vargas a enorme importância política das colônias de imigrantes.

Pelo fato de terem sido alvo das mesmas restrições que a Constituição de 1934 impôs a todos imigrantes, tanto no ingresso no Brasil, mediante o estabelecimento de cotas, quanto no exercício de diversas atividades no mercado de trabalho, por meio de condicionamentos e proibições pura e simples, os portugueses iniciaram vigoroso movimento com vistas obter atenuações e isenções na aplicação das leis. Para enfrentar a situação adversa que começou a se formar quando dos primeiros sinais de crise, em 1931 realizou-se o I Congresso dos Portugueses do Brasil. Nesse mesmo ano criou-se a Federação das Associações Portuguesas, que passou a coordenar ampla rede de casas regionais portuguesas em todo o Brasil, cuja finalidade inicial era elevar o moral do imigrante, passando, a seguir à promulgação da Constituição, a atuar politicamente junto aos parlamentares e à opinião pública brasileiros.

O caso português parece especialmente interessante, porque quando Antonio de Oliveira Salazar assumiu a chefia do governo de Portugal considerou a questão da emigração como coisa que não merecia sua atenção. Em função de sua formação ideológica nacionalista exacerbada, Salazar julgava os emigrantes traidores da pátria. Reputava-os como indivíduos de caráter fraco, que se recusavam a enfrentar os obstáculos que se ofereciam

àqueles que se empenhavam em regenerar o país. Entendia que o Estado não devia se ocupar, portanto, com todos os portugueses que não hesitavam em abandonar tudo em troca de melhores condições de vida em outras partes do mundo. Consequentemente, todo o processo de emigração caiu nas mãos das redes privadas, que se aproveitavam da ignorância e da ingenuidade de muitos que desejavam emigrar, para cometer toda sorte de abusos e se apropriar ilicitamente de seus recursos (GONÇALVES, 2003, p.154).

Ao se dar conta que a indiferença do Estado para com a situação dos emigrantes não os desestimulava a sair do país, uma vez que a vontade de emigrar era determinada pela estrutura fundiária do país, principalmente da região norte, ao mesmo tempo que a obstinação dos emigrantes e a falta de escrúpulos dos operadores de redes provocavam desolação nas famílias, o governo decidiu eliminar o problema assumindo o controle do processo de emigração. Na realidade, transformou o processo num lucrativo negócio de Estado. Por meio do pagamento de taxas e do controle das remessas dos emigrantes para as famílias pelo sistema bancário oficial, e impondo a proibição da emigração sem documento que assegurasse posto de trabalho no país de destino, para evitar a despesa com o retorno dos mal sucedidos, os órgãos do Estado passaram a controlar e a disciplinar a emigração que não haviam conseguido evitar.

A combinação do domínio dos mecanismos de emigração para o Brasil com a mobilização desencadeada pelos imigrantes portugueses para escaparem dos rigores impostos pela Constituição de 1934 e pelos subseqüentes decretos que a ela se acrescentaram transformou a colônia de imigrantes portugueses num eficiente grupo de pressão política a serviço dos interesses nacionais portugueses. Por interpretar que o controle do Estado sobre o processo de emigração revelava interesse e preocupação com a felicidade de todos, os imigrantes cultivaram forte lealdade ao governo de Salazar, sendo capaz de bloquear toda crítica dirigida aos aspectos autoritários e antidemocráticos de seu governo, seja da parte de portugueses ou mesmo da parte de brasileiros.

A forte influência exercida sobre a colônia de imigrantes mediante a manipulação dos mecanismos legais de emigração fizeram da colônia portuguesa no Brasil formidável instrumento político. Ao longo dos anos 1950, sobretudo, quando foi assinado o Tratado de Amizade e Consulta, por meio do qual a diplomacia brasileira comprometeu-se com a defesa do colonialismo português na Ásia e na África, a colônia portuguesa no Rio de Janeiro, então

capital da República, funcionou como eficiente linha auxiliar da diplomacia portuguesa, acionando todas as instituições culturais como utensílios a serviço dos interesses de seu Estado. Jornais, programas de rádio, bibliotecas, centros culturais, casas regionais de convivência, tudo foi usado como meios de cooptação das elites brasileiras para a defesa das posições sustentadas por Portugal no meio internacional.

O caso português, pelas evidentes particularidades, constitui forma extremada de uso político da colônia de emigrantes com finalidades políticas. Itália, Alemanha e Japão, embora tenham formado expressivas colônias de emigrantes no Brasil e tentado fazer uso político desses emigrantes, o fato é que jamais poderiam aspirar a exercer influência ao nível que Portugal veio a alcançar nos anos 1950.

I

Até a década de 1980 o Brasil foi país de imigração. O movimento de chegada de imigrantes de diversas nacionalidades teve início na segunda década do século XIX, seguindo-se à chegada da Corte e à independência do país. Desde então o movimento só fez crescer, intensificando-se no período de final desse século e início do século XX. A crise de reestruturação do sistema capitalista de produção iniciada em 1873, marcando a passagem do capitalismo de livre concorrência para o capitalismo oligopolista, atingindo mais duramente as áreas agrícolas da Europa, criou enorme excedente de mão de obra que não alimentava mais esperanças em sua pátria. Grande parte desse excedente buscou na emigração para as Américas a solução para seus problemas. Se, de um lado, sentiam descrença em relação ao futuro em seus países de origem, de outro lado, os imigrantes nutriam o sentimento de que no Brasil iriam se reerguer e realizar seus sonhos. Simultaneamente, a abolição do trabalho escravo no Brasil e a necessidade de mais mão-de-obra para a lavoura fizeram do país destino de elevado número desses europeus e japoneses que se empenhavam em iniciar nova etapa de suas vidas. Grosso modo, este movimento manteve-se expressivo até finais dos anos cinquenta, havendo declinado apenas nos anos trinta, em virtude das restrições à imigração impostas em todo mundo, como parte das políticas econômicas protecionistas adotadas para fazer frente à crise geral.

A situação inverteu-se, no entanto, em meados da década de 1980. Desde então o Brasil tornou-se também país de emigração. A mudança

que a partir daí se verificou, manifestou-se como evidente sintoma da crise que teve início logo nos primeiros anos daquela década. Depois de um ciclo de expansão na década de 1970, quando a economia brasileira cresceu apresentando índices elevadíssimos, a economia brasileira caiu na estagnação, disso decorrendo elevados índices de inflação, grande desemprego e redução do poder de consumo da população em geral. Não obstante as mudanças políticas ocorridas na segunda metade da década de 1980, marcadas pelo término do ciclo militar, pela reunião da assembléia constituinte e pela redemocratização do país, a crise econômica persistiu nos anos 1990 e ultrapassou o limite do século XX, chegando até a metade da primeira década do século XXI, quando só então arrefeceu e a economia finalmente voltou a crescer.

A emigração brasileira não tem destino único. Embora haja alguns países de preferência, os emigrantes acham-se espalhados em grande número de países. Essa é uma característica decorrente do processo de imigração. Como o processo imigratório foi formado por indivíduos das mais diversas nacionalidades, aqueles que saem do Brasil dirigem-se não apenas àqueles países que, por sua riqueza e pela maior publicidade de suas condições gerais, parecem oferecer oportunidades mais promissoras, mas também se dirigem em grande número à terra de seus ancestrais. Nos países de origem de pais e avós os emigrantes perseguem suas origens, ou mais simplesmente pretendem se beneficiar do direito da dupla cidadania. Em virtude da multiplicidade de destinos dos emigrantes brasileiros, decorrente das características da formação demográfica do país, os brasileiros já são considerados "migrantes globais", típicos produtos da era da globalização na dimensão dos deslocamentos populacionais internacionais.

Como se disse antes, esse movimento de "retorno dos descendentes" se aplica aos daqueles que formaram colônias no século XIX. Ele não se aplica, em grande medida, aos descendentes de portugueses, embora tenha havido expressivo número de brasileiros buscando melhor sorte em Portugal. E não se aplica, muito menos ainda, aos descendentes de africanos, que emigram também para todas as partes do mundo, mas quase nunca para a África. No caso de Portugal, deve-se sempre levar em conta a facilidade do idioma. Esse fator que determinou a vinda de grande quantidade de imigrantes portugueses para o Brasil, é o mesmo que determina a ida de brasileiros para Portugal, ao qual se acrescenta, evidentemente, às condições econômicas por que atravessavam os dois países.

Além dessa emigração de indivíduos de origem urbana, que se dirigem para centros urbanos de outros países, há a emigração daqueles que, na verdade, não tem muita consciência da realidade da emigração e não estão preocupados em ir ao encontro das origens, mas, pura e simplesmente, vão aproximando-se das fronteiras com os países vizinhos e transpondo-as, sempre em busca de melhores condições de vida.

Segundo dados de 2007, são mais de 3 milhões os brasileiros que vivem no exterior. Quase metade desses emigrantes está concentrada nos Estados Unidos (1.245.000). Os demais maiores contingentes encontram-se, por ordem de grandeza, na Europa (909.000), na América do Sul (534.000) e no Japão (329.000). Estima-se que 54% do total, cerca de 1.675.000 estão em situação irregular, desprovidos da documentação necessária (MAIA, 2009, P.33).

Em virtude da falta de tradição, somente há pouco se tomou o fenômeno da emigração como objeto de estudo sistemático. Apesar de ainda não se poder contar com estudos mais específicos, é possível apresentar algumas observações, além daquelas mais gerais feitas acima, que permitem formar um quadro mais esclarecedor da emigração brasileira.

A primeira observação, e também a mais óbvia, diz respeito à maior concentração de emigrantes nos Estados Unidos. Entre todas as alternativas que se oferecem àqueles que decidem sair do país, os Estados Unidos é o lugar que mais atrai os brasileiros. Por ser considerado o país que mais oportunidades econômicas oferece aos estrangeiros, para lá se dirigem emigrantes de todas as partes do Brasil e com os perfis os mais diferentes. Lá estão concentrados tanto brasileiros de baixo grau de instrução quanto muitos detentores de diplomas universitários. De acordo com estudo realizado em meados nos anos noventa, 50% dos entrevistados haviam freqüentado curso superior e 31% deles haviam concluído a graduação (SILVA, 2005, p.127).

Além desses que vão para os Estados Unidos em busca do padrão de vida que não conseguiram obter no Brasil, há ainda o caso de muitos que para lá se dirigiram com a finalidade de estudar, principalmente aqueles que foram se pós-graduar e se especializar, e decidiram não retornar. Essa decisão geralmente é tomada devido à falta de perspectivas de emprego da especialidade adquirida tanto no mercado de trabalho como na pesquisa científica e universitária, configurando o fenômeno que se convencionou denominar de “fuga de cérebros”.

Na Europa os emigrantes brasileiros estão espalhados em todos os países. As maiores concentrações verificam-se na Alemanha, em Portugal e na Inglaterra. Como acontece nos Estados Unidos, há emigrantes com todos os perfis. Porém, é possível distinguir algumas razões que levam a essa escolha. No caso da Alemanha, as relações econômicas e a dupla cidadania têm grande peso. Devido aos elevados investimentos alemães no Brasil e à conseqüente presença de empresas alemães na economia, existe grande trânsito de executivos e trabalhadores que tentam a sorte naquele país. Ao lado dessa motivação, figura também aquela relativa ao estudo. E por fim, mas nem por isso menos importante, a expressiva presença de mulheres que casaram com alemães e tomaram a decisão de viver naquele país.

No que diz respeito à emigração para a Inglaterra, segundo todos os estudos (SILVA, 2005, p. 135) é determinada pela vontade de obter o domínio do idioma inglês, formar uma poupança e continuar experimentando outros lugares para se estabelecer. A escolha pela sociedade inglesa é determinada, em grande medida, pelo seu grau de abertura e de tolerância para com os estrangeiros.

A emigração para o Japão, por sua vez, apresenta características muito claramente identificadas. A quase totalidade dos emigrantes enquadra-se no caso que denominamos de "retorno dos descendentes". Isto é, o grande contingente de brasileiros que se dirigem ao Japão são filhos e netos de japoneses. Em busca de melhores condições econômicas e realizando o circuito sentimental de viver na terra de seus ancestrais, esses brasileiros submetem-se às duríssimas condições que o Estado e a sociedade japoneses lhes reservam, alimentando a expectativa de amealharem dinheiro suficiente para retornarem e se estabilizarem economicamente.

As características da emigração brasileira para países da América do Sul são completamente diferentes das da emigração para todas as demais regiões do mundo. A característica fundamental a destacar é o universo sócio-econômico daqueles que se transferem para qualquer dos dez países vizinhos. Compõem esse contingente uma massa heteróclita de trabalhadores sem qualificação, trabalhadores rurais, proprietários de terra, criadores de gado, garimpeiros, madeireiros, comerciantes, pequenos e grandes empresários (SILVA, 2005, p.129).

Grande parte dessa massa desloca-se para os países da vizinhança sem proceder a qualquer espécie de formalidade. Beneficiam-se, por assim dizer, da porosidade das fronteiras. A falta de controle por parte das autoridades

dos países limítrofes e das do próprio Brasil sobre fronteiras escassamente povoadas funcionam como estímulo para lento e massivo movimento de transposição e fixação dos brasileiros nesses países, bem como de movimento em sentido contrário, é bem verdade. Entre todos, o caso do Paraguai é o mais conhecido. A ultrapassagem da fronteira feita pelos brasileiros gerou, inclusive, um tipo social novo que é o chamado "brasilguaio", pequenos proprietários brasileiros que perderam sua posição no mercado para as grandes propriedades mecanizadas dedicadas ao plantio da soja e do trigo e se instalaram no Paraguai em busca de sobrevivência como produtores rurais. O baixo preço da terra no Paraguai permite não apenas a fixação dos com pouco capital, mas também dos grandes proprietários, que se aproveitam do baixo custo da terra e da carga tributária do Paraguai, bem inferior a do Brasil.

À semelhança do que ocorre com os brasileiros estabelecidos em Portugal, o emigrante fixado na América do Sul não enfrentam o problema da barreira lingüística. Pelo fato de o meio social em que se inscrevem não lhes exigir correção no uso do idioma, uma vez que os nacionais com os quais interagem tampouco se expressam corretamente em sua própria língua, os brasileiros têm criado um idioma de fronteira, comumente conhecido como "portunhol". O problema do qual, porém, não lhes é possível escapar, é a hostilidade dos nacionais que sofrem a concorrência dos imigrantes brasileiros em suas atividades econômicas.

II

O estrangeiro não é o inimigo. O estrangeiro é também o amigo. Mas, como sublinha Duroselle (DUROSELLE, 2000, p. 50), ele é sempre vulnerável. Vulnerável porque é diferente. Não inteiramente diferente. Mas algo diferente. A diferença aparece na religião que professa, na língua que fala, na raça a que pertence. Muitas vezes, a diferença é vista como irrelevante ou inofensiva. Mas, em muitas outras vezes, a diferença torna-se pretexto para a discriminação e a hostilidade.

O movimento é ininterrupto e é bem conhecido. Quando a economia está em crescimento e mão de obra se torna escassa, o imigrante é não apenas bem vindo, como chega mesmo a ser atraído e convidado. Quando a economia entra em crise e a taxa de desemprego se eleva, gerando grande competição no mercado de trabalho, o imigrante é mal visto, porque se apropria do posto

de trabalho que devia ser do nacional. Em tais situações de crise, não raro formam-se grupos políticos que responsabilizam o imigrante pela crise e passam a exigir de seu governo a adoção de medidas severas para proteger os nacionais de um lado e para impedir a concorrência do trabalho do imigrante, de outro.

Os movimentos migratórios são incessantes, sendo registrados em todos os momentos da história e em todas as regiões do globo. A falta de alternativas econômicas no lugar de origem, determinada pelas mais diversas razões, aliada ao sonho de compartilhar a abundância existente em outras partes, estimula os indivíduos a emigrar, não obstante todas as adversidades e sofrimentos decorrentes desse deslocamento. Ademais, é comum que os primeiros emigrantes, que puderam desfrutar de situação econômica e social favorável, sirvam de exemplo e estímulo para outros tentarem a mesma sorte, bem como é comum que os primeiros e bem sucedidos emigrantes formem redes de auxílio e proteção aos novos emigrantes, obtendo, em muitos casos, benefício pecuniário com a prestação desse serviço. Não é incomum também que muitos emigrantes explorem o trabalho de seus compatriotas, valendo-se da falta de documentação adequada, que os coloca em situação de ilegalidade e, conseqüentemente, vulneráveis em face das autoridades locais.

O processo da globalização econômica, que se intensificou a partir da última década do século XX, veio, por assim dizer, incrementar ainda mais esses movimentos. A suspensão dos controles que limitavam a mobilidade do capital, possibilitando sua transferência física com incrível rapidez, sempre perseguindo a redução dos custos de produção, tem criado grande instabilidade econômica e social, muitas vezes reduzindo áreas prósperas a decadentes, disso resultando a formação de grandes contingentes de indivíduos desempregados e sem perspectiva de obter novo emprego. Por outro lado, as fortes interações transnacionais, proporcionadas pela redução dos custos dos transportes, que torna as viagens mais curtas e seguras, bem como pelo avanço, também a custo baixo, das tecnologias da comunicação, que possibilitam o acesso a imagens e à comunicação propriamente dita em tempo real, facilitaram consideravelmente as viagens e a busca de melhores condições de vida em países distantes, onde hábitos e costumes são bem diferentes. Os jovens, naturalmente sempre mais atentos e receptivos às novidades tecnológicas, são os mais sensíveis às supostas vantagens da emigração, mesmo que em condições ilegais.

Em consequência desse aumento dos movimentos migratórios, determinados pelos desequilíbrios provocados pela globalização econômica, observa-se, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, resistência maior à chegada de imigrantes, assim como crescimento do número de problemas sociais envolvendo imigrantes. Para o direito internacional, em virtude da gravidade e da urgência, a imigração consiste na "fronteira dos direitos humanos no século XXI" (SCHWARZ, 2009, pg. 1). Isto é, a imigração desafia a capacidade de se compatibilizar o discurso dos direitos humanos com sua prática, nessas áreas mais desenvolvidas do mundo que comandam o processo de globalização. Pois como enfatiza Schwarz, as autoridades desses países são pródigas em proferir discursos em favor dos direitos humanos e em apontar mazelas verificadas nas outras regiões do mundo que carecem de rápida solução. Todavia, no que se relaciona à imigração, sua prática é em todo contrária ao discurso, porque ela é formada por rígidas medidas de restrição e de discriminação, em que se dá preferência ao controle das fronteiras em detrimento de políticas de inclusão social. Mesmo naqueles países que, no passado, funcionaram como verdadeiras usinas de emigrantes, distribuindo seus nacionais pelo novo mundo, as autoridades, com aquiescência geral, não se acanham em baixar medidas draconianas contra a imigração, dando toda razão àqueles críticos da globalização que afirmam ser esse processo de mão única, uma vez que garante passagem apenas ao capital e jamais ao trabalho.

Os brasileiros não estão imunes a todo esse processo, como, aliás, os números acima citados revelam com certa eloqüência. Nem tampouco estão imunes às manifestações de intolerância da parte das autoridades dos outros países. Vez por outra chegam notícias de brasileiros que sofreram maus tratos da parte das autoridades de imigração tanto na Europa como nos Estados Unidos.

Os que acompanham a situação dos emigrantes brasileiros tendem a concordar, contudo, que os brasileiros, por conseguirem adaptar-se com certa facilidade às mais diversas condições sociais, sofrem menos rejeição que os demais de outras nacionalidades. O que explica essa singularidade, segundo Gradilone (GRADILONE, 2009, p. 49), é o fato de os brasileiros não integrarem comunidades mais abrangentes e procurarem, em caso de necessidade, se relacionar diretamente com as autoridades do país por meio de suas associações, sem ocupar as autoridades consulares brasileiras. Além dessa característica de comportamento, prevalece a explicação cultural, ou

seja, pelo fato de a sociedade brasileira ser historicamente formada por imigrantes de todas as partes do mundo, reflete-se no brasileiro a capacidade de relacionar-se com traços culturais os mais diferentes. E, por fim, outra característica importante dos brasileiros no exterior é manter vínculos fortes com o Brasil, por meio de ações recreativas e culturais, que alimentam o sentimento de que sua situação de emigrante é provisória e que, portanto, o objetivo é voltar para o país.

III

Como se pode depreender desta breve análise da emigração do atual mundo globalizado, a emigração é fenômeno que se dá em todas as regiões do mundo, mas que tem maior incidência, naturalmente, sobre as sociedades da periferia do capitalismo. É das áreas periféricas, que sofrem muito mais com os efeitos perversos da mobilidade do capital, que surgem as grandes massas de emigrantes.

O Brasil, invertendo características históricas, converteu-se de país de imigração em país de emigração. O desejável é que a disposição do brasileiro de ir para o exterior não fosse determinada por necessidades econômicas, pelo fato de o desenvolvimento econômico-social de o Brasil viabilizar vida confortável para todos os brasileiros. Não se deve esquecer, porém, como bem observa Gradilone (GRADILONE, 2009, p. 60), que "o direito de ir e vir é uma das mais importantes conquistas da humanidade, e é consagrado internacionalmente", o que significa que não é direito do Estado tentar impedir ou mesmo dissuadir as pessoas de emigrarem, mas é dever desse mesmo Estado augurar seu retorno e zelar para que seus direitos sejam respeitados onde quer que estejam.

De acordo com o mesmo Gradilone, o Brasil tornou-se um "global trader", posteriormente um "global player" e, agora, o brasileiro tornou-se um "migrante global". A emigração é, portanto, uma realidade com a qual as autoridades brasileiras voltadas para o relacionamento com o exterior têm que lidar.

De modo geral, como abordado na introdução deste texto, há duas maneiras de o Estado lidar com o emigrante. Uma, é simplesmente ignorar sua existência, limitando-se a prestar os serviços consulares básicos, como é, aliás, de sua obrigação. Outra maneira é aproximar-se das comunidades de brasileiros no exterior, oferecendo não apenas os serviços consulares

oficiais, mas procurando interagir de modo a criar condições para que os brasileiros mantenham-se vinculados ao Brasil e ao mesmo tempo possam realizar seus objetivos de levar vida melhor no exterior.

Essa nova realidade de país que apresenta o "migrante global" conjuga-se com a realidade do "global player", ou seja, do país que se projeta como interlocutor indispensável no processo decisório internacional. As conhecidas desigualdades da sociedade brasileira, não impedem que o país seja cada vez mais considerado ator relevante na constelação de poder mundial. Os importantes atributos que o país ostenta em diversas dimensões das relações internacionais, como no do meio ambiente, na da energia, na da liderança regional e do grande potencial de seu mercado interno fazem com que os desequilíbrios existentes não se constituam em óbices definitivos a uma mais incisiva participação na vida política internacional, da mesma forma como acontece com outros países do mundo em desenvolvimento, especialmente China e Índia.

Da decisão de limitar-se às obrigações consulares, a princípio não resulta nenhum prejuízo significativo para o país. Os prejuízos recairão sobre os emigrantes, que se sentirão inseguros e desprotegidos, expostos, muitas vezes, ao tratamento discriminatório que, a despeito de toda retórica sobre direitos humanos, é cada vez mais corrente no mundo desenvolvido.

Da decisão de elaborar políticas específicas, com a finalidade de proteger cada vez mais e melhor os emigrantes, como, aliás, tem sido a prática do M.R.E., podem advir importantes benefícios para o país. Uma comunidade de emigrantes orgulhosa de sua origem e vinculada não só pelo sentimento, mas também por laços institucionais ao Brasil, pode tornar-se instrumento de defesa dos interesses do país e de promoção de sua boa imagem no exterior.

Para concluir, recordando as palavras iniciais de Afonso Arinos, as comunidades de imigrantes criam pontes culturais entre os dois países, e uma política externa de projeção dos interesses nacionais brasileiros em todas as partes do mundo deve, necessariamente, cultivar esses laços, transformando o que teria sido inicialmente um fator de fragilidade em fator de poder e de prestígio.

Bibliografias

GONÇALVES, Williams da Silva. O Realismo da Fraternidade: Brasil-Portugal. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa, 2003.

GRADILONE, Eduardo. Uma Política Governamental para as Comunidades Brasileiras no Exterior, in: Brasileiros no Mundo – I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior. Brasília, Funag, 2009.

MAIA, Oto Agripino. Brasileiros no mundo: o ambiente mundial das migrações e a ação governamental brasileira de assistência a seus nacionais no exterior, in: Brasileiros no Mundo – I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior. Op. cit.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. Imigração: A fronteira dos direitos humanos no século XXI, in: REID Revista Eletrônica Internacional Direito e Cidadania. http://www.iedc.org.br/REID/print.php?CONT=00000131

SILVA, Dinair Andrade da. O Brasil nas migrações internacionais, in: SARAIVA, José Flávio Sombra, CERVO, Amado Luiz (Orgs.). O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil. Brasília, IBRI, 2005.

A Crise Financeira Internacional como Oportunidade para a Reforma da Arquitetura Financeira Internacional

Luis Antonio Balduino

Introdução

A atual crise econômica global constitui fenômeno complexo, cuja compreensão exata poderá levar vários anos. A própria evolução da crise ainda não está de todo clara. Não sabemos se, de fato, o pior já passou e os sinais de estabilização dos mercados financeiros, recuperação dos preços dos ativos e retomada incipiente da atividade econômica nos Estados Unidos e na Europa se consolidarão nos próximos meses ou se, ao contrário, nos encontramos em meio a uma calmaria temporária que dará lugar a novas rodadas de deslocamentos no sistema financeiro e na economia real. Ainda persiste alto grau de incerteza sobre a real saúde das instituições financeiras europeias e norte-americanas, sobre a capacidade de os pacotes de estímulos fiscais adotados induzirem um ciclo sustentável de atividade econômica capaz de reverter o aumento do desemprego e sobre a reversão efetiva dos grandes desequilíbrios macroeconômicos globais.

Diante dessas incertezas, é difícil emitir juízos definitivos sobre qual será o novo mundo que nascerá da atual crise econômica, e qual o papel exato do Brasil, como será a atuação de nossa diplomacia econômica diante dos diferentes cenários possíveis de rearranjos dos pesos relativos dos países avançados e emergentes no sistema internacional e como evoluirá nossa agenda de interesses.

Feita essa qualificação de cautela, é possível afirmar que, a despeito de seus altos custos econômicos, que em 2009 poderão chegar a 4% do PIB no Brasil em termos de crescimento que deixou de se materializar, a crise vem-se afigurando também como uma importante oportunidade para que os países emergentes ampliem sua participação nos mecanismos de decisão econômicos globais e promovam uma reforma da arquitetura financeira internacional.

A Crise como Oportunidade para a Política Externa

A crise humilhou os Estados Unidos e de certa forma também os demais países desenvolvidos e os deixou em posição fragilizada. Esses países viram-se forçados a reconhecer que sua legislação financeira era incrivelmente falha, que seus mecanismos de supervisão bancária, pouco eficientes e suas agências reguladoras inoperantes. Isso dói tanto mais quanto os sistemas financeiros dos EUA e Reino Unido, as duas grandes economias mais atingidas, eram considerados os mais sólidos, sofisticados e eficientes do mundo. Também tiveram de reconhecer que a superação da crise não será possível sem a cooperação das economias emergentes. Essas últimas vêm aproveitando a situação para exigir modificações nos mecanismos decisórios internacionais. O principal instrumento utilizado até o presente têm sido as cúpulas de chefes de estado e governo do G-20 realizadas em Washington (novembro de 2008), Londres (abril de 2009) e Pittsburgh (setembro de 2009).

O G-20 foi criado como foro de ministros de finanças e presidentes de bancos centrais por iniciativa dos Estados Unidos e com o aval dos demais membros do G-7 ao final dos anos 90 na esteira das crises cambiais e de balanço de pagamentos do México (1994) da Ásia (1997) e da Rússia (1998). Havia a percepção de que os chamados países emergentes[1] se integravam cada vez mais à economia mundial e eram considerados instáveis, como demonstravam as crises dos anos 90[2], passando a representar um risco sistêmico com potencial crescente de causar danos à estabilidade econômica dos países avançados. O objetivo do G-7 era estabelecer um diálogo permanente com os países emergentes para lhes dar lições sobre as "boas

[1] A expressão surgiu no setor financeiro e denota aqueles países em desenvolvimento e as economias em transição (ex-socialistas) capazes de emitir títulos da dívida soberana nos mercados internacionais.

[2] Àquelas três crises somaram também a brasileira (1999) e argentina (2001).

práticas" financeiras e macroeconômicas em vigor nos países avançados. Além dos membros do G-7 e da presidência da União Europeia, foram convidados a integrar o grupo África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, China, Coreia da Sul, Índia, Indonésia, México, Rússia e Turquia. Os países desenvolvidos eram considerados maduros e estáveis e presumia-se que as crises financeiras só podiam originar-se nas economias emergentes.

Paralelamente, o G-7 criou o Foro de Estabilidade Financeira (FSF na sigla inglesa) composto apenas por países desenvolvidos com importantes centros financeiros no qual se discutiram padrões e normas para fortalecer os sistemas financeiros. Ademais do G-7, integraram o FSF Austrália, Holanda, Suíça, além de Cingapura e Hong Kong, convidados por serem importantes praças financeiras[3]. É interessante notar que os países do G-7 tinham três assentos cada, nos quais eram representados seus bancos centrais, ministérios de finanças e comissões de valores mobiliários. Os demais países contavam com apenas um assento.

O Foro de Estabilidade Financeira foi mais uma instância que se somou a outras existentes e das quais também só participavam países desenvolvidos, notadamente o Comitê de Basileia sobre Supervisão Bancária, o Comitê Técnico da Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO) e o Conselho Internacional de Padrões de Contabilidade (IASB). Esses grupos definiam padrões e normas para o funcionamento dos mercados financeiros e a supervisão das atividades bancárias às quais os países emergentes e em desenvolvimento eram instados a aderir.

Passadas as crises financeiras dos anos 90 e início da década atual, a economia mundial entrou em fase de crescimento por vários anos, com uma aparente sustentabilidade e estabilidade. O G-20 continuou a se reunir em nível de ministros de finanças e presidentes de bancos centrais, mas sua agenda passou a tratar de temas mais rotineiros. Quando surgiu a crise hipotecária nos Estados Unidos e os mercados financeiros internacionais começaram a se deteriorar rapidamente a partir do final de 2007, o G-20 parecia um grupo à busca de um enredo que justificasse sua existência.

No segundo semestre de 2008, a sucessão de eventos que culminaram na falência do banco de investimentos Lehman Brothers em 15 de setembro

[3] Além dos países, também participavam do FSF várias organizações internacionais ou regionais, como o FMI, Banco Mundial, BIS, OCDE, o Banco Central Europeu, entre outras.

levou os mercados interbancários a uma quase completa paralisia em decorrência da total falta de confiança que os bancos passaram a ter uns com relação aos outros. O risco de um colapso completo do sistema financeiro nos EUA e na Europa com consequências imprevisíveis parece ter causado um sentimento de quase desespero nos Governos norte-americano e de alguns países europeus. Nos dias 11 e 12 de outubro estavam previstas as reuniões anuais do FMI e Banco Mundial. Conforme a tradição daquele grupo, os ministros de finanças do G-7 se reuniriam no dia 10, véspera do encontro do Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI, e emitiriam um comunicado conjunto.

Em 2008, o Brasil ocupava a presidência do G-20, que se concluiria com uma reunião regular de ministros de finanças e presidentes de bancos centrais em São Paulo em 8 e 9 de novembro. No dia 9 de outubro, porém, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos solicitou ao Brasil que organizasse, em Washington, à margem dos eventos do FMI e Banco Mundial, uma reunião de emergência de ministros de finanças do G-20, havendo considerado que o tradicional comunicado do G-7 provavelmente seria insuficiente para acalmar o nervosismo dos mercados. O encontro solicitado ocorreu na noite do dia 11 de outubro. Duas horas antes, a Casa Branca comunicou à delegação brasileira que o Presidente Bush compareceria. Sua intenção parecia ser sobretudo demonstrar aos mercados que os Estados Unidos não estavam sós. O Ministro da Fazenda do Brasil presidiu a reunião, que terminou com um comunicado emitido pelo G-20. No documento, os ministros expressaram, entre outras coisas, sua decisão de aprofundar a cooperação para superar a crise, aperfeiçoar a regulação financeira e o compromisso de que as ações individuais não deveriam ser tomadas em detrimento de outros países ou do sistema como um todo.

Os presidentes Nicholas Sarkozy, na qualidade de presidente de turno da União Europeia, e Manuel Durão Barroso, da Comissão Europeia, realizaram viagem de emergência a Washington em 18 de outubro para convencer o Governo Bush a convocar uma reunião de emergência de chefes de estado e governo do G-7 e alguns países emergentes importantes para discutir uma ação conjunta para enfrentar a crise financeira[4]. Paralelamente, o Presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick, passou a referir-se

[4] Sarkozy não chegou a propor um formato específico, mas parecia inclinado por grupo formado pelo G-7 e cinco ou seis países emergentes mais importantes.

publicamente ao esgotamento do G-7 e a propor sua substituição por um grupo maior com a participação de países emergentes importantes[5]. Após alguma deliberação, os EUA optaram por convidar os chefes de estado e governo dos países membros do G-20 para a Cúpula sobre os Mercados Financeiros e a Economia Mundial, que ocorreu em 15 de novembro em Washington. A opção pelo G-20 foi justificada por ser um grupo já existente, o que evitaria o desgaste político de selecionar países, e com canais de comunicação bem estabelecidos entre os ministérios de finanças e bancos centrais.

A Cúpula do G-20 realizada em Washington trouxe quatro decisões importantes: a ampliação das ações de política fiscal e monetária para frear a deterioração do quadro econômico; a definição de princípios, junto com um plano de ação, para a reforma da regulação dos mercados financeiros; o compromisso com uma economia aberta para evitar a repetição da experiência dos anos 30[6]; e a reforma da arquitetura financeira internacional, abrindo espaço para maior participação dos países emergentes nos mecanismos de tomada de decisão. Quanto a este último ponto, houve o compromisso para uma reforma abrangente das instituições de Bretton Woods de forma a refletirem a evolução dos pesos relativos dos países na economia internacional e reconhecimento de que os países emergentes e em desenvolvimento deveriam ter maior voz e representação. O FMI havia aprovado uma transferência de quotas em abril de 2008 e nova revisão estava prevista para 2013.

A Declaração também afirmou que o Foro de Estabilidade Financeira deveria urgentemente abrir-se à participação dos países emergentes e que os demais foros definidores de padrões financeiros deveriam rever sua composição. O ingresso em agrupamentos informais como o FSF e o Comitê de Basileia e a redistribuição do poder de voto no FMI e Banco Mundial foram demandas dos países emergentes. A crise resultou no enfraquecimento relativo dos países desenvolvidos e permitiu a aceleração de um processo que provavelmente ocorreria de toda maneira, mas levaria mais tempo.

Nos meses que se seguiram, apesar de certa resistência, o FSF foi ampliado para incluir todos os países emergentes do G-20, além da Espanha

[5] Zoellick sugeriu a criação de um "steering committee" formado pelo G-7, Brasil, China, Índia, Rússia, Arábia Saudita, México e África do Sul.

[6] Embora a maioria dos países do G-20 tenha adotado alguma medida restritiva ao comércio após a cúpula de Washington, as mesmas foram consideradas pela OMC como protecionismo de baixa intensidade.

e da Comissão Europeia; o Comitê de Basileia passou a incluir os países emergentes do G-20 e Austrália; Brasil, China e Índia passaram a integrar o Comitê Técnico da IOSCO e um brasileiro foi eleito pela primeira vez para o Conselho do IASB[7].

A Cúpula do G-20 realizada em Londres em abril de 2009 ocorreu em um momento em que, apesar das injeções maciças de capital nos bancos pelos governos norte-americano e europeus e dos pacotes de estímulo fiscal sem precedentes, a confiança dos mercados continuava a deteriorar-se. Assim, um dos objetivos centrais da reunião era reverter as expectativas pessimistas demonstrando que os governos continuariam com as medidas de estímulo pelo tempo que seria necessário e evitariam a falência de instituições financeiras de importância sistêmica. Além disso, a fim de aumentar a liquidez internacional e possibilitar a ajuda a países emergentes em dificuldades, os líderes do G-20 anunciaram a triplicação dos recursos do FMI para US$ 750 bilhões[8], a emissão de Direitos Especiais de Saque pelo Fundo em US$ 250 bilhões, a mobilização de US$ 250 bilhões para o financiamento ao comércio e a instrução de que os bancos multilaterais de desenvolvimento deveriam ampliar seus empréstimos em US$ 100 bilhões. Em matéria de reforma da arquitetura financeira internacional, o FSF foi transformado em Conselho de Estabilidade Financeira, com maior grau de institucionalização, e definiram-se os prazos para a transferência de poder de voto no Banco Mundial (abril de 2010) e FMI (janeiro de 2011).

A reunião de Pittsburgh, realizada em setembro de 2009, marcou importante inflexão, pois as discussões deixaram de focar apenas a administração da crise e passaram a tratar também do período pós-crise. Foi lançado o Marco para o Desenvolvimento Robusto, Sustentável e Equilibrado, um mecanismo de "peer review" entre os países do G-20 para assegurar que as estratégias de crescimento de cada um sejam consistentes entre si e não provoquem desequilíbrios na economia mundial. Aprofundou-se a reforma das instituições de Bretton Woods com a decisão de que a transferência do poder de voto em favor das economias dinâmicas sub-representadas seja de pelo menos 5% no FMI e pelo menos 3% no Banco Mundial. A decisão mais

[7] Amaro Gomes, até então chefe do Departamento de Normas do Banco Central.
[8] Os recursos do Fundo aumentariam em US$ 500 bilhões. Os BRICs se comprometeram a aportar US$ 80 bilhões, sendo US$ 50 bilhões por parte da China. Brasil, Índia e Rússia prometeram US$ 10 bilhões cada.

importante, porém, foi a consolidação do G-20 em nível de chefes de estado e governo, em substituição ao G-8, e sua designação como principal foro para a cooperação econômica internacional[9] entre seus membros.

O G-20 de líderes cria uma nova instância permanente de atuação internacional para a diplomacia econômica brasileira, a qual demandará capacidade de articulação de posições no plano interno e flexibilidade de articulações no plano externo. O G-20 possibilitará a continuidade das reformas da arquitetura financeira internacional e a ampliação da participação dos países emergentes nas decisões importantes sobre os destinos da economia mundial. Ao mesmo tempo, abre a possibilidade para o tratamento de novos desafios, notadamente o crescente papel da China.

Desafios

No artigo "*Reverse Linkages: The Growing Importance of Developing Countries*" S. Ghosh, já em 1996, chamava a atenção para as evidências de que a relação tradicional em que os países em desenvolvimento eram altamente dependentes dos países desenvolvidos vinha-se modificando. A participação dos países em desenvolvimento na produção, comércio e fluxos de capitais estava aumentando, e essa tendência iria acelerar-se cada vez mais. Como resultante desse novo quadro, estavam surgindo os "vínculos invertidos", os quais traduziam o impacto crescente dos países em desenvolvimento sobre os países desenvolvidos. Estudo, na mesma linha, foi publicado pelo Conselho Nacional de Inteligência do Governo norte-americano sob o título "*Mapping the Global Future*"[10]. Este afirmava que "*as novas potências, China, Índia, e talvez outras como Brasil e Indonésia, poderão induzir a um novo conjunto de alinhamentos internacionais, com o potencial de marcar uma superação definitiva das práticas e instituições do pós II Guerra*".[11]

Quanto aos países desenvolvidos, diversos estudos publicados a partir do início da década atual passaram a chamar a atenção para os desafios e

[9] Tal formulação nunca havia sido empregada para caracterizar o próprio o G-7/G-8, o que significa que o G-20 de líderes nasce com maior grau de institucionalização do que seu antecessor.
[10] O mais célebre desses estudos foi o dos Economistas da Goldman Sachs em 2003 sobre os países denominados BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China)
[11] National Intelligence Council, 2004, página 47. Curiosamente, o estudo do Governo norte-americano parecia menos convencido do papel que teria a Rússia no cenário a emergir nas próximas décadas.

consequências geopolíticas representados pelo envelhecimento de suas populações, especialmente a deterioração das contas públicas decorrente de gastos adicionais com pensões e saúde. Citem-se, a título ilustrativo, "*Long-Term Global Demographic Trends: Reshaping the Geopolitical Landscape*", da CIA (2001), "*In the Long Run, We are All Debt: Aging Societies and Sovereign Ratings*", da agência de classificação de riscos Standard & Poors (2005)[12], "*How Demographic Decline and its Financial Consequences will Sink the 'European Dream*", Newfrontiers Foundation (2005) e "*The Demographic Impact on Savings and Wealth: The Future Global Capital Shortfall*", McKinsey&Company (2005). Em setembro de 2004, também o FMI dedicou sua principal publicação semestral, o "*World Economic Outlook*" à mesma questão, sob o título "*The Global Demograhic Transition*".

As recomendações desses estudos para os países desenvolvidos, em termos de políticas macroeconômicas, coincidiam quanto à necessidade de um ajuste fiscal no curto e médio prazos para fazer face ao peso da transição demográfica no longo prazo. O que se viu com a crise financeira foi que as respostas para salvar o sistema financeiro e estimular a reação da economia evitaram um colapso no curto prazo mas adicionaram um custo significativo para as contas públicas. A soma do custo do ajuste de curto prazo para enfrentar a crise com os custos de longo prazo decorrentes da transição demográfica abre séria interrogação sobre a posição relativa dos países desenvolvidos nos próximos anos. O FMI estima que, em média, para trazer a dívida pública dos níveis atuais para 60% do PIB nos países avançados será necessário passar de um *deficit* de 3,5% atualmente para um *superavit* de 4,5% em 2020, mantendo-o neste nível por toda a década seguinte[13].

---

[12] A Standard & Poors afirmava que o problema poderia ser tanto mais grave pelo fato de que o ponto de partida da situação fiscal nesses países já era frágil e com tendência de piora, vide os consideráveis *déficit*s fiscal e em conta corrente norte-americanos. Mantidos os padrões de gastos públicos vigentes naquele momento, a S&P estimava que os *déficit*s fiscais de países como EUA, Reino Unido, Japão, França e Alemanha atingiriam, segundo o caso, patamares entre 10% e 18% do PIB até 2050. O endividamento público chegaria a níveis entre 150% e pouco mais de 200% do PIB. Com este perfil de evolução, segundo aquela agência, os títulos da dívida pública dos principais países desenvolvidos de hoje perderiam a classificação de "grau de investimento AAA" e passariam a ser considerados como especulativos ou "*junk bonds*". No caso da Alemanha, por exemplo, isso ocorreria antes de 2025, nos EUA e na França, antes de 2030, e no Reino Unido, antes de 2040.

[13] O FMI estima que em 1914, os pagamentos dos juros da dívida serão superiores aos gastos militares, bem como aos de saúde e educação nos EUA (Novembro de 2009, p. 18).

Trata-se de um ajuste de 8% do PIB nos próximos dez anos. Para os países do G7, as estimativas de ajuste encontram-se na tabela abaixo:

Tabela 1: Resultado Primário e Dívida Pública nos Países do G-7

País	Dívida Bruta em 2010 em % do PIB	Primário em 2010 % do PIB	*Déficit* Primário Estrutural	Primário Exigido de 2020 a 2030	Ajuste de 2010 a 2020
França	85,4	-6,2	-2,1	4	6,1
Alemanha	84,5	-2,3	-0,4	3	3,4
Itália	120,1	-0,7	1	5,8	4
Japão	227	-8,8	-6,9	6,5	13,4
Canadá	79,9	-3,5	-1	2,1	3,1
Reino Unido	81,7	-10,9	-7,8	5	12,8
Estados Unidos	93,6	-8,1	-3,7	5,1	8,8

Fonte: FMI

Outros desafios importantes enfrentados pelos países desenvolvidos são: a) o sistema bancário ainda não foi completamente saneado. Ann Lee chama a atenção para o fato de que, nos Estados Unidos, os grandes bancos considerados "grandes demais para falir" e que receberam vastas somas de recursos continuam sem emprestar, preferindo fortalecer seus balanços. Em julho passado, a oferta de crédito por esses bancos teria sido US$ 54 bilhões menor do que no mês anterior. Paralelamente, os bancos pequenos, sem importância sistêmica continuam falindo – 115 teriam fechado em 2009 – sem atrair muita atenção da imprensa. Essas instituições menores são a principal fonte de crédito para as pequenas e médias empresas, que por sua vez são as que mais geram empregos[14]; b) os pacotes de estímulo parecem não estar sendo suficientes para reativar o crescimento, especialmente nos EUA e Reino Unido. Em grande parte isso se deve ao alto endividamento das empresas e das famílias e ao aumento do desemprego. Em lugar de canalizar para o consumo ou investimentos os recursos dos pacotes de estímulo, os agentes econômicos preferem poupar ou pagar dívidas, criando um efeito de amortecimento em vez de multiplicação dos gastos públicos. Economistas como Paul Krugman consideram que o pacote de US$ 937 bilhões anunciado

[14] Em "The Banking System is Still Broken" a autora cita o fato de em agosto de 2009 as pequenas e médias empresas haverem eliminado 238.000 postos de trabalho nos EUA, enquanto as grandes eliminaram 60.000. Na lista de instituições problemáticas da Federal Deposit Insurance Company (FDIC) encontram-se atualmente 416 bancos.

pelo Governo Obama está muito aquém do necessário dadas as proporções dos problemas econômicos dos EUA[15]; c) As empresas estão reduzindo os gastos com P&D, o que deverá afetar negativamente o crescimento da produtividade no futuro[16].

Diante disso, caso os chamados "brotos verdes" da recuperação econômica signifiquem que, de fato, o pior da crise tenha passado, muitos acreditam que não se voltará ao que era antes, mas que os países desenvolvidos viverão uma "nova normalidade", caracterizada por alto desemprego e baixo crescimento[17].

No caso dos países emergentes, após muito debate sobre descolamento e "recolamento", o que se tem de concretamente até o momento é que, salvo conhecidas exceções, seus sistemas financeiros não foram contaminados pelos ativos da bolha hipotecária e suas economias estão demonstrando capacidade de retomada do crescimento de maneira muito mais rápida do que os países desenvolvidos. Brahmbhatt e Pereira as Silva afirmam que, embora os ciclos econômicos nos países emergentes tenham evoluído de forma similar que nos países desenvolvidos desde 1961, observa-se um descolamento da tendência de crescimento[18]. Canuto acredita que o descolamento tendencial é sustentável pelas seguintes razões: após anos de ajustes macroeconômicos, os balanços nacionais encontram-se em boa forma e em situação sustentável; a existência de um "hiato de convergência" permitirá o "*catch-up*" tecnológico; há possibilidade de redução da dependência das exportações para os países ricos[19]. Poder-se-ia agregar a esse respeito o grande potencial do comércio Sul-Sul[20]. Jim O'Neill, economista do Goldman Sachs e criador do termo BRIC compartilha desta opinião[21].

Para os países emergentes cujo crescimento era baseado nas exportações, a reorientação para o mercado doméstico nem sempre é simples, como mostra

---

[15] "É notícia boa, mas insuficiente". Artigo publicado em O Estado de S. Paulo em 3/11/2009.
[16] Campello, Graham e Harvey estimam estimam que, em 2009, as empresas norte-americanas cortarão em 22% os gastos com P&D, 9% os investimentos em capital, 32% os de marketing e 11% os custos com mão de obra (P.3).
[17] O termo "new normal" foi cunhado por Mohamed El-Erian, copresidente da gestora de fundos PIMCO.
[18] The Global Financial Crisis: Comparisons with the Great Depression and Scenarios of Recovery.
[19] Decoupling, Reverse Coupling and All That Jazz.
[20] A UNCTAD já vem alertando para alterações da geografia do comércio internacional desde 2004.
[21] The New Shopping Superpower. Artigo publicado na revista Newsweek em 30 de março de 2009.

o caso da China. O Governo chinês anunciou em fins de 2008 um pacote fiscal de cerca de US$ 586 bilhões com o objetivo de estimular o mercado interno. Segundo avaliações preliminares, boa parte desses recursos estaria sendo canalizada para investimentos, inclusive em setores onde já existe excesso de capacidade como o siderúrgico. Pettis argumenta que os mecanismos que transferem renda dos consumidores para os setores produtivos exportadores continuam vigentes, notadamente as taxas de juros e preços de energia subsidiados, o câmbio artificialmente baixo, entre outros[22]. Esse excesso de capacidade produtiva em relação à possibilidade de consumo doméstico não poderá ser vendido ao consumidor norte-americano que passará vários anos pagando dívidas passadas. A tentativa de desovar esses estoques em outros mercados, graças ao câmbio subvalorizado, poderá criar tensões crescentes no sistema internacional de comércio.

Uma questão que se coloca para o conjunto da comunidade internacional se refere à sobrevivência do atual padrão monetário internacional baseado no dólar norte-americano. A China vem ativamente promovendo a aceitação internacional de sua moeda mediante acordos de "Swap" especialmente na Ásia[23]. Diante da necessidade de dar maior liquidez aos mercados internacionais, os Estados Unidos modificaram uma posição histórica ao concordar, durante a Cúpula do G-20 em Londres, que o Fundo Monetário Internacional emitisse o equivalente a US$ 250 bilhões em Direitos Especiais de Saque. Se o Yuan ou os DESs irão algum dia desafiar a posição do dólar como principal moeda de reserva ainda é difícil dizer. A China terá no médio prazo escolher entre dar ao Yuan o *status* de moeda de reserva, o que implica eliminação de controles cambiais e de capitais, ou continuar utilizando a taxa de câmbio subvalorizada para promover exportações.

No caso do FMI, um papel maior para o DES exigiria um mandato para emissões regulares, o que o Fundo ainda não tem. Cada nova emissão necessita do acordo específico dos países membros o que, em alguns casos como os EUA, requer aprovação dos parlamentos. Além disso, os países emergentes só aceitarão conferir maiores poderes ao FMI caso haja uma profunda reforma da instituição, especialmente no que toca à democratização do poder

[22] Michael Pettis, China's September Data Suggest that the Long-Term Overcapacity Problem is only Intensifying.
[23] O Banco Central chinês já assinou acordos de swap de moedas no valor equivalente a US$ 95 bilhões, inclusive um de US$ 10 bilhões com o Banco Central da Argentina.

decisório. O FMI não tem sequer logrado desempenhar de modo adequado sua função de emprestador de última instância para os países membros. Isso decorre das opções dos acionistas majoritários que a partir dos anos 80 passaram a impor à instituição a exigência de condicionalidades crescentes para a concessão de empréstimos, o que criou um estigma para os tomadores. Atualmente só recorrem ao FMI os países sem alternativas. Há um consenso entre economistas de que a grande acumulação de reservas por parte de alguns países emergentes como China, Índia, Brasil, Rússia, Coreia e outros dificulta o reequilíbrio macroeconômico mundial. No entanto, tais países só estarão dispostos a abrir de mão de uma política de "seguro" que funcionou muito bem durante a atual crise financeira se houver confiança de que o FMI terá recursos em volume suficiente; o acesso será possível de modo automático, isto é, completamente sem condicionalidades; e o custo dos empréstimos será menor do que o do carregamento das reservas. Não há, no momento, segurança quanto a nenhum desses quesitos.

Riscos

Após a Cúpula de Londres do G-20, o Primeiro-Ministro britânico Gordon Brown declarou à imprensa que o Grupo havia criado uma nova ordem econômica internacional. Afora certo exagero, é verdade que as reformas introduzidas na arquitetura financeira resultam em maior peso relativo dos grandes países emergentes membros do G-20. Se o mundo chegará de fato a uma ordem econômica por via de negociações ou apenas após novos episódios de crises ainda é cedo para dizer. Há riscos consideráveis no curto prazo:

Uma recaída em recessão (em W) após o fim do efeito dos pacotes de estímulo fiscal nos países desenvolvidos. Uma nova desaceleração da economia poderá elevar os níveis de inadimplência e pressionar novamente os balanços das instituições financeiras. Dada a acentuada deterioração das contas públicas, os governos daqueles países possuem pouca margem de manobra para novas intervenções.

A continuada recusa chinesa em assumir parte dos custos do ajuste econômico global via maior flexibilidade cambial tende a criar tensões crescentes no sistema internacional de comércio e pode tornar insustentável manter os compromissos de não adotar medidas protecionistas em vários países, visto que o custo do ajuste global está recaindo de modo

desproporcional sobre os países que adotam o câmbio flutuante. Além disso, a insistência chinesa impedirá a economia mundial de se ajustar e os desequilíbrios macroeconômicos permanecerão como fonte de instabilidade.

A possível formação de bolhas de ativos nos países emergentes, especialmente na Ásia. Investidores se estão endividando em dólares a taxas de juros negativas para aplicar em ativos de países emergentes onde a rentabilidade é elevada. Uma reversão de expectativas ou a elevação dos juros pelo FED norte-americano poderá levar ao estouro dessa bolha, com saída abrupta de capitais dos emergentes, o que poderia desestabilizar alguns desses países e trazer novos choques para o setor financeiro dos países desenvolvidos.

Uma derrocada desorganizada do dólar com desconfiança dos mercados em relação aos ativos dos Estados Unidos teria grande efeito desestabilizador para a economia mundial com danos para os países emergentes possivelmente maiores do que os experimentados até agora.

Diante desses riscos, o Brasil, mesmo tendo um desempenho comparativamente muito bom durante a crise até agora, deve adotar uma postura de extrema cautela, evitando a deterioração das contas públicas, a formação de bolhas de ativos e o excesso de valorização do real e preservando o clima favorável aos negócios. A crise provocou uma modificação na percepção da posição relativa dos países em matéria de riscos. A dicotomia tradicional "mercados maduros" das economias avançadas versus "mercados emergentes" tornou-se fluida e poderá desaparecer paulatinamente. Há uma oportunidade histórica para que o Brasil deixe definitivamente de ser um país periférico para tornar-se um país central na economia mundial pós-crise. Um desafio que se coloca é como a diplomacia econômica brasileira irá maximizar ganhos em face dessa nova situação.

Bibliografia

Bergsten, Fred, *The Dollar and the Deficits: How Washington Can Prevent the Next Crisis*, Foreign Affairs, Volume 88 No. 6, Novembro/Dezembro de 2009.

Brahmbhatt, Milan e Pereira da Silva, Luiz, *The Global Financial Crisis: Comparisons with the Great Depression and Scenarios for Recovery*, PREM Notes141, Banco Mundial, Washington DC, Agosto de 2009.

Campello, Murilo, Graham, John e Harvey, Cam, *The Real Effects of Financial Constraints: Evidence from a Financial Crisis*, Working Paper Series, Social Science Research Network, outubro de 2009.

Canuto, Otaviano, *Decoupling, Reverse Coupling and All That Jazz*, Growth and Crisis, Banco Mundial, http://blogs.worldbank.org/growth, Washington D.C., 9 de outubro de 2009.

Dooley, Michael, Folkerts-Landau, David e Garber, Peter, *Bretton Woods II Still Defines the International Monetary System*, Working Paper 14731, National Bureau of Economic Research, http://www.nber.org, Cambridge, MA, Fevereiro de 2009.

Eichengreen, Barry e O'Rourke Kevin, A Tale of Two Depressions, http://www.voxeu.org, de setembro de 2009.

Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook*, Washington D. C., setembro de 2004.
Fundo Monetário Internacional, *The State os Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: Novemer 2009*, Staff Position Note/09/25.

Ghosh, Swati, *Reverse Linkages: The Growing Importance of Developing Countries* in *Finance and Development*, Washington D.C., 1996.

Jagannathan, Ravi, Kappor, Mudit e Schaumburg, Ernst, *Why are we in a recession? The financial crisis is the symptom, not the disease!* Working Paper 15404, National Bureau of Economic Research, http://www.nber.org, Cabridge, MA, Outubro de 2009.

Lara Resende, André, *Além da crise: desequilíbrio e credibilidade*, Valor Econômico, 24 de abril de 2009.

Lee, Ann, *The Banking System Is Still Broken*, Wall Street Journal, 15 de outubro de 2009.

McKinsey&Company. *The Coming Demographic Deficit: How Aging Populations will Reduce Global Savings*, http://www.mckinsey.com, 2005.

Meltzer, Allan H., *Preventing the Next Financial Crisis*, Wall Street Journal, 22 de outubro de 2009.

National Intelligence Council, *Mapping the Global Future*, in *Project 2020*, Washington D.C. 2004.

Newfrontiers Foundation. *How Demographic Decline and its Financial Consequences will Sink the 'European Dream'*, http://www.new-frontiers.org, 2005.

O'Neill, Jim *The New Shopping Superpower*, Newsweek Magazine, 30 de março de 2009.

Pettis, Michael, China's September Data Suggest that the Long-Term Overcapacity Problem is only Intensifying, http://rgemonitor.com, 21 de outubro de 2008.

Wilson, Dominique e Purushotaman, *Dreaming with BRICS: The Path to 2050*, Goldman Sachs Global Economics Paper No. 99, 2003.

UNCTAD, *New Geography of International Trade: South-South Cooperation in an Increasingly Interdependent World*, TD/404, 2004.

UNCTAD, *Follow-up to UNCTA XI: New Developments in International Economic Relations*, TD/B/51/6, 2004.

Estados Unidos: O mito do colapso e os limites do poder*

José Luís Fiori

"O insucesso quase imediato do novo militarismo, no Iraque e na "guerra global" ao terrorismo, e a dificuldade crescente para manter o controle militar do Afeganistão, não são o "sintoma terminal" do fim do poder e da hegemonia mundial dos Estados Unidos. Mas sinalizam a existência de limites e de contradições numa estratégia que vai provocando resistências, na medida em que avança e que expande seus instrumentos, e seus espaços de poder."

J.L.Fiori, *"O sistema inter-estatal capitalista no início do século XXI", in "O Mito do Colapso do Poder Americano", Editora Record, 2008, p: 37.*

1. Nossa hipótese teórica e histórica sobre a dinâmica do Sistema Mundial.

Do nosso ponto de vista analítico, o "sistema mundial moderno" é um "universo em expansão" contínua, liderado pelos estados que lutam para aumentar seu poder e conquistar uma cota cada vez maior do "poder global",

* Este texto reúne várias idéias e notas do autor sobre os "Estados Unidos", e foi preparado para a IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, promovida pela FUNAG e o IPRI, no dia 3 de dezembro de 2009.

criando ao mesmo tempo, ordem e desordem, expansão e crise, paz e guerra, dentro do sistema mundial. Ou seja, dentro do sistema inter-estatal, toda grande potência está obrigada a seguir expandindo o seu poder, mesmo que seja em períodos de paz, e se possível, até o limite do monopólio absoluto e global." Mas este imite é uma impossibilidade dentro do próprio sistema, porque se ele se realizasse, o sistema se desintegraria. Para ser mais preciso: a vitória e a constituição de um império mundial seria sempre a vitória de um estado nacional específico. Daquele estado que fosse capaz de monopolizar o poder, até o limite do desaparecimento dos seus competidores. Mas se isto acontecesse, se interromperia a competição entre os estados, e neste caso, os estados não teriam como seguir aumentando o seu próprio poder. Seria ilógico, do ponto de vista teórico, porque destruiria o mecanismo central de acumulação de poder que mantém o sistema mundial em estado de expansão desordenada, desequilibrada, mas contínua. Por isto mesmo, a preparação para a guerra, e as próprias guerras, não impedem a convivência, a complementaridade e até alianças e fusões, entre os estados envolvidos nos conflitos. Às vezes, predomina o conflito, às vezes a complementaridade, mas é esta "dialética" que permite a existência de períodos mais ou menos prolongados de paz, dentro do sistema mundial, sem que se interrompa a concorrência e o conflito latente entre seus estados mais poderosos. A própria "potência líder" ou "hegemônica" precisa seguir expandindo o seu poder de forma contínua, para manter sua posição relativa. E sua acumulação de poder, como a de todos os demais, também depende da competição e da preparação para a guerra contra adversários reais ou virtuais, que vão sendo criados pelas contradições do sistema. Se esta competição desaparecesse, as "potencias líderes" ou "hegemônicas" também perderiam força, como todos os demais estados, e todo o sistema mundial se desorganizaria, entrando em estado de homogeneização entrópica. Assim se consegue entender melhor, porque que é logicamente impossível que algum "hegemon" possa ou consiga estabilizar o sistema mundial, como pensa a teoria dos "ciclos hegemônicos". A própria potência hegemônica – que deveria ser o grande estabilizador, segundo aquela teoria – precisa da competição e da guerra, para seguir acumulando poder e riqueza. E para se expandir, muitas vezes, ela precisa ir além e destruir as próprias regras e instituições que ela mesma construiu, num momento anterior, depois de algum grande vitória. Por isto, ao contrário da "utopia hegemônica", neste "universo em expansão" nunca houve nem

haverá "paz perpétua", nem hegemonia estável. Pelo contrário, trata-se de um "universo" que precisa da guerra e das crises para poder se ordenar e "estabilizar" – sempre de forma transitória – e manter suas relações e estruturas hierárquicas.

Do ponto de vista da "longa duração" do sistema mundial, se pode identificar, a partir do "longo século XIII" (1150-1350), quatro "momentos" na trajetória deste sistema ou universo em expansão, em que ocorreram grandes "explosões expansivas", dentro do próprio sistema. Nestes "momentos históricos", houve primeiro um aumento da "pressão competitiva" dentro do "universo", e depois, uma grande "explosão" ou alargamento das suas fronteiras internas e externas. O aumento da "pressão competitiva" foi provocado – quase sempre – pelo expansionismo de uma ou várias "potencias" líderes, e envolveu também, um aumento do número, e da intensidade do conflito, entre as outras unidades políticas e econômicas do sistema. E a "explosão expansiva" que se seguiu, projetou o poder destas unidades ou "potencias" mais competitivas, para fora de si mesmas, ampliando as fronteiras do próprio "universo". A primeira vez que isto ocorreu, foi no "longo século XIII", entre 1150 e 1350. A segunda vez que isto ocorreu, foi no "longo século XVI", entre 1450 e 1650. A terceira vez que isto ocorreu, foi no "longo século XIX", entre 1790 e 1914. E por fim, do nosso ponto de vista, desde a década de 1970, está em curso uma quarta grande "explosão expansiva" do sistema mundial. Desta vez, o aumento da "pressão competitiva" dentro do sistema mundial, está sendo provocado, pela estratégia expansionista e imperial dos Estados Unidos, depois dos anos 70, pela multiplicação dos estados soberanos do sistema, que já são cerca de 200, e, finalmente, pelo crescimento vertiginoso do poder e da riqueza dos estados asiáticos, e da China, em particular. O tamanho desta "pressão competitiva", neste início do século XXI, permite prever uma nova "corrida imperialista" entre as grandes potencias, e uma gigantesca expansão das fronteiras deste "universo mundial".

2. O expansionismo contínuo dos Estados Unidos

Depois da sua independência, os Estados Unidos se expandiram de forma contínua, como aconteceu com todos os estados nacionais que já se haviam transformado em Grandes Potencias, e em Impérios Coloniais. Pelo caminho das guerras ou dos mercados, os Estados Unidos anexaram a Flórida em

1819, o Texas em 1835, o Oregon em 1846, o Novo México e a Califórnia em 1848. E no início do século XIX, o governo dos Estados Unidos já havia ordenado duas "expedições punitivas", de tipo colonial, no norte da África, onde seus navios bombardearam as cidades de Trípoli e Argel, em 1801 e 1815. Por outro lado, em 1784, um ano apenas depois da assinatura do Tratado de Paz com a Grã-Bretanha, já chegavam aos portos asiáticos os primeiros navios comerciais norte-americanos, e meio século depois, os Estados Unidos, ao lado das Grandes Potencias econômicas europeias, já assinavam ou impunham Tratados Comerciais, à China, em 1844, e ao Japão, em 1854. Por fim, na própria América, quatro décadas depois da sua independência, os Estados Unidos já se consideravam com direito à hegemonia exclusiva em todo continente, e executaram sua Doutrina Monroe intervindo em Santo Domingo, em 1861, no México, em 1867, na Venezuela, em 1887, e no Brasil, em 1893. E, finalmente, declararam e venceram a guerra com a Espanha, em 1898, conquistando Cuba, Guam, Porto Rico e Filipinas, para logo depois intervir no Haiti, em 1902, no Panamá, em 1903, na República Dominicana, em 1905, em Cuba, em 1906, e, de novo, no Haiti, em 1912. Por fim, entre 1900 e 1914, o governo norte-americano decidiu assumir plenamente o protetorado militar e financeiro da República Dominicana, do Haiti, da Nicarágua, do Panamá e de Cuba, e confirmou a situação do Caribe e da América Central como sua "zona de influência" imediata e incontestável".

Na 1ª. Guerra Mundial, os Estados Unidos tiveram uma participação decisiva para a vitória da Grã-Bretanha e da França, na Europa, e nas decisões da Conferência de Paz de Versailles, em 1917. Mas foi só depois da 2ª. Grande Guerra que os norte-americanos ocuparam o lugar da Grã-Bretanha dentro do sistema mundial, impondo sua hegemonia na Europa e na Ásia, e um pouco mais a frente, no Oriente Médio, depois da Crise de Suez, em 1956. Foi neste período de reconstrução da Europa, da Ásia e do próprio sistema político e econômico mundial, que os Estados Unidos lideraram - até a década de 70 – uma experiência de "governança mundial" baseada em "regimes internacionais" e "instituições multilaterais", tuteladas pelos norte-americanos. A engenharia deste novo sistema apoiou-se na bipolarização geopolítica do mundo, com a União Soviética, e numa relação privilegiada dos Estados Unidos com a Grã-Bretanha, e com os "povos de língua inglesa". Mas além disto, tiveram papel decisivo no funcionamento dessa nova "ordem regulada": a unificação europeia, sob proteção militar da OTAN, e a articulação econômica – original e virtuosa – dos Estados Unidos com o

Japão e a Alemanha, que foram transformados em "protetorados militares" norte-americanos e em líderes regionais do processo de acumulação capitalista, na Europa e no Sudeste Asiático. Esse período de reconstrução do sistema mundial, e de "hegemonia benevolente" dos Estados Unidos, durou até a década 70, quando os Estados Unidos perderam a Guerra do Vietnã e abandonaram o regime monetário e financeiro internacional, criado sob sua liderança, na Conferência de Bretton Woods, no final da 2ª. Guerra Mundial. Foi quando se falou de uma "crise de hegemonia", e muitos pensaram que fosse o final do poder americano.

Depois de 1991, os EUA mantiveram seu movimento expansivo na direção do território da antiga União Soviética. Eles apoiaram a autonomia dos países da antiga zona de influencia soviética, e promoveram ativamente o desmembramento do território russo. Começando pela Letônia, Estônia e Lituânia, e seguindo pela Ucrânia, a Bielorrússia, os Bálcãs, o Cáucaso e os países da Ásia Central. Neste período, os EUA também lideraram a expansão da OTAN, na direção do leste, contra a opinião de alguns países europeus. E no período entre 1991 e 2000, os EUA promoveram 48 intervenções militares ao redor do mundo. Na mesma época em que se falava em "fim da história" e "paz perpétua". Por isto, na hora da vitória, o desaparecimento da União Soviética e o fim da Guerra Fria criaram a impressão de que os Estados Unidos estavam colocados frente à possibilidade de exrcer um "poder global", sem limites militares." Mas hoje está claro que a disputa entre as grandes potencias não acabou nem interrompeu, em 1991. Apenas desacelerou – temporariamente – como costuma acontecer depois de uma grande guerra, ou de uma vitória contundente, como foi o caso da vitória norte-americana na Guerra Fria e na Guerra do Golfo. Nos dois casos, não houve uma rendição explícita dos derrotados, nem um "acordo de paz" entre os vitoriosos, que consagrasse uma nova ordem internacional, como aconteceu logo depois da Segunda Guerra Mundial. Porque não havia, naquele momento, outra potência, com o poder e a capacidade de negociar ou limitar o arbítrio unilateral dos Estados Unidos, e porque os norte-americanos tampouco tinham disposição de negociar ou limitar sua nova posição de poder no mundo. Esta situação ficou encoberta pela surpresa da vitória, e pela hegemonia das ideias neoliberais a respeito da globalização econômica, do fim das fronteiras nacionais e do "fim da história".

Depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, entretanto, a estratégia imperial americana assumiu uma postura explícita,bélica e unilteral. E foi só

depois dos revezes sucessivos, desta política externa, no Oriente Médio, que ficou mais visível a nova "geopolítica mundial", que havia ficado à sombra do "império americano", durante os anos 90. Por isto, se pode dizer – apesar do aparente paradoxo – que a estratégia imperial americana, dos anos 70, teve um papel decisivo na transformação de longo prazo da geopolítica mundial, ao trazer de volta a Rússia e a Alemanha, e ao fortalecer a China, a Índia, e quase todos os principais concorrentes dos Estados Unidos, neste início de século. E ao mesmo tempo, se pode dizer, do ponto de vista do curto prazo, que a crise de liderança dos Estados Unidos, depois de 2003, deu visibilidade ou abriu portas, para que estas novas e velhas potencias regionais passassem a atuar de forma mais "desembaraçada", na defesa dos seus interesses nacionais e na reivindicação de suas "zonas de influencia". Ou seja, também neste caso, a política expansiva da potência líder ou hegemônica ativou e aprofundou as contradições do sistema mundial, derrubou instituições e regras, fez guerras e acabou fortalecendo os estados e as economias que estão disputando com os Estados Unidos, as supremacias regionais, ao redor do mundo. Mas ao mesmo tempo, esta competição e guerras, em todos os tabuleiros geopolíticos e econômicos do mundo, vem cumprindo um papel decisivo, na reprodução e na acumulação do poder e da riqueza dos próprios Estados Unidos, que precisam desta concorrência, destas guerra.

3. As crises da hegemonia norte-americana

A primeira vez em que se falou de uma crise final da hegemonia norte-americana foi na década de 1970. Com relação à esta crise dos anos 70, hoje está claro que ela não enfraqueceu o poder americano, mais do que isto, todos os sinais que foram apontados como indicadores do declínio dos Estados Unidos , se transformaram no médio prazo, no seu contrário. Assim, por exemplo, é verdade que os Estados Unidos se transformaram no grande "devedor" da economia mundial, a partir dos anos 70. Mas esta dívida não provocou um desequilíbrio fatal na economia americana, e funcionou com um motor da economia internacional, nestes últimos 40 anos. Foi também no início da década de 70, a crise final do Sistema de Bretton Woods, e no entanto o "padrão dólar-ouro" foi substituído por um novo padrão monetário internacional – o "dólar-flexível" – que permitiu aos Estados Unidos exercer um poder monetário e financeiro internacional sem precedente na história da economia e do "sistema mundial moderno". Por outro lado, na década de

70, muitos viram na desregulação do mercado financeiro americano, uma reação defensiva, de uma economia fragilizada, e no entanto foi apenas o primeiro passo de uma desregulação em cadeia, que se transformou, nos anos 90, na mola mestra da globalização vitoriosa do capital financeiro norte-americano, movendo muitas vezes, recursos acumulados pelos dois choques dos preços do petróleo, no início e no fim da década de 70. Além disto, hoje está claro que foi à sombra da derrota americana no Vietnã, em 1973, que os Estados Unidos e a China negociaram a sua nova parceria estratégica, que contribuiu para o fim da União Soviética e da Guerra Fria, e revolucionou a geopolítica mundial deste início do século XXI. E por fim, a derrota dos Estados Unidos no Vientã foi um *turning point* na estratégia internacional norte-americana e foi ao mesmo tempo, o ponto de partida da revolução tecnológico-militar que culminou com a vitória americana na Guerra do Golfo, em 1991, quando os Estados Unidos apresentaram ao mundo o seu novo arsenal de armas aéreas e teleguiadas. Ou seja, o que se assistiu depois da "crise dos 70", não foi o "declínio americano", foi uma mudança estrutural do sistema mundial, e um aumento exponencial do poder dos Estados Unidos. "Pouco a pouco, o sistema mundial foi deixando para trás um modelo "regulado" de "governança global", liderado pela "hegemonia benevolente" dos Estados Unidos, e foi se movendo na direção de uma nova ordem mundial com características mais imperiais do que hegemônicas".

Agora de novo, depois do fracasso das Guerras do Afeganistão e do Iraque, e da desvalorização dólar, provocada pela crise financeira de 2007 e 2008, volta-se a falar no "colapso" e na "crise final" da hegemonia americana. Mas até o momento, ainda não se configurou uma crise estrutural ou global, nem existe sinal de que os Estados Unidos venham a desocupar sua liderança capitalista. Pelo contrário, apesar das suas dimensões, tudo indica ser uma crise "regular", dentro de um sistema que é, por excelência, contraditório, instável e conflitivo. Dentro das novas regras e estruturas criadas a partir da crise dos 70, os Estados Unidos definem de forma exclusiva o valor de uma moeda que é nacional e internacional, a um só tempo, e que está lastreada nos títulos da dívida pública do próprio poder emissor da moeda. Além disto, os Estados Unidos, possuem um sistema financeiro nacional desregulado, e são – ao mesmo tempo – a cabeça de uma "máquina de crescimento" global, que funciona em conjunto com a economia nacional chinesa. Dentro deste sistema, extremamente complexo, toda crise financeira interna da economia americana pode afetar a economia mundial, pela corrente sanguínea do "dólar flexível" e

das finanças globalizadas. E todos os seus ciclos internos de "valorização de ativos", (em particular, imóveis, cambio e bolsa de valores) se descolam com facilidade dos circuitos produtivos e mercantis, e se balizam pelas variações da dívida publica e da política de juros do governo norte-americano.

O que sim se pode dizer é que do ponto de vista político, os revezes recentes da política externa norte-americana estão aumentando as divisões internas, e estão provocando um realinhamento de forças dentro do *establishment* norte-americano, como ocorreu no início dos anos 50, e na década de 70, depois das Guerras da Coreia e do Vietnã. São momentos em que se formam novas coalizões de poder e podem se definir novas estratégias internacionais. Mas estes processos de realinhamento são lentos, e neste novo contexto internacional, dependerão muito da evolução das situações de poder, guerra e competição econômica, nos vários tabuleiros geopolíticos e nas várias regiões econômicas, ao redor do mundo. Porque apesar dos seus revezes recentes, e de suas dificuldades econômicas, os EUA seguem sendo o único *player* global, que está presente e disputa posições em cada uma, e em todas as regiões do mundo, como se pode ver, na análise que segue, sobre o aumento da "pressão competitiva" nas diversas regiões geopolíticas e econômicas do mundo.

4. A crítica da tese recente sobre o colapso amerciano.

Comecemos pela tese da crise do dólar e da sua inevitável substituição por outras moedas, o que seria um sinal inequívoco da fragilização e colapso do poder americano. E pelo paradoxo da "fuga para o dólar", em resposta à crise do próprio dólar. Aqui é preciso entender algumas característcas específicas e fundamentais do sistema "dólar-flexível". Desde a década de 1970, os EUA se transformaram no "mercado financeiro do mundo", e o seu Banco Central (FED), passou a emitir uma moeda nacional de circulação internacional, sem base metálica, administrada através das taxas de juros do próprio FED, e dos títulos emitidos pelo Tesouro americano, que atuam em todo mundo, como lastro do sistema "dólar-flexível". Por isto "a quase totalidade dos passivos externos americanos é denominada em dólares e praticamente todas as importações de bens e serviços dos EUA são pagas exclusivamente em dólar. Uma situação única que gera enorme assimetria entre o ajuste externo dos EUA e dos demais países [...]. Por isto, também, a remuneração em dólares dos passivos externos financeiros americanos

que são todos denominados em dólar, seguem de perto a trajetória das taxas de juros determinadas pela própria política monetária americana, configurando um caso único em que um país devedor determina a taxa de juros de sua própria "dívida externa"[1]. Uma mágica poderosa e uma circularidade imbatível, porque se sustenta d forma exclusiva, no poder político e econômico norte-americano. Agora mesmo, na crise financeira e bancária de 2008, o Tesouro americano emitirá novos títulos que serão comprados, pelos governos e investidores de todo mundo, como justifica o influente economista chinês, Yuan Gangming, ao garantir que "é bom para a China investir muito nos EUA; porque não há muitas outras opções para suas reservas internacionais de quase US$ 2 trilhões, e as economias da China e dos EUA são interdependentes". (FSP, 24/11). Por isro se pode dizer, do ponto de vista monetário, que a crise atual poderá ser mais ou menos extensa e profunda, mas não será a crise terminal do poder americano, nem muito menos, do capitalismo. Por enquanto, o euro, o yuan e o yen, não tem fôlego financeiro internacional E acreditar na criação de uma moeda supranacional, é fugir para o mundo da fantasia, desconhecendo o sistema mundial em que vivemos. "Dentro deste sistema, não existe a menor possibilidade de que a liderança da expansão econômica do capitalismo possa sair das mãos dos "Estados-economias nacionais" expansivos e conquistadores, com suas moedas nacionais e com seus "grandes predadores"[2].

Por outro lado, com relação às teses que sublinham a fragilidade fiscal dos Estados Unidos e sua incapacidade de seguir financiando seu expansionismo sem provocar uma crise inflacionária grave e definitiva é necessário considerar a condição fiscal especial e única das grandes potencias expansionistas, em particular a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. A expansão da Inglaterra começou muito antes da sua "revolução industrial", e foi financiada pelo aumento dos tributos e da sua "dívida pública", que cresceu de forma exponencial durante o século XVIII, passando de 17 milhões de Libras esterlinas, em 1690, para 700 milhões de Libras, em 1800. Nesta trajetória ascendente, a expansão inglesa acabou se auto-financiando, graças

[1] Serrano, F. (2008) "A economia Americana, o padrão 'dólar-flexível' e a expansão mundial nos anos 2000", in J.L Fiori, F. Serrano e C. Medeiros, O MITO DO COLAPSO AMERICANO, Editora Record, Rio de Janeiro, P : 83 (Prelo).

[2] Fiori, J.L., (2007) *O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações*, Editora Boitempo, São Paulo, p:38.

do aumento da sua tributação nacional e extra-territorial, e do surpreendente aumento da "credibilidade" da sua "dívida pública", que cresceu apesar das guerras e do desequilíbrio fiscal de curto prazo. Da mesma forma como acontece com os Estados Unidos, onde a capacidade de tributação e de endividamento do estado também crescem permanentemente, à frente e por conta da própria expansão do seu poder e da "credibilidade". Nos dois casos, portanto, o expansionismo contínuo permitiu aumentar de forma permanente e flexível o endividamento publico dos dois estados, junto com a acumulação rápida e exponencial da riqueza privada, fora dos circuitos produtivos e mercantis.

O que tem que ficar claro é que quase todas as grandes crises do sistema mundial foram provocadas até hoje, pela própria potências hegemônica. Em segundo lugar, estas crises são provocadas quase sempre pela expansão vitoriosa (e não pelo declínio) das potências capazes de atropelar as regras e instituições que eles mesmos criaram, num momento anterior, e que depois se transformam num obstáculo no caminho da sua própria expansão. Em terceiro lugar, o sucesso econômico e a expansão do poder da potencia líder é um elemento fundamental para o fortalecimento de todos os demais estados e economias que se proponham concorrer ou "substituir" a potência hegemônica. Por isto, finalmente, as crises provocadas pela "exuberância expansiva" da potência líder, afetam, em geral, de forma mais perversa e destrutiva aos "concorrentes" do que ao próprio *hegemon*, que costuma se recuperar de forma mais rápida e poderosa do que os demais. Assim mesmo, é sempre possível falar do "declínio relativo", de um país que tenha acumulado uma quantidade excepcional de poder, após uma guerra vitoriosa, como foi o caso dos Estados Unidos, depois de 1945, e depois de 1991. A partir deste momento vitorioso, é inevitável que a potencia ganhadora perca posições relativas, dentro da hierarquia mundial do poder e da riqueza, na medida em que avança a reconstrução dos estados e das demais economias que foram derrotadas ou foram destruídas pela guerra. Nestes períodos de recuperação, a velocidade da reconstrução física e militar, e do crescimento econômico dos derrotados ou destruídos tende ser maior do que o da potencia líder. O que não se percebe, muitas vezes, é que a reconstrução e aceleração do crescimento destes países é – ao mesmo tempo – dependente, e indispensável, para a acumulação de poder e riqueza da própria potência que está em "declínio", supostamente. Por isto, se pode falar hoje, de um "declínio relativo" do poder americano, com relação à China, como já se falou do declínio do

poder econômico americano, com relação ao Japão e à Alemanha, na década de 1970. Mas este declínio relativo dos Estados Unidos, não significa - necessariamente - um "colapso" do seu poder econômico e da sua supremacia mundial. E, do nosso ponto de vista, faz parte, neste início do século XXI, das transformações sistêmicas e estruturais, e seguem em curso, com um papel decisivo do poder americano, neste início do século XXI.

5. Os limites do poder global dos Estados Unidos

A despeito de que não se divise no horizonte uma "crise terminal" do poder americano, não há duvida que o projeto de poder global dos Estados Unidos vem experimentando seus limites contraditórios depois da Guerra do Iraque e neste momento, cada uma das antigas Grandes Potencias dedica-se a reafirmar seus espaços tradicionais de influência e a construir alianças que acabarão bloqueando ou limitando a expansão americana. Tudo indica que estas divergências tenderão a crescer mais do que a diminuir, e no médio prazo, Alemanha e Japão se tornarão autônomos dos Estados Unidos. A Rússia voltará ao seu papel tradicional e a China imporá sua hegemonia dentro da Ásia, uma situação muito difícil de ser controlada ou administrada pelos Estados Unidos. Quando esta hora chegar, e isto pode tomar anos ou décadas, o mais provável é que o mundo volte a ler com atenção a polêmica do início do século XX – entre Karl Kautsky e Vladimir Lênin – sobre os limites, e o futuro da ordem política e econômica mundial. Um, acreditando na possibilidade de uma coordenação "ultra-imperialista" entre os estados e os capitais das Grandes Potencias; e o outro, convencido da inevitabilidade das guerras, devido ao desenvolvimento desigual do poder dos estados e da riqueza das nações.

Por fim, parece cada mais provável que o "núcleo duro" da competição geopolítica mundial deverá incluir ao lado dos Estados Unidos e da China, a Rússia, graças à suas reservas energéticas, ao seu arsenal atômico, e ao tamanho do seu "ressentimento nacional" ou territorial, como ensinou Hans Morghentau. Um núcleo composto, portanto, por três "estados continentais", que detém um quarto da superfície da terra, e mais de um terço da população mundial. Nesta nova "geopolítica das nações", a União Europeia terá um papel secundário, ao lado dos Estados Unidos, enquanto não dispuser de um poder unificado, com capacidade de iniciativa estratégica autônoma. E a Índia, Irã, Brasil e África do Sul deverão aumentar o seu poder regional, em

escalas diferentes, mas não serão poderes globais, ainda por muito tempo. Haverá uma nova "corrida imperialista", e ela provocará um aumento dos conflitos localizados, entre os principais estados e economias do sistema. Mas é muito difícil de prever os caminhos do futuro, depois desta nova "era imperialista". Seja como for, uma coisa é certa, do nosso ponto de vista, não haverá nada parecido com um "duelo final", entre os Estados Unidos e a China, nesta primeira metade do século XXI.

Mudança do Clima: da Rio-92 a Copenhague

Vera Barrouin Machado

Introdução

Motivados pela evidência científica de alterações no clima do planeta, os países membros da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) decidiram, em 1988, criar o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC). O Painel tem como objetivo a compilação de informações sobre os diversos aspectos da pesquisa climática com vistas a fornecer elementos para consideração e possíveis ações dos governos e entidades civis.

O primeiro relatório do IPCC, publicado em 1990, concluiu que, a partir da Revolução Industrial, o aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera vinha provocando o aquecimento da temperatura terrestre de 0,3 a 0,6 graus centígrados. Este alerta deu ensejo às negociações de uma Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), aberta à assinatura por ocasião da Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), e em vigor desde 1994. Os relatórios subsequentes do IPPC, divulgados em 1995, 2001 e 2007, reforçaram os prognósticos de que o aquecimento global atual é inequívoco e de que a maior causa do problema é a acumulação de gases de efeito estufa na atmosfera, decorrente, sobretudo, da queima de combustíveis fósseis desde a Revolução Industrial. O relatório de 2001 indicou projeções de aumento de 1,4 a 5,8 graus

centígrados entre 1990 e 2100, e o de 2007 afirmou ser inferior a 5% a probabilidade de que o fenômeno se devesse apenas a causas naturais.

De uma forma ou de outra, todos os países do globo serão afetados pelas alterações do clima. O aumento da temperatura global, o derretimento de neve das montanhas, o degelo das calotas polares e o consequente aumento do nível do mar poderão colocar em risco a própria existência de países vulneráveis, como os pequenos Estados insulares. Os cenários para o Brasil contemplam a alteração do regime de chuvas, a redução da disponibilidade de água em áreas áridas e semiáridas e até a possibilidade dramática de savanização parcial da Amazônia.

A vulnerabilidade dos países em desenvolvimento diante do fenômeno é acentuada pela escassez de recursos financeiros e tecnológicos, o que dificulta sua adaptação às novas circunstâncias. Para os países desenvolvidos, o desafio consiste em racionalizar os padrões de consumo e alterar padrões de produção, com a introdução de tecnologias menos poluentes.

Para ambas as categorias de países, são indispensáveis a mobilização de recursos financeiros, a geração e aplicação de novas tecnologias, assim como a vontade política para a adoção de políticas públicas inovadoras destinadas a *contrarrestar* a mudança do clima com respostas efetivas e urgentes – o que pode vir a afetar interesses estabelecidos. Coloca-se, assim, como fator político fundamental nas negociações internacionais sobre o tema, a questão da repartição de responsabilidade pelo fenômeno, a qual recai em maior grau sobre os países desenvolvidos, os quais, desde a Revolução Industrial até a década de 1990, contribuíram com cerca de 90% das emissões de gases de efeito estufa. Do mesmo modo, a responsabilidade pela mitigação dos efeitos da mudança do clima recai em maior proporção sobre os países desenvolvidos, cujo uso de combustíveis fósseis desde o século XIX contribuiu para alavancar o desenvolvimento econômico e social que lhes permitiu satisfazer necessidades básicas de suas populações e dispor de maior capacidade financeira e tecnológica. Por tais razões, é imprescindível a preservação, em todas as negociações internacionais sobre o tema, do princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades dos países, tal como consagrado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

O Marco Jurídico

No plano internacional, a resposta aos desafios da mudança do clima é regida por dois instrumentos jurídicos principais: a Convenção-Quadro das

Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que reúne os princípios e diretrizes políticas para o regime internacional de mudança do clima; e pelo Protocolo de Quioto que, complementando a Convenção, estabelece metas quantitativas de redução ou limitação de emissões de gases de efeito estufa para países desenvolvidos. O primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto, de 2008 a 2012, visa a reduzir as emissões agregadas dos países do Anexo I (países desenvolvidos) em, pelo menos, 5% abaixo dos níveis de 1990.

O regime internacional de mudança do clima está fundamentado no princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades dos Estados. Conforme o artigo 4.1 da Convenção, todos os países têm obrigação de implementar políticas e programas que contribuam para a mitigação da mudança do clima e adaptação a seus efeitos adversos. Os países desenvolvidos, por suas responsabilidades históricas e atuais pelo aquecimento global, assumiram obrigações específicas, sob a forma de metas quantificadas de redução de emissões e compromisso de fornecer apoio financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento. O nível de apoio financeiro e tecnológico, contudo, tem estado muito abaixo do esperado.

Os países em desenvolvimento, por sua vez, devem contribuir com políticas públicas para enfrentar o aquecimento global de forma compatível com o imperativo do desenvolvimento social e econômico: em outras palavras, a Convenção reconhece que os países em desenvolvimento buscarão o crescimento econômico, de forma a habilitá-los a lutar contra a fome e a pobreza de suas populações, o que consequentemente aumentará suas emissões de gases de efeito estufa. O que se espera dos países em desenvolvimento, como o Brasil, é que o crescimento de suas emissões seja atenuado, com o auxílio de tecnologias mais limpas. Tal esforço de redução da curva de crescimento das emissões com relação a um cenário de crescimento normal das emissões difere, portanto, do compromisso de países desenvolvidos relativo à redução absoluta de suas emissões com relação aos níveis existentes em 1990.

O Mapa do Caminho de Bali

Na 13ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro (COP-13), realizada em Bali, em dezembro de 2007, adotou-se um conjunto de decisões conhecido como "Mapa do Caminho de Bali", que consolidou as negociações

sobre o futuro do regime de mudança do clima em dois trilhos. O primeiro tem por objetivo definir novas metas de redução de emissões de países desenvolvidos para o segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, após 2012. O segundo trilho traduziu-se no Plano de Ação de Bali para o fortalecimento da implementação da UNFCCC no curto, médio e longo prazo.

Fundamentado nas conclusões do Quarto Relatório do IPCCC, o Plano de Ação de Bali tem como foco ações cooperativas em quatro pilares: mitigação, adaptação, financiamento e tecnologia. O Plano de Ação prevê ainda a adoção de uma visão compartilhada sobre ação cooperativa de longo prazo, de acordo com os princípios e disposições da Convenção. O Plano de Bali foi uma dupla vitória para o regime. De um lado, engajou os Estados Unidos – que não ratificaram o Protocolo de Quioto – na discussão de compromissos quantificados de mitigação comparáveis aos dos demais países desenvolvidos que são Partes no Protocolo. De outro, estabeleceu as condições para ações mais expressivas de mitigação por parte de países em desenvolvimento.

O Plano de Ação também distingue claramente os compromissos dos países desenvolvidos e as ações de países em desenvolvimento, situando-os, inclusive, em subparágrafos distintos (1.b.i e 1.b.ii). As negociações para a implementação do Plano têm como objetivo principal garantir que os esforços de todos os países do Anexo I sejam comparáveis, inclusive daqueles que não são parte do Protocolo de Quioto, como os Estados Unidos.

No caso de países em desenvolvimento, espera-se a implementação de ações mais expressivas de mitigação sob a Convenção, no contexto de suas políticas nacionais de desenvolvimento sustentável. Tais ações deverão ser apoiadas por fluxos financeiros e tecnológicos novos e adicionais, provenientes dos países desenvolvidos, em consonância com o disposto nos artigos 4.3 e 4.7 da UNFCCC. As ações implementadas com o apoio internacional oferecido deverão ser mensuráveis, comunicáveis e verificáveis (MRV, da sigla em inglês).

Ainda sob o pilar de mitigação, o Plano de Ação de Bali reconhece a importância de apoiar atividades de redução de emissões no setor florestal em países em desenvolvimento. Nesse sentido, o parágrafo 1.b.iii do Plano de Ação de Bali prevê negociações para a provisão de incentivos à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD, da sigla em inglês), bem como discussões sobre o papel de conservação, manejo florestal sustentável e aumento do estoque de carbono florestal (o chamado "REDD+"). Em Bali,

as Partes na UNFCCC também adotaram decisão inovadora sobre REDD no órgão subsidiário para assuntos técnicos da Convenção. A decisão encoraja as Partes a explorarem ações, incluindo atividades de demonstração, para tratar dos vetores de desmatamento com vistas à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal. Ademais, convida as Partes, em particular os países desenvolvidos, a mobilizarem recursos para apoiar tais esforços.

O Plano de Ação de Bali também estabeleceu negociações para o aprofundamento de ações de apoio à adaptação. Apesar de terem menor parcela de responsabilidade histórica pela mudança do clima, os países em desenvolvimento já estão sofrendo impactos das alterações climáticas e necessitam de iniciativas urgentes em adaptação. Tais desafios criam necessidades financeiras expressivas, que são adicionais ao desafio do desenvolvimento econômico e social.

Os dois outros pilares do Plano de Ação de Bali dizem respeito aos meios de implementação de ações em mitigação e adaptação em países em desenvolvimento, de forma a habilitá-los a oferecer sua contribuição para o esforço global de combate à mudança do clima. A esse respeito, um dos principais desafios das negociações sob o Plano de Ação de Bali é o estabelecimento de sistema de governança que assegure, de forma transparente e inclusiva, uma base financeira e tecnológica para ações efetivas de enfrentamento da mudança do clima, conforme previsto na UNFCCC. Tal sistema também deverá permitir uma adequada gestão e aplicação dos recursos, de forma a gerar condições para o efetivo cumprimento dos compromissos estabelecidos pelo regime internacional.

De Bali a Copenhague

Desde Bali, as negociações internacionais são conduzidas no âmbito de dois Grupos de Trabalho *Ad Hoc*: sobre Compromissos Futuros para as Partes do Anexo I sob o Protocolo de Quioto (AWG-KP), e sobre Ações Cooperativas de Longo Prazo sob a Convenção (AWG-LCA). O Brasil ocupou a presidência deste último em 2008, e a vice-presidência em 2009.

O AWG-KP foi criado para implementar a Decisão 1/CMP.1[1], adotada na primeira reunião das Partes no Protocolo de Quioto (Montreal, dez/2005),

[1]O texto da Decisão pode ser consultado no endereço http://unfccc.int/documentation/decisions/items/3597.php

que determinou o início imediato de um processo de negociação de novos compromissos para as Partes do Anexo I, de acordo com o artigo 3.9 do Protocolo[2]. Já o AWG-LCA foi criado pelo Plano de Ação de Bali, que instaurou processo a ser concluído até 2009 para assegurar "a implementação plena, efetiva e sustentada da Convenção".

O mandato do AWG-LCA deveria encerrar-se em 2009. Assim, para manter o equilíbrio entre os dois trilhos do Mapa do Caminho de Bali, também o AWG-KP deveria apresentar resultados concretos até 2009. Esperava-se, portanto, que a 15ª Conferência das Partes (COP-15) na UNFCCC e a 5ª Conferência das Partes como reunião das Partes no Protocolo de Quioto (CMP-5), realizadas em Copenhague, em dezembro de 2009, pudessem adotar decisões sobre novas metas do Protocolo de Quioto e sobre ações cooperativas para a implementação da Convenção.

Entre Bali e Copenhague, os dois grupos reuniram-se quatro vezes em 2008 (Bangcoc, em abril; Bonn, em junho; Acra, em agosto; e Poznan, em dezembro) e seis vezes em 2009 (Bonn, em março, junho e agosto; Bangcoc, em setembro; Barcelona, em novembro; e durante a Conferência de Copenhague, em dezembro).

Desafios do Protocolo de Quioto (AWG-KP)

Quanto ao Protocolo de Quioto, o grande desafio na Conferência de Copenhague era acordar o volume de redução de emissões para os países do Anexo I. Estes, contudo, relutaram em apresentar metas ambiciosas de redução de emissões, sem que houvesse definição de compromissos pelos Estados Unidos, que não são Parte do Protocolo de Quioto, e das ações a serem implementadas pelos países em desenvolvimento no âmbito da Convenção.

Apenas na 8ª sessão do AWG-KP (Bonn, junho de 2009), os países desenvolvidos engajaram-se na discussão sobre o volume de redução de emissões para o segundo período de compromisso do Protocolo. Nessa

[2] *"Commitments for subsequent periods for Parties included in Annex I shall be established in amendments to Annex B to this Protocol, which shall be adopted in accordance with the provisions of Article 21, paragraph 7. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall initiate the consideration of such commitments at least seven years before the end of the first commitment period referred to in paragraph 1 above [2008-2012]".*

ocasião, Brasil, África do Sul, China, Índia e mais 32 países em desenvolvimento propuseram, como compromisso de médio prazo (2020) para países desenvolvidos, a redução de pelo menos 40% em relação a 1990. As reduções de cada um dos países do Anexo I seriam definidas segundo suas responsabilidades históricas pelo aquecimento do planeta.

Os países desenvolvidos, por outro lado, defenderam a definição de novas metas com base em avaliação interna de custos (lógica "*bottom up*"). Os números apresentados estavam muito abaixo das recomendações do IPCC, que apontam para necessidade de redução de emissões até 2020, tendo 1990 por base, de 25% a 40% para os países do Anexo I. Entretanto, em Copenhague, os números anunciados pelos desenvolvidos apenas gerariam redução coletiva de 16% a 23%.

Além do nível inadequado de ambição, as propostas de metas apresentadas por países desenvolvidos não raramente estavam acompanhadas por uma série de condições. A União Europeia, por exemplo, apresentou proposta de redução de 20% em 2020 com relação a 1990. Tal número poderia chegar a 30%, no caso de compromissos comparáveis por parte outros países desenvolvidos e ações expressivas de países em desenvolvimento. No caso do Japão, a meta de redução em 25% em 2020 estava condicionada à adoção de metas ambiciosas por todas as Partes, incluindo tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento.

Propostas de revisão do Protocolo de Quioto também contribuíram para desviar as discussões técnicas da definição de novo período de compromisso do Protocolo. Japão, Nova Zelândia e Austrália, por exemplo, propuseram a negociação de novo protocolo, que incluiria obrigações quantificadas de limitação e redução de emissões para países que não fazem parte do Anexo I.

A intenção de substituir o Protocolo de Quioto e renegociar as bases do regime internacional de mudança do clima gerou forte indignação por parte dos países em desenvolvimento. Na última reunião preparatória para Copenhague (Barcelona, Nov/2009) e novamente durante a COP-15, o Grupo Africano, em ato de protesto contra o desvio do foco do mandato do AWG-KP, pediu a suspensão de todas as reuniões até que os países desenvolvidos apresentassem avanços quanto à definição das novas metas de mitigação no âmbito do Protocolo de Quioto.

Para os países em desenvolvimento, como o Brasil, as novas metas dos países desenvolvidos precisam não apenas atender adequadamente às necessidades de combate à mudança do clima, mas também

demonstrar ambição condizente com as responsabilidades históricas de tais países pelo aquecimento global. A maior parte dos desenvolvidos, contudo, resiste em adotar metas de redução ambiciosas sem que haja definição de compromissos de mitigação proporcionais por parte dos Estados Unidos e de grandes países em desenvolvimento, como China, Índia e Brasil. Revela ainda preferência por um instrumento de substituição ao Protocolo de Quioto que faça menor distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Ante os impasses nas negociações sob o AWG-KP, a Conferência de Copenhague apresentou poucos avanços em relação à definição de novas metas para os países desenvolvidos.

Desafios da Convenção (AWG-LCA)

Quanto à UNFCCC, a principal desafio da Conferência de Copenhague era alcançar entendimento político sobre pontos básicos de cada um dos pilares do Plano de Ação de Bali, de forma a estabelecer as condições para o aprofundamento do esforço global de combate à mudança do clima.

No tocante à visão compartilhada sobre ação cooperativa de longo prazo, países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, defenderam visão compartilhada abrangente, que contemplasse os pilares de mitigação, adaptação, financiamento e tecnologia, incluindo consenso político sobre o nível de apoio financeiro e tecnológico necessário para ações de mitigação e adaptação.

De acordo com o Plano de Ação de Bali, a visão compartilhada também deve incluir objetivo global de longo prazo para redução de emissões. Porém, há opiniões divergentes quanto à abrangência do objetivo de longo prazo. Para alguns países, esse objetivo deveria ser definido apenas em termos de aumento na temperatura global. Cumpre registrar que a atuação brasileira foi decisiva para que as 17 maiores economias firmassem, por ocasião da Cúpula do G8 de L'Aquila, em 2009, o compromisso de evitar que o aumento da temperatura global exceda o limite de 2°C em relação aos níveis pré-industriais. Alguns países, contudo, entendem que o objetivo de longo prazo deveria também abarcar, além do limite de aquecimento de 2º C, também a concentração máxima de gases de efeito estufa em 450 ppm, o pico para emissões globais em 2020 e a redução global de 50% das emissões em 2050, com relação a 1990. Outros países, como os pequenos Estados

insulares, defendem limite de 1,5º C para o aumento da temperatura global e concentração máxima de 350 ppm.

Alguns países desenvolvidos passaram a defender a unificação de ações de mitigação, ignorando a distinção entre as metas de países desenvolvidos e as ações de países em desenvolvimento, estabelecida pela Convenção e reforçada pelo Plano de Ação de Bali. Buscavam, assim, redefinir as bases do regime internacional de mudança do clima, de forma a aumentar as obrigações de países em desenvolvimento e, em muitos casos, reduzir as obrigações de países desenvolvidos.

Coube aos países em desenvolvimento manter o foco das negociações nas principais questões enunciadas pelo Plano de Ação de Bali e a comparabilidade plena entre as metas dos países do Anexo I sob o Protocolo de Quioto e os compromissos de redução a serem adotados pelos países desenvolvidos que não são Parte do Protocolo, como os EUA. No que concerne à mitigação por parte de países em desenvolvimento, defenderam a apresentação voluntária de ações apropriadas às condições nacionais (NAMAs), a serem registradas internacionalmente juntamente com o apoio internacional recebido para sua implementação. O Brasil muito contribuiu para a articulação e defesa da posição dos países em desenvolvimento, tendo atuado, desde a COP-14 (Poznan, dezembro de 2008), como coordenador do G-77/China nas negociações sobre mitigação no AWG-LCA.

No que tange à mitigação no setor florestal, o AWG-LCA logrou avançar, por ocasião da COP-15, entendimentos sobre a criação de moldura para a provisão de incentivos à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD). Em Copenhague, foi possível alcançar maior convergência sobre princípios que devem nortear o tratamento de REDD, como sua contribuição para o desenvolvimento sustentável, a promoção de ampla participação de países em desenvolvimento, a natureza voluntária das ações e a característica de ser *country-driven* e oferecer contribuição para o objetivo último da Convenção: a estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera em nível que impeça interferência antrópica perigosa no sistema climático. Alcançou-se, ademais, maior reconhecimento quanto à necessidade de se gerar fluxos financeiros internacionais para todas as atividades florestais incluídas no chamado REDD+ (desmatamento, degradação florestal, conservação, manejo florestal sustentável e aumento do estoque de carbono florestal).

É fundamental aproveitar plenamente as oportunidades de mitigação que as atividades florestais oferecem, sobretudo para um país como o Brasil, que tem no desmatamento seu principal setor de emissão. Defendemos a geração de fluxos financeiros internacionais para todas as atividades florestais, inclusive para o combate ao desmatamento e conservação. A forma de tais fluxos, contudo, deve se adequar à natureza das atividades, não sendo apropriado o uso, por exemplo, de créditos de carbono para todas. Preocupação central, nesse particular, é a busca de soluções que fortaleçam a integridade ambiental do Protocolo de Quioto.

A Conferência de Copenhague logrou *contrarrestar* propostas de estabelecimento de metas de mitigação para setores produtivos específicos, como no caso da agricultura. A discussão sobre abordagem setorial vem sendo promovida principalmente por países desenvolvidos, como alternativa aos compromissos nacionais para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Contudo, o Plano de Ação de Bali (subparágrafo 1.b.iv) direciona a discussão sobre abordagem setorial à promoção de pesquisa, desenvolvimento, aplicação, difusão e transferência de tecnologias mais limpas, de forma a aprofundar a implementação do artigo 4.1.(c) da UNFCCC[3]. Em Copenhague, por iniciativa do Brasil, adotou-se enfoque em transferência de tecnologias para o tratamento de abordagens setoriais no setor agrícola, de acordo com o mandato conferido pelo Plano de Ação de Bali.

Por outro lado, no caso do setor de transporte internacional, não foi possível avançar convergência em Copenhague. Alguns países em desenvolvimento mostraram-se resistentes ao tratamento de transporte internacional no âmbito da Convenção, uma vez que o tema já é tratado no artigo 2.2 do Protocolo de Quioto.[4] Países desenvolvidos defenderam abordagem setorial para o tratamento de combustível de navios e aeronaves utilizados no transporte internacional (*bunker fuels*), tendo em vista as dificuldades para atribuir aos países as emissões oriundas do setor. Na busca

[3] *"All Parties, taking into account their common but differentiated responsibilities and their specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, shall (…) (c) Promote and cooperate in the development, application and diffusion, including transfer, of technologies, practices and processes that control, reduce or prevent anthropogenic emissions of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol in all relevant sectors, including the energy, transport, industry, agriculture, forestry and waste management sectors".*

[4] *"the Parties included in Annex I shall pursue limitation or reduction of emissions of greenhouse gases (...) from aviation and marine bunker fuels, working through the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization, respectively."*

de soluções de compromisso, alguns países em desenvolvimento, como o Brasil, destacaram a importância de se preservar, em qualquer âmbito onde sejam tratadas emissões, os princípios da UNFCCC, que regem mudança do clima como um todo, inclusive o de responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Outro importante tema de discussão na Conferência de Copenhague foi o tratamento do comércio internacional. Alguns países desenvolvidos, como os EUA, têm considerado a possibilidade de aplicar ajustes fiscais de fronteira (*border tax adjustments*) à importação de produtos e serviços de "alta emissão" de gases de efeito estufa. Tais iniciativas já geravam forte reação no G77/China antes da COP-15, pelo interesse comum dos países em desenvolvimento em evitar medidas restritivas aplicadas ao comércio com base em argumentos de mitigação, por estarem em desacordo com o artigo 3.5 da UNFCCC[5]. Em Copenhague, o Brasil atuou no sentido de estabelecer consistência entre os regimes de comércio e de mudança do clima.

Na COP-15, as discussões sobre adaptação refletiram as visões divergentes entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os primeiros enfatizaram a importância de incentivar atividades de preparação e planejamento das ações de adaptação; os segundos defenderam a criação de moldura para adaptação sob o amparo da Convenção, que incluísse recursos financeiros novos e significativos para os países em desenvolvimento.

Na área de transferência de tecnologia, o Brasil e o G77/China enfatizaram a necessidade de ações governamentais para viabilizar o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias limpas. Tais ações abarcariam a utilização de financiamento público para a aquisição de tecnologias, a flexibilização de direitos de propriedade intelectual e a criação de centros para o desenvolvimento de tecnologia limpa. Os países desenvolvidos, contudo, preferiram enfatizar mecanismos de mercado para a transferência de tecnologias e resistiram a qualquer proposta de flexibilização de direitos de propriedade intelectual.

Na área de financiamento, buscou-se assegurar que a Convenção se torne capaz de estimular e canalizar recursos adequados e suficientes para o

---

[5] *"as Partes devem cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto conducente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentáveis de todas as Partes, em especial de países em desenvolvimento (...) as medidas adotadas para combater a mudança do clima, inclusive unilaterais, não devem constituir meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou restrição velada ao comércio internacional."*

enfrentamento da mudança do clima. O Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) atua como um mecanismo financeiro da UNFCCC e tem destinado cerca US$ 250 milhões anuais para projetos de mitigação, quantia significativamente inferior às necessidades de financiamento para o enfrentamento da mudança do clima, estimadas pelo Secretariado da UNFCCC em mais de $200 bilhões de dólares anuais.

O G77/China apresentou, em 2008, proposta de mecanismo financeiro para a Convenção, que se destinaria a ações de mitigação e adaptação em países em desenvolvimento. O nível de financiamento do mecanismo seria de 0.5% a 1% do produto nacional bruto dos países que são Partes do Anexo I da Convenção. Tal proposta tem como base o artigo 4.3 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), segundo o qual cabe aos países desenvolvidos prover recursos financeiros novos e adicionais para cobrir custos incorridos por países em desenvolvimento no cumprimento de suas obrigações sob a Convenção. Lembre-se que, segundo o artigo 4.7, a abrangência das ações levadas a cabo por países em desenvolvimento dependerá diretamente do cumprimento das obrigações de financiamento e transferência de tecnologia dos países desenvolvidos.

Países desenvolvidos, por outro lado, enfatizaram o papel de mecanismos de mercado e de soluções inovadoras para gerar fluxos financeiros mais expressivos. Um exemplo de solução inovadora foi a chamada "Proposta Norueguesa", que prevê a canalização de recursos por meio de leilões dos direitos de emissões dos países desenvolvidos. Não se chegou a acordo sobre novo arranjo institucional para o provimento de recursos financeiros.

Esse impasse prevaleceu nas negociações técnicas do AWG-LCA e do AWG-KP em Copenhague. No tocante ao Plano de Ação de Bali, as conhecidas divergências entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, sobretudo no tratamento de temas como mitigação e financiamento, não foram superadas; países desenvolvidos apresentaram posições sabidamente inaceitáveis para o G-77/China, como a universalização de compromissos de mitigação. A despeito de algum progresso, como o relativo avanço no tratamento de florestas e agricultura, a característica de "pacote" da negociação do AWG-LCA impediu o consenso final em torno de qualquer de seus componentes no âmbito dos grupos técnicos.

O Brasil teve papel de destaque na busca pelo consenso em Copenhague. O Presidente da República ressaltou durante o evento o compromisso do

País com o desfecho exitoso da Conferência de Copenhague. Reforçou a decisão do país de implementar ações voluntárias de mitigação, de forma a reduzir as emissões brasileiras projetadas para 2020 em 36,1% a 38,9%, a despeito do custo financeiro que isto representará para o País.

Para resolver os impasses em nível técnico em Copenhague, foram realizadas consultas de alto nível, conduzidas por grupo limitado de Estados, incluindo os países do chamado grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia, China), Estados Unidos e representação de grupos regionais e países vulneráveis. Tais consultas geraram texto – o "Acordo de Copenhague" – que foi apresentado como projeto de decisão da Conferência das Partes. Em plenária, não foi possível alcançar consenso para a adoção do documento, e a Conferência das Partes se limitou a tomar nota do Acordo de Copenhague.

O Acordo de Copenhague foi o encaminhamento possível. Ainda que esteja aquém do nível de ambição brasileiro, apresenta elementos positivos, como o objetivo de limitar o aumento da temperatura média global em até 2°C e a indicação de financiamento para combate à mudança do clima em países em desenvolvimento da ordem de 30 bilhões de dólares para o período de 2010 a 2012. Estabelece, além disso, compromisso coletivo de países desenvolvidos para a mobilização de 100 bilhões de dólares anuais até 2020, oriundos de fontes variadas de financiamento, tanto públicas como privadas.

O Brasil desempenhou papel ativo nas negociações do Acordo de Copenhague e considera que os entendimentos políticos logrados nesse documento poderão contribuir para avançar as negociações sob o AWG-LCA e AWG-KP, foro legítimo de negociação, cujos mandatos foram prorrogados pela Conferência de Copenhague, na expectativa de que se concluam as negociações sobre o segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto e sobre o Plano de Ação de Bali na 16ª Conferência das Partes, a realizar-se em dezembro de 2010, no México.

O Acordo de Copenhague previu que, até 31 de janeiro de 2010, os países do Anexo I deveriam registrar suas metas de redução de emissões até 2020 e os países que não são Partes do Anexo I (países em desenvolvimento), como o Brasil, deveriam informar as ações nacionais de redução de emissões que tencionam executar. Até o prazo estabelecido, mais de 55 países já haviam apresentado seus compromissos e ações de redução de emissões. O Brasil incluiu-se nesse grupo de países, tendo informado ao Secretariado da UNFCCC as ações de mitigação nacionalmente adequadas que o Governo brasileiro pretende implementar. Tais ações, nas áreas de desmatamento,

agricultura, energia e siderurgia, podem levar, estima-se, ao referido desvio de 36,1% a 38.9% em relação à curva de crescimento normal das emissões brasileiras ao longo da próxima década.

Contribuição do Brasil para o Combate à Mudança do Clima

O Brasil tem demonstrado a importância que atribui ao enfrentamento da mudança do clima e a disposição de implementar ações de mitigação ainda mais expressivas, contribuindo para o esforço global de redução de emissões. Considera ainda que para os países desenvolvidos, tal esforço deva se traduzir em metas de redução legalmente vinculantes e ambiciosas, que sejam válidas para o conjunto de suas economias. Do Brasil e demais países em desenvolvimento, o que se espera – e o que estamos dispostos a fazer – é um esforço de redução da curva de crescimento de emissões.

O Brasil é país de matriz limpa e, portanto, já tem economia de baixo carbono. O perfil brasileiro de emissões de CO2 é o oposto do perfil global, já que a maioria das emissões nacionais provém dos usos da terra. Nosso principal desafio é a redução do desmatamento, objetivo constante do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia. De acordo com o INPE, o desmatamento na Amazônia caiu em 45% no período compreendido entre agosto de 2008 e julho de 2009, atingindo a menor taxa de desmatamento nos últimos 20 anos.

Outra demonstração do empenho de mitigação nacional em bases voluntárias é o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, de dezembro de 2008, cujos objetivos incluem a redução do desmatamento ilegal e o estímulo à reorientação econômica da região florestada. A meta é reduzir o desmatamento em 40%, entre 2006 e 2009, em relação à média registrada entre 1996 e 2005, e 30% nos dois quadriênios seguintes, 2010-2013 e 2014-2017.

Um terceiro exemplo do compromisso brasileiro com o enfrentamento da mudança do clima é a Política Nacional sobre Mudança do Clima, aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2009. A Lei 12.187/2009 estabelece o compromisso voluntário de redução de emissões que implicará desvio de 36,1% a 38.9% em relação à curva projetada de crescimento das emissões brasileiras até 2020.

Em 2008, foi lançado o Fundo Amazônia, fundo financeiro privado que visa a captar doações, no Brasil e no exterior, a fim de reduzir as emissões de

gases de efeito estufa decorrentes do desmatamento na Amazônia. A iniciativa representa desdobramento da proposta brasileira, apresentada durante a COP-12 (Nairóbi, 2006), de oferecer incentivos positivos para a redução de emissões por desmatamento em países em desenvolvimento. Tal mecanismo tem como base doação de recursos; não gera, portanto, créditos de carbono em troca de investimentos. Por outro lado, tem como contrapartida redução comprovada de emissões por países em desenvolvimento.

No plano internacional, temos contribuído significativamente para a construção e o aprimoramento do regime de combate à mudança do clima, com uma série de iniciativas amplamente reconhecidas: a proposta que gerou o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Protocolo de Quioto; o modelo para determinar a responsabilidade histórica dos países pelo aumento da temperatura média do planeta; a abordagem de "dois trilhos" lançada em 2005 e empregada no Mapa do Caminho de Bali; e a proposta de provisão de incentivos financeiros para redução das emissões por desmatamento em países em desenvolvimento.

Orientado pelos parâmetros definidos pela UNFCCC, o Brasil participou de diversos espaços de diálogo político, como o Fórum das Maiores Economias (MEF), iniciativa do Presidente Barack Obama, que deu continuidade ao MEM (*Major Economies Meetings*), lançado em 2007 pelo então Presidente George W. Bush. Outro exemplo de atuação construtiva foi o diálogo entre Brasil e França, que resultou na Posição Franco-Brasileira sobre Mudança do Clima, divulgada em novembro de 2009. Ao indicar importantes elementos consensuais entre um país em desenvolvimento e um país desenvolvido, com circunstâncias nacionais e regionais distintas, a iniciativa franco-brasileira buscou facilitar o estabelecimento de pontes entre dos diferentes blocos e grupos de negociação, com vistas a alcançar entendimentos comuns em Copenhague.

Durante a COP-15, a estreita coordenação, entre Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) desempenhou papel central na busca por soluções consensuais. Criado em 2007, o BASIC consiste em grupo informal de coordenação sobre mudança do clima, que se reúne regularmente à margem das negociações sob a UNFCCC.

Zelando pelos princípios da inclusão e participação, o Brasil sempre defendeu a UNFCCC como único instrumento jurídico legítimo de negociação, cabendo a outros foros de discussão facilitar o aprofundamento do diálogo político entre as Partes na UNFCC. A atuação internacional do Brasil

continuará a buscar o engajamento de todos os países interessados na construção de um regime justo, equitativo e eficaz de combate à mudança do clima.

Perspectivas para a Mitigação das Mudanças Climáticas: Ações do Brasil e no Mundo

Emilio Lèbre La Rovere[*]

Introdução

As emissões globais de Gases de Efeito Estufa (GEE), entre 1970 e 2004, cresceram 70%, sendo 24% desde 1990. As liberações de CO_2 – que configuraram 77% do total das liberações em 2004 – aumentaram 80% naquele período (28% desde 1990). A explicação está no fato de que a redução da intensidade do uso de energia pela economia internacional (-33%) não contrabalançou o crescimento do PIB (77%) e da população (69%), o que gerou um incremento de 145% das emissões resultantes do uso de combustíveis fósseis.

Os países industrializados, que concentram 20% da população mundial, responderam por 57% do PIB e emitiram 46% do total de GEE em 2004. No caso de não serem implantadas políticas adicionais para restringir as emissões, calcula-se uma expansão daquele índice de 25% a 90% em 2030. Nessa hipótese, as liberações de CO_2 pela queima de combustíveis fósseis

[*] Professor do Programa de Planejamento Energético do Instituto de Pesquisa e Pós-Graduação em Egenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPE/Coppe/UFRJ) e coordenador executivo do CentroClima - Centro de Estudos Integrados sobre Meio Ambiente e Mudanças Climáticas da Coppe/UFRJ. Autor de diversos relatórios científicos do IPCC, tendo contribuído para a obtenção em 2007 do Prêmio Nobel da Paz pelo IPCC, em conjunto com Al Gore.

cresceriam de 45% a 110% até lá. A maior parte desse aumento entra na conta das nações em desenvolvimento. Entretanto, suas emissões médias de CO_2 *per capita* seguiriam bem inferiores que as dos países industrializados (de 2,8t a 5,1t CO_2 *per capita* contra 9,6t a 15,1t CO_2 *per capita*). Se as emissões de gases continuarem aumentando de acordo com as tendências atuais, estima-se que a temperatura da superfície do planeta cresça de 2ºC a 4,5ºC no final deste século (IPCC, 2007).

O objetivo principal da Convenção do Clima é estabilizar a concentração de GEE na atmosfera em um nível seguro, que não comprometa a segurança alimentar e permita a adaptação natural dos ecossistemas, dentro de um modelo de desenvolvimento sustentável. É ainda imprecisa a extensão dos impactos das mudanças climáticas em âmbito regional, o que torna difícil definir qual seria exatamente o índice seguro de concentração. Mas os estudos mostram que os impactos das mudanças climáticas crescem fortemente a partir de um aumento de temperatura de 2ºC a 3ºC. Com base neles, inicialmente entidades ambientalistas, como o Greenpeace, e posteriormente um grande número de governos, como o Brasil, a União Europeia, e até mesmo os Estados Unidos, a partir do governo Obama, passaram a defender um limite aceitável de no máximo 2ºC.

A estabilização das concentrações de GEE implica que suas emissões anuais sigam constantes, tanto quanto os oceanos possam absorvê-las. O planeta emitia em 2004, aproximadamente, 33 bilhões de t de CO_2 por ano, das quais 7,3 bilhões de t iam para os oceanos, 7,3 bilhões paras as florestas e 18,3 bilhões invadiam a atmosfera. Contudo, no longo prazo, apenas os oceanos serão capazes de sequestrar permanentemente este carbono. Em 2004, 25,6 bilhões de t de CO_2 / ano acabavam se concentrando na atmosfera, aumentando o acúmulo de GEE e induzindo ao aquecimento global. O maior problema é que tudo indica que essa propriedade dos oceanos pode vir a ser reduzida no futuro, em consequência da progressiva acidificação da água do mar. Sob esta perspectiva, calcula-se que as emissões atuais devam ser minimizadas em pelo menos 80% para possibilitar uma estabilização da concentração dos GEE na atmosfera. No entanto, elas permanecem em elevação: os últimos dados disponíveis indicam que em 2008 elas superavam 40 bilhões de t de CO_2 por ano, graças ao crescimento do uso de carvão mineral, que voltou a superar o petróleo como a maior fonte de emissões de CO_2.

Naturalmente, quanto mais ambiciosa for a meta de limitação do aquecimento global, mais cedo as emissões globais têm de começar a declinar, e maiores os custos de mitigação das emissões. A solução desse problema no curto prazo, entretanto, exigiria investimentos inviáveis para a economia mundial. Dessa forma, os cenários de estabilização da concentração dos GEE consideram hipóteses que permitem, inicialmente, um aumento das emissões mundiais, a taxas decrescentes, até um determinado ano em que alcancem um máximo e passem a decair gradativamente até se fixarem em um nível entre 10% e 20% das emissões atuais. Esta é uma trajetória factível para a curva de emissões de GEE, através de um ajuste da economia mundial, em um prazo que possibilite a introdução progressiva de tecnologias limpas e a custos ainda razoáveis. Quanto mais agressiva for a meta de limitação do aquecimento global, mais cedo as emissões globais precisam sofrer queda e maiores os custos de sua mitigação (La Rovere, 2009).

A Evolução das emissões e os objetivos voluntários do Brasil

O Brasil já vem envidando esforços para limitar suas emissões de gases de efeito estufa. A diminuição das emissões do desmatamento que se verifica na Amazônia de forma considerável nos últimos anos é a principal contribuição nesse sentido, já que se trata da fonte hoje predominante no total das emissões de GEE no país, conforme ilustrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa no Brasil

Emissões de GEE (M t CO2eq / ano)	1990	1994	2000	2005	Var % 90/05	Part % 1990	Part % 2005
Agropecuária	347	378	401	487	41%	25,40%	22,10%
Energia	215	256	328	362	68%	15,80%	16,40%
Processos Industriais	27	29	35	37	39%	2,00%	1,70%
Resíduos	28	32	41	49	77%	2,00%	2,20%
Mudanças no Uso da Terra e Florestas	746	790	1247	1268	70%	54,80%	57,50%
TOTAL	**1362**	**1485**	**2052**	**2203**	**62%**	**100%**	**100%**

Fonte: MCT, 2009

A análise das estimativas das emissões brasileiras de gases de efeito estufa, através da evolução de 1990 a 2005, apresentada nos valores preliminares divulgados pelo MCT (2009), mostra um lento crescimento das emissões da agropecuária, da energia, dos processos industriais e dos resíduos. Ao longo de todo o período, o valor total das emissões foi fortemente influenciado pelas flutuações das emissões provenientes das mudanças no uso da terra e florestas. Em particular, o desmatamento na Amazônia e no cerrado é determinante no estabelecimento da tendência de aumento ou redução do valor total das emissões anuais. A brusca elevação do desmatamento causou um salto das emissões brasileiras de 1,5 para quase 2,5 bilhões de toneladas de CO_2eq em 1995. A seguir, as emissões totais flutuaram levemente em torno de um patamar de 2 bilhões de t CO_2eq/ano, entre 1996 e 2001. A partir de 2002 se registrou uma tendência de aumento, até as emissões brasileiras atingirem seu máximo absoluto pouco acima de 2,5 bilhões de t CO_2eq/ano, em 2004. Desde então, o valor preliminar para 2005 fornecido pelo MCT e as estimativas efetuadas pelo MMA para as emissões totais apresentaram tendência de queda, graças à expressiva redução das emissões oriundas do desmatamento, secundadas por uma estabilização nas emissões da agropecuária. Assim, em 2007 o valor estimado para as emissões nacionais retornou a um nível semelhante ao registrado 10 anos antes, em 1997, conforme ilustrado pela Tabela 2.

Para o futuro, o Plano Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) estabeleceu uma meta de drástica redução no desmatamento da Amazônia: após recente revisão, o objetivo fixado corresponde à ambiciosa meta de até 2020 eliminar 80% do desmatamento médio verificado na Amazônia, no período de 1996 a 2005, que era de 19.500 km^2 por ano. Entretanto, os resultados dos últimos anos mostram que esta meta é factível, caso o governo tome as medidas necessárias para disciplinar o uso do solo na Amazônia. Na verdade, os níveis observados em 2007 já caíram para 12 mil km^2/ano, cerca de 40% menores que a média histórica. Isto permitiu reduzir em cerca de 500 M t CO_2/ano as emissões de gases de efeito estufa oriundas das mudanças no uso da terra e florestas, entre 2005 e 2007. O número para 2008 foi ainda menor, cerca de 7 mil km^2/ano, o mínimo de toda a série temporal desde que começou sua mensuração, há 21 anos.

Esta meta do PNMC balizou o anúncio, em 13 de novembro de 2009, dos objetivos voluntários de limitação de emissões de GEE apresentados pelo Brasil para a conferência das partes da Convenção do Clima em Copenhague (COP15), resumidos na Tabela 2.

Tabela 2 – Emissões e ações de mitigação do Brasil até 2020

Emissões / Ações de Mitigação M t CO2eq / ano	2007 Est. MMA	2020 Cen. Tend.	2020 Cen. Mitigação	Redução (Tend – Mit) em 2020 M t CO2eq	Redução setor / Total Cen. Tend em 2020 (%)
Uso da Terra	**770**	**1084**	**415**	**669**	**24,70%**
Red. Desmat. Amazônia				564	20,90%
Red. Desmat. Cerrado				104	3,90%
Agropecuária	**479**	**627**	**461 - 494**	**133 - 166**	**4,9 – 6,1%**
Recuperação de Pastos				83 – 104	3,1 – 3,8%
ILP – Integr. Lav / Pec				18 – 22	0,7 – 0,8%
Plantio Direto				16 – 20	0,6 – 0,7%
Fix. Biol. Nitrogênio				16 – 20	0,6 – 0,7%
Energia	**381**	**901**	**694 - 735**	**166 - 207**	**6,1 – 7,7%**
Eficiência Energética				12 – 15	0,4 – 0,6%
Increm. Biocombustíveis.				48 – 60	1,8 – 2,2%
Expansão Hidroelétrica				79 – 99	2,9 – 3,7%
FAE (PCHs, Biom, Eól.)				26 - 33	1,0 – 1,2%
Outros	**60**	**92**	**82 - 84**	**8/out**	**0,3 – 0,4%**
Processos Industriais	33				
Resíduos	27				
Sid. Carv. Veg. plantado				8/out	0,3 – 0,4%
TOTAL	**1690**	**2703**	**1652 - 1728**	**975 - 1052**	**36,1 – 38,9%**

Fonte: MMA, MAPA, MME, MF, MDIC, MCT, MRE, Casa Civil, 2009
MMA, 2009 (valores estimados para 2007)

O cenário tendencial simula a manutenção da média histórica do desmatamento na Amazônia, entre 1996 e 2005, e o cenário de mitigação quantifica as emissões evitadas com o atingimento do objetivo fixado pelo PNMC em 2020. O governo acrescentou ainda, no uso da terra, um objetivo de evitar emissões devidas ao desmatamento do cerrado, graças ao monitoramento e vigilância deste bioma, que deverá ser intensificado. O resultado final é que o país se compromete voluntariamente a reduzir mais de 2/3 de suas emissões de mudanças no uso da terra e florestas em 2020, com relação ao nível observado em 2005, um objetivo certamente muito ambicioso, mas factível, tendo em vista o bom desempenho de 2007 e 2008 nesse setor.

Complementarmente, o governo apresentou um cenário tendencial para os demais setores de emissões de GEE, para servir como linha de base dos

objetivos setoriais de limitação do crescimento das emissões. Assim, as premissas desse cenário são cruciais para a análise do alcance dos objetivos voluntários propostos pelo Brasil. Poucos dias depois, o MCT divulgou os valores preliminares do inventário das emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa até 2005 (ver Tabela 1), que passaram a fornecer uma base de comparação mais apurada do que as estimativas anteriores, efetuadas pelo MMA para 2007 (apresentadas na Tabela 2). A Tabela 3 compara para cada setor de emissões os valores observados no período de 1990 a 2005 com as projeções apresentadas pelo governo para o cenário tendencial e para o cenário de mitigação até 2020.

Diferentemente da projeção das emissões provenientes de mudanças no uso da terra e de florestas, as projeções dos demais setores não se baseiam em médias históricas, mas em hipóteses de evolução futura das emissões dessas fontes. O cenário tendencial das emissões da agropecuária projeta um crescimento de 29% entre 2005 e 2020, abaixo dos 41% registrados no período anterior, de 1990 a 2005. É interessante notar que, em valores absolutos, o crescimento projetado para as emissões do setor entre 2005 e 2020 é exatamente igual ao aumento verificado entre 1990 e 2005, de 140 M t CO_2eq/ano. Em outras palavras, trata-se de uma projeção de crescimento linear, e não exponencial, das emissões do setor até 2020, mantendo-se o mesmo ritmo dos 15 anos anteriores.

Tabela 3 - Evolução histórica e cenários futuros das emissões de gases de efeito estufa no Brasil

Emissões de GEE (M t CO_2eq / ano)	1990	2005	2020 TEND	2020 MITIG	Var % 90/05	Var % 2005/20 TEND	Var % 2005/2020 MITIG
Mudanças no Uso da Terra e Florestas	746	1268	1084	415	70%	-15,50%	-67,30%
Agropecuária	347	487	627	461 - 494	41%	28,70%	-5,3 a +1,4 %
Energia	215	362	901	694 - 735	68%	148,90%	91,7 a 103 %
Outros (Ind + Res)	55	86	92	82 - 84	39%	7,00%	-4,6 a -2,3 %
TOTAL	**1362**	**2203**	**2703**	**1652 - 1728**	**62%**	**22,70%**	**-25 a -21,6 %**

Fonte: MMA, MAPA, MME, MF, MDIC, MCT, MRE, Casa Civil, 2009 MCT,2009

Pode-se discutir esta projeção, porém o mais importante é observar que no cenário de mitigação o país terá de manter as emissões desse setor em 2020 no mesmo nível observado em 2005. Trata-se de um objetivo voluntário

ambicioso, dado o recente dinamismo das exportações de grãos e de carne do país. Entretanto, alternativas de mitigação economicamente viáveis já existem e têm grande potencial (recuperação de pastagens degradadas, e a integração lavoura / pecuária, por exemplo, dada a baixíssima relação média de 0,5 unidades animais por hectare de nossa pecuária), algumas com um histórico recente de rápida expansão na sua adoção (a fixação biológica do nitrogênio e a área cultivada com técnicas de plantio direto, que já supera 20 milhões de ha no país).

No caso das emissões de processos industriais e da disposição de resíduos, agrupadas em Outros Setores por sua menor contribuição ao total, a exemplo do setor de agropecuária o cenário tendencial projetou um crescimento menor que no período anterior, e o compromisso voluntário também é de manter constante o subtotal das emissões desses setores. Novamente, existem opções de mitigação interessantes nesses setores (como por exemplo, a captura, queima e/ou aproveitamento energético do biogás de aterros sanitários) que podem viabilizar a consecução desse objetivo.

O caso do setor energético requer especial atenção. Vêm crescendo significativamente no país as emissões devidas ao uso de energia fóssil, na forma de derivados de petróleo, gás natural e carvão mineral. Estes combustíveis desempenham papel fundamental na movimentação dos setores modernos da economia brasileira, como a indústria e os transportes, além da agropecuária, e dos setores residencial, comércio e serviços. Também tem sido crescente sua participação na geração de energia elétrica no país, em complementação ao aproveitamento do potencial hidroelétrico brasileiro, que é a fonte energética predominante para geração de eletricidade no país. Assim, as emissões de gases de efeito estufa devidas ao uso de energia, principalmente o dióxido de carbono (CO_2) resultante da queima dos combustíveis fósseis, apresentaram alta taxa de crescimento setorial no período de 1990 a 2005, situando-se em 2005 num patamar 68% acima do valor de 1990. De fato, o crescimento econômico, a urbanização crescente e a predominância do transporte rodoviário na matriz de deslocamento de cargas no país são fatores determinantes do aumento do consumo de energia fóssil e das emissões de CO2 associadas.

Verifica-se assim que o país caminha para uma situação, no longo prazo, análoga à do resto do mundo, pois com raras exceções, estas emissões são as mais importantes em todos os países, sendo responsáveis pela maior parte da intensificação do efeito estufa. Com efeito, a anomalia da situação brasileira

é devida à excessiva contribuição do desmatamento para as emissões totais do país. Caso, como se espera, estas emissões possam ser controladas no futuro, o desafio será a construção de um estilo de desenvolvimento sustentável, com um perfil menos intensivo no uso de energia fóssil: uma sociedade de baixa emissão de carbono (La Rovere, 2009).

Assim, diferentemente dos outros setores, o cenário tendencial projetado pelo governo apresenta um crescimento expressivo para as emissões devidas ao consumo de energia fóssil até 2020: um aumento de quase 150% em relação a 2005, ou seja, praticamente multiplicando por 2,5 o valor das emissões desse setor, entre 2005 e 2020. Esta elevação é muito maior do que a registrada no período precedente dos 15 anos entre 1990 e 2005, que foi de 68%. Parte dessa diferença se explica pela preocupação do governo em evitar que os objetivos voluntários de limitação de emissões criem qualquer restrição ao crescimento da economia brasileira: foram adotadas como premissas das projeções taxas médias de crescimento do PIB de 4 a 6 % ao ano ao longo de todo o período até 2020.

Outro fator que explica uma projeção tão elevada é de ordem conceitual: o governo se posicionou no sentido de que parcelas significativas dos programas de expansão da geração hidroelétrica, de aumento da eficiência no uso de energia elétrica e da produção de etanol de cana de açúcar no país devem ser consideradas como ações de mitigação. No cenário tendencial, a hipótese para a expansão do Proálcool incluiu somente o aumento da produção de álcool anidro para manter a adição de 25% ao volume crescente de gasolina consumida, mantendo-se constante a produção de etanol hidratado no mesmo nível atingido em 2007. O cenário tendencial para a hidroeletricidade somou ao nível de 2007 a geração de novas usinas hidroelétricas já licitadas (leilões de energia nova). O nível de eficiência energética no uso de eletricidade permaneceria constante, no nível de 2005. O atendimento ao restante do crescimento da demanda de eletricidade e de combustível veicular projetada até 2020 no cenário tendencial se daria pelo uso de combustíveis fósseis (gás natural e gasolina, respectivamente), elevando o nível de emissões de CO_2 neste cenário.

No cenário de mitigação, foram então incluídos os níveis de geração hidroelétrica, de eficiência energética e de produção de álcool projetados no Plano Decenal de Expansão (PDE) para 2020 (EPE, 2009). Além disso, foram incluídas como ações de mitigação a produção e uso de biodiesel em mistura de 5% ao óleo diesel, no nível de sua demanda projetada para 2020

(B5) e o incremento da geração de eletricidade por meio de outras fontes renováveis: pequenas centrais hidroelétricas, biomassa (principalmente bagaço de cana) e energia eólica, conforme projetado no PDE. Ainda assim, as emissões totais no cenário de mitigação atingem o dobro do nível das emissões devidas ao uso de combustíveis fósseis no país em 2005.

Espera-se que os aspectos metodológicos da construção dos cenários e o detalhamento das ações de mitigação incluídas nos objetivos voluntários de limitação das emissões brasileiras de gases de efeito estufa sejam desenvolvidos proximamente.

Perspectivas para a mitigação pós-2012

O anúncio dos objetivos voluntários de limitação das emissões de gases de efeito estufa representa um marco da evolução da posição do governo brasileiro em relação a este tema, reforçada em sua credibilidade pela discussão prévia com representantes de diversos segmentos da sociedade (comunidade científica, indústria, organizações não governamentais), promovida no âmbito do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Sua importância, porém, transcende as fronteiras nacionais, e pode significar o início de uma nova postura dos países emergentes na negociação de acordos com os países industrializados sobre a mitigação das emissões de gases de efeito estufa pós-2012.

No âmbito da Convenção do Clima, os países do Anexo I (países industrializados) que ratificaram o Protocolo de Quioto se comprometeram com metas vinculantes de redução de suas emissões de GEE em relação ao nível absoluto de 1990 (o objetivo era de obter uma redução de 5,2% para o conjunto dos países do Anexo I), a serem atingidas até 2012, ao final do 1º período de compromisso do Protocolo. Para o próximo período, até 2020, a discussão de novas metas para os países do Anexo I vem sendo balizada por duas vertentes:

• de um lado, os cenários de estabilização apresentados no 4º relatório de avaliação do IPCC (2007), indicam que uma trajetória das emissões mundiais, consistente com o objetivo de limitar o aumento final de temperatura do planeta em 2-2,4ºC acima da média pré-Revolução Industrial, provavelmente requer o início do declínio das emissões mundiais de GEE já por volta de 2015, para atingirem em 2050 um nível de 50 a 85% inferior ao do ano 2000 (IPCC, 2007);

• por outro lado, o anúncio dos principais países do Anexo I do nível máximo de redução de suas emissões que estavam dispostos a atingir em 2020: 30 a 40 % abaixo de 1990 no caso da União Europeia, 25 % abaixo de 1990 para o Japão, e 17 % abaixo de 2005 no caso dos Estados Unidos (conforme o projeto de lei enviado pelo Governo Obama e aprovado na Câmara do Congresso americano, faltando sua aprovação pelo Senado).

Como bem notaram Winkler *et al* (2009), com este balizamento a pressão sobre os países em desenvolvimento é enorme, pois uma vez fixadas a quantidade total permissível para as emissões mundiais, e o valor das emissões dos países do Anexo I, então o limite para as emissões dos países não Anexo I fica determinado por diferença, como o resíduo da equação:

Emissões não Anexo I = Emissões mundiais – Emissões Anexo I

Aos olhos da opinião pública mundial, o ônus de um eventual fracasso das negociações internacionais de um acordo para a mitigação das mudanças climáticas pode então recair sobre os países não Anexo I, caso sejam incapazes de aceitar os objetivos que lhe são impostos por esta lógica.

A formulação de objetivos voluntários de limitação de emissões de GEE por parte dos principais países emergentes fornece uma oportunidade sem precedentes para reverter esta lógica. O simples anúncio dos objetivos brasileiros já contribuiu para que China e Índia adotassem postura semelhante, estabelecendo objetivos voluntários de limitação de suas emissões de GEE em 2020. A China o formulou em termos de uma redução de 40 a 45% na intensidade de emissão de carbono por unidade adicional de PIB. Ora, a China emitiu 6 bilhões de t CO_2 em 2008; caso sua economia cresça em média 6 % ao ano até 2020, numa projeção bastante conservadora, este objetivo corresponde a uma emissão em torno de 9,5 bilhões de t CO_2 em 2020, contra 12 bilhões de t CO_2 no cenário tendencial, ou seja, um total expressivo de emissões evitadas, da ordem de 2,5 bilhões de t CO_2 em 2020, cerca de 20% abaixo do cenário tendencial. A Índia anunciou uma redução de 25 % de suas emissões de GEE em 2020, em relação a um cenário tendencial que deverá ser melhor detalhado. Indonésia (20% abaixo do cenário tendencial em 2020), México (redução de 50% de suas emissões em 2050 com relação às de 2002) e África do Sul também anunciaram objetivos análogos.

Conforme preconizado por Winkler *et al* (2009), uma consolidação dos objetivos voluntários dos países emergentes em 2020 pode permitir a inversão dos termos da equação anterior, colocando os países do Anexo I diante da responsabilidade de complementarem os esforços possíveis para os países não Anexo I, de forma a atingir os limites preconizados pela ciência para permitir a estabilização do clima mundial em nível seguro:

Emissões Anexo I = Emissões mundiais – Emissões não Anexo I

Dada não só a maior responsabilidade histórica dos países do Anexo I como causadores das mudanças climáticas, mas também sua maior capacidade de resposta ao problema, graças a seus recursos financeiros e tecnológicos, esta forma de colocar a negociação internacional parece não só mais justa como também mais eficaz para a resolução do problema.

Neste enfoque, a eventual diferença entre o total de metas dos países do Anexo I mais objetivos voluntários de países não Anexo I e o esforço requerido para estabilizar a temperatura média global em 2 – 2,4 ºC acima da média pré-Revolução Industrial, deveria ser coberta por ações dos países do Anexo I.

Deve-se lembrar que essas ações podem ser de três tipos:

• reduzir as emissões de GEE dentro de suas fronteiras;

• usar os mecanismos de flexibilidade (comércio de emissões, atividades implementadas em conjunto e o mecanismo de desenvolvimento limpo) para complementar o atingimento de sua meta nacional de redução de emissões;

• financiar, ao menos parcialmente, os esforços dos países não Anexo I para implementarem ações de mitigação apropriadas a seu desenvolvimento, as chamadas NAMAs ("Nationally Appropriate Mitigation Actions").

Para um objetivo global de aumentar em apenas 10% as emissões de GEE até 2020, e considerando-se que os países não Anexo I desviem suas trajetórias para 20% abaixo do cenário tendencial em 2020, os países do Anexo I teriam de assumir a responsabilidade de reduzir suas emissões para um nível de 35 a 52% abaixo de 1990, segundo os cálculos de Winkler *et al* (2009). Parte desse total poderia ser alcançada através do MDL e do financiamento de NAMAs, devendo-se evitar, porém, o risco de dupla contagem dos esforços de mitigação.

Por outro lado, Heller (2009) estimou em 17 bilhões de t CO_{2eq} o esforço global de mitigação requerido em 2020, baixando de 61 em um cenário tendencial para 44 bilhões de t CO_{2eq} de forma a colocar o mundo numa trajetória com cerca de 50% de probabilidade de estabilização da temperatura média global em 2 ºC acima da média pré-Revolução Industrial. Partindo da hipótese de que em 2020 os países do Anexo I evitariam a emissão de 5 bilhões de t CO_{2eq} dentro de suas fronteiras, de que 3 bilhões de t CO_{2eq} seriam compradas através dos mecanismos de flexibilidade, Heller (2009), mais 3 bilhões de t CO_{2eq} seriam resultantes de esforços domésticos de países não Anexo I (através de ações economicamente viáveis, com VPL positivo), então caberia aos países do Anexo I financiarem a mitigação de 6 bilhões de t CO_{2eq} realizadas nos países não Anexo I através de ações envolvendo um custo incremental (Heller, 2009).

Na verdade, tão ou mais importante que a própria localização dos esforços de mitigação, nos países do Anexo I ou não Anexo I, é saber quem é responsável pelo ônus de seu pagamento.

Para que os acordos internacionais sobre mudanças climáticas possam estimular a adoção de políticas e medidas de mitigação em países em desenvolvimento, caberá aos países em desenvolvimento identificarem NAMAs e estabelecerem suas necessidades de financiamento e tecnologia para viabilizar sua execução. Por sua vez, caberá aos países industrializados, além de reduzirem significativamente suas emissões domésticas, fornecerem o financiamento e a tecnologia necessárias.

No caso do Brasil, diversos programas podem ser desenhados de forma a contribuir para desenvolvimento sustentável do país e simultaneamente contribuir para evitar emissões de gases de efeito estufa, constituindo-se em NAMAs. Por exemplo, pode-se destacar algumas das ações a serem utilizadas para atingir os objetivos voluntários pelo governo (ver tabela 2):

- um programa de redução do desmatamento na Amazônia
- um programa de redução do desmatamento no cerrado
- um programa de reflorestamento para produção de carvão vegetal de origem renovável, a ser utilizado no setor siderúrgico
- um programa de integração lavoura/pecuária, para limitar as emissões do setor agropecuário
- um programa de eficiência energética

• um programa de expansão da produção e uso de biocombustíveis
• um programa de expansão da geração de energia elétrica de fontes renováveis.

Após o comprometimento político das lideranças mundiais com um acordo, vinculado a objetivos quantitativos, para a limitação das emissões de GEE, a tarefa seguinte será o detalhamento dos NAMAs, incluindo os custos de sua execução a serem assumidos pelos países do Anexo I, as formas de monitoramento, relato e verificação de sua realização, e os mecanismos operacionais de transferência de recursos financeiros e de tecnologia dos países do Anexo I para os países não Anexo I, necessários à sua viabilização.

Referências Bibliográficas

EPE – Empresa de Pesquisa Energética, 2009; Plano Decenal de Expansão
Heller, T., 2009; *Finance and investment: economy toward low carbon society, presentation of Project Catalyst: Carbon Finance after Copenhagen at the Low Carbon Society Network*, Bologna, 12 October 2009.

IPCC, 2007; *Climate Change 2007: The Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, New York / London, 851 p.

La Rovere, 2009; *A mitigação das mudanças climáticas e a contribuição do Brasil*, Seminário Mudanças Climáticas, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 19 de novembro de 2009 (texto finalizado em 30 de outubro de 2009).

MCT, 2009; *Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa*. Informações Gerais e Valores Preliminares, Brasília, 24 de novembro de 2009.

MMA, 2009; *Estimativa das Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa até 2007*, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 27 de outubro.

MMA, MAPA, MME, MF, MDIC, MCT, MRE, Casa Civil, 2009; *Cenários para Oferta Brasileira de Mitigação de Emissões*, São Paulo, 13 de novembro.

Winkler, H.; Vorster, S.; Marquard, A., 2009; *Who picks the remainder? Mitigation in developed and developing countries*, Climate Policy, vol. 9, issue 6, November / December 2009, p.634-651.

A China no mundo que vem por aí

Clodoaldo Hugueney[*]

Introdução

Esta breve dissertação sobre a China evita digressões históricas e concentra-se na situação atual e nas perspectivas para os próximos anos, dentro da proposta da IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI) de explorar "o mundo que vem aí".

Um trabalho com cunho prospectivo deve, mais do que buscar respostas, levantar algumas questões, com sorte as mais pertinentes, e propor temas para o debate. Mais do que assertivo, o trabalho deve ser provocativo. Quando se tenta olhar o futuro, não há certezas, nem respostas claras, mas algumas hipóteses que se supõem plausíveis. Como disse Chesterton, com senso de humor, sobre os profetas do século XX: "*They took something or other that was certainly going on in their time, and then said that it would go on more and more until something extraordinary happened*"[1].

---

[*] Embaixador do Brasil em Pequim. As opiniões contidas neste trabalho são de caráter pessoal, e não expressam necessariamente a visão do Ministério das Relações Exteriores.

[1] Em seu trabalho "No espelho da China", que inspira várias das formulações do presente trabalho, o Prof. Antônio Barros de Castro analisa as transformações que ocorrerão com o deslocamento do polo dinâmico da economia mundial para a China e seu impacto sobre o Brasil, especialmente em termos de política industrial.

Não se pretende aqui fazer profecias sobre os destinos da China ou do mundo. Em qualquer momento isso seria arriscado, mas em períodos como o atual, quando o elemento de incerteza é ainda maior e se esboçam mudanças históricas que têm a China em seu epicentro, o cuidado deve ser redobrado.

A presente introdução, que poderá servir também como sumário executivo, procurará apresentar as principais linhas argumentativas do trabalho, em suas três partes: a economia chinesa; a China no mundo; e as relações entre o Brasil e a China.

A China atrai atenção pelo sucesso de seu modelo econômico, por sua capacidade de crescer a um ritmo vertiginoso e continuado por um longo período, e por sua transformação impressionante no bojo desse crescimento vertiginoso.

Apesar de suas transformações, a China ainda é um país em desenvolvimento, com renda *per capita* muito inferior à do Brasil, embora o seu PIB seja cerca de três vezes superior ao nosso. O seu crescimento tem aportado desenvolvimento social (400 milhões ultrapassaram a linha de pobreza nos últimos vinte anos), mas também tem gerado outros problemas (aumento da desigualdade, falta de reforma no campo).

A China é uma grande potência global que se tornará no próximo ano a 2ª economia do mundo, e é um país em desenvolvimento.

Trata-se de caso único, com repercussões sobre a ordem global e sobre a política externa chinesa.

Finalmente, os desafios ao modelo chinês se colocam, com mais clareza, no próprio plano econômico, dizem respeito à capacidade do país de transformar-se e mudar seu modelo.

Se até aqui a China crescia para se transformar, a partir de agora a China terá que transformar-se para crescer. Essas transformações estarão, em um primeiro momento, concentradas na esfera econômica.

O texto procura olhar como a China respondeu à crise e como deverá garantir neste ano um crescimento de 8%. Procurará indicar também quais são algumas das transformações por que terá que passar a economia chinesa para seguir crescendo, embora a taxa inferiores às dos últimos anos, pelo menos nos próximos 4 ou 5 anos. Caso tais reformas sejam positivas, a China poderá voltar a acelerar seu crescimento? A resposta parece positiva. Nesse cenário, provavelmente estaríamos ingressando num mundo sino-cêntrico, com o polo de crescimento mundial deslocando-se para a Ásia do Leste, que passaria a ser o principal eixo econômico do crescimento mundial.

A segunda parte procurará explorar como a China se projeta no mundo e qual a visão que a China tem do mundo e de seu papel na ordem internacional. Procurará explorar também os rumos dessa ordem nos próximos anos e o desenho que ela assumirá. As seguintes hipóteses serão esboçadas: um retorno ao *statu quo ante*, com adaptações de estilo mas sem mudanças profundas; um mundo sino-cêntrico; ou um período de mais prolongada transição, sem uma clara definição dos contornos do sistema internacional.

Para explorar o papel da China no mundo serão consideradas diferentes configurações da projeção chinesa no cenário internacional: a China como potência global, a China em sua região, a China como potência em ascensão; e como PED. Para tentar compreender essas diferentes dimensões se utilizará a visão da China como uma potência assimétrica.

Finalmente, a terceira parte do trabalho procurará examinar as consequências da ascensão chinesa e do deslocamento do polo dinâmico da economia mundial para a China. A argumentação procurará indicar que, em geral, as consequências seriam benéficas para o Brasil, tendo em vista a crescente demanda chinesa por recursos naturais e a crescente expansão dos investimentos chineses no mundo. Existiria uma crescente complementariedade entre as duas economias, que poderia levar a que o crescimento da China favoreça o desenvolvimento brasileiro.

Essa visão positiva da inter-relação entre os dois países também se constata no plano político, onde uma parceria estratégica com a China pode ser elemento importante na promoção do desenvolvimento e na transformação da ordem internacional.

A construção de uma parceria estratégica com a China depende também das respostas que o Brasil dará aos desafios apresentados pelo deslocamento do polo dinâmico da economia mundial para a Ásia do Leste, em especial em termos de políticas industrial e de comércio exterior, e de nossa capacidade de orientar as relações bilaterais de forma a contemplar os requistos do desenvolvimento brasileiro e a reforçar nossa crescente projeção no mundo como potência emergente.

A economia chinesa

O objetivo central fixado pelo governo no início de 2009 – uma taxa de crescimento de cerca de 8% – deverá ser superado com o PIB crescendo entre 8,5% e 9,0%. Os números do 3º trimestre revelam uma aceleração do

crescimento chinês para 8,9% de julho a setembro (havia sido de 6,1% e 7,9% nos dois primeiros trimestres, respectivamente) e 7,7% ao longo dos nove primeiros meses do ano, alavancado por investimentos em infraestrutura. O setor industrial está se expandindo e o setor externo começa a apresentar números mais positivos, com um princípio de recuperação nos EUA, com a aceleração da retomada na Ásia e com a manutenção da capacidade chinesa de expandir sua parcela do mercado mundial, deslocando competidores. Os últimos números disponíveis sobre a economia chinesa indicam que:

• O crescimento acelerou-se no acumulado dos três primeiros trimestres para 7,7% e deve alcançar cerca de 8,5% ao final do ano.

• O investimento em ativos fixos é o maior motor do crescimento e aumentou 37% em relação aos primeiros nove meses de 2008, embora tenha registrado declínio em relação ao segundo trimestre. Até setembro de 2009, o investimento contribuiu com 7,3pp para o PIB, o consumo com 4,0pp e as exportações líquidas com (menos) -3,6pp. O investimento se concentrou sobretudo em construção e infraestrutura, esta crescendo 53% em relação aos primeiro noves meses de 2008.

• Em setembro, o investimento privado cresceu 45% em relação a 2008 (sobretudo devido aos investimentos no setor imobiliário) e o das empresas estatais 33%. De 2002 a 2008, o investimento privado foi principal motor do investimento, mas o investimento das estatais assumiu esse papel desde o último trimestre de 2008.

• O crescimento da produção industrial foi de 13,8% em setembro em relação ao mesmo mês de 2008, tendo sido de 3,8% em janeiro e fevereiro de 2009;

• O *superávit* comercial caiu 25% em relação ao acumulado até setembro de 2008 e deve reduzir-se em cerca de 30% em 2009, para cerca de US$ 200 bilhões, ou aproximadamente 4,5% do PIB;

• O crescimento do consumo agregado permanece fraco, ao redor de 8.2% (foi de 8.4% em 2008); mas as vendas de automóveis registraram crescimento de 77% em relação a setembro de 2008 e 33% no acumulado dos nove meses do ano;

• Houve estabilização do crescimento do crédito, tendo os empréstimos registrado crescimento de 34% em setembro sobre o mesmo mês de 2008. Em 2009, os novos empréstimos alcançarão cerca de RMB 10 trilhões, o dobro de 2008.

• O crescimento da receita pública foi de 5% nos primeiros nove meses do ano e o governo deverá alcançar sua meta de 3% de *deficit* fiscal;

Confirma-se, portanto, a visão daqueles analistas que achavam que a China teria condições, em 2009, de crescer a 8% num mundo em recessão.

O desafio maior para a China não seria garantir uma taxa elevada de crescimento em 2009, mas sim ter a capacidade de transformar sua economia em meio à tempestade. Mas é isso, aparentemente, o que o Governos pretende fazer. Vejamos algumas dessa transformações estruturais que seriam necessárias para garantir o crescimento chinês a médio e longo prazo: i) promover o consumo doméstico, fortalecendo o consumo privado; ii) reestruturar o setor industrial eliminando empresas ineficientes, consolidando empresas e reduzindo o peso das indústrias pesadas e promovendo o crescimento das pequenas e médias empresas; iii) promover a modernização da agricultura e, a longo prazo, reformar o regime de propriedade no campo; iv) aumentar os gastos em pesquisa e desenvolvimento e o peso das indústrias intensivas em conhecimento; v) reduzir o consumo de energia e recursos naturais e incentivar a preservação ambiental, transformando a matriz energética chinesa com investimentos maciços em fontes renováveis (eólica, solar, nuclear); vi) aumentar os investimentos na área social modernizando os sistemas de segurança social, saúde e educação; vii) modernizar o sistema fiscal, simplificando impostos e reduzindo a carga impositiva; viii) reduzir as disparidades regionais e entre o campo e as cidades; ix) redirecionar o comércio exterior abrindo novos mercados e diversificando as exportações em direção a produtos mais sofisticados e a criação de marcas internacionais; x) promover a internacionalização das empresas e apoiar os investimentos chineses no exterior.

Apesar da diversidade e complexidade das reformas pretendidas, sua direção vai no sentido de seguir aprofundando o que, no jargão oficial pós-Deng Xiaoping, é conhecido como o processo de "reforma e abertura" e "desenvolvimento científico da economia", dentro da teoria das "três representações".

A experiência do desenvolvimento chinês das últimas décadas indica que a forma de conciliar tais objetivos é acelerar o ritmo das transformações e promover a sinergia entre as diferentes metas. Em 2009, a continuidade do processo de mudanças cedeu o primeiro plano à manutenção do crescimento acelerado, apesar das circunstâncias externas adversas. A velocidade do

crescimento força e viabiliza o processo de modernização, o qual, por sua vez, contribui para a aceleração do crescimento.

O grande desafio para os anos seguintes está em que, nas últimas décadas, a aceleração do crescimento induzia as mudanças, enquanto a partir de agora serão as mudanças que viabilizarão ou não a aceleração do crescimento. Nesse sentido, 2009 é um ano de transição e um teste importante da capacidade chinesa de seguir crescendo e se transformando.

O principal instrumento para manutenção do crescimento em 2009 é o aumento do gasto público. Frente a um *deficit* de 0,8% do PIB em 2008, projeta-se um *deficit* de 3% do PIB para 2009.Os cálculos se baseiam em um aumento dos gastos de 24% e um aumento da receita de 8%, o que tem se confirmado nos primeiros nove meses do ano. Embora a receita tenha crescido 25% em 2008, a queda na taxa de crescimento da economia aliada às várias medidas de redução da carga tributária indicariam que o número do crescimento da receita talvez seja exagerado. Caso se assuma uma receita estável, o *deficit* alcançaria 4,5% do PIB, ainda assim dentro de margens aceitáveis, tendo em vista o nível de endividamento do setor público de 20%.

Ao lado de uma política fiscal anti-cíclica, o Governo vem afrouxando significativamente a política monetária, sobretudo mediante empréstimos canalizados pelo sistema financeiro, em sua maior parte sob controle estatal. Mais da metade do estímulo fiscal se destina a gastos em infraestrutura, indicando que a preocupação central é recuperar o setor de construção, que tem sido o principal motor da economia chinesa. Aí estão incluídos gastos expressivos para a recuperação das áreas atingidas pelo terremoto de 2008, na Província de Sichuan. Também houve expansão dos gastos sociais, sobretudo para as zonas rurais, dentro da estratégica de promover o consumo das famílias liberando recursos hoje destinados a gastos com educação, saúde e aposentadoria. Os projetos de reestruturação industrial também são contemplados com uma expansão dos recursos para projetos "verdes", com o incentivo à eliminação de empresas ineficientes e consolidação industrial e com o aumento dos recursos para inovação e tecnologia. Finalmente, uma parte significativa do estímulo fiscal se dá não via aumento de gastos, mas sim via redução de impostos, como as reduções de impostos sobre bens de capital, sobre aquisição de bens de consumo durável, sobre produtos exportados e para as pequenas e médias empresas.

A estrutura do gasto parece confirmar a caracterização de 2009 como um ano de transição. Ao mesmo tempo, contudo, pretende-se dar continuidade

aos esforços de reestruturação da economia, em direção a maior consumo doméstico e maior peso para o setor de serviços. Os últimos 30 anos de expansão chinesa coincidiram com os efeitos positivos de sua curva demográfica e permitiram ao país tirar o máximo proveito da expansão mundial liderada pelo mercado norte-americano. Mas esses dois impulsos tendem a diminuir, sendo que a janela de oportunidade demográfica deve reverter-se a partir de 2015. De qualquer forma, reformas ligadas à urbanização, modernização e construção de infraestrutura social, além de liberalização do setor de serviços, continuarão a dar fôlego ao crescimento chinês, que se espera seja impulsionado por maior consumo.

A China, com sua competitividade na área de manufaturados, tem que posicionar-se resolutamente contra medidas protecionistas na fronteira. Além disso, o país vem tomando uma série de medidas de incentivo, como a redução ou eliminação de impostos sobre as exportações, concessão de crédito em condições favoráveis, aumento das compras governamentais (medidas aplicadas nos dez setores considerados prioritários: siderúrgico, automotivo, construção naval, petroquímica, têxteis, metais não-ferrosos, bens de capital, eletrônico, bens de consumo duráveis e transporte e logística) e manutenção, desde o início da crise, de uma política cambial que procure evitar a valorização do renminbi frente ao dólar.

Desde 2005, quando a China abandonou o atrelamento ao dólar e adotou uma cesta de moedas como referência, o renminbi se valorizou cerca de 20% em termos nominais e cerca de 15% em termos reais efetivos. Mas a valorização ocorreu sobretudo em 2007 e 2008, tendo-se registrado uma reversão dessa política desde o início da crise. Cerca de metade do total da apreciação do renminbi nos últimos anos corresponde à valorização frente ao euro e ao won coreano. A valorização do renminbi em relação ao dólar americano, canadense, taiwanês e à libra esterlina responde por cerca de um terço do total (seria de 8% em relação ao dólar americano).

Como ficou evidente na intervenção concertada de bancos centrais asiáticos para evitar a apreciação de suas moedas contra o dólar na primeira semana de outubro, não será fácil distribuir o ônus do ajuste real dos países superavitários em conta corrente, sobretudo os PEDs do leste asiático e a própria China, para os mais deficitários, notadamente os Estados Unidos. Todos são a favor da correção dos desequilíbrios, mas poucos estão dispostos a prejudicar seu setor externo via apreciação acelerada de suas moedas. Mas é muito provável que se a correção não ocorrer via ajuste de

preços nominais (taxa de câmbio), ela ocorra via aumento das barreiras comerciais, com as consequências indesejáveis para o sistema comercial multilateral. A China tem dado demonstrações de que pretende, pelo menos no curto prazo, continuar com sua moeda atrelada ao dólar e que evite prejudicar seu setor exportador. Nos últimos meses, essa política coincidiu com a adoção de várias medidas restritivas por seus parceiros comerciais.

A recente redução do *deficit* comercial e em conta corrente americano e redução do *superavit* comercial chinês são sinais de que a correção dos desequilíbrios globais pode estar começando a ocorrer. De qualquer forma, a questão não parece ser se o renminbi terá que continuar seu processo de revalorização em algum momento, mas em que velocidade se dará esse processo, quais as suas consequências para a correção dos desequilíbrios globais e, mais além, de que forma afetará o sistema de comercio internacional.

O panorama na área de investimentos diretos externos (IDE) tampouco é promissor. No ano passado a China recebeu pouco mais de 95 bilhões de dólares de IDE. A queda nos fluxos a partir do terceiro trimestre de 2008 indica que este ano tais fluxos se reduzirão drasticamente. Os fluxos de IDE representam menos de 3% do investimento total na economia chinesa. Seu impacto, portanto, sobre a taxa de crescimento do produto é pouco significativo. Tais fluxos, contudo, cumprem duas funções importantes: manter o crescimento das exportações chinesas (mais de 60% das exportações de manufaturas são de empresas multinacionais) e fazer avançar o processo de transferência e absorção de "know how" e tecnologia. Os fluxos de IDE são, portanto, importantes para o resultado do setor de exportação e para o processo de modernização da economia chinesa.

Como resultado de uma política fiscal proativa e de uma política monetária flexível, foi injetado na economia um grande volume de recursos. Em princípios do ano, estimava-se que tal expansão dos créditos alcançaria a cifra, então considerada extremamente elevada se comparada com anos anteriores, de RMB 5 trilhões, ou seja, 17 % do PIB. Os últimos números revelam que tal cifra, apesar de certa desaceleração da expansão creditícia no último trimestre, deverá atingir o extraordinário montante de RMB 10 trilhões ao final de 2009, ou seja, 34% do PIB.

Essa gigantesca expansão dos créditos vem produzindo o resultado almejado em termos de aceleração do crescimento. Ela, contudo, não é sustentável ao longo do próximo ano. O Governo, preocupado em não dar

sinais de um fim da estratégia expansiva antes da consolidação de seus resultados, vem dando indicações de preocupação ao desacelerar o crescimento do crédito, sem, contudo, adotar uma estratégica de saída. São, entretando, cada vez mais claras as indicações de que deverá haver uma revisão da política monetária no próximo ano.

Como a recente crise financeira revelou, uma política monetária frouxa, combinada a movimentos especulativos, é extremamente perigosa. A valorização de certos ativos na China (imóveis, ações etc.) revela que uma parte dos recursos poderia estar financiando "bolhas" especulativas. Voltaram a surgir preocupações com empréstimos de qualidade duvidosa.

Ainda que parte dos empréstimos atuais não venha a ser pago, parece haver boas chances de que o total de empréstimos duvidosos fique sob controle e não ponha em risco todo o sistema financeiro. Isso porque, a exemplo do que ocorreu com os "empréstimos podres" transferidos por bancos para administradoras de ativos desde 1999, as altas taxas de crescimento do PIB ajudaram a diminuir significativamente o problema ao longo do tempo. Mas isso somente ocorrerá se os bancos não criarem novos empréstimos duvidosos depois de 2011, ou seja, se eles passarem a oferecer crédito em bases comerciais e se tornarem mais eficientes.

A política para o setor industrial procura integrar políticas horizontais (fiscal e monetária, emprego, ciência e tecnologia),com políticas setoriais voltadas para os setores mais afetados pela crise (prioridade nas políticas horizontais e medidas específicas de apoio). Com a projetada recuperação do setor de construção, motor da economia chinesa, (obras de infraestrutura e apoio à construção civil) espera-se que o setor industrial apresente um crescimento razoável em 2009, embora abaixo das taxas históricas (15%). Nos primeiros nove meses de 2009, a produção industrial cresceu 13,9% em relação ao mesmo período de 2008, embora a base deprimida tenha de produzir resultados muito favoráveis pelos próximos dois trimestres. Acredita-se que a taxa estrutural de crescimento da produção industrial seja de 8 a 10% no futuro. O crescimento real do investimento no setor de construção foi 43% no terceiro trimestre de 2009 e de 46% no segundo.

Ao lado de tal crescimento espera-se que se acelerem as transformações no setor com a liquidação de empresas ineficientes e um processo de consolidação industrial. Tal processo vem ocorrendo no setor exportador (têxteis, brinquedos). Na indústria pesada, o setor siderúrgico deve passar por grandes transformações, pois a China não tem como sustentar uma

produção de quase 650 milhões de toneladas e seguir expandindo sua capacidade anualmente em 30 milhões de toneladas (equivalente à produção brasileira de aço).O mesmo é válido para outros setores (automotivo p.ex.)

O setor industrial terá, portanto, que passar por duas transformações: quantitativa, com redução da dimensão de certos setores, e qualitativa, com modernização e aumento de eficiência e redução do consumo de energia e recursos naturais por unidade de produto. No caso do setor industrial, o processo de mudanças é urgente. Um claro sinal disso é a matriz energética chinesa , dependente em 80% do carvão. Esse processo levará algumas décadas, mas hoje não pode mais ser postergado.

É interessante notar que pesquisa de opinião feita junto a representantes do setor empresarial revelou clara rejeição a medidas de proteção e, mesmo no caso de setores como o têxtil, uma reduzida ênfase em medidas de apoio do Estado. As manifestações da maioria dos consultados salientam a necessidade de modernização e internacionalização das indústrias.

O rápido crescimento chinês das últimas décadas foi acompanhado de um agravamento na concentração de renda e nas disparidades entre regiões e entre o campo e a cidade. A atual liderança está atenta a esses problemas e o Presidente Hu Jintao passou a insistir na tese da "sociedade harmoniosa", que pode recordar conceitos confucianos, mas que, muito mais claramente, aponta para a constatação de que os desequilíbrios acima apontados não são sustentáveis. Numa economia que cresce a mais de 10% ao ano, as disparidades de renda encontram certa acomodação. Com uma redução prevista na taxa de crescimento o problema se torna mais agudo.

O Governo mostra disposição para atacar o problema em suas três dimensões: i) as disparidades pessoais de renda seriam reduzidas via política fiscal e políticas sociais distributivas; ii) as disparidades entre o campo e a cidade, por uma política de promoção de desenvolvimento no meio rural (vide acima); iii) as disparidades entre as regiões por políticas especificas para as regiões mais atrasadas, onde aliás vive a maior parte das minorias étnicas, (sul e noroeste da China).

Pode-se dizer que, ainda hoje, de uma política rural adequada depende, não o crescimento econômico, mas seguramente a estabilidade social. Daí a preocupação do Governo, em tempos de crise , com a redução da disparidade campo-cidade. Em 1984, a relação entre o campo e a cidade em termos de renda era de 1,71; em 2008, a renda das áreas urbanas alcançou uma proporção de 3,36 em relação à renda rural. Por outro lado, no momento

atual, com o desemprego crescente entre os trabalhadores migrantes, seu retorno ao campo agrava a situação das famílias rurais. Dos gastos previstos no pacote fiscal, 23% destinam-se à infraestrutura rural.

Da realização das reformas acima e da capacidade da China de redirecionar seu crescimento para o crescimento interno dependerá o ritmo do crescimento chinês nos próximos anos.

Isso poderá indicar que o ritmo de crescimento chinês deverá desacelerar-se e que taxas de crescimento de dois dígitos não se repetirão. Um crescimento chinês alicerçado no mercado interno abrirá, contudo, maiores perspectivas para os parceiros comerciais da China e será fundamental para a correção dos desequilíbrios entre países deficitários e superavitários.

Não há dúvida de que as autoridades chinesas estão comprometidas com um rebalanceamento de sua economia em direção a maior consumo doméstico, o que passou a fazer parte do discurso oficial pelo menos a partir de 2004. Essa estratégia de reestruturação também envolve maior dispêndio do governo com saúde, educação e previdência social, além de um esforço de reestruturação industrial em direção a indústrias mais intensivas em tecnologia (e, portanto, menos intensivas em capital físico e mais intensivas em capital humano) e ao setor de serviços. A crise financeira, contudo, atrasou o processo de transição, uma vez que o governo chinês se viu compelido a utilizar investimentos na indústria pesada e incentivo a indústrias intensivas em mão de obras no setor exportador para conter uma redução da renda. Por outro lado, a tarefa de modernização e transformação das bases do crescimento chinês é facilitada pelo fato de que a China, há algum tempo, tomou as decisões necessárias para alcançar tais objetivos, criou os mecanismos necessários para implementar essas medidas e conta com uma instituição de planejamento (Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma – NDRC) que não só acompanha a execução dos planos quinquenais, mas também transforma as diretrizes do planejamento em projetos concretos. Esse planejamento opera hoje com o mercado e com a integração da economia chinesa no mundo dentro da política de reforma e abertura.

Em momentos como o atual, é possível acelerar as correias de transmissão e alocar, de forma rápida, recursos. Erros e distorções são cometidos, mas o próprio sistema é submetido a crescentes pressões para melhorar sua eficiência e transparência.

Como vimos, as respostas da China à crise, bem-sucedidas em promover uma alta taxa de crescimento em 2009, levantam, contudo três indagações:

i) será possível prosseguir com o mesmo tipo de medida no próximo ano (estímulo fiscal, expansão monetária e investimentos maciços)?

ii) Não sendo possível repetir a receita, quais novas respostas devem ser dadas?; e

iii) Quais as perspectivas para o crescimento chinês nos próximos anos?

As respostas a essas indagações são tentativas e dependem, não só dos rumos da China, mas de como se comportará também a economia mundial no próximo ano e de como serão implementadas as estratégias de saída da crise.

Quanto à primeira pergunta, a resposta parece claramente negativa, tanto pela questão do volume dos recursos e de seu impacto sobre o *deficit* público e os riscos de inflação, como por questões de eficiência do gasto e solidez do sistema financeiro. Uma recuperação da economia mundial ajudaria a recuperação do setor exportador e daria mais espaço para a implementação de novas estratégias de crescimento.

Sobre a resposta à segunda indagação, todos parecem coincidir no sentido de que a China terá que reduzir sua dependência do mercado externo e expandir o consumo doméstico, reduzindo sua taxa de poupança. Essa necessidade de reversão do modelo chinês não é nova, mas veio sendo adiada em virtude do fôlego dado às exportações chinesas pelo mercado norte-americano.

Finalmente, sobre a última indagação, parece afastada a hipótese de uma crise na economia chinesa. As hipóteses mais plausíveis são a de uma repetição em 2010 do nível de crescimento de 2009 ou a de uma redução em tal crescimento para um nível ainda respeitável, da ordem de 6 a 7%, nos próximos anos. A retomada de níveis mais elevados de crescimento do PIB, mesmo que sem repetir as taxas de dois dígitos das últimas décadas, dependeria do êxito das reformas do modelo chinês. Neste cenário, a China, supondo-se uma certa recuperação da economia dos EUA, superaria o PIB norte-americano na segunda metade da década de 2020. Estaríamos, assim, nos aproximando do mundo sino-cêntrico, para usar uma expressão do Prof. Antônio Barros de Castro[2].

Em texto apresentado ao Fórum Nacional em maio deste ano[3], o Professor Albert Keidel concluía sua avaliação do impacto da crise na China, indicando que ainda não era possível determinar qual seria o real impacto em termos de

[2] "China in the Global Crisis: Recovery and Continued Reform?", disponível em <http://www.forumnacional.org.br>.

[3] V. Ben Simpfendorfer, "Beijing's 'Marshall Plan'", *International Herald Tribune*, 4/11/2009.

taxa do crescimento do PIB. Salientava também que o resultado final dependeria de confrontação entre o programa de estímulo e a queda nas exportações.

Hoje, já está claro que as forças internas prevaleceram e que, apesar da queda significativa nas exportações e da drástica redução do *superavit* comercial, a economia chinesa crescerá este ano acima de 8%, ou seja, a liderança chinesa e suas instituições de planejamento passaram no teste de curto prazo.

Ajudou na obtenção desse resultado o início da reação, no resto do mundo, aos pacotes de estímulos adotados e a relativa contenção no uso de medidas adicionais de proteção, pelo menos de caráter sistêmico. Como resultado, começa a observar-se uma recuperação das exportações chinesas, o que reduziria o impacto negativo de sua contração no PIB, mas, mais importante que isso, facilitaria as reformas no setor exportador e a correção dos desequilíbrios de transações correntes.

Nesse contexto, a China vem insistindo, no G-20, em que ainda é cedo para falar em estratégias de saída e que é preciso resistir ao protecionismo.

O Prof. Keidel deixa também claro, em outro ponto que está presente nos debates internos sobre a economia chinesa: o crescimento interno depende da capacidade de implementar reformas.

Três questões parecem relevantes nesse contexto:

i) em que medida a resposta à crise facilitaria ou não as reformas;

ii) o comportamento da economia internacional nos próximos anos contribuirá ou não para as reformas;

iii) será possível ao governo central passar da formulação das reformas à sua implementação.

A resposta a essas indagações demandaria extensa análise. As indicações são, contudo, de que na ausência de um recrudescimento da crise em nível global seria possível à China encontrar um equilíbrio entre investimento e consumo que garanta taxas razoáveis de crescimento do produto e abra espaço para as reformas necessárias para seguir sua trajetória de crescimento, modernização e redução da pobreza.

A China no mundo

Essa parte do trabalho procurará especular um pouco sobre o mundo que vem por aí e sobre o papel que a China e os demais países emergentes poderão desempenhar na evolução do sistema internacional.

Um dos fatos mais marcantes da evolução recente do cenário internacional é o peso crescente de um grupo de países em desenvolvimento, a China à frente, na economia mundial, e a redução no peso relativo das economias desenvolvidas. As projeções em voga indicam que a China ultrapassará os EUA em termos de produto na segunda metade dos anos 20 e que um grupo de países emergentes terão mais peso do que o G-7 em torno da metade do século.

O Brasil ultrapassaria o Japão e tornar-se-ia a quarta economia do mundo depois de China, EUA e Índia. Com base nas previsões cresce a literatura sobre o fim do domínio ocidental e sobre a ascensão da China, da Ásia e dos países em desenvolvimento, do qual o exemplo mais recente é o livro de Martin Jacques, *When China Rules the World* (Londres, Allen Lane, 2009).

O crescimento do peso da China e de outros países emergentes parece claro. O impacto da crise, a se confirmarem as atuais tendências a uma rápida recuperação das economias emergentes e a uma lenta retomada nas economias desenvolvidas, com taxas de crescimento bem abaixo do potencial, só estaria reforçando essas tendências.

Por outro lado, o equacionamento da maioria das grandes questões atuais requer coalizões mais amplas, onde a participação dos países emergentes e dos países em desenvolvimento é fundamental. Um exemplo claro é a questão da mudança climática. A crescente projeção do G-20 e o papel que vem desempenhando no pós-crise, em substituição ao G-7, são outra clara indicação de uma repartição diferente do poder. O fortalecimento dos grupos de países emergentes, como o BRIC, o RIC e o IBAS, para citar alguns, é outra indicação de que há um elemento crescente de multipolaridade na cena internacional.

Um outro indicador nesse sentido é o de que as crises internacionais parecem cada vez mais difíceis de equacionar pelo uso do poder militar, o que debilita a base do exercício da unipolaridade. Em situação de conflito assimétrico o *soft power* assume crescente importância.

Há, portanto, indicações de uma reconfiguração do poder mundial e de uma redução do peso do poder militar em favor de outras dimensões do poder, como a econômica. O que não está claro é se essas indicações se consolidarão e se haverá uma mudança profunda no cenário internacional ou se elas não chegarão a promover uma transição completa para um novo ordenamento internacional.

Sem aprofundar essa análise, que não caberia dentro dos objetivos e dimensões deste trabalho, mas com vistas a criar um pano-de-fundo para

explorar o papel da China na cena internacional, se poderia esboçar três cenários:

i) um cenário de um relativo retorno ao *statu quo ante*, com os países desenvolvidos continuando a exercer um papel dominante e com o sistema internacional passando por ajustes mas não por uma reforma profunda. A liderança do processo econômico seguiria com os EUA, deslocando-se, contudo, o polo dinâmico do Atlântico Norte para a Bacia do Pacífico. Os principais ativos dos EUA estariam em sua liderança no processo de inovação, no nível de renda de sua população e na flexibilidade de seu sistema político;

ii) um segundo cenário seria o de uma transformação profunda no cenário internacional, com a ascensão dos países emergentes e o deslocamento do polo dinâmico da economia mundial para esses países e, especialmente, para a China;

iii) finalmente, há a possibilidade de que o período de transição se prolongue, sem uma clara orientação. Essa situação, que não é estável, também evoluiria para um cenário alternativo, mas o elemento de incerteza estará mais presente.

Os dois primeiros cenários são úteis para ilustrar o papel da China no mundo e a visão que os chineses têm desse papel. Existe unanimidade na China no sentido de que cabe recuperar um papel de liderança para a China compatível com seu peso atual e, o que não é menos relevante num país com cinco mil anos de história, um papel que corresponda às tradições humanistas da cultura chinesa e à sua constelação de valores, exemplificado pelo conceito de "sociedade harmoniosa". Não se pode esquecer que a formulação de conceitos segue estando na base das posições chinesas nos temas da agenda internacional e em suas relações bilaterais.

Os dois cenários alternativos esquematizados acima servem bem para ilustrar as duas principais correntes de política externa hoje em debate na China. Por um lado, está a China como superpotência econômica, claramente uma potência global, e que pode rivalizar, em termos econômicos, com a outra superpotência e futuramente superá-la. O período anterior à crise reforçou os vínculos entre a economia chinesa e a economia norte-americana com a absorção pelos EUA dos crescentes excedentes exportáveis chineses e a acumulação pela China de gigantescas reservas, a maioria em dólares. A crise colocou em cheque esse modelo, mas deixou à mostra a importância da

relação bilateral para sua superação, expressa pela frase "estamos no mesmo barco e precisamos remar juntos". O mesmo sentido de uma possível agenda comum e da importância recíproca aparece em questões como mudança climática. A nova política externa americana, ao dar maior importância à Ásia e ao privilegiar as relações com a China, cria um terreno propício para a configuração de um G-2. Essa ideia é defendida de forma mais aberta nos EUA. Na China, ela está presente nos debates acadêmicos e transparece nos esforços em curso para dar à relação com os EUA um novo arcabouço institucional e uma nova agenda através de um diálogo estratégico que incorpore a parte política. Há também um claro desejo de tentar minimizar as áreas de atrito.

Do outro lado, aparece a defesa de uma linha que vê na China uma potência em ascensão, emergente, e uma potência em desenvolvimento, aliás caso único de uma superpotência econômica que é uma economia em desenvolvimento. Essa linha, que é defendida mais abertamente, vê no G-2 uma negação dessas duas características fundamentais da projeção chinesa no mundo: como potência emergente interessa à China reformar o sistema atual e ocupar espaços em conjunto com os demais países emergentes; como potência em desenvolvimento, a China tem muito presente que suas prioridades são internas, ditadas pela superação da pobreza e das desigualdades e pela necessidade de reformas que garantam a continuidade de seu crescimento. Nessa vertente, o modelo chinês de desenvolvimento ganhou um maior apelo, não só pelo seu êxito em garantir taxas de crescimento, mas pela reviravolta provocada pela crise no pensamento econômico, com a crítica ao neoliberalismo.

Nessa visão, a China se como líder no mundo em desenvolvimento na busca de um ordenamento internacional mais justo e democrático. A essa linha se associa a milenar posição chinesa de rejeição da busca da hegemonia e de constituição de uma sociedade harmoniosa. Nesse contexto, é interessante notar as especulações em torno de um Plano Marshall da China para os países em desenvolvimento[4].

A essa postura se pode associar a dimensão regional da China, voltada para a superação dos antagonismos e para a construção de um espaço econômico crescentemente integrado na Ásia do Leste. Essa dimensão ganhou corpo após a crise e se fortaleceu com a retomada do crescimento chinês e o dinamismo que pode injetar na região.

Como forma de sintetizar a projeção chinesa no mundo pode-se visualizar a China como uma potência assimétrica, com importantes desafios internos a

superar, mas com um peso global cada vez mais significativo, embora desigualmente distribuído. A nova diplomacia chinesa começa a afastar-se da linha dos 24 caracteres definidos por Deng Xiaoping e a tornar-se mais assertiva e propositiva. Ao mesmo tempo, o caráter da China de potência assimétrica a leva a evitar confrontações, contornar tensões e dar respostas indiretas. Nesse sentido, as duas visões acima, se no limite são antagônicas, podem coexistir na transição e matizar, ora num sentido, ora no outro, a projeção chinesa no mundo.

Em última análise, contudo, interessa à China reforçar seus laços com os demais países emergentes e em desenvolvimento e buscar um novo ordenamento internacional que reflita melhor seus interesses e os de conjunto dos países em desenvolvimento. Essa orientação e o crescente papel da China e seu peso a tornam um parceiro cada vez mais importante para o Brasil. Por seu turno, a China vê sua relação com o Brasil como uma relação sem antagonismos e como uma parceria estrategicamente importante para a construção de um renovado sistema internacional. A essa visão global se alia uma percepção de uma grande complementaridade entre as duas economias, ainda a ser explorada em todas as suas dimensões.

As relações entre Brasil e China: abrindo novos horizontes

Aos olhar as relações entre o Brasil e a China no curso de 2009 e suas perspectivas para os próximos anos, alguns elementos merecem ser considerados.

O primeiro deles diz respeito ao impacto da crise em tais relações. Nos dois países, o impacto da crise deu-se, sobretudo, no setor externo, com a queda das exportações e a redução dos fluxos de investimento. A menor participação das exportações no PIB brasileiro facilita o ajuste. A adoção de respostas de cunho semelhante nas áreas fiscal e monetária e a dimensão do pacote chinês e sua execução acelerada estão levando, nos dois países, a resultados positivos. Brasil e China procuraram ver a crise como uma oportunidade para a intensificação de suas relações, utilizando tal intensificação como um elemento positivo em suas estratégias de combate à crise e para o fortalecimento de seu diálogo no contexto do G-20, em termos de respostas à crise e de reordenamento do sistema monetário e financeiro internacional.

Em crises passadas, o impacto da crise nas relações foi pró-cíclico com queda do comércio, redução dos investimentos e financiamentos e redução na densidade do diálogo, na medida em que os dois países voltavam-se para seus problemas e não havia a possibilidades de ver nas relações bilaterais, dado seu nível modesto, uma alavanca para o crescimento. No caso atual, a resposta foi diferente: o diálogo intensificou-se em todos os níveis, culminando com a visita do Presidente Lula à China, em maio de 2009, e segue desenvolvendo-se com uma série de visitas de alto nível, de parte a parte, previstas até o final do ano. O comércio bilateral passou por transformações importantes com a China, convertendo-se no principal parceiro comercial do Brasil e com a reversão do que se desenhava como um importante *deficit* comercial brasileiro. Existe uma clara complementaridade entre as duas economias em termos de demanda chinesa por produtos agrícolas e recursos naturais e a crescente capacidade brasileira de atender a tal demanda e a capacidade chinesa de exportar bens de capital e insumos industriais e o processo de expansão dos investimentos no Brasil.

Existe também um grande potencial para cooperação em muitos campos, dadas a complementaridade das economias, suas dimensões continentais, seus graus de desenvolvimento tecnológico e a similitude de desafios à preservação do crescimento em circunstância de recessão nos países desenvolvidos.

A atual composição da pauta de exportações brasileiras para a China não reflete, contudo, de forma adequada nossa estrutura produtiva, nem a pauta de exportações brasileiras para o mundo. É bom lembrar que tampouco reflete a estrutura de importações da China, concentrada em produtos manufaturados.

Assim, se não há nada de errado em aproveitar a expansão da demanda chinesa por produtos agrícolas e recursos naturais, uma especialização desse tipo não teria potencial para promover, a longo prazo, o crescimento do comércio bilateral, uma vez que: o dinamismo desses produtos é reduzido, a concentração da pauta de exportações brasileira introduz um elemento de incerteza sobre o futuro das exportações e, do ponto de vista da repartição dos benefícios do comércio, os setores que se beneficiam no Brasil não são os que enfrentam a competição das exportações chinesas.

A competitividade chinesa e o processo acelerado de crescimento e modernização da China representam um grande desafio, sobretudo em momentos como o atual, de encolhimento dos mercados. O esforço chinês

para sustentar suas exportações levará a uma crescente competição por mercados e a deslocamentos de exportações. Como a reconversão da economia para o mercado interno e o enxugamento da capacidade levarão algum tempo, a pressão chinesa sobre o mercado mundial será crescente nos próximos anos. A indústria brasileira será afetada por essa pressão, como vem ocorrendo com exportações não só no mercado interno de calçados e têxteis, mas também em terceiros mercados, como no caso de exportações de aço para a América Latina. A competitividade da economia chinesa se está deslocando rapidamente para os setores de tecnologia de ponta. Entre as prioridades da política econômica assumem crescente importância os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e a atração de cientistas e pesquisadores do exterior.

Por essas razões, o Plano de Ação Conjunta Brasil-China para o período 2010-2014 propõe como um de seus objetivos a diversificação do comércio. Tal diversificação passa por um esforço brasileiro de promoção de seus produtos na China, pela abertura de nichos de oportunidade na cadeia produtiva asiática e pela promoção de investimentos recíprocos criando novas parcerias nos setores industrial e de serviços.

Torna-se cada vez mais claro que o crescimento chinês e sua capacidade de sustentar-se pode se transformar em importante alavanca de crescimento brasileiro, tanto por seu impacto no mercado de matérias-primas, como por sua vocação crescente para investimento no exterior, internacionalizando suas empresas e diversificando a aplicação de suas reservas.

Na área financeira, durante a visita do Presidente Lula foram assinados importantes acordos que dão um passo para uma participação chinesa na área de petróleo no Brasil e para uma relação mais estreita entre o Banco do Desenvolvimento da China e instituições brasileiras, em particular o BNDES.

Quanto aos investimentos diretos, o processo de crescente internacionalização das empresas chinesas, que conta com apoio do governo, abre perspectivas para uma nova geração de investimentos no Brasil. O estoque de investimentos chineses no mundo alcançava, ao final de 2008, a cifra de US$ 190 bilhões, com investimentos de mais de 1.600 empresas em 112 países. Este ano há uma clara aceleração dos investimentos diretos chineses e o Brasil, dadas suas condições econômicas, tende a se transformar em importante destino para tais investimentos.

No plano da cooperação, uma série de atividades novas se estão desenhando, as quais se juntarão ao projeto CBERS, experiência exitosa e

que segue sendo importante, para permitir alavancar novas áreas de inovação nos dois países. Alguns exemplos dessas novas áreas são: energias renováveis, biodiversidade, nanotecnologia, tecnologia da informação, tecnologia espacial, produção de medicamentos e vacinas, tecnologia agrícola.

Essa nova fase das relações encontrou expressão concreta na proposta brasileira de aprovação de um Plano de Ação Conjunta para o período 2010-2014 e de redinamização dos mecanismos bilaterais de consulta e coordenação através do fortalecimento do Diálogo Estratégico e da Comissão Sino-Brasileiro de Alto Nível de Coordenação e Cooperação – COSBAN, cuja próxima sessão deverá aprovar o Plano de Ação Conjunta.

O PAC não é um documento retórico, mas sim um verdadeiro plano de ação, calcado em iniciativas concretas, cuja implementação deve ser monitorada. O Plano é conjunto, ou seja, as partes estão de acordo sobre os rumos futuros das relações e assumem o compromisso de dar caráter pragmático à Parceria Estratégica.

Finalmente, há que mencionar que a relação Brasil-China vem ganhando uma dimensão internacional crescente. Como as duas grandes economias em desenvolvimento do Leste e do Oeste e como países que estão superando a crise e abrindo a perspectiva de taxas de crescimento sustentáveis nos próximos anos, muito superiores às dos países desenvolvidos, Brasil e China compartilham visões sobre a reforma das instituições internacionais e têm uma presença cada vez mais importante no equacionamento das questões globais.

Como potências emergentes e países em desenvolvimento, os dois países terão cada vez maiores possibilidades de influir no desenho de um novo sistema internacional que combine multipolaridade e um multilateralismo renovado, com maior voz e poder decisório para os países em desenvolvimento.

O mundo que vem por aí não será, portanto, um mundo cuja configuração independa dos países emergentes. Pelo contrário, Brasil e China serão partícipes cada vez mais importantes no desenho e na construção desse mundo.

A China abraça a causa verde

Amaury Porto de Oliveira

Num ensaio de ampla repercussão, o professor e jornalista americano Joshua C. Ramo sopesou, em 2004, com amplo conhecimento de causa, as possibilidades de triunfo ou fracasso do processo de rejuvenescimento da China. Tomando em conta oito desafios de natureza variada, cada um deles suficiente para frustrar as expectativas dos chineses, Ramo concluiu que são pelo menos iguais as chances de êxito ou insucesso. Esta ambiguidade permeia a vasta literatura dedicada à análise do fenômeno chinês. Usando em geral os mesmols indicadores, os analistas distribuem-se entre os que veem meio cheio ou meio vazio o copo das realizações da RPC. Para uns, a experiência chinesa caminha inexoravelmente para o colapso. Para outros, são conquistas que se acumulam.

A deterioração do meio ambiente como resultado do próprio desenvolvimento da China é, talvez, o terreno mais batido pelos pessimistas. E no entanto, como tentarei mostrar neste trabalho, é também um dos terrenos mais férteis em iniciativas de valor para o futuro da China e o desafogo do planeta.

Para bem equacionar o assunto, nas múltiplas dimensões espaciais de atuação da China, vou recorrer à moldura elaborada pelo Professor Brantly Womack, da Universidade de Virginia, num importante artigo aparecido em *The China Journal* (January, 2009), revista da Universidade Nacional da Austrália. Womack postula que, para obter-se imagem abrangente e coerente

da posição da China entre as Nações, é necessário ver aquele país nas três dimensões espaciais em que ele interage com o mundo: (a) como um Estado unitário; (b) como uma potência multirregional; (c) como importante presença econômica e política no contexto global. Como membro da comunidade dos Estados, a China abriga um quinto da população mundial, superando em população todas as grandes regiões internacionais, com exceção da Ásia Meridional. Pode ser vista como um Estado-região, não apenas por seu tamanho, mas também porque suas fronteiras são as de uma região econômica natural, sua estrutura interna é nitidamente diferenciada, e suas subregiões têm relações internacionais variadas.

Historicamente, assevera o Professor Womack, a China é uma região que se tornou Estado. Após a unificação de pequenos Estados guerreiros ocorrida em 211 aC, a China começou a tomar seu contorno atual, à medida que sucessivas dinastias com raízes em regiões periféricas iam acrescentando territórios ao que viria a ser conhecido como o Império do Meio. A estabilidade doméstica estimulou o crescimento populacional, e entre 1400 e 1850 o número de chineses aumentou em 600 por cento. Além das características advindas desse tipo de evolução territorial e demográfica, a China define-se como região por suas fronteiras naturais, verdadeiros tampões entre a sociedade chinesa e o mundo exterior. Com exceção do Tibete e do Xinjiang, foram montanhas, florestas e pradarias que contiveram a movimentação da população chinesa, dando-lhe grande homogeneidade, sem no entanto abolir todas as diferenças. G.William Skinner, da Universidade da Califórnia, elaborou o mapa clássico das diferenças sócio-geográficas do Império do Meio, organizando-as em nove macro-regiões. Em que pese a essas diferenças, a distância entre a China e o mundo exterior é sempre maior do que o hiato entre suas macro-regiões.

No relacionamento da China com seus vizinhos, a existência de interfaces específicas entre os ditos e macro-regiões chinesas cria tanto interações locais quanto relações de Estado. Com resultados simultaneamente positivos e negativos, conforme revelará um estudo mais cuidadoso da preocupação do Estado chinês com a salvaguarda do seu meio ambiente. Como grande país decidido a modernizar-se, a China desde os 1970 vem tendo de manter certo nível de crescimento, sendo irrealista esperar que as autoridades chinesas disponham-se facilmente a reduzir o ritmo, em nome do meio ambiente. A China está condenada a seguir crescendo, mesmo se à custa da saúde do país, resultado negativo que no entanto decorrerá menos da decisão de

desenvolver-se do que da natureza das receitas de crescimento disponíveis. Para a China como para qualquer outro país desejoso de modernizar-se, as receitas hoje à disposição vêm das escolhas estratégicas e das soluções tecnológicas efetuadas pelos anglo-americanos, nos quase três séculos em que lhes coube moldar a matriz energética do mundo. A Inglaterra inicialmente, erigindo o carvão no combustível da indústria e do transporte. Os EUA depois, instalando a dependência da sociedade global diante dos hidrocarbonetos.

Na corrida pelo crescimento, a China veio a tornar-se o maior poluidor do planeta. Em termos absolutos, mercê da sua colossal população; em termos *per capita*, os EUA seguem deixando a China muito para trás. Como quer que seja, a intensidade da poluição produzida pela China cria crescente insatisfação e protestos no plano doméstico, além de efeitos negativos ao longo da sua periferia, através das interfaces com países vizinhos. O exemplo clássico é o das emissões de óxido de enxofre (SOx), que no final dos anos 1980 haviam alcançado, na China, um nível 17 vezes maior do que no Japão e 15 vezes maior do que na Coreia do Sul. Chuvas ácidas provenientes da China estavam caindo nesses dois países e, também, na costa oeste dos EUA.

O dilema entre priorizar o crescimento econômico ou a proteção do meio ambiente tem sido uma constante na ação governamental na China, desde a introdução (1978) das reformas de Deng Xiaoping (Quatro Modernizações e abertura ao mercado internacional). Num nível mais profundo, o dilema suscita posicionamentos filosóficos, pedindo que se discuta o relacionamento entre o homem e a natureza. Sob Mao Zedong, prevaleceu a fórmula de que o homem deve impor-se à natureza, com consequências desastrosas para o meio ambiente. Mas foi ainda na época maoísta, numa Primeira Conferência Nacional sobre a Proteção Ambiental (1973), que veio à baila o tema do desenvolvimento harmonioso. Formulação de inspiração confuciana, que viria a ser endossada com entusiasmo pelos dirigentes da Quarta Geração, atualmente no Poder. E que se desdobra no conceito mais amplo de Civilização Ecológica, visão grandiosa de um futuro em que a sociedade industrial recupera e assimila os aspectos positivos da civilização chinesa.

Enquanto não se chega lá, vão as autoridades chinesas esforçando-se em equilibrar as pressões domésticas e internacionais que constrangem a política ambiental do país. No final dos 1980, ganhou relevância mundial o tema da alteração do clima no planeta, através de uma ampla controvérsia

em torno da realidade, magnitude e consequências do aquecimento global, e já em julho de 1990 o Conselho de Estado dava a público, na China, uma declaração sobre "Problemas e Posições relacionados com os Temas Ambientais Globais". Os princípios aí enunciados, e que têm norteado a posição da China ao longo das negociações internacionais sobre o clima, enfatizam: a responsabilidade dos países desenvolvidos pela deterioração do meio ambiente; a harmonia entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico; o reconhecimento do direito dos países em desenvolvimento a desenvolverem-se; a igualdade soberana de todos os países; e a necessidade do estabelecimento de fundos para os países em desenvolvimento.

Em artigo na *Asian Survey* (nov-dez 2006), dois professores sul-coreanos acompanharam a evolução da política ambiental da China, entre 1988 e o final dos 1990. Após período de hesitação entre engajar-se ou não no debate internacional, o governo chinês finalmente designou um grupo de funcionários para tratar formalmente do problema do clima e, na altura de 1991, já dispunha de estruturas domésticas apropriadas. O grupo chinês colaborou ativamente com o organismo onusiano do UNFCCC, nas negociações internacionais que levaram ao Protocolo de Kyoto. Também, como membro do conselho dirigente do Programa do Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP), a China, nos anos 1990, adotou e assinou 50 tratados internacionais, mais de 15 convenções de área e 27 acordos bilaterais relacionados com a proteção ambiental. Contudo, como observam os professores sul-coreanos, à medida que as normas estabelecidas no plano internacional aprofundavam-se e tinham de ser absorvidas internamente, o comportamento das delegações chinesas entrava em choque com as pretensões internacionais. Manifestava-se a determinação a não deixar que políticas globais pudessem reduzir o ritmo do crescimento chinês. Confrontado com críticas do exterior, o Governo chinês levantava continuamente novas questões, num esforço por desenvolver seus recursos como melhor lhe parecesse.

Ainda em junho de 2007, o Ministro Ma Cai, chefe da Comissão para a Reforma do Desenvolvimento Nacional, asseverava em conferência de imprensa que "a China estava empenhada na construção de um futuro mais sustentável e de baixo consumo do carbono, mas não faria isso às expensas do seu desenvolvimento econômico". Quase simultaneamente, no entanto, na véspera da partida do Presidente Hu Jintao para a reunião do G-8 na Alemanha, o Governo chinês dava a público seu primeiro plano nacional

para fazer face à transformação climática, incluindo metas abrangentes de redução dos efeitos do aquecimento global e cortes na poluição ambiental. O Plano punha ênfase no baixo nível das emissões chinesas, quando consideradas *per capita*, e insistia em que a política chinesa para a mudança climática será guiada pelo princípio da "responsabilidade comum, mas diferenciada". Cabe aos países desenvolvidos suprir financiamento e tecnologias aos países em desenvolvimento, como a China, que têm carência de boa tecnologia em virtualmente todas as áreas de produção e uso da energia. Apesar da relutância em engajar-se fundo na matéria, o Plano chinês articula vários objetivos e iniciativas, que pelo menos sugerem a intenção de ações mais concretas. A responsabilidade administrativa pelos problemas do clima foi elevada ao nível do Primeiro-Ministro, que assumiu a direção do Grupo Dirigente Nacional Encarregado da Mudança Climática. Subsidiariamente, foi criado um sistema de coordenação desse trabalho no nível das províncias.

É importante registrar que, desde cedo, ganhou corpo a ajuda de cientistas americanos, apoiando e incentivando as forças da ciência na China, com vistas a abrir novas perspectivas para o trabalho chinês no terreno da alteração climática. Os professores sul-coreanos que estive citando referem-se a vários projetos sino-americanos, desde os 1980, graças aos quais puderam cientistas e governantes chineses ampliar suas visões dos desafios do meio ambiente. O Instituto de Pesquisa da Energia tornou-se o polo dos contatos chineses com o grande mundo, no tocante a clima e energia, em grande parte sob o patrocínio do Instituto Battelle dos EUA. O Japão também tem desempenhado expressivo papel na ajuda à China diante dos problemas do meio ambiente. O Japão firmou-se, desde o final dos 1980, como o principal supridor de recursos, transferências de tecnologia e perícia técnica para a China nesse terreno. Ao Japão interessa muito que a China possa reduzir sua propagação da chuva ácida.

Além do Plano, a China nos últimos anos tem adotado uma série de políticas e programas com o propósito de aliviar efeitos colaterais da alteração climática. O Instituto Nacional de Estandardização, por exemplo, baixou novas normas para regular a eficiência dos aparelhos eletrodomésticos, como ar condicionado, lavadoras, refrigeradores, televisões e lâmpadas, num esforço por reduzir de 10 por cento o consumo de eletricidade, até o ano 2010. Em cidades como Pequim, Chungquing, Xangai e Tianjin medidas foram introduzidas para reduzir de 65 por cento o consumo de energia nos edifícios públicos (de 50 por cento em cidades menores). No setor dos transportes, a

China já tem uma das maiores frotas mundiais de ônibus movidos a gás natural veicular, e começa a aplicar critérios mais rígidos do que os dos EUA no controle da eficiência do combustível em carros de passeio. Não poderei seguir descrevendo tudo o que estão fazendo os dirigentes chineses, nas diversas frentes da salvaguarda do meio ambiente. E tenho de reconhecer que quando se desce das intenções e dos textos de lei para a vida real não faltam razões para justificar os pessimistas. Mas também não faltam realizações concretas que permitem a outra conclusão: o copo já está meio-cheio e segue viva a esperança de que o grande poluidor se transforme no desbravador de caminhos para a salvação do planeta.

Setor em que a China está a caminho de conquistar lugar no pelotão da frente é o dos automóveis elétricos. A BYD Company Ltd, com sede em Shenzhen, começou a vender em 2008 seu primeiro híbrido *plug-in*, o F3DM, antecipando-se no mercado à Toyota e à General Motors, empresas que estão desenvolvendo o mesmo tipo de carro. A aposta da GM é o Volt, que custará quase o dobro do F3DM e só estará à venda em 2010. No ano seguinte, a BYD promete começar a produzir uma versão do seu automóvel diretamente nos EUA. Vai causar trepidação acompanhar a reação do combalido setor automobilístico americano à onda de veículos baratos e inovadores chegados da China, e também os efeitos sobre a produção chinesa, se os mercados dos EUA e da Europa não se revigorarem a tempo para absorver a onda.

Na virada do século XIX para o XX, quando o automóvel dava seus primeiros passos, o carro elétrico foi um dos caminhos possíveis, cedo barrado, porém, pela explosão do carro americano a gasolina. O século do petróleo iria, na verdade, frustrar o desenvolvimento da eletricidade como o vetor da vez para a utilização da energia primária, com as consequências nefastas para o meio ambiente hoje reconhecidas. Durante cem anos, por exemplo, praticamente não houve P&D em torno das baterias, situação que dificulta, hoje, o deslanchamento dos carros elétricos. Mas que explica a oportunidade que se abriu para o automóvel chinês. A BYD surgiu nos anos 1990, fabricando baterias para telefones celulares, com a determinação e a imaginação típicas de empresários criativos chineses. As custosas máquinas usadas na produção automatizada da Sanyo ou da Sony foram abandonadas, e a fabricação passou a ser feita manualmente com salários chineses, por trabalhadores treinados por um grupo de engenheiros da Motorola. Um alto nível de qualidade foi obtido e a bateria da BYD, vendida a preços imbatíveis, conquistou

rapidamente mais de 50 por cento do mercado mundial desse componente. A paisagem da indústria dos celulares começou a mudar. Apesar dos maciços investimentos que a Motorola e a Nokia vêm fazendo no setor, na China, 40 por cento do mercado foram ali tomados por firmas locais. E a BYD decidiu usar sua vantagem competitiva para ingressar na fabricação de automóveis.

A entrada em força da China na indústria dos carros elétricos é fato auspicioso. Se levada às suas últimas consequências, a ação chinesa poderá abrir uma nova era na captação e utilização da energia, resgatando o vetor eletricidade da situação secundária para a qual o empurrou, há cem anos, a opção dos EUA pelos hidrocarbonetos. A ação chinesa ocorrerá como parte de um surto de urbanização sem precedentes na história. Nas próximas duas ou três décadas, estima-se que algo como 300 milhões de chineses se deslocarão de zonas rurais para novas áreas urbanizadas, para a construção das quais, em termos de proteção ambiental, multiplicam-se projetos e iniciativas, na China. Mesmo que os projetos mais fantasiosos não saiam do papel, o carro elétrico poderá ser o agente de reorganizações revolucionárias. Haverá vários tipos de automóveis elétricos. Desde os híbridos de hoje até carros totalmente movidos a bateria, mas com a característica comum de alimentação diretamente da malha elétrica preexistente. O crescimento da capacidade de armazenagem das baterias permitirá que a frota estacionada funcione como fonte adicional para a alimentação da malha elétrica nos períodos de pico da demanda. Por sua vez, a recarga das baterias diretamente da malha, além de prescindir da custosa edificação de todo um sistema próprio de dutos, independerá do modo de geração da eletricidade que estiver alimentando a malha. O transporte humano se libertará da dependência dos combustíveis fósseis, estimulando o recurso às fontes não poluidoras de eletricidade: solar, eólica, nuclear, etc.

Vem aqui a propósito dizer alguma coisa sobre a devastadora predominância atual, na China, das usinas termelétricas movidas a carvão. A mídia internacional insiste com horror no ponto a que chegou a China, vindo a construir uma termelétrica por semana , em média, para assegurar seu fantástico crescimento da última década. É um exemplo extremo daquele dilema entre estagnar ou adotar as receitas legadas pelos fundadores da Sociedade Industrial. Nos EUA, o país líder dessa sociedade, metade da eletricidade em uso ainda é gerada a partir do carvão, e nem sempre com a melhor tecnologia. O peso político do carvão nos EUA é, inclusive, um dos principais freios à adoção pelo governo americano de políticas mais prudentes

no tocante ao meio ambiente. Dos 48 Estados contíguos da Federação, 25 produzem carvão, que não só garante renda, empregos e arrecadação fiscal, como também fornece parcela desproporcional da energia estadual. A ratificação de tratados internacionais pelo Senado americano exige 67 dos 100 votos disponíveis, criando assim uma barreira conservadora, que levou o Presidente Clinton a simplesmente não enviar ao Senado o Protocolo de Kyoto, diante da certeza de que seria rejeitado. E o Presidente Obama está precisando usar de muita destreza para negociar acordos debaixo do pano com senadores de Estados carvoeiros, na esperança de promover o chamado "carvão limpo". Basicamente, o carvão de que se retira a parte mais poluente, antes de queimá-lo. Objetivo que, no entanto, parece sem futuro na opinião de muitos cientistas.

Enquanto isso, na China, os dois dirigentes-chaves da Quarta Geração – Hu Jintao, Presidente da República e Secretário-Geral do PCC, e Wen Jiabao, Primeiro-Ministro – vêm ampliando sem cessar o combate contra os combustíveis fósseis, o carvão em particular. Em março de 2007, o Primeiro-Ministro viu-se na contingência de explicar à sessão da ANP (o Legislativo do regime) porque não fora alcançada a meta de cortar em 4% a energia gasta por unidade do PIB. O governo simplesmente havia sido muito otimista. A meta fora fixada na sessão de março de 2006 e posta em execução sem real preparo. Cento e sessenta e três dos projetos propostos haviam sido executados, e a Comissão do Desenvolvimento e da Reforma Nacional pudera assinar acordos para a redução do SO^2 com sete governos provinciais e seis poderosos grupos nacionais de geração de energia, mas a meta não pudera ser atingida. Medidas mais severas foram então introduzidas no plano quinquenal que estava em preparo para ser submetido ao Congresso do partido no mês de novembro. Uma das maiores dificuldades para implementar medidas do tipo, na China, é a resistência das repartições locais a aplicar cortes em operações que geram empregos e impostos, além de vantagens pessoais. A determinação do governo central de preservar o meio ambiente não é necessariamente seguida nos níveis provincianos, que em geral precisam ser incentivados. Hu e Wen deram novos poderes à SEPA (State Environment Protection Agency), órgão já antigo mas de pouca força. Foi ela elevada do nível vice-ministerial ao ministerial pleno, embora ainda lhe falte capacidade para punir infratores da legislação ambiental.

A indústria chinesa da energia tem uma tradição de fragmentação. Desde 1993, quando foi abandonada uma das tentativas de fazer funcionar o

Ministério da Energia, não havia repartição desse nível. Em 2003, o governo Hu voltou à carga, criando uma série de entidades especializadas, encimadas pelo SELG (State Energy Leading Group), uma agência regulatória chefiada por Wen Jiabao e composta pelos diretores das principais repartições ligadas à política energética. Em 2007, o SELG elaborou um projeto de Lei Nacional da Energia, prevendo a criação do Ministério, mas resistências de bastidores só permitiram a aprovação, na sessão legislativa de março de 2008, de uma Agência Nacional da Energia. Embora a ANE tenha recebido mandato mais amplo do que o de todos seus predecessores, ficou pouco claro qual o grau de independência que realmente lhe cabe. Numa análise desse assunto, publicada na Far Eastern Economic Review, Leland R. Miller, um especialista americano em China especulou sobre essa recorrente dificuldade de dar estrutura estável ao setor chinês da energia. Aponta ele duas ordens de razões. Em primeiro lugar, a contaminação do setor energético pela insubordinação dos grandes grupos financeiros aos editos do Conselho de Estado, como reflexo de divergências nas altas esferas da direção do partido. O PCC é partido hierarquizado e razoavelmente disciplinado, mas não é monolítico. Abriga várias tendências, que debatem muito entre si, inclusive através de publicações, e mesmo no Comitê Permanente do Birô Político é possível detectar duas correntes básicas: os "políticos", vindos da Juventude Comunista e da Escola Central do Partido (são cinco dos nove membros, reunidos em torno de Hu Jintao), e os dirigentes mais preocupados com a economia concreta, o Grupo de Xangai. O segundo tipo de razões destacadas por Miller é a crescente ambição de autonomia da parte das grandes estatais dos hidrocarbonetos, que se insurgem contra a velha divisão de trabalho que lhes era imposta. A partir de 2008, repetem-se as absorções pelas grandes companhias de subsidiárias menores, com o que aumenta a capacidade das grandes de operar independentemente. Miller conclui sua análise dos acontecimentos dos últimos dois anos, neste setor, acentuando a vitória pessoal de Hu Jintao, que sai da refrega com sua agência centralizadora da energia, mas sem a certeza de que os mecanismos burocráticos do partido vão acatar suas ordens.

A descentralização administrativa aceita pelos reformistas de Deng Xiaoping teve efeitos negativos, entre outras, sobre a política ambiental do regime. O governo central procura compensar a esquivança das forças regionais estimulando o fortalecimento de um novo parceiro, a sociedade civil. Ou mais precisamente, a classe média em explosão. O banco HSBC e

a MasterCard, em pesquisa de 2006, estimaram em 35 milhões de lares, com possibilidade de chegar a 100 milhões em 2016, a "classe média moderna" chinesa. Pessoas com educação colegial e renda anual entre 7.500 e 25.000 dólares, trabalhando em firmas privadas, gostando de viajar e de freqüentar restaurantes. Em torno desse estamento, o governo cuida de que exista um espaço despolitizado, no qual o chinês médio, das cidades sobretudo, possa sentir-se livre para ir e vir, para decidir sobre seu destino pessoal e para experimentar novas ideias e novos estilos de vida. Por mais que possam ser verdadeiras as manifestações de insatisfação com o funcionamento do regime, a existência deste espaço, em contínua expansão graças ao crescimento do PIB, torna muito difícil a consolidação de alguma oposição séria ao domínio do poder pelo PCC.

Intimamente ligado ao fortalecimento da moderna classe média chinesa está o fenômeno da multiplicação das ONGs (organizações não governamentais). Há hoje, na China, dezenas de milhares de ONGs, desde os capítulos chineses de grandes organizações internacionais até minúsculas associações de bairro, para o combate à AIDS, por exemplo. Desde meados dos anos 1990, com forte apoio financeiro de fundações como a Ford ou a dos Irmãos Rockefeller, as grandes organizações abriram caminho na China, com a tolerância do governo, que viu nelas uma conveniente válvula de escape para a insatisfação popular em setores com o da defesa ambiental. Apesar da lentidão com que marcha na China todo esse assunto, é expressivo verificar, como fez Benjamin Guinot, num artigo em *Perspectives Chinoises*, de Hong Kong, que a elevação da SEPA ao nível de Ministério da Proteção Ambiental (2008) consagrou o fato de que, desde 2005, havia a SEPA alcançado um nível de perícia comparável ao da sua equivalente americana, a EPA (Environment Protection Agency). O ponto a acentuar é que a EPA havia sido criada em 1970, quando a renda *per capita*, nos EUA, era de 2l.000 dólares (dólar de 2005), enquanto a renda na China, em 2005, era de apenas 4.100 dólares. A China fugira, em suma, à famosa lei de Kuznets, que liga a renda média por habitante ao grau de degradação do meio ambiente. Kuznets traduziu a prática dos países hoje desenvolvidos, expressa na fórmula "pollute first, improve later". Na China, contudo, os dirigentes não têm tido tempo para esperar.

Outra fonte de ajuda às políticas ambientais que os dirigentes chineses têm sabido utilizar é o investimento externo. Uma faca de dois gumes, pois existem estudos mostrando que algo entre 16 e 20 por cento da poluição

industrial, na China, vêm na verdade de produção americana deslocada para lá. Um recurso bem conhecido na América Latina: "Venham poluir aqui!". É o lado negativo da grande barganha com o capital global feito pelos reformistas chineses. No conhecido *China Inc*, Ted Fishman conta que, já nos anos 1990, grandes firmas americanas da construção civil, como a Bechtel; ou dos equipamentos e serviços, como a General Electric, estavam ganhando muito dinheiro, até um bilhão de dólares num ano, participando da modernização da infraestrutura energética da China. A GE vendia grandes turbinas; a gigante AES gerenciava cinco centrais elétricas, inclusive a maior do país. Uma legião de companhias menores, vindas também da Europa e do Japão, penetrava no mercado chinês, aproveitando a regulamentação ambiental mais frouxa do que nos seus países de origem. Mais recentemente, havendo a China se comprometido a garantir um ambiente seguro para os Jogos Olímpicos de 2008, uma enorme central elétrica foi construída em Pequim, a Taiyanggong Thermal Power Plant, em meio a paisagem caprichada, que está servindo de núcleo para um bairro residencial de alta classe. A GE forneceu as duas gigantescas turbinas a gás natural, e a usina, entregue oito meses antes do prazo, produz metade das emissões de uma usina a carvão da mesma capacidade. O custeamento da sua operação vai ser muito alto, mas a usina qualificou-se para o Mecanismo do Desenvolvimento Limpo, da ONU, pelo qual países desenvolvidos financiam projetos de valor ecológico em terceiros países.

É tempo de recuperar algumas colocações surgidas ao longo deste trabalho: a China como Estado-região, com interfaces com quase todo o Continente; o esgotamento da liderança hegemônica dos anglo-americanos; a ajuda científica, financeira e tecnológica de americanos aos avanços da China na salvaguarda do meio ambiente. Os anglo-americanos estruturaram o mundo na medida das ambições de bem-estar deles próprios, sem deixar espaço e recursos para previsíveis ambições do resto. A China está tomando a liderança desse resto, e não haverá progresso geral enquanto os EUA não cederem margem de acomodação para a China e os emergentes. Na minha leitura, a substância do jogo internacional, nas próximas duas ou três décadas, vai consistir na busca de um já improrrogável entendimento entre americanos e chineses, com vistas a novas definições para a ordem mundial, em especial o desenvolvimento de um novo perfil energético para o globo.

Até setembro de 2009, a China vinha limitando-se a formular em termos gerais seus compromissos com os organismos internacionais voltados para a

defesa do meio ambiente. A situação mudou no mês de outubro, quando Hu Jintao assumiu perante a comunidade internacional, numa reunião de cúpula para mudanças climáticas organizada em Nova York pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, quatro decisões do seu governo: cortar a emissão de gases estufa por uma margem notável, até 2020 e relativamente a 2005; aumentar o uso de combustíveis "limpos" para 15% do uso total do país, até 2020; aumentar o ritmo do reflorestamento, na China; desenvolver a "economia vede". Mas, alertou Hu: "Nada disso será realizado, se o custo for uma queda no desenvolvimento social do país." Nas análises jornalísticas, o anúncio de Hu Jintao ofuscou a participação de Barack Obama na mesma cúpula. O Presidente americano, tolhido pelas delongas do Congresso em relação às suas propostas para o meio ambiente, só pôde repetir promessas não quantificadas da campanha eleitoral.

Barack Obama acaba de chegar à China (l5/11), como a escala mais importante de um giro pela Ásia. Seus dois países são, atualmente, os maiores emissores dos gases que provocam o efeito estufa. Responsáveis em conjunto por 40% das emissões globais, mas embora ambos demonstrem interesse em corrigir a situação, ações concretas são dificultadas, entre outras coisas, pela competição entre empresas americanas e chinesas, todas desejosas de lucrar com os crescentes investimentos na defesa ambiental. A imprensa noticiou, por exemplo, a celeuma criada nos EUA pelo anúncio de que a chinesa Shenyang Power juntara-se a um grupo de empresários americanos para construir um parque de energia eólica, no Texas. Os protestos do lado americano são contra a decisão de fabricar as turbinas na China, "tirando" empregos dos EUA

Em artigo reproduzido.mundo afora no começo de outubro, Thomas Friedman comparou os efeitos que os avanços ecológicos da China estão tendo sobre a opinião pública americana, com o impacto que teve em 1956 o lançamento do Sputnik pela União Soviética. Os EUA ficaram atônitos e passaram a investir maciçamente em educação, ciência e tecnologia. As TI (tecnologias da informação) tomaram forma e forneceram a base de uma nova era tecnológica, como o grande resultado da corrida americana para colocar o homem na Lua em resposta ao desafio soviético. É admissível que uma nova era, a das TE (tecnologias da energia), esteja a ponto de nascer, e que a China se firme na sua vanguarda. A China buscou presença nas TI e, de 2005 para cá, dotou-se de uma dezena de fábricas de bolachas de silício. Mas sem poder replicar as fundições de Taiwan, EUA e Japão, uma ou duas

gerações tecnológicas mais avançadas e custando, hoje, em torno de três bilhões de dólares cada uma. A esperança da China é crescer com o novo surto das TE, apostando nas energias renováveis, a solar e a eólica em especial. Uma parte substancial do pacote de 580 bilhões de dólares, lançado em 2008 para enfrentar a crise financeira, foi destinada a subsidiar essas energias, e o grande trunfo da China para lhes dar sustentação será a enormidade do seu mercado interno, expandido ao máximo pela onda esperada de urbanização. Segundo a McKinsey, 350 milhões de pessoas, mais do que a população dos EUA, vão migrar na China do campo para centros urbanos, até 2025, e os planos governamentais para atender o crescimento brutal da demanda de eletricidade preveem elevar, dos 16% atuais para 23% , a parte da eletricidade de fontes renováveis no suprimento total.

Após dobrar sua capacidade de energia eólica em cada um dos últimos quatro anos, a China está prestes a ultrapassar os EUA como o maior mercado mundial para as turbinas correspondentes. Seis imensos projetos de eletricidade eólica estão em construção em diversos pontos do território chinês, cada um com a capacidade de 16 centrais elétricas a carvão. Se todos eles forem levado a bom término, as metas da China para 2020, no tocante à energia eólica, poderão ser alcançadas dez anos mais cedo. Numa grande reportagem de maio de 2009, *Business Week* pôs em foco precisamente o impacto dessas realizações chinesas sobre as relações sino-americanas. A ascensão da China ocorre no momento em que o governo Barack Obama também estimula projetos do mesmo tipo, na esperança de gerar empregos verdes nos EUA. Muitas empresas americanas, no entanto, vão ter dificuldade para sobreviver à onda de produtos baratos chegados da China, trazendo um novo complicador para o já difícil relacionamento bilateral. O semanário cita o exemplo concreto da Himin Solar Energy Group, da província de Shandong, que já é a maior produtora mundial de painéis para captar os raios solares no topo de edifícios, a fim de gerar aquecimento. A Himin produz cerca de dois milhões de metros quadrados de painéis por ano, equivalente ao dobro das vendas anuais desse produto no mercado americano. Na China, os painéis da Himin estão-se tornando acessório obrigatório das novas edificações.

As energias eólica e solar competem entre si, e complementam-se, na China em preparo para o século XXI. Por todo o país encontram-se, hoje, iniciativas relevantes nos dois tipos de captação da energia. E se é possível registrar, na eólica, um projeto-monstro como o dos seis conglomerados

valendo cada um por dezesseis termelétricas a carvão, também na solar merece registro o complexo de 2.000 megawatts a ser construído, até 2019, na Mongólia Interior. Será a maior usina de energia solar do mundo, cerca de trinta vezes maior do que as centrais solares em existência na Europa.

Barack Obama chegou então a Pequim, no dia 15 de novembro, para encontrar o Presidente chinês. Os dois Chefes de Estado acabavam de ter participado de reunião da APEC, em Cingapura, mas o encontro de Pequim situava-se numa trajetória dinâmica própria, iniciada a 27 de julho de 2009, na primeira reunião do Diálogo Estratégico e Econômico sino-americano, que levou a Pequim os Secretários de Estado e do Tesouro, dos EUA. No seu novo formato, o diálogo retomara, ampliando-o, o Diálogo Econômico Estratégico, que fora lançado em 2006 pelo Secretário do Tesouro do Governo Bush. Desde julho viera tornando-se claro que os dois grandes temas do encontro presidencial seriam a crise econômica mundial e a mudança climática, na perspectiva esta da iminente conferência de Copenhague. O primeiro desses temas esteve e continuará fora das preocupações deste trabalho, que será arrematado com um rápido registro da evolução do segundo tema. Será difícil encontrar desenvolvimento que deixe mais patente a especificidade e o peso do diálogo bilateral sino-americano, do que a diferença entre o anunciado ao fim do encontro coletivo de Cingapura e o decidido pelos dois presidentes, quando sopesaram sozinhos o interesse dos seus países.

Dois dias depois de Barack e Hu parecerem ter cedido, em Cingapura, à idéia predominante de obter em Copenhague um simples acordo "politicamente vinculante" e ainda sem metas precisas, saíram os dois de duas horas de conversa, em Pequim, para anunciar: Obama: "Nossa intenção não é um acordo parcial ou uma declaração política, mas sim um acordo abrangente, que tenha efeitos imediatos"; e Hu, na mesma ocasião: "A China e os EUA concordaram em expandir a cooperação em energia e mudança climática para ajudar a produzir um resultado positivo na conferência de Copenhague".

A Novíssima China e o Sistema Internacional: Evitando as hegemonias e a "síndrome alemã"

Paulo G. Fagundes Visentini*

Em 1949, com a proclamação da República Popular da China (RPC), Mao Zedong anunciava o nascimento da *Nova China.* Ao longo de três tumultuadas décadas, o país logrou reafirmar sua soberania e a ocupar um espaço político relevante como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, num contexto de normalização das relações com a comunidade internacional. Nas três décadas seguintes, o país lançou um complexo e dinâmico modelo de desenvolvimento que não apenas alterou qualitativamente sua realidade interna, como também teve um profundo impacto nas relações econômicas e geopolíticas internacionais. Nascia a *Novíssima China*, um Estado cujo modelo político-econômico os grandes especialistas encontram imensa dificuldade em definir. Um país cuja importância internacional pode ser avaliada pelo pedido de apoio ao dólar e à recuperação econômica feito em Beijing, em 2009, pela Secretária de Estado Hillary Clinton, num tom que contrastava vivamente com a arrogância da administração George W. Bush.

O que deseja essa *Novíssima China* em termos de política internacional? Não são poucos os que identificam nas ações chinesas aspirações ambiciosas de dominação mundial, sucedendo os Estados Unidos

* Professor Titular de Relações Internacionais na UFRGS. (paulovi@ufrgs.br)

como liderança do planeta. Numa manifestação que beira a sinofobia (como outrora o "perigo amarelo"), argumentam que seu desenvolvimento almeja concentrar a riqueza mundial em suas mãos, quebrando com a economia das demais nações. Mas o "problema chinês" é como alcançar o desenvolvimento através da integração de 22% da população mundial nos benefícios da modernidade, sem que o sistema internacional entre em colapso. Para que ele se transforme gradualmente, a China busca evitar as hegemonias, tanto a dos Estados Unidos como a sua própria, pois nesse último caso, ela poderia ter o mesmo destino que a Alemanha nas duas guerras mundiais. Não se trata de uma tarefa fácil, pois a China se move em meio à desordem diplomática do pós-Guerra Fria e ao envelhecimento do capitalismo contemporâneo em seus centros históricos.

A reinserção da China Popular no sistema internacional

Durante o ciclo colonial, estruturado ao longo de quase cinco séculos de expansão e hegemonia européia, a Ásia conheceu uma situação de dominação direta e indireta, estagnação e mesmo retrocesso nas diversas esferas da vida social. A China imperial, que até o século XVIII fora, em vários campos, a nação mais avançada do mundo, entrou numa fase de isolamento, estagnação e declínio. Apenas o Japão escapou a esta sorte, tornando-se uma nação imperialista, apoiando-se num militarismo extremamente agressivo.

A Primeira Guerra Mundial, a Revolução Soviética, a Segunda Guerra Mundial e a Revolução Chinesa (com as guerras da Coreia e do Vietnã) geraram uma nova realidade geopolítica. O Japão foi reconstruído, industrializado e integrado na esfera de influência americana, o que posteriormente ocorreu com Taiwan e Coreia do Sul (Tigres Asiáticos). Assim, esta Ásia insular e peninsular do Pacífico passou a integrar o espaço capitalista sob controle dos Estados Unidos, enquanto a massa continental asiática fazia parte de um espaço socialista e o sul do continente formava um espaço neutralista, apesar da Guerra do Vietnã. Desta forma, a Guerra Fria implicava na divisão e fragmentação do espaço asiático em regiões isoladas umas das outras, processo que se aprofundou com a ruptura sino-soviética.

No início dos anos 1970 a China e os Estados Unidos se reaproximaram, numa aliança antissoviética, a qual permitiu à Beijing ocupar o assento permanente da China no Conselho de Segurança da ONU e normalizar suas relações com a maioria das nações. Era o fim de um longo isolamento

diplomático e marginalização imposta. Ao mesmo tempo, encerrava-se o longo ciclo de conflitos internos. Com o término da Revolução Cultural e a aliança com os EUA, o maoísmo com ênfase na luta de classes foi deixado de lado. Mao Zedong morre em 1976 e o grupo reformista amplia seu poder, gradativamente, nele emergindo a liderança de Deng Xiaoping. No final da década o Partido Comunista da China (PCC) introduziu uma série de reformas econômicas, as quais culminaram com uma abertura externa seletiva e a adoção de novos padrões de desenvolvimento.

O país adotou, então, a política das Quatro Modernizações, que consagra reformas internas como a descoletivização gradual da agricultura, a introdução de uma economia mercantil dentro de uma estrutura socialista, e a criação de áreas específicas para a captação de capital e tecnologia estrangeiras e a instalação de empresas transnacionais, destinadas principalmente à exportação. As Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), geralmente províncias costeiras, onde se introduz legislações próprias para permitir o estabelecimento de determinados mecanismos capitalistas e o assentamento de capitais e empresas estrangeiras.

A nova linha representava uma mudança profunda na estratégia chinesa. Até o início dos anos 60, a RP da China enfatizara os problemas ligados à sua segurança, pois se tratava de uma revolução ainda não consolidada, com uma economia débil e vivendo uma conjuntura internacional adversa. Foi a época em que a permanência no bloco soviético afigurava-se como necessária para atingir este objetivo. Do início dos anos 60 aos 70, a preocupação do PCC voltou-se para a autonomia e independência, pois, apesar dos inúmeros problemas, o país lograra estabilizar-se, e a aliança com Moscou mais entravava que auxiliava os planos chineses de tornar-se novamente uma potência de âmbito mundial, politicamente respeitada e economicamente desenvolvida.

A ênfase chinesa voltou-se para a modernização do país em quatro áreas: indústria, agricultura, tecnologia e forças armadas. O melhor caminho para atingir estes objetivos seria implementar uma política de reformas econômicas internas, abrir o país ao dinamismo da revolução tecnológica que se iniciava, associar-se à revoada dos gansos asiáticos e tirar o máximo de benefícios econômicos e estratégicos de uma aliança com os Estados Unidos, durante uma fase de distensão internacional. Além disso, a normalização com o Japão, ocorrida em 1978, permitia a Beijing iniciar a lenta erosão da *Pax Americana* na Ásia, que mantivera afastados os dois maiores países da região. Washington

avaliou a nova conjuntura unicamente a partir de seus objetivos, sem levar em consideração todos os futuros desdobramentos desta política.

Ainda que marcada por inúmeras dificuldades bastante conhecidas, a RP da China não teria de partir do zero, como a Coreia do Sul dos anos 50. O país possuía uma base industrial e infraestrutura consideráveis, ainda que insuficientemente modernizada, satisfatórios para iniciar o desenvolvimento. Por outro lado, a manutenção de uma estrutura socialista paralela, bem como de um considerável volume de população vivendo no campo, permitiram ao setor capitalista da economia dispor de uma mão de obra abundante a um custo extremamente baixo. Educação, saúde, habitação, alimentação e transporte público têm um custo baixo na China, permitindo-lhe uma elevada competitividade. Este é o significado profundo da ambígua expressão *Economia Socialista de Mercado*[1]. Além da base material e da estabilidade sócio-política construídas pelo regime socialista, a China possuía ainda a possibilidade de utilizar outros trunfos, que haviam favorecido o desenvolvimento de Taiwan, Hong Kong e Cingapura: a diáspora chinesa e seus imensos recursos financeiros.

Ao alterar a ênfase de sua política da luta de classes para as reformas rumo ao mercado, a abertura externa e a aliança com Washington, os comunistas de Beijing não apenas reinseriam o país no concerto das nações, como multiplicavam os sinais de confiança, destinados a atrair os investimentos de seus compatriotas de além-mar, associando-os ao projeto e modernização e oferecendo-lhes bons negócios. Esta estratégia viria a seria coroada de sucesso, mesmo em relação aos arquinimigos do outro lado do estreito de Formosa. Com a introdução do princípio de *uma nação, dois sistemas*, Beijing conseguiu lograr exitosamente a reincorporação dos dois últimos enclaves coloniais, Hong Kong e Macau, respectivamente em 1997 e 1999.

O impacto da inserção mundial da China é imenso, não apenas pela elevadíssima taxa de crescimento, mas pelo peso econômico e populacional do país (mais de 1/5 da humanidade), bem como por sua dimensão continental. O problema, entretanto, não diz respeito apenas ao peso da China, mas principalmente às características do projeto chinês. Trata-se de uma potência nuclear, com imensa capacidade militar, além do fato de tratar-se de um modelo de desenvolvimento de pretensões autônomas. A República Popular da China,

[1] Segundo Medeiros, a Economia Socialista de Mercado consiste na descentralização do planejamento e na centralização do mercado.

graças à sua capacidade militar de dissuasão, armamento nuclear, indústria armamentista própria, tecnologia aero-espacial e de mísseis, bem como por ser Membro Permanente do Conselho de Segurança da ONU (com poder de veto) é o único país em desenvolvimento que se encontra no núcleo do poder mundial.

Tibete e Tiananmen 1989, a primeira tentativa de contenção

Esta espetacular performance, entretanto, teve também um outro lado. A descoletivização do campo levou ao aumento da produção, mas gerou crescentes desigualdades sociais e uma parcela de camponeses sem terra, que se tornaram assalariados ou migraram para as grandes cidades. Num país com quase setecentos milhões de camponeses, isto constitui um problema sério. Embora em menor intensidade, este fenômeno também atingiu as cidades, num clima político bem mais complexo. Este fenômeno se agravará significativamente na segunda metade dos anos 80, com os impactos da *Perestroika* soviética.

As reformas soviéticas criaram expectativas imensas de uma rápida inserção internacional da URSS, mas concretamente levaram o país à beira do caos sócio-econômico e da desintegração política. Era um caminho bem diverso do chinês. Beijing desencadeara suas reformas internas e abertura externa essencialmente no plano econômico, sem estendê-las ao político, ao contrário de Moscou, que as iniciou pelo sistema político, uma década depois. Ora, os reformistas de Deng Xiaoping desencadearam seu processo de mudanças quando a Revolução Científico-Tecnológica (RCT) encontrava-se ainda em sua fase inicial, além de aproveitarem uma conjuntura internacional mais favorável, conservando seu sistema político unipartidário, o que possibilitou estabilidade e controle sobre as reformas. As reformas de Gorbachov, por outro lado, deram-se sem um plano estratégico claramente definido, sem controle político e, pior ainda, num momento em que a RCT já dera ao capitalismo uma dianteira inalcançável.

Os efeitos internacionais da Perestroika e a facilidade com que a URSS estava sendo integrada ao sistema mundial em uma posição politicamente subordinada, levaram determinadas forças políticas (dos EUA, de Taiwan e do próprio país) a tentar levar a China pelo mesmo caminho. Não se tratava de mera "conspiração", pois as tensões sociais e as complexidades políticas (ampliação do número de atores políticos, com interesses específicos) que

acompanhavam as economicamente bem sucedidas reformas chinesas eram consideráveis, além dos dirigentes chineses encontrarem-se divididos quanto aos limites e ao ritmo destas mesmas reformas.

Uma mobilização popular multifacética e contraditória emergia no país, especialmente como movimento contra a corrupção, e o jovem empresariado e os ultrareformistas do PCC, nucleados em torno do Primeiro-Ministro Zhao Ziyang, procurou capitalizá-lo em sua luta contra os reformistas moderados ("neoautoritários") como "movimento pela democracia". A concentração popular na Praça da Paz Celestial (Tiananmen), ponto de inflexão deste confronto, ocorria durante as comemorações do Movimento de 4 de maio de 1919 e a visita de Gorbachov, que deveria encerrar três décadas de divergência, e motivava os reformistas radicais. A cobertura da CNN e de outros órgãos da mídia, num momento de divisão e paralisia da cúpula chinesa, apresentou o movimento à opinião mundial, e alimentaram-no, *exclusivamente* como fenômeno de luta pela democracia.

A repressão militar ao movimento em junho de 1989 e a conseqüente derrota dos ultrareformistas, impediu que a China tivesse o mesmo destino da União Soviética: a desagregação do país e o colapso do regime socialista. É, pois, interessante que naquele ano a estratégia ocidental de luta contra o socialismo teve duas conseqüências opostas: a derrota dos comunistas soviéticos, simbolizada pela derrubada do muro de Berlim, e a vitória dos comunistas chineses, sinalizada pela repressão da Praça da Paz Celestial. Os analistas da política internacional enfocaram esta contradição argumentando que se tratava de uma vitória definitiva sobre a URSS, enquanto no caso chinês, o próprio desenvolvimento capitalista necessariamente conduziria a médio prazo à adoção de um regime político calcado no modelo ocidental de democracia liberal (a tese da contradição disfuncional entre abertura econômica e fechamento político).

Paralelamente, a questão do Tibete, que refluíra aos bastiões da extrema-direita durante a vigência da aliança sino-americana, ressurgiu através de um novo espaço político para o Dalai Lama instigar seus seguidores. Os distúrbios de 1987 e 1989, bem como a concessão do prêmio Nobel da Paz ao Dalai Lama em 1990 eram sinais inequívocos de uma mudança na grande política internacional. Além disso, a pós Tiananmen, a China sofreu diversos embargos internacionais e foi impactada logo em seguida pelo colapso do socialismo soviético e a desintegração da URSS, que afetava diretamente seu entorno.

Mas vai resistir à prova, especialmente por realizar uma inflexão em direção aos próprios asiáticos (socialistas e capitalistas) e por forjar uma nova legitimidade, que resgatou o nacionalismo, o confucionismo, o legado moral de Mao, além do próprio crescimento econômico e redução acelerada da pobreza.

O fim da Guerra Fria e a nova realidade geopolítica na Ásia

O declínio e, finalmente, a desintegração da URSS puseram fim à Guerra Fria e ao sistema bipolar, abrindo uma nova era de incertezas na construção de uma nova ordem mundial, numa conjuntura marcada pelo acirramento da competição econômico-tecnológica mundial. A globalização realizou-se cada vez mais pela *regionalização*, isto é, pela formação de pólos econômicos apoiados na integração supranacional em escala regional. E a intensidade do processo de globalização provoca profundos efeitos desestabilizadores, gerando a fragmentação social e nacional, esta última particularmente presente em países periféricos. É neste quadro de reordenamento mundial que a Ásia-Pacífico, particularmente a Ásia Oriental, emerge como uma nova fronteira econômica, configurando sentido ao conceito braudeliano de Economia Mundo, agora centrada no Pacífico, em substituição à do Mediterrâneo e à do Atlântico.

A região do sudeste asiático é particularmente sensível ao ingresso da China na economia mundial, por seu peso e por anular certas vantagens comparativas da região. A ANSEA tem agido com rapidez, estreitando a cooperação política e econômica entre seus membros, para acelerar o desenvolvimento econômico e garantir a segurança militar da região. Em 1995 o Vietnam, antigo rival, passou a integrar a organização, seguido por Laos, Myanmar (Birmânia) e Camboja, passando a abarcar todo o sudeste asiático.

As reformas internas rumo ao mercado e a abertura externa do Vietnã, com a permanência de um sistema político fundado no marxismo-leninismo, aproximam o modelo do país do exemplo chinês. Dramaticamente afetado pelo desaparecimento do campo soviético, o país restabeleceu relações com a China em 1992 e com os EUA em 1995, integrando-se rapidamente à economia mundial graças a uma legislação de investimentos ainda mais liberal que a chinesa. De forma indisfarçável, Washington aproximou-se do mais jovem candidato à Tigre asiático com a finalidade de fortalecer um grupo de

países que pudessem contrabalançar o peso da China, explorando ainda o contencioso Beijing-Hanói das Ilhas Spratli, localizadas no Mar da China Meridional e ricas em petróleo. Este também parece ser o caso da Índia, outro antigo aliado da URSS, que hoje se integra à economia mundial, e tem sido aventada como uma alternativa à China.

A evolução da Ásia a partir do encerramento da Guerra Fria e do desaparecimento da União Soviética foi rápida e profunda, gerando uma nova realidade ainda não devidamente avaliada. Hoje, é preciso pensá-la num contexto mais amplo, pois nos últimos anos suas diversas regiões constitutivas, que se encontravam compartimentadas, têm se encaminhado para a fusão em um único cenário estratégico. De fato, o continente asiático esteve, neste século, submetido a uma série de divisões, cujas formas e abrangência se alteraram, sem que o problema desaparecesse. A Guerra Fria não fez senão tornar ainda mais herméticas as fronteiras entre as regiões, tais como o anel insular sob controle norte-americano, a massa continental socialista (dividida desde os anos 60 entre a RP da China e a Sibéria e Ásia central soviéticas), o sub-continente indiano influenciado pelo neutralismo, o sudeste asiático em conflito e em disputa, o que também era o caso de outra região asiática, o Oriente Médio.

Com o fim da Guerra Fria, vários "muros" asiáticos ruíram. A normalização sino-soviética, realizada durante o Novo Curso diplomático da *Perestroika* de Gorbachov, aprofundou-se ainda mais com a desintegração da URSS em fins de 1991. Desde então, a cooperação entre a Rússia e a RP da China tem sido intensa nos campos econômico-comercial, tecnológico-militar, diplomático e de segurança. Especialmente importante têm sido as vendas de armamento sofisticado e a transferência de tecnologia avançada no campo aero-espacial e nuclear. Independente das possíveis mudanças que venham a ocorrer na política interna russa, esta cooperação tende a se manter. A queda do "muro sino-soviético", por outro lado, também permitiu a integração progressiva da Sibéria ao dinamismo econômico da Ásia-Pacífico, seja diretamente ao capitalismo oceânico transnacionalizado, seja via cooperação bilateral com o socialismo de mercado chinês. A implantação de um grande número de *joint-ventures*, envolvendo as mais curiosas parcerias, está transformando estruturalmente a geografia econômica da região siberiana e, consequentemente, a geopolítica da Ásia.

A normalização política que se seguiu aos acordos de paz do Camboja em 1992, por sua vez, terminou com o isolamento da Indochina em relação

ao restante do sudeste asiático. Esta nova dimensão diplomático-estratégica, associada ao dinamismo econômico da região, propiciou o acercamento sino-vietnamita e uma crescente cooperação de Beijing com a ANSEA. Embora se ressalte muito na mídia uma tendência ao "expansionismo chinês" na região e exagere-se o litígio das ilhas Spratli, tanto os interesses econômicos como a criação de um diálogo permanente no campo da segurança, têm criado uma situação de crescente cooperação entre a China e o sudeste asiático. Desta forma, não apenas desapareceu o fosso que separava a Indochina da ANSEA, como também se iniciou um crescente relacionamento econômico e político do gigante chinês com toda a área, na qual, anteriormente, o conflito indochinês contribuía para isolar os atores regionais.

Outra região que possuía uma dinâmica própria e uma inserção internacional específica, e que hoje começa a vincular-se ao dinamismo da Ásia Oriental, é o sub-continente indiano. A Índia caracterizava-se por uma industrialização substitutiva e auto-centrada, e era aliada de Moscou no plano estratégico (vale dizer, anti-chinesa), apesar de sua diplomacia neutralista voltada ao não alinhamento e ao Terceiro Mundo. Tudo isto projetava a Índia mais para o cenário do Oceano Índico do que para a Ásia-Pacífico. O colapso da União Soviética, a ascensão econômica da Ásia Oriental e sudeste, os efeitos da globalização econômica e da RCT, a normalização das relações da China com seus vizinhos e as novas ameaças à segurança indiana, levaram Nova Déllhi tanto a abrir sua economia, como a concertar algo mais que um simples *modus vivendi* com a China e a integrar-se ao ciclo de desenvolvimento asiático. Evolução idêntica, mas mais radical, ocorreu com Myanmar, onde a junta militar fomenta a captação de investimentos internacionais e a inserção na economia mundial, enquanto consolida um regime autoritário e busca o apoio da China.

Quase simultaneamente, o espaço geopolítico asiático ampliava-se ainda mais com o surgimento de novos Estados, resultantes do desmembramento da URSS. A antiga Ásia Central Soviética, detentora de uma posição estratégica privilegiada e de imensos recursos naturais, entre os quais o petróleo, inicialmente manteve sua dependência em relação à Rússia, nos quadros da Comunidade de Estados Independentes. Mas o rápido declínio econômico, militar e diplomático de Moscou levaram o Cazaquistão (que solicitou sua adesão a ANSEA), Uzbequistão, Tadjiquistão, Quirguistão e o Turcomenistão a buscar novas alternativas, inclusive porque as potências médias da região, Irã, Turquia, Arábia Saudita, Paquistão, Índia e China, por

razões econômicas, políticas e por determinadas vinculações históricas, étnicas e religiosas, não permaneciam passivas frente ao vácuo de poder criado na região, projetando sua diplomacia em direção a esta área. Assim, além de ampliado, o conjunto asiático tornou-se mais diversificado, com a abertura de uma "nova fronteira" econômica e política.

A independência dos países muçulmanos da antiga Ásia Central Soviética, por outro lado, afetou diretamente o Oriente Médio, ampliando seu *hinterland* e colocando-o em contato direto com a Ásia. Como foi mencionado anteriormente, potências médias da região, como Turquia, Irã, Arábia Saudita e Paquistão, lutam por estender sua influência à Ásia Central, sendo o interminável conflito afegão um dos pivôs do novo jogo geopolítico. Além disso, a fronteira impermeável que antigamente separava a URSS do Oriente Médio desapareceu com a formação dos novos Estados.

Washington busca não apenas ter um acesso direto aos recursos econômicos da Ásia central, como procura evitar que a região torne-se uma espécie de zona de contato entre a Ásia e a Europa. A reabertura da Rota da Seda, antiga ligação terrestre entre a Europa e a Ásia anterior à Era das navegações, é bem mais do que um episódio vinculado ao turismo.

Contudo, de momento, o mais importante é que o potencial conflitivo da região e a dimensão de cerco, real ou potencial, que a estratégia norte-americana provoca (sobretudo em relação à China), fazem com que a noção de segurança asiática seja ampliada para a Ásia Central e, através dessa, ao próprio Oriente Médio. Assim, embora esta última região possua vínculos econômicos relativamente modestos com a Ásia, novos problemas têm permitido o estabelecimento de um contato mais sistemático entre os dois cenários, anteriormente distantes. Lentamente, a Ásia política começa a se identificar com a Ásia geográfica e, ainda mais importante, progressivamente esboça-se a noção de *Eurásia*, analisada adiante.

A Eurásia e a Organização de Cooperação de Xangai

A expansão do cenário estratégico asiático para o interior da Eurásia significa a ampliação de recursos naturais e industriais deste, mas, num quadro de maior diversidade, igualmente o surgimento de novos problemas e conflitos. Isto afeta tanto aos países da Ásia quanto aos EUA. Se os primeiros conseguem com isto ampliar seu espaço de manobra econômica e diplomática, por outro a complexidade contida na nova realidade em formação acrescenta

dificuldades a uma região que atravessa uma evolução acelerada (com todas suas implicações) e não conta com mecanismos próprios de segurança coletiva. Para os Estados Unidos, uma Ásia maior, comportando maior número de atores políticos e com uma economia que progressivamente volta-se para o próprio continente, significa maiores dificuldades de controle sobre a evolução político-econômica da região.

Existe também outra realidade nova que tem que ser levada em conta quando se analisa o fenômeno asiático. No estudo dos cenários estratégicos dos anos 90, alguns analistas referem-se à formação de um *Novo Segundo Mundo*, nucleado pela RP da China. De fato, como lembra o politólogo britânico Fred Halliday, até 1989 viviam em países classificados como socialistas, 1,7 bilhões de pessoas. Após o colapso do bloco soviético, existiam ainda 1,3 bilhões nesta posição. Não se trata, contudo, de considerar-se este como um simples elemento residual.

Acadêmicos norte-americanos, como Samuel Huntington, destacaram que o fim do conflito Leste-Oeste e o enfraquecimento de ideologias universalistas, como o socialismo, tendo tido seu lugar ocupado pelo *conflito de civilizações*. Assim, *o Novo Segundo Mundo* atravessa uma NEP[2] que, diferentemente da soviética, não se encontra limitada a "um só país", mas inserida na economia mundial, sobre a qual influi de maneira considerável. Além disso, ele está gestando um paradigma alternativo para a construção de uma Nova Ordem Mundial não hegemônica, com um modelo de desenvolvimento nacional, de segurança e de governabilidade, o que atrai a atenção mundial, numa época marcada pela instabilidade do pós-Guerra Fria.

Este *Novo Segundo Mundo*[3] mantém uma discreta e sutil cooperação estratégica com o "Velho Segundo Mundo", como foi visto antes, e também tem uma relação menos antagônica do que se poderia pensar com os países capitalistas da Ásia. Por um lado, os modelos de desenvolvimento e os regimes políticos dos países asiáticos possuem fortes semelhanças e importantes interesses comuns, sejam eles formalmente capitalistas ou socialistas. Estes modelos político-econômicos, "autoritários" e "estatistas" na perspectiva norte-americana, encontram-se hoje sob pressão Ocidental, desde o campo dos

[2] A política econômica socialista apoiada no mercado, que vigorou na URSS entre 1921 e 1927.
[3] O conceito de Novo Segundo Mundo é apresentado no Estudo de Macrocenários, realizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República durante o governo fernando Henrique Cardoso.

direitos humanos ao dos mecanismos comerciais. A tendência dos países da região, então, é a de afirmar um certo discurso e política comuns. Ocorre, entretanto, que alguns são extremamente vulneráveis a este tipo de pressão, por sua dependência diplomática, militar e comercial em relação aos EUA. Desta forma a China, embora se esquivando formalmente de desempenhar tal papel, acaba constituindo-se no principal elemento fiador e na garantia, em última instância, do "modelo asiático", um dos responsáveis pelo acelerado crescimento econômico da região.

Existe também um outro fator de longo prazo que se encontra associado a este fenômeno. Com a reincorporação de Hong Kong em 1997 e de Macau em 1999, para os asiáticos encerra-se o ciclo colonial, o que coincide com a ascensão econômica da região. E os dirigentes asiáticos têm perfeita consciência de que sem a China, isto não seria possível, o que não significa ignorar as profundas divergências intra-asiáticas. Mas agora está se formando um patrimônio comum, que precisa ser preservado. Observado desde a perspectiva da geopolítica clássica da virada do século, não seria absurdo visualizar a afirmação da massa continental, ou *Heartland*, que passa a desafiar a *Ilha Mundial*. Estaria esta economia, cada vez mais da Ásia continental e menos do Oceano Pacífico, em condições de ameaçar a hegemonia da economia anglo-saxônica centrada nos grandes espaços marítimos planetários?

Um elemento chave para responder a esta questão, será a posição que o Japão vier a adotar. Este país, tido até recentemente como paradigma do desenvolvimento asiático, encontra-se em crise e na encruzilhada de grandes e inadiáveis decisões. Sua economia enfrenta uma prolongada recessão, a população está envelhecida, o consenso social começa dar sinais de esgotamento e o sistema político organizado em 1955, durante a Guerra Fria, entrou em colapso, e passa por redefinições que, todavia, ainda não estão suficientemente claras. Contudo, o nó da questão encontra-se justamente na política internacional, em relação à qual Tóquio precisa definir-se: como parte da economia *Nichibei*, ou seja, como a fronteira oriental do império americano (os "asiáticos ocidentalizados" de Huntington), ou como parte da Ásia. A tensão na península coreana, por sua vez, representa um problema para a China, pois justifica a presença norte-americana na região, inclusive com a implantação do Escudo Anti-Mísseis, claramente voltado contra Beijing e Moscou.

A política que os Estados Unidos desenvolve na região, devido à necessidade de evitar o surgimento de polos de poder e de desenvolvimento autônomos na Ásia, conduz este país a uma série de atitudes, as quais acabam favorecendo uma razoável acomodação das divergências de Beijing. Os EUA têm procurado estabelecer um cerco geopolítico à China, como bem o demonstram os acordos de Washington com a Mongólia, além de estimular o separatismo no Tibete e em Taiwan, com apoio ao discurso independentista, como se observou nas diversas eleições taiwanesas.

Os Estados Unidos também parecem dispostos a instrumentalizar política e economicamente a Índia e o Vietnã como parte de sua estratégia de isolamento da China e de contenção de seu desenvolvimento, tirando proveito da rivalidade destes dois países em relação a Beijing. Contudo, Washington parece desconsiderar que tanto Nova Délhi como Hanói definem-se, estrategicamente, pelos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica e pelo ideário de Bandung, tal como a China. Assim, apesar de divergências concretas, esses três importantes países asiáticos possuem muitas perspectivas e interesses comuns de longo prazo.

Assim, para muitos analistas está ocorrendo a emergência da Eurásia como região geopolítica e geoeconômica. Dentre os três grandes centros de desenvolvimento do hemisfério Norte, sempre houve vínculos estreitos através dos Oceanos Pacífico e Atlântico, associando a economia da América do Norte com a da Ásia Oriental e da Europa Ocidental, respectivamente. Mas desde a derrocada do sistema colonial, Ásia e Europa têm caminhado separadas, o que agora começa a mudar. A possibilidade de que um triângulo venha realmente a se formar, poderia alterar o equilíbrio internacional.

A Rússia, por sua vez, ainda que tenha se tornado um parceiro qualitativamente inferior à antiga URSS, tem mantido com países-chave da Ásia uma crescente cooperação em campos particularmente sensíveis, como também foi visto anteriormente. Além disso, este país constitui precisamente o elo terrestre que serviria de base para a constituição de um grande espaço econômico eurasiano. A Rússia, desde que Evgueni Primakov tornou-se primeiro ministro, mas especialmente desde que Vladimir Putin tornou-se presidente, passou a reorganizar-se, a crescer economicamente, a recuperar parcialmente sua capacidade militar e a desenvolver um significativo protagonismo diplomático. Além da *Parceria Estratégica* estabelecida com a China, ambos países criaram o Grupo de Cooperação de Xangai (OCX), um acordo de caráter econômico e de segurança, que engloba igualmente o

Cazaquistão, o Usbequistão, o Tadjiquistão e o Kirguistão (Índia, Paquistão, Mongólia e Irã são Estados Associados e Bielorrússia e Sri Lanka são Parceiros de Diálogo).

A Ásia central possui recursos em gás e petróleo que são indispensáveis ao desenvolvimento chinês e representa uma ponte terrestre entre a Ásia e a Europa, vital para o sistema de transporte e de segurança. A OCX tem sido um objeto de constante preocupação para os estrategistas anglo-americanos, pois a expansão da OTAN (geográfica e ações militares) pelo oeste e o Escudo Anti Mísseis pelo leste, tem estreitado a coorperação China-Rússia-Ásia Central.

A Crise asiática de 1997, a segunda tentativa de contenção

O contínuo desenvolvimento econômico asiático sofreu em 1997 o forte impacto da crise financeira, que atingiu vários países e repercutiu na região como um todo. A chamada crise asiática teve antecedentes no Japão, que desde o final dos anos 80 conhecia dificuldades econômicas, e buscava cooperar com o continente para compensar seus crescentes problemas com os EUA. Em 1991 estourou a "bolha imobiliária", que produziu igualmente a explosão da "bolha financeira". Para evitar a inflação, o governo bloqueou a oferta de dinheiro, condenando o país à estagnação. Ao mesmo tempo, vários bancos faliam, sem que o Estado pudesse socorrer a todos. A extensão dos empréstimos japoneses à Ásia oriental e sudeste, por sua vez, de certa forma regionalizou a crise japonesa. A crise se aprofunda, na medida em que o modelo somente funcionava na base de um acentuado crescimento econômico.[4]

No momento em que a China começou a concretizar seu processo de reunificação (iniciado com a devolução de Hong Kong em 1997) e os Tigres tentavam consolidar seu desenvolvimento em moldes autônomos, prossegue a crise japonesa e, em seguida, ocorre o terremoto financeiro nos países mais vinculados e dependentes dos Estados Unidos (Tailândia, Indonésia e Coreia do Sul). Esta crise, apesar de haver reduzido inicialmente a produção, afetou especialmente o âmbito financeiro, com a desvalorização das moedas locais, o que permitiu ao capital forâneo adquirir empresas nacionais a um preço

[4] Conforme VIZENTINI e RODRIGUES, *O Dragão chinês e os Tigres asiáticos.*

extremamente baixo. Além disso, intensificaram-se as pressões pela fragmentação da China (questão do Tibete e de Taiwan) e contra a Indonésia, que acabaram derrubando o regime autoritário de Suharto. Neste último caso, o alvo visado era especialmente sua indústria automobilística e aeronáutica.

O pivô é, evidentemente, a República Popular da China. O país não apenas continua afirmando sua inserção mundial soberana (com seu próprio projeto nacional), o caráter inegociável de suas instituições político-sociais internas, como mantendo sua moeda, o Yuan, frente ao dólar. Trata-se de um instrumento indispensável para a criação de uma moeda conversível. Mais importante, entretanto, é que a economia do país conseguiu crescer 8% em 1998 e em 1999, em plena crise asiática. Neste contexto, a estratégia da China foi ganhar tempo, fortalecendo sua economia, tecnologia e forças armadas. Mais duas décadas seriam necessárias para o país consolidar-se internacionalmente de forma irreversível, afirmando paralelamente a criação de um mundo multipolar.

Muitas explicações técnicas, restritas exclusivamente ao âmbito financeiro, têm sido dadas à crise asiática. Mas são geralmente insuficientes. Um relatório do Banco Mundial de março de 1997 destacava a solidez e o dinamismo das economias asiáticas. O de outubro, da mesma organização, sinalizava suas "debilidades e distorções estruturais". Economistas como Krugman e o funcionário do FMI, Fischer, destacam a debilidade destas economias, enquanto outros, como Sachs e Stiglitz enfatizam sua solidez. Evidente que o padrão financeiro semelhante ao japonês tem sua parcela de responsabilidade pela crise.

Além dos artigos jornalísticos do Professor Krugman, capazes de contribuir para a eclosão de crises, empresas privadas de avaliação de risco, como a Moody's ou a Standard & Poor, deram o grito alarme que contribuiu para uma maciça fuga de capitais, fazendo desabar as bolsas de valores locais e gerando um contexto propício para a intervenção do FMI. Os programas propostos por este organismo, que acompanhavam os empréstimos emergenciais, configuram exatamente a estratégia referida por Castells para "reorientar" as economias asiáticas à globalização subordinada. Contudo, as diferenças de sistemas político-econômicos permitem que alguns países resistam ao assalto, enquanto outros sucumbem.

A crise ocorreu num contexto em que o desenvolvimento da Ásia-Pacífico tem se encaminhado para uma interiorização rumo ao continente e a seu centro, o que é particularmente visível não apenas pela intensificação das relações

econômicas entre os próprios países asiáticos (e menos com as demais regiões do planeta), como pela redução das prerrogativas das Zonas Econômicas Especiais litorâneas da China (que, segundo o governo, já não necessitariam mais de incentivos especiais) e também pela abertura de novas ZEEs no interior do país. Além de tornar o mercado interno e regional mais relevante para o modelo, os asiáticos buscaram criar organismos financeiros regionais para impedir novas crises. Face à oposição Ocidental, eles adotaram mecanismos informais com o mesmo objetivo.

Este fenômeno resulta, entre outras coisas, numa progressiva redução da capacidade de controle da região pelos Estados Unidos, pois o sistema internacional anglo-saxão esteve historicamente assentado numa hegemonia exercida a partir dos mares. Já a atual corrida armamentista (particularmente naval) na Ásia Oriental tem sido percebida de formas diferentes. Enquanto para o Ocidente esta corrida evidencia a ascensão da rivalidade e da desconfiança entre os Estados asiáticos, para muitos destes representa implicitamente a capacitação e modernização militar, como forma de dissuadir coletivamente possíveis ingerências extra-regionais contra sua *soberania*, um conceito arraigado na Ásia.

Guerra ao terrorismo, a terceira tentativa de contenção

A Guerra ao Terrorismo, que os Estados Unidos desencadearam após os atentados de 11 de setembro de 2001, iniciou uma ampla intervenção na Ásia central e ocidental. A implantação americana no Afeganistão e no Iraque, bem como a presença militar parcial no Cáucaso e países das ex-repúblicas soviéticas da Ásia central, bem como a exploração da crise coreana e da luta contra ao terrorismo na linha que vai do sul das Filipinas até o Paquistão, evidencia o perfil da política externa do governo Bush para a Ásia. Parece clara a intenção de cravar uma cunha no coração geopolítico da Eurásia, dificultando a integração física da Rússia com a China. Esta denuncia discretamente o cerco estratégico que Washington deseja estabelecer, além da ameaça que paira quanto ao acesso ao petróleo da Ásia central por parte da China.

Através de "guerras teatrais" contra os debilitados países do chamado *Eixo do Mal*, conforme Emmanuel Todd, o que a administração Republicana busca é conter a formação de uma constelação de pólos de poder na Eurásia, capazes de contribuir para a formação de um sistema internacional multipolar. O desenvolvimento e a autonomia da Eurásia deixariam a América

"marginalizada", uma vez que perderia sua posição de liderança junto à economia e ao sistema de segurança mundial. Daí manter-se uma situação de instabilidade permanente na região. Como os polos de poder asiático estão reagindo? Com muita cautela. A Coreia do Sul tenta evitar uma escalada, mantendo negociações com o norte e, juntamente com o Japão e a China, tentando impedir uma ação americana.

A China, por sua vez, teve uma atuação discreta quanto à guerra no Afeganistão ou no Iraque, evitando polemizar com os EUA. O intercâmbio econômico com Washington é vantajoso e Beijing necessita manter seu crescimento econômico ao menos por mais uma década. Ao mesmo tempo o Dragão chinês busca cada vez mais associar os vizinhos ao seu processo de desenvolvimento econômico, o que vem fazendo com sucesso, enquanto participa nas iniciativas regionais de cooperação, sejam econômicas, políticas ou de segurança, como no caso da ANSEA. Assim, a China vai se tornando o centro de gravidade da Ásia e, discretamente, participando de forma prudente, mas segura, na grande diplomacia mundial. Ela seguramente conformará um polo de poder com alguns países vizinhos, num sistema internacional multipolar, regido por uma ONU redimensionada pelo novo equilíbrio de forças que se viria formar.

Seja como for, ao encerrar-se o governo George W. Bush os EUA estavam atolados em guerras impossíveis de vencer no Iraque e no Afeganistão e, pior ainda, o Paquistão vem sofrendo forte desestabilização. Ao mesmo tempo, a China vem enfrentando problemas também no Sinkiang, com insurgentes islâmicos. Como no caso do Tibete, além da instrumentalização externa das tensões comunitárias, pode-se observar que está ocorrendo um rápido desenvolvimento econômico dessas duas regiões da periferia da China, provocando uma modernização acelerada e fluxos migratórios. Mas convém recordar que o único tópico que leva a liderança chinesa a elevar o tom e mostrar as garras é a questão da integridade territorial. Nesse ponto, não há concessões. E mesmo o problema de Taiwan, com o retorno do Kuomitang ao poder, vem tendo um encaminhamento mais satisfatório.

O feitiço contra o feiticeiro: a China no mundo em desenvolvimento e a crise mundial

A realização das Olimpíadas em 2008 mostrou ao mundo a face moderna e orgulhosa da *Novíssima China,* que se tornou globalmente popular,

impregnando o imaginário coletivo, apesar dos boatos aterrorizantes sistematicamente espalhados pelos meios de comunicação. O sistema político alcançou estabilidade e notável capacidade de renovação, enquanto as dimensões sociais e ambientais se tornaram objetivos prioritários do governo. Mas mais interessante, foi a rápida e silenciosa passagem da China da condição de simples receptora de investimentos a investidora no exterior. Enquanto sua projeção para a Ásia Central se tornou mais complicada pela Guerra ao terrorismo comandada por Washington, Beijing simplesmente aprofundou com intensidade a internacionalização de sua economia para a África e América Latina.

Nessa última, a cautela é visível, uma vez que se trata de uma região de influência norte-americana. Mas as oportunidades econômicas, que estão, em tese, abertas a todos, são exploradas com competência pelos chineses. No mesmo sentido, os regimes progressistas surgidos na região tiraram proveito diplomático da situação, ganhando maior autoconfiança. Mas é na África que as empresas internacionalizadas da China tem feito maior avanço, deslocando rapidamente os interesses europeus e configurando uma nova situação política e econômica no continente negro. Em apenas uma década a realidade africana sofreu uma reviravolta de 180 graus, fazendo o continente se tornar um importante protagonista das relações internacionais. Outras regiões em desenvolvimento também foram rapidamente integradas à internacionalização da economia chinesa, além de ter aumentado drasticamente a aquisição de companhias nos países desenvolvidos.

Em 2008 eclodiu a crise "financeira" que abalou profundamente os países da OCDE, mas poupou os BRIC e boa parte do mundo em desenvolvimento, a ponto da Secretária Clinton ter solicitado ajuda chinesa para sustentar o dólar e retomar o crescimento. Segundo ela, a agenda dos Direitos Humanos não deveria ser a prioridade nessa relação "entre parceiros", o que sugeria, conforme alguns analistas, a formação de uma espécie de G-2. Certamente essa situação será explorada pelos chineses, mas numa perspectiva conjuntural, pois as mudanças em curso somente se tornariam irreversíveis com o advento de uma ordem mundial multipolar, gerida multilateralmente por uma ONU reformada.

É necessário salientar, como lembrou Robert Brenner, que a crise atual já se encontrava inscrita na da década de 1970. Como resposta a essa, o capitalismo Ocidental engendrou um novo modelo de acumulação, o qual se realiza não mais por crescimento (agregação de riqueza nova), mas por

expropriação/apropriação dos bens coletivos (públicos). Neste sentido, a financeirização é apenas uma forma desse processo, e não sua essência ou um fim em si mesmo. E ao longo dos anos 1980, essa versão enfraquecida e não agregadora do capitalismo teve de buscar integrar um novo espaço que se abriu com a entrada da China e do ex-campo soviético na economia mundial. Essa aumentou em um terço em termos de PIB, recursos naturais e mercado consumidor.

As tentativas de associar de forma subordinada esses novos espaços acabou fracassando, sob acusação de "capitalismo mafioso" ou "capitalismo socializante ou estatista". Mais ainda, parece que em outros países anteriormente integrados ao *Consenso de Washington* está ocorrendo uma reversão. Assim, essa economia mista tem se mostrado mais dinâmica que a versão neoliberal do capitalismo, gerando o que foi denominado de *Consenso de Beijing*. Naturalmente, a China tem problemas domésticos, por ter copiado muitos elementos negativos do Ocidente, como a indústria automobilística, além do processo de desenvolvimento fomentar uma elite empresarial individualista, que pode vir a criar problemas políticos. Manter a unidade do país também exigirá esforço e criatividade.

A questão central, todavia, se encontra no plano internacional, que é evitar a *Síndrome alemã*. Como acomodar o crescente desenvolvimento econômico e sua correspondente expansão de poder político e militar na atual (des)ordem mundial, sem gerar uma frente anti-chinesa e, no limite, uma guerra? Daí a sutileza e complexidade das relações com os Estados Unidos e a insistência em fomentar o surgimento de pólos de poder autônomos (América do Sul, África, Índico) e compartilhar o desenvolvimento com os vizinhos e essas regiões. A velocidade das transformações tem exigido constantes reajustes estratégicos, mas até agora a China tem conseguido realizá-los.

A expansão da cidadania não apenas pela ampliação das liberdades, mas, especialmente, pela ampliação do consumo material está gerando um novo paradigma internacionalizado. Esse processo multiplica atores e, portanto, tensões, sendo necessário criar novos mecanismos políticos de agregação. Por fim, a incorporação de bilhões de pessoas, que até agora apenas sobreviviam, gera discussões globais sobre recursos naturais e meio ambiente. A novidade é que os poderosos países da OCDE já não se encontram mais em posição de impor soluções unilaterais em benefício próprio.

Em 2009 foi comemorado 20 anos da queda do Muro de Berlim, com o enfoque *déja vu*, mas um balanço das transformações é surpreendente. Esquecem

que no mesmo ano houve a repressão de Tiananmen (através da qual foi evitado o destino soviético), a qual serviu para reforçar um modelo alternativo na China e que, hoje, tem impactos sistêmicos sobre a economia e a ordem mundial. Assim, a China segue sendo um mistério em que todos estão envolvidos, num misto de temor e admiração. Ela está servindo, igualmente, de emulação, para que nações de desenvolvimento incompleto promovam as mudanças que até hoje foram evitadas. E para que a própria comunidade internacional estruture um novo sistema mundial capaz de abarcar a nova realidade que está surgindo velozmente.

Bibliografia

ADSHEAD, S. A. M. *China in world history.* London: Macmillan, 2000.

AMPIAH, Kewku, and NAIDU, Sanusha (Ed). *Crouching Tiger, hidden Dragon? Africa anda China.* Scottsville: University of Kwazulu-Natal, 2008.

BÉCARD, Danielly Ramos. *O brasil e a República Popular da China. Política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004).* Brasília: Funag, 2008.

BÉSANGER, Serge, et SCHULDERS, Guy (Dir.). *Les relations internationales en Asie-Pacifique.* Roissy-en-France: Alban, 1998.

BINJIE, Liu. *Filosofia de China para el Intercambio con el exterior en el siglo XXI.* Beijing: Ed. en Lenguas Extranjeras, 2006.

CLEGG, Jenny. *China's global Strategy. Towards a multipolar world.* London/ New York: Pluto Press, 2009.

DEEPAK, B. R. *Índia & China (1904-2004). A century of peace and conflict.* Delhi: Manak, 2005.

DOMENACH, Jean-Luc, et GODEMENT, François (dir.). *Communismes d'Asic: mort ou métamorphose?* Bruxelles: Complexe, 1994.

DOMENACH, Jean-Luc, et RICHER, Philippe. *La Chine: de 1971 à nos jours*. Paris: Seuil, 1995 - vol.2.

DOBBS-HIGGINSON, M. S. *Asia Pacific: Its role in the new world disorder.* Kew: Mandarin, 1996.

DUNBABIN, J. P. D. *The post-imperial age: the great powers and the wider world.* London and New York: Longman, 1994.

HARDING, Harry. *A fragile relationship. The US and China since 1972.* Washington: The Brookings Institution, 1992.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque de civilizações.* Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

HUAIWEN, Zong (Comp.). *Yeras of trial, turmoil and triumph. China from 1949 to 1988.* Beijing: Ed. en Lenguas Extranjeras, 1989.

FAIRBANK, John King. *China, una nueva Historia.* Barcelona: Editorial Andrés Bello, 1992.

JIAN, Chen. *La China de Mão y la Guerra Fria.* Barcelona: Paidós, 2005.

JOYAUX, François. *Géopolitique de L'Extrême-Orient*. Bruxelles: Complexe, 1991. 2 vols.

DUNBABIN, J. P. D. *The post-imperial age: the great powers and the wider world.* London and New York: Longman, 1994.

LIMA, Haroldo, PEREIRA, Duarte & CABRAL, Severino. *China - 50 anos de República Popular.* São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

MACKERRAS, Colin, TANEJA, Pradeep & YOUNG, Graham. *China since 1978: reform, modernisation and "Socialism with Chinese Characteristcs"*. Sydney: Longman, 1997.

MEDEIROS, Carlos. China: entre os séculos XX e XXI. FIORI, José Luís (Org.) *Estados e Moedas o desenvolvimento das nações.* Petrópolis: Vozes, 1999. p. 279-411.

OVIEDO, Eduardo. *China en expansión. La política externa desde la normalización chino-soviética hasta la adesión a la OMC (1989-2001).* Córdoba: Ed. de la Universidad Católica de Córdoba, 2005.

PEERENBOOM, Randall. *China modernizes. Treath to the West or model for the rest?* Oxford: Oxford University Press, 2002.

PINTO, Paulo A. P. *A China e o sudeste asiático*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2000.

_____. *Taiwan – um futuro formoso para a Ilha?* Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 2005.

RADTKE, Kurt. "O leste asiático em busca da segurança geopolítica (energética): conceitualização japonesa e chinesa em um mundo em globalização". In VIZENTINI, Paulo, e WIESEBRON, Marianne (Orgs.). *Neohegemonia americana ou multipolaridade? Polos de poder e sistema internacional.* Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 2006.

_____. "A visão da China para o regionalismo no sudeste asiático e na Ásia central", in WIESEBRON, Marianne, e GRIFFITHS, Richard (Orgs.). *Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 2008.

ROSS, Robert (Ed.). *China, the Unidet States and the Soviet Union. Tripolarity and policy making in the Cold War*. ArmonK/N.Y: M.E. Sharpe, 1993.

SUINIAN, Liu, & QUNGAN, Wu (Redatores). *Breve História de la economia socialista de China (1949-1984)*. Beijing: Beijing Informa, 1987.

THOMPSON, Roger C. *The Pacific Basin singe 1945. A History of the Foreign Relations of the Asian, Australasian and American Rim States and the Pacific Islands.* New York: Longman, 1994.

VISENTINI, Paulo. *A Revolução Vietnãita.* São Paulo: UNESP, 2007.

VIZENTINI, Paulo, e RODRIGUES, Gabriela. *O Dragão chinês e os Tigres asiáticos*. Porto Alegre: Novo Século/ Leitura XXI, 2000.

VIZENTINI, Paulo. "As Nações Unidas na visão brasileira e chinesa: políticas externas comparadas", in GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Brasil e China: Multipolaridade*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

WENQUAN, Yin. *Desarrollo de China dentro de la globalización*. Beijing: Ed. En Lenguas Extranjeras, 2007.

XIAOPING, Deng. *Construir un socialismo con pecularidades chinas*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1985.

ZEMIN, Jang. *Reforma e construção da China*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

ZHAO, Suisheng (Ed). *Chinese foreign policy. Pragmatism and strategic behavior*. Armonk/ London: M. E. Sharpe, 2004.

A China, num mundo de crise & transição

Valter Pomar*

A situação mundial pode ser caracterizada como de **crise & transição**: a) crise do ideário neoliberal, num momento em que o pensamento crítico ainda se recupera dos efeitos de mais de duas décadas de defensiva político-ideológica; b) crise da hegemonia estado-unidense, sem que haja um *hegemon* substituto, o que estimula a formação de blocos regionais e alianças transversais; c) crise do atual padrão de acumulação capitalista, sem que esteja visível qual será a alternativa sistêmica; d) crise do modelo de desenvolvimento conservador & neoliberal na América Latina e no Brasil, estando em curso uma transição para um pós-neoliberalismo, cujos traços serão definidos ao longo da própria caminhada.

Noutras palavras, uma situação em que os modelos antes hegemônicos estão em crise, sem que tenham emergido claramente os modelos substitutos.

Um elemento central desta situação mundial é a crise do capitalismo neoliberal, na qual convergem: a) uma crise clássica de acumulação; b) o esgotamento da "capacidade de governança" das instituições de Bretton Woods; c) os limites do consumo insustentável da economia estado-unidense; d) a dinâmica da especulação financeira.

* Valter Pomar é doutor pela Universidade de São Paulo e Secretário de Relações Internacionais do PT (2005-2009).

Este conjunto de variáveis aponta para um período mais ou menos prolongado de instabilidade internacional, bem como para o surgimento de "soluções" intermediárias, temporárias e ineficazes.

No curto e médio prazos, a instabilidade está vinculada à *crise do capitalismo neoliberal* e ao *declínio da hegemonia estado-unidense*. No longo prazo, corresponde à crescente contradição entre a "globalização" da sociedade humana versus o *caráter limitado das instituições políticas nacionais e internacionais*.

Estas três dimensões da instabilidade fazem com que seja mais urgente e, ao mesmo tempo mais difícil, a construção de alternativas. O velho modelo não funciona adequadamente, mas continua imensamente forte, enquanto os novos modelos econômicos e políticos estão surgindo, mas ainda não conseguem se impor.

A crise evidenciou o alto custo social e ambiental do capitalismo, especialmente em sua versão neoliberal, fortalecendo ideologicamente os setores que defendem um "capitalismo não neoliberal". Fortaleceu também, em muito menor escala, os que propõem uma alternativa socialista ao capitalismo.

Mas o fortalecimento ideológico dos setores progressistas e de esquerda se dá nos marcos de uma situação estrutural que ainda conspira a favor de um desenlace conservador para a crise.

Mesmo fortemente atingidos, os países centrais concentram imenso poder econômico, político e militar. Isto obriga os demais países do mundo a construir saídas negociadas, inclusive para evitar um colapso generalizado, que teria efeitos catastróficos em toda a periferia, até porque os picos de desenvolvimento ocorridos a partir de 1990, a começar pelo caso chinês, foram em grande medida tributários do arranjo produtivo adotado pelos países centrais, em particular a condição de "consumidor de última instância" assumida pelos Estados Unidos.

Além disso, três décadas de hegemonia neoliberal limitaram o horizonte intelectual e a força político-social dos setores críticos. Estas contradições e limites ficam evidentes quando observamos o que se apresenta como propostas de mudança nas instituições internacionais (sistema ONU, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, BIS).

O desencontro entre o tamanho da crise e a timidez das propostas, num ambiente de crescente multipolaridade, enseja a multiplicação dos "G" e de instituições regionais, como se a proliferação das cúpulas compensasse a

modéstia das iniciativas concretas. São especialmente notórias as dificuldades no debate sobre uma nova moeda internacional, bem como a ineficácia das políticas globais de combate à pobreza e a desigualdade.

Neste contexto, há duas dinâmicas que merecem atenção diferenciada: o processo de integração latino-americano e caribenho, especialmente entre os países da América do Sul; e o diálogo entre os países integrantes dos BRIC e do Ibas.

O tema central, nos dois processos, é o seguinte: como consolidar laços econômicos, sociais, políticos, militares e ideológicos, que permitam aos países integrantes conviver, sem subordinação ou dependência, com o espaço geopolítico ainda hegemonizado pelos Estados Unidos e União Europeia.

A questão subjacente é a seguinte: será possível, mais do que conviver, substituir o arranjo econômico internacional que tem nos Estados Unidos seu elemento organizador (e desorganizador) central, por um novo arranjo, baseado na combinação entre expansão dos mercados internos e intercâmbio comercial que não seja dependente das ofertas de crédito, insustentáveis no médio prazo, proporcionadas pela emissão sem lastro de dólares?

Pelos motivos que expusemos antes, estamos diante de disputas de longo curso, que serão travadas num ambiente de acentuada instabilidade, em dois planos distintos porém articulados: por um lado, a disputa no interior de cada país; por outro lado, a competição entre os diferentes estados e blocos regionais. Da complexa articulação entre estes processos podem resultar, grosso modo, três variantes articuladas:

a) a *conservadora*, no qual os Estados e setores sociais que se beneficiaram do período neoliberal comandam a distribuição dos custos da crise e mantém sua hegemonia sobre a ordem internacional;

b) a *progressista*, no qual os Estados que não integravam o antigo G7 reduzem o impacto da crise e estabelecem as bases de um mundo capitalista pós-neoliberal;

c) a *socialista*, no qual o agravamento da crise e das contradições — econômicas, sociais e políticas — provoca, em determinados países e regiões, rupturas com a ordem capitalista.

Quando da crise de 1929, os defensores do desenvolvimento planejado soviético apresentavam-no como alternativa ao modelo liberal capitalista. Ainda que de maneira muito matizada, alguns defensores do "socialismo de

mercado chinês" estão ensaiando fazer o mesmo. Em paralelo a isto, tanto na mídia quanto nos centros formuladores estratégicos, especula-se abertamente acerca dos conflitos presentes e futuros entre China e EUA, ressuscitando um padrão de reflexão similar aos da "bipolaridade" que marcou a "Guerra Fria".

Em que medida este tipo de reflexão possui correspondência com os rumos seguidos pela China, nos últimos 60 anos? Ou ainda: em que medida o modelo chinês se propõe ou pode ser considerado como uma alternativa estrutural e estratégica, ao capitalismo anglo-saxão ou ao capitalismo em geral? A seguir abordaremos estas questões, a partir de parâmetros político-estratégicos.

O movimento socialista, assim como o capitalismo, é historicamente uma criação ocidental. Não é de se admirar que no século XIX a social-democracia esperasse vencer primeiro onde o capitalismo estivesse mais desenvolvido, notadamente a Alemanha. Mas a primeira revolução socialista vitoriosa foi ocorrer numa região de fronteira entre Europa e Ásia, entre Ocidente e Oriente.

O fato não surpreendeu Lênin, para quem a Rússia constituía exatamente o "elo mais fraco da cadeia imperialista". Admitindo ser mais fácil tomar o poder ali do que na Alemanha, Lênin reconhecia, entretanto, que na Rússia seria mais difícil construir o socialismo, devido ao atraso político, social e econômico. A solução para o paradoxo viria, supostamente, da solidariedade da posterior e subsequente revolução socialista nos países europeus mais avançados, estimulada exatamente pelo exemplo do proletariado russo. Entretanto, ainda que de lá tenha vindo solidariedade, não houve nenhuma revolução socialista vitoriosa nas potências ocidentais.

Bloqueada a Oeste, a revolução expandiu-se em direção Leste. Já em 1918, Stalin diria que "o grande significado mundial da Revolução de Outubro consiste principalmente no fato de ter lançado uma ponte entre o Ocidente socialista e o Oriente oprimido, constituindo uma nova frente da revolução que, dos proletários do Ocidente, através da revolução da Rússia, chega até os povos oprimidos do Oriente, contra o imperialismo mundial" [1].

---

[1] Trecho de artigo publicado no jornal Pravda, em celebração ao primeiro aniversário da revolução russa de outubro de 1917. In: "O imperialismo e a questão colonial e nacional dos povos oprimidos", artigo que integra o volume 8 da coleção *História do Marxismo*, organizada por Eric Hobsbawn. São Paulo, Paz e Terra, 1987.

A "ponte" foi lançada sobre uma região já em ebulição, causada em boa medida pela penetração do capitalismo. Três fatos marcantes evidenciam isto, antes mesmo de 1917: a vitória do Japão na guerra contra o Império Russo; o movimento dos jovens turcos; e a revolução de 1911 na China.

Ao projetar o socialismo no Oriente, o governo soviético e o Partido Comunista Russo (bolchevique) provocaram mutações no projeto e na estratégia originárias de Marx. Para este, o socialismo seria uma etapa de transição entre o capitalismo e o comunismo. Levado ao Oriente, pouco a pouco o socialismo passou a ser apresentado como uma etapa de transição entre o pré-capitalismo e o comunismo.

Esta novidade era uma heresia à luz do marxismo ocidental do século XIX, mas não era totalmente estranha à tradição socialista russa: os *narodniks*[2] se caracterizaram exatamente por tentar construir um caminho que fosse do feudalismo russo ao socialismo, sem passar pelo capitalismo. Lênin iniciou sua trajetória política combatendo esta teoria, mas o curso dos acontecimentos o levou a capitanear um experimento que poderia muito bem ser considerado uma variante do "populismo", acusação que aliás lhe foi dirigida à época por seus adversários no movimento social-democrata.

Assim como o massacre da Comuna de Paris (1871) deslocou o centro do movimento socialista da França para a Alemanha, a derrota do operariado alemão, iniciada nos acontecimentos de 1918-1919 e consagrada com a ascensão do nazismo, consolidou um novo centro, em Moscou.

A partir deste centro, se desenvolveu um trabalho sistemático de penetração na Ásia, seja estabelecendo governos soviéticos nas regiões anteriormente dominadas pelo antigo Império Russo; seja através da fundação de partidos comunistas (o PC chinês, por exemplo, será criado em 1921); seja através da difusão da doutrina da "autodeterminação nacional"; seja através do exemplo, fornecido pela URSS, das possibilidades abertas pelo planejamento estatal centralizado.

O período 1917-1949 é de maturação, no plano social, político e intelectual. A pressão imperialista, agravando as contradições internas de cada país da região, retira o chão dos defensores do isolamento autóctone. Vão se

[2] Uma completa explicação sobre o termo e sobre o movimento revolucionário russo no século XIX pode ser encontrada na obra em dois volumes de Franco Venturi*: El Populismo Ruso*. Madrid, Alianza Editorial, 1981.

consolidando três alternativas fundamentais: a adesão subordinada, o nacionalismo "burguês" e o anti-imperialismo de orientação "comunista".

A guerra de 1939-1945, que começou antes na Ásia, com a ofensiva japonesa de 1937, é o pano de fundo da segunda grande revolução socialista vitoriosa. Desta vez não mais em território de fronteira, mas totalmente oriental: a revolução chinesa de 1949.

A rigor, em se tratando da história da China, há que se considerar o período entre a Guerra do Ópio e 1949 como um longo período de transição, que em 1911 obtém uma solução provisória e em 1949 uma solução definitiva para o grande dilema da "autodeterminação" do povo chinês.

O curso da milenar civilização, interrompido de maneira violenta pelo imperialismo europeu e japonês, é desobstruído com a vitória do Exército Popular de Libertação dirigido pelo Partido Comunista da China, vitorioso fundamentalmente devido ao seu apoio nas massas camponesas e urbanas.

Se o Partido Operário Social-Democrata Russo (apelidado de bolchevique e, em 1918, renomeado Partido Comunista) soube ser heterodoxo frente aos seus congêneres europeus, os comunistas chineses souberam ser heterodoxos diante de muitas das orientações da chamada III Internacional.

Integraram de maneira consistente a teoria do imperialismo, a questão colonial, a autodeterminação dos povos e a luta pelo socialismo. Construíram uma engenhosa fórmula que fazia do campesinato força principal da revolução, mas preservando o "papel dirigente do proletariado", na prática encarnado no próprio Partido. Inviabilizada a cópia da insurreição urbana de tipo russo, aplicaram uma estratégia de "cerco da cidade pelo campo", apoiado numa "guerra popular prolongada". E através da fórmula da "Nova Democracia", buscaram construir uma ponte de longo curso entre o atraso econômico chinês e o projeto comunista que animava a direção revolucionária.

Sessenta anos depois, seguem visíveis os dois pilares desta ponte: por um lado, a inegociável defesa da soberania nacional; por outro lado, a atenta consideração dos interesses do campesinato. Curiosamente, será em grande medida a radicalização dos camponeses pobres (sem os quais a revolução não teria vencido) que explica os ziguezagues que marcaram os primeiros trinta anos do poder instalado em 1949.

O "grande salto adiante" e a "revolução cultural proletária" expressavam, em essência, a vontade de ultrapassar o capitalismo, lançando mão do voluntarismo ideológico e apoiando-se em forças produtivas muito atrasadas. Este socialismo camponês (ou pequeno-burguês, ou populista) fracassou em

grande medida por não ter sido capaz de oferecer senão um igualitarismo na pobreza.

As reformas chinesas iniciadas em 1978 (de maneira similar à Nova Política Econômica soviética implementada nos anos 1920) representaram, por sua vez, a reafirmação de um aspecto central da tradição marxista: a ideia de que um modo de produção só desaparece quando desenvolve todas as forças produtivas que é capaz de conter. Noutras palavras: só é possível superar o capitalismo, desenvolvendo-o. O que, aliás, corresponde à acepção hegeliana do termo "superação".

Do ponto de vista teórico, o conceito de socialismo enquanto transição ao comunismo, é totalmente compatível com a existência, mesmo que por um longo período, da propriedade privada, de mercado e de relações capitalistas de produção. Mas é fato que, para os marxistas do século XIX, a transição seria temporalmente curta, uma vez que teria início nos países capitalistas avançados; ou, pelo menos, contaria com o apoio destes (tal era a expectativa dos bolcheviques ao tomar o poder em 1917).

A idéia de uma transição "curta" perde sentido, entretanto, quando o ponto de partida é uma sociedade essencialmente pré-capitalista, fazendo com que o Estado produto da revolução seja obrigado não apenas a controlar, mas destacadamente a estimular a exploração capitalista da força de trabalho, como meio para aumentar a riqueza social e a produtividade média.

Deste ponto de vista, podemos dizer que os comunistas chineses respeitam a tradição marxista clássica, quando sustentam que estão ainda na "fase inicial do socialismo", que esta fase durará muitas décadas e que seu objetivo nesta fase é o de construir uma sociedade "modestamente acomodada". E são igualmente coerentes quando consideram essencial a preservação da paz, pois conhecem por experiência prática e observação o custo econômico-social das guerras e os limites que têm (para um projeto de orientação socialista) o tipo de desenvolvimento proporcionado pelo investimento no complexo militar.

Entretanto, a projeção exterior do poderio chinês gera conflitos que podem muito bem ser equiparados aos causados pela expansão econômica de países capitalistas. Pois o que está em questão, nesse terreno, é a disputa de mercados e matérias primas, além de hegemonizar e proteger territórios, assim como preservar reservas financeiras. Sendo assim, é necessário analisar em que medida aquela projeção produzirá, não apenas conflitos econômicos, mas também políticos e inclusive militares.

Alguns paralelos com o caso da URSS podem ser traçados. Superadas, por volta de 1925, as expectativas numa revolução socialista imediata nos países ocidentais, a estratégia política e militar soviética foi se tornando cada vez mais defensiva. Isto foi acompanhado pela criação de um cinturão de proteção, bem como de "cabeças de ponte" político-ideológicas no interior dos países capitalistas centrais. Mas o "expansionismo soviético" foi essencialmente uma criação da máquina de propaganda dos Estados Unidos. O pacto com a Alemanha nazista e os ataques contra a Finlândia e a Polônia respondiam ao mesmo objetivo: operações defensivas, frente ao temor de que Inglaterra e França empurrassem os alemães no sentido de buscar seu "espaço vital" no Leste.

O que vemos, ao observar a China moderna? Exatamente a busca da capacidade militar necessária para defender a soberania nacional, proteger o entorno geopolítico e dissuadir ataques. Acompanhada, é bom que se diga, de uma política de relações internacionais ainda mais cautelosa do que a dos soviéticos, exceto no entorno geográfico direto.

Ao tempo que adotava uma linha defensiva no plano político-militar, o PC soviético construiu uma orientação estratégica de buscar o socialismo através da coexistência e competição pacífica com o capitalismo. Coerente com isto, formulou-se também a tese da "transição pacífica" para o socialismo, buscando equacionar (no papel, ao menos) outro paradoxo: as revoluções socialistas ocorreram em condições de guerra, mas as guerras solapam as condições de construção do socialismo (o caso do Afeganistão é exemplar neste sentido).

Na época (1956 em diante), o PC chinês atacou duramente esta formulação "revisionista", dando início a um enfrentamento que resultaria na ruptura entre a China e a URSS, bem como entre os respectivos partidos. Ironicamente, qual a orientação atual do PC chinês frente ao mundo capitalista, senão buscar *equiparar* e *superar*?

Num certo sentido, a estratégia mundial do Partido Comunista chinês é uma versão concentrada e atualizada daquela que foi adotada pelo PC soviético, especialmente a partir do seu XX congresso (1956). No caso da URSS, esta orientação nem sempre parecia moderada, seja por causa do confronto entre campo socialista versus capitalista (com momentos "frios" e outros "quentes", como nas guerras da Coreia e do Vietnã); seja devido à atuação do movimento socialista internacional, em suas variadas ramificações; seja devido a propaganda anticomunista.

Hoje, a inexistência de uma polarização entre capitalismo e socialismo, associada ao enfraquecimento de todas as famílias ligadas ao movimento socialista, permite constatar com mais clareza o baixo perfil da estratégia chinesa.

Esta estratégia, até onde podemos perceber, decorre de uma interpretação muito realista acerca do atual período histórico. Já nos anos 1970, setores do Partido Comunista chinês apontavam a existência de um refluxo dos processos revolucionários (efetivamente, o Vietnã foi a última grande revolução socialista vitoriosa. O caso nicaraguense não foi socialista e a revolução do Irã em 1979 responde a outro tipo de processo histórico). No início dos anos 1990, com a dissolução da URSS e com o unilateralismo estado-unidense, é acertado dizer que o movimento socialista entrou num período de "defensiva estratégica".

Esta situação recoloca, em termos internacionais, certas reflexões de Antonio Gramsci[3] ace smo.

Os vínculos entre China e Estados Unidos são de tipo diferente. Desde a diplomacia do ping-pong, na qual os Estados Unidos embarcou na perspectiva de derrotar a URSS e reorganizar sua presença no sudeste asiático, a China veio assumindo crescente importância econômica, para o capitalismo em geral e para os Estados Unidos em particular.

Embora as razões sejam muitas, destaca-se algo absolutamente incompreensível para os profetas da "morte do trabalho": a abundância e o baixo valor relativo da força de trabalho chinesa, proporcionando a um capitalismo ocidental maduro, envolto com o drama dos retornos decrescentes, o frescor de altas taxas de mais-valia, associado a um mercado consumidor reprimido.

Trinta anos depois do início das reformas, a China consolidou a condição de pólo do desenvolvimento econômico mundial. Novamente ao contrário do senso comum vulgar, é polo exatamente por: a) não concentrar o estoque principal de riquezas acumuladas; b) possuir uma renda *per capita* baixa; c) indicando uma composição orgânica do capital mais atraente do que nos países de capitalismo maduro.

Há, portanto, um vínculo direto entre os sucessos da China e a aceleração recente da expansão capitalista (e de seus elementos de crise). É como se,

[3] A esse respeito, recomenda-se a leitura de *Los usos de Gramsci*, de Juan Carlos Portantiero. Ciudad del México, Pasado y Presente, 1977. Bem como de *As antinomias de Gramsci*, de Perry Anderson. São Paulo, Companhia Editora Joruês, 1986.

décadas depois do eixo socialista ter se deslocado a Leste, o mesmo estivesse ocorrendo no âmbito do capitalismo.

A questão é: o que farão, diante deste processo, os Estados capitalistas ocidentais? Assistirão passivamente o declínio de sua hegemonia ou buscarão deter e reverter o processo? Que consequências poderá ter esta opção?

Outra questão, combinada com a primeira: frente à crise no capitalismo central, que medidas compensatórias a China terá que adotar no interior do país e no seu entorno asiático? Neste segundo caso, quais as possibilidades de uma aliança e quais as possibilidades de conflito entre os países da região?

Por fim, uma terceira questão: em que medida o Estado chinês conseguirá administrar as tensões decorrentes deste espetacular crescimento? E quais as chances de rompimento no equilíbrio entre as classes sociais chinesas, que lance o país em um novo período de grandes conflitos sociais?

Não há respostas definitivas para estas questões, pois no limite o que vai ocorrer depende do balanço mutável entre forças econômicas, sociais e políticas que estão em operação neste exato momento.

Isto posto, não é certo que tudo seja incerto. A tendência é de agravamento das tensões internacionais, inclusive no plano militar. Frente a isto, a China vai prosseguir reforçando a segurança de seu entorno, evitando a todo custo qualquer atitude ofensiva. As ameaças externas contribuirão para reforçar a hegemonia do Partido Comunista sobre a população chinesa. Movimentos contra-hegemônicos só terão importância, se mudar a percepção social segundo a qual o país está prosperando. A novidade pode surgir a partir dos movimentos pela redistribuição das riquezas criadas. Apesar dos enormes problemas práticos envolvidos, a verdade é que o Estado chinês segue dando mostras de enorme capacidade política e gerencial para lidar com tais tensões internas. Noutras palavras, parece haver margem de manobra suficiente para administrar as tensões e evitar a abertura de um período de grandes conflitos sociais, que reduziria ou mesmo ameaçaria a atuação internacional do Estado chinês.

Por isto mesmo, a China constitui um desafio enorme para os estrategistas de longo prazo dos Estados capitalistas centrais. Não por constituir um "modelo alternativo" ao capitalismo anglo-saxão ou ao capitalismo em geral, até porque a noção de "modelo alternativo" está muito desmoralizada, por inaplicável. A China constitui um desafio por se constituir num polo autônomo de poder, frente aos quais os modelos herdados da "Guerra Fria" não são aplicáveis

(embora nos ajudem a compreender alguns movimentos de parte a parte, na linha de recriar um certo "bilateralismo" tipo G-2).

A China também se constitui num desafio político e teórico importante para os setores progressistas e de esquerda. Independente da opinião que cada qual tenha sobre as qualidades do "socialismo de mercado" para a sociedade chinesa, sua projeção externa é extremamente contraditória. A China é uma grande potência, com interesses a defender, plano em que todos os gatos são pardos. O que acaba enfatizando mais o "mercado" do que o "socialismo", o que ajuda a explicar por que o "modelo chinês" não é percebido como uma alternativa estrutural e estratégica ao capitalismo em geral.

Gostaria de concluir o texto comentando esta última questão. No início das reformas, o tom predominante na mídia era: o capitalismo voltou à China, sendo questão de tempo para ocorrer a queda do Partido Comunista. Uma vez que tal não ocorreu, o tom predominante passou a ser: estamos diante de um "comunismo de fachada", que na verdade administra uma sociedade capitalista. A esta afirmação, é comum vermos acrescentadas acusações contra a barbárie social supostamente imperante na China. Isto apesar de todos os indicadores apontarem para uma elevação consistente do nível de vida de centenas de milhões de habitantes daquele país.

As acusações da mídia possuem grande audiência na própria esquerda. Tirante os que acreditam nas acusações da imprensa marrom e os adeptos do socialismo ascético, muitos consideram que a China é efetivamente capitalista, porque uma transição socialista não poderia conviver por tanto tempo com tamanha influência do setor privado. Esta polêmica ganha cores especiais na América Latina, onde a palavra socialismo é associada ao estilo cubano de ser e de atuar em política externa.

É verdade é que a posição do Estado brasileiro frente à China não depende da orientação ideológica predominante em cada um dos países. Se não ocorrer nada de extraordinário, durante as próximas décadas Brasil e China serão essenciais na conformação do "mundo que vem aí". Uma vez que as contradições bilaterais são menores do que as existentes entre, por exemplo, Brasil e Estados Unidos ou entre China e Estados Unidos, há um enorme espaço de cooperação estratégica.

Isto posto, é essencial estudar a fundo o processo em curso na China e compreender que os setores políticos dominantes naquele país acreditam firmemente que seu "presente exitoso" começou a ser construído com a vitória comunista na Revolução de 1949. A correta percepção disto, bem como das

opções estratégicas que daí resultam, podem ajudar no aprofundamento das relações entre Brasil e China.

Referências bibliográficas

Arrighi, Giovanni. *Adam Smith em Pequim*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2008.

Diversos autores. China. III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí". Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

Yingkui, Tian. *Camino Chino. Concepción cientifica del desarrollo*. Beijing, Ediciones em lenguas extranjeras, 2008.

Vien, Nguyen Khac. *Vietnam, uma larga historia*. Hanói, Editorial The Goi, 2007.

Pomar, Valter. *A política externa do Brasil*. São Paulo, Cadernos de Debate da SRI-PT, 2009.

Pomar, Wladimir. *O enigma chinês, capitalismo ou socialismo*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1987.

Pomar, Wladimir. *China, desfazendo mitos*. São Paulo, Editora Página 13/ Editora Publisher, 2009.

Regalado, Roberto. *América Latina Hoy: Reforma o Revolucion*. Havana, Ocean Sul, 2009.

Um Balanço Inicial da Presidência Barack Obama (2009)

Cristina Soreanu Pecequilo[1]

Um ano depois de sua eleição, quase doze meses completos de sua posse, a Presidência Barack Obama enfrenta no cenário interno dos Estados Unidos (EUA) uma de suas fases mais difíceis, com queda de popularidade. Este momento é produto de uma combinação de fatores estruturais e conjunturais da política dos EUA, balizada pela lenta recuperação econômica, a permanente ofensiva neoconservadora no debate das principais agendas externas e domésticas da Casa Branca dentro e fora de casa e a relativa timidez democrata em fazer uso do apoio popular pós-eleição e de suas prerrogativas Executivas e Legislativas.

Frente a este cenário, não são poucos os opositores que começam a sugerir que as eleições de meio de mandato de 2010 poderão representar o início do fim da administração democrata, reabrindo espaços para a oposição, comprometendo a reeleição em 2012. As derrotas nos pleitos para os governos estaduais de New Jersey e Virginia para o partido republicano (estados nos quais Obama sagrara-se vitorioso em 2008) foram igualmente alardeadas pela mídia conservadora como provas deste encolhimento. Diante destes

[1]Professora de Relações Internacionais da UNESP (Univ. Estadual Paulista) e Pesquisadora NERINT/UFRGS e UnB. Texto preparado para a IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI), organizada pelo IPRI e pela FUNAG, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 3 e 4 de Dezembro de 2009. Este artigo foi concluído em 30/11/2009.

fatos, a resposta democrata, por meio do porta-voz da Carta Branca, Robert Gibbs, de que "os eleitores se concentraram em questões muito locais, que não envolvem o presidente (...) e que o pleito realizado em dois Estados não terá impacto nas eleições legislativas de 2010", causou preocupação entre os que já vinham considerando a Presidência com baixo poder de reação, sejam eles democratas ou republicanos moderados.

Parte do jogo político, esta dinâmica de pressões e reações mútuas entre democratas e republicanos (e intrapartidárias entre moderados e radicais) reflete a permanência de tendências de polarização e paralisia do sistema norte-americano, iniciadas na década de 1990 e acentuadas pela administração de George W. Bush (2001/2008). Tais tendências obscurecem, também somadas a estas avaliações precoces sobre as perspectivas eleitorais de 2010 e 2012, as dificuldades enfrentadas pela administração Obama diante da herança neocon e as suas conquistas na reconstrução do Estado e da sociedade. Neste contexto, o objetivo deste artigo é realizar um balanço inicial da Presidência, a partir dos três fatores estruturais e conjunturais citados (legado Bush, ofensiva neoconservadora, timidez democrata) que têm colocado em xeque o governo em seu primeiro ano.

Bush II, Obama I

Diferente de seus antecessores, que tiveram um período de trégua entre a eleição e a posse na Casa Branca, a pressão para que Barack Obama assumisse as responsabilidades pela condução da política norte-americana iniciou-se na madrugada de 4 para a 5 de Novembro. O próprio candidato, agora Presidente recém-eleito, assumiu, em seu discurso de aceitação da vitória o ônus desta tarefa, com frases de impacto e pedidos de união nacional contra a crise, como "Somos e sempre seremos os EUA". Comparativamente, enquanto este chamado inicial ao país abriu a ofensiva Obama, o posterior discurso de posse em Janeiro de 2009 foi relativamente mais tímido, seguindo-se a quase três meses de intensa atividade de gabinete e bastidores.

O cenário de profunda crise econômica e descrédito da administração W. Bush são fatores que explicam esta movimentação que se traduziu em uma rápida montagem de gabinete, sinalizando para o público interno e externo os compromissos do futuro governo com a correção dos rumos norte-americanos. Esta ação já pode ser encarada como simbólica, e até sintomática, da mescla de promessa e constrangimentos que a futura Presidência passou

a enfrentar. Caminhando ao centro, e até diriam os mais críticos do partido democrata, à direita, a equipe econômica de Obama, a primeira a ser definida, mesclou nomes tradicionais do cenário do país como Paul Volcker (Conselheiro Econômico Especial da Casa Branca) e Lawrence Summers (Diretor do Conselho Econômico Nacional), com uma nova geração, representada por Timothy Geithner (Secretário do Tesouro). À frente do Federal Reserve, Ben Bernanke foi mantido no comando, cargo que exerce desde 2006, sucedendo Alan Greenspan.

No campo da política externa, Hillary Clinton, ex-adversária nas primárias foi nomeada como Secretária de Estado, com Jim Jones tornando-se responsável pelo Conselho de Segurança Nacional (originário da Marinha, Jones exerceu importantes cargos no Supremo Comando Aliado da Europa e como diretor do Conselho Atlântico dos EUA). Robert Gates responsável pela ofensiva do Iraque a partir de 2006 foi mantido à frente do Departamento de Defesa. A nova geração assumiu cargos vistos como secundários, Susan Rice foi indicada como Embaixadora dos EUA na ONU enquanto Samantha Power tornou-se parte do *staff* do NSC (diretora sênior de assuntos multilaterais). Power e Rice eram vistas durante a campanha de Obama como os pilares da formulação da agenda de Relações Internacionais[2]. Todavia, Power havia sido afastada do principal círculo de assessores democratas nas primárias devido a críticas a Hillary Clinton, enquanto Rice continuou desempenhando papel relevante, mas contrabalançado por figuras como Anthony Lake e Zibgniew Brzezinski. Ambos, respectivamente ex-Assessores de Segurança Nacional nas administrações Bill Clinton e Jimmy Carter, foram alvo de muita controvérsia durante as eleições de 2008. Enquanto Brzezinski mantinha-se fortemente associado à imagem republicana, Lake apresentou iniciativas descartadas como a Liga das Democracias, conselho de nações que poderia vir a substituir a ONU e seu CS.

Diversa, mas não necessariamente coesa como tem se provado neste último ano, o *staff* de Obama representou uma forte linha de continuidade dentro da política dos EUA, uma vez que sua trajetória datava da Era Reagan (Volcker), passando por Clinton (Summers) e as primárias (Hillary Clinton). A restrição da renovação a este escalão intermediário e a Departamentos como Justiça (Eric Holder) e Segurança Doméstica (Janet Napolitano) foi

[2] POWER, 2008.

uma forma cuidadosa de caminhar ao centro. A tentativa de Obama era diminuir ruídos que foram recorrentes na campanha com relação a sua falta de experiência executiva, e gerar consenso entre democratas e republicanos, revertendo as polarizações da administração Bush filho. Os objetivos eram restaurar a credibilidade e legitimidade dos EUA fora de casa e, internamente, reconstruir um núcleo bipartidário comum que unisse moderados de ambos os partidos em um dos períodos de maior crise no país, superando o que autores como Zakaria (2008) definem como "política disfuncional de Washington"[3]. Para usar os termos que se tornaram correntes naquele momento, Obama buscava a unidade de "Wall Street com Main Street".

Os esforços de negociação com a ala republicana do Legislativo não surtiram o efeito desejado, com o Presidente sendo chamado de socialista e fraco. No campo democrata, Obama continua sendo criticado por ter assumido um perfil pouco liberal e ousado. Ou seja, manteve-se a polarização do sistema entre os partidos e dentro deles.

As razões para a escolha deste caminho intermediário por Obama residem em alguns fatores: o já mencionado legado W. Bush, a necessidade de reconstrução das bases e a busca da reconciliação nacional. A profunda crise econômica herdada de Bush filho impôs um desafio e um peso imediato à nova administração, devido a somatória do exponencial *deficit* público, falência de empresas e colapso do sistema de crédito ao desemprego e perda de renda da população. A combinação da clássica política republicana de cortes de impostos e aumento de gastos com defesa, com a desregulamentação econômica e diminuição de políticas de bem estar social geraram um cenário que caminhou da recessão à depressão em 2008. Inclusive, a eleição de Obama deve muito a esta crise e às promessas de pacotes de estímulo econômico, geração de empregos e reforma do sistema de bem estar, priorizando o sistema universal de saúde.

Na esfera internacional, o aumento de gastos com defesa deriva das escolhas pré e, principalmente, pós-11/09 associadas ao unilateralismo, a preferência pelo poder duro (*hard power*) e à Doutrina Bush (Estratégia de

[3] Em artigo de Novembro de 2009 para *The Guardian*, Jeffrey Sachs compartilha de opinião similar descrevendo a "política quebrada da América". Para o autor três fatores afetam negativamente a governança em Washington: a polarização social (que aprofundou as divisões econômicas, étnicas, religiosas, imigrantes e americanos, ou, segundo sua visão, qualquer questão com potencial de ser uma linha de fratura), o aumento do poder dos lobbies e a falta de fé no sistema. (SACHS, 2009).

Segurança Nacional - NSS, 2002), de intervenções defensivas e preventivas do Afeganistão ao Iraque, no âmbito da Guerra Global contra o Terror (GWT). Visando o combate ao terrorismo transnacional e a mudança de regime em nações hostis (sejam elas Estados bandidos ou falidos), a lógica da NSS-2002 levou ao aprofundamento da superextensão imperial. Esta superextensão compõe um quadro de desconstrução das bases da liderança multilateral, internas e externas, acelerando um processo de desordem hegemônica.

A desordem reflete-se no aumento da instabilidade econômico-estratégica global que se traduziu no isolamento, perda de credibilidade e legitimidade norte-americanas. Em termos de equilíbrio de poder mundial, o encolhimento acentua tendências prévias de desconcentração de poder associadas à emergência de um mundo multipolar e as alianças de geometria variável derivadas desta multiplicação de potências desenvolvidas e emergentes. Além disso, incrementou coalizões anti-hegemônicas e doutrinas preventivas globais. No campo multilateral, o travamento de negociações, a ausência de reformas e a perda de credibilidade foram resultados do período.

Ainda que o próprio Bush filho tenha matizado estes desenvolvimentos a partir de seu segundo mandato com esforços concentrados na área diplomática da Secretária de Estado Condoleeza Rice e com a demissão de Rumsfeld do Pentágono, somado ao afastamento de alguns assessores como Karl Rove e Lewis Libby, os resultados foram mistos. Esta situação deriva da preservação da NSS-2002 que, mesmo com sua revisão em 2006, sustentou-se sob a lógica da prevenção, e pela profundidade dos problemas. As motivações que impeliram a mudança foram mais de mudança reativa do que propositiva, pois se relacionam à eclosão das instabilidades econômicas a partir de 2007 e à derrota republicana nas eleições de meio de mandato de 2006 para os democratas, que deram início à corrida presidencial de 2008[4].

Este desenho, contudo, não impediu a geração de fatos positivos pela presidência Bush filho no campo externo. Dentre os sucessos, a reconciliação com as principais potências regionais, o aumento de peso das nações emergentes nesta agenda, a tentativa de maior contato com nações mais pobres (na África e América Latina em resposta à ofensiva chinesa[5]), as Conversações das Seis Partes referentes aos esforços de contenção da proliferação nuclear

[4] Para estes processos, linhas gerais do debate e candidatos ver PECEQUILOa, 2008.
[5] Este ponto relaciona-se às ações da Diplomacia Transformacional.

na Coreia do Norte, as tentativas de pressionar o Irã neste mesmo campo via CSONU e a ofensiva no Iraque devem ser mencionados. O acordo bilateral com a Índia na área nuclear, a aproximação com o Brasil no escopo do diálogo estratégico (com avanços na estabilidade sul-americana e em conversações no setor energético) também são fatos que indicam esta renovada disposição dos EUA. Ensaios de reaproximação às instituições governamentais como ONU e OMC, propostas de atualização, podem ser citados, no âmbito do que Rice definiu como multilateralismo assertivo. Temas como mudança climática voltaram a ser discutidos pelo governo norte-americano, que o havia rejeitado em 2001.

Em artigo de 2008 para *Foreign Affairs*, Rice definiu este conjunto de reformas diplomático-estratégicas como a reestruturação de um "Realismo Americano único", causando reações dentro dos EUA de apoio e rejeição à nova agenda. A rejeição provinha da linha dura neoconservadora, sintetizada em declarações do Vice-Presidente Dick Cheney em inúmeras oportunidades. O apoio ultrapassava linhas partidárias entre republicanos e democratas, sinalizando a possibilidade da retomada do consenso, pelo menos em termos internacionais. Os consultores de Obama (e a posterior equipe de governo), o apoio de nomes como o de Collin Powell à candidatura, representaram esta tendência, que, mais timidamente, estendeu-se ao campo interno. As linhas de fratura grande governo X pequeno governo, liberdades civis X controles governamentais, mantiveram-se, e mantém-se, presentes. Esta dinâmica de forças indicava que a América continuava dividida entre três opções: a renovação, a permanência e a resistência (PECEQUILO, 2008b).

Com a eleição de Obama, a renovação prevaleceu, como os *slogans* de campanha deixavam bastante claro: mudança na qual podemos acreditar (*Change we can believe in*) e sim, nós podemos (*Yes, we can*). Ao mesmo tempo, não só na equipe de governo, como na alusão recorrente a grandes figuras históricas da política dos EUA como Abraham Lincoln, Franklin Delano Roosevelt (FDR), John F. Kennedy (JFK), as ações anunciavam a permanência. Do lado positivo, a mesma recupera as bases do sistema democrático e visa a reconciliação e a unidade, enquanto do negativo representa as pressões da resistência.

Obama I intensificou a limpeza de agenda iniciada por Bush II. Tal ofensiva concentrou-se nas principais promessas de campanha democrata na apresentação de um novo estilo pessoal e tático de se fazer política, calcado na figura do novo Presidente, o primeiro afro-americano a ocupar a Casa

Branca. Especificamente, esta ofensiva pode ser dividida em duas dimensões: os novos contratos e a refundação hegemônica.

Os Novos Contratos

Os novos contratos correspondem às reformas estruturais impulsionadas a partir da crise, cuja natureza relaciona-se à transformação do paradigma social e produtivo do capitalismo, concentrando-se nas áreas econômica, governamental e energética. No planejamento da presidência três fases: primeira, da pré-posse de Novembro de 2008 a Janeiro de 2009, segunda, referente à ofensiva pós-posse e à retomada de 2009, concentrada na eliminação do legado W. Bush e, a terceira, que simbolizaria, a partir de 2010, o salto qualitativo dos EUA.

A primeira fase de ajustes correspondeu, como indicado, à montagem da equipe econômica em Novembro de 2008, a presença à distância da nova administração na reunião do G20 financeiro no final deste ano, acompanhadas pela formulação do plano de recuperação enviado ao Congresso em 2009 no montante de U$ 787 bilhões, o Ato de Recuperação e Reinvestimento Norte-Americano[6]. A segunda fase, iniciada depois da posse, correspondeu ao aumento da regulação dos sistemas financeiros e de crédito, a reestruturação dos impostos reduzindo os cortes da Era Bush, a estatização de empresas do setor de serviços (bancos, seguradoras, imobiliárias) e ao início da aplicação destes recursos, visando barrar a recessão. A participação da Obama nas reuniões do G20 de 2009 e o apoio norte-americano aos pacotes de incentivo do FMI inserem-se neste momento.

A esta dimensão econômica, somou-se à político-social. A restauração da democracia dos EUA e de seu compromisso com os direitos humanos foi concretizada pela reversão das políticas de W. Bush no que se refere à aceitação da tortura e ao Ato Patriota. Obama também anunciou o fechamento da prisão de Guantánamo. A revitalização do Estado de Bem-Estar com investimentos no setor de infraestrutura, educação e a implementação do sistema universal de saúde[7] ganharam espaço em Washington. Projetos de

[6] Dados mais abrangentes sobre esta iniciativa (em inglês, the *American Recovery and Reinvestment Act*) podem ser encontrados no site www.recovery.gov.
[7] Para o detalhamento do projeto ver *The Obama Plan- Stability and Security for All Americans* disponível no site da Casa Branca www.whitehouse.gov.

incentivo a reestruturação industrial, preparando o salto para inovações energéticas e tecnológicas mereceram atenção, uma vez que durante a campanha foram colocados como o caminho mais adequado para a recuperação dos empregos, da competitividade e da retomada dos compromissos ambientais. Tais compromissos, além da retórica sobre o desenvolvimento sustentável, a importância da energia limpa e do combate ao aquecimento global, detinham uma base prática: a da diminuição da vulnerabilidade energética externa de Estados bandidos e falidos, a autonomia no setor e a retomada da vanguarda no setor.

Subjacente a ambas as fases, a preocupação em demonstrar a atitude "*hands on*" da Presidência frente a estes problemas, implementar medidas emergenciais e restaurar a credibilidade norte-americana. O combate aos *déficits* público e comercial foi colocado como meta de médio e longo prazo, entre 2010 e 2011, condicionado à recuperação econômica, a sua sustentabilidade e aos ajustes externos. Porém, este conjunto inicial de medidas foi confrontado, de imediato, por forte oposição republicana (neoconservadora principalmente), a qual se agregou, depois de quase seis meses de governo a timidez democrata em responder a estas críticas até violentas de parte da oposição. Episódios como os do deputado republicano Joe Wilson chamando Obama de mentiroso, as acusações a Obama de ser socialista, as constantes aparições públicas de Dick Cheney e George W. Bush em discursos contrários à política externa, são representativos deste processo.

Mesmo contando com uma lua de mel mais longa do que a habitual (ao invés de 100 dias, mais de 200), as tendências polarizadoras dos EUA não a estenderam a setores da mídia, partidos, grupos de interesse e *think tanks* neoconservadores (e até parte dos moderados conservadores e extremistas democratas). A administração experimentou certos recuos que a colocaram em situação defensiva. A ausência de resultados concretos rápidos como a criação de empregos (Obama havia prometido gerar 2,5 milhões de vagas na campanha) e na retomada do crescimento impactaram negativamente a popularidade do Presidente.

Como seria natural em um processo de recuperação econômica frente a herança anterior (e em uma condição de superextensão), os indicadores da economia norte-americana dividem-se em positivos e negativos. Do lado negativo, as taxas de desemprego média sustentam-se em torno de 10% (estados como Michigan e Califórnia ultrapassam esta marca e chegam a

15% e 12%) e, do positivo, diminuiu o ritmo de pedidos de seguro desemprego. Positivamente, os preços dos imóveis subiram, em Novembro de 2009 houve a recuperação do índice de confiança do consumidor (49,5%), a economia cresceu 2,8% no terceiro semestre do ano (encerrando a recessão) e, para 2010, prevê-se uma expansão de 2,5% a 3,5%, com a manutenção da taxa de juros pelo FED de 0 a 0,25%.

Apesar disso, a popularidade de Obama caiu abaixo de 50% (49,4% aprovam o governo contra 44,3% contra), e as pesquisas indicam empate técnico nas eleições para a Câmara dos Deputados (44% para cada partido) e em algumas corridas importantes do Senado[8]. Somados às eleições perdidas pelos democratas nos governos estaduais, estes números levam às precoces previsões de derrota democrata em 2010[9] e 2012, as quais, também, a Casa Branca responde timidamente. Observando de forma realista estes números, e comparados à eleição de Obama em 2008, porém, o que se observa é que a perda de popularidade do Presidente não é tão acentuada quanto alardeiam seus adversários: se em Novembro de 2009, esta popularidade encontra-se no limiar dos 50%, quando, eleito, o candidato democrata contou com 53% do total dos votos nacionais, contra 47% da chapa republicana McCain-Palin. Ou seja, a perda de apoio oscila entre 3 a 4%, com a maioria do eleitorado Obama ainda apoiando o Presidente.

Desta forma, o que vem ocorrendo, como produto destes elementos estruturais e conjunturais analisados ao longo do texto, é uma instrumentalização dos números pelo partido que detém a ofensiva do discurso em um determinado momento e a permanência das polarizações vigentes entre a América Azul (progressista) e a Vermelha (tradicionalista)[10]. Assim como os democratas, e grande parte do mundo, definiram a vitória de Obama em 2008 como um *landslide* (avalanche de votos, "lavada"), apesar de seus claros limites em avançar nos redutos republicanos, atualmente os republicanos falam no fim de Obama.

---

[8] Estes números correspondem às médias obtidas pelo site www.realclearpolitics.com a partir das principais pesquisas de opinião dos EUA (Rasmussen Report, Democracy Corps, CNN, Pew Research e Gallup).

[9] Em artigo de Outubro de 2009 para *The Washington Quarterly*, Charles Cook afirma que existe uma tendência favorável aos republicanos para reconquistar cadeiras na Câmara, mas que, no geral, as eleições de 2010 são imprevisíveis.

[10] Para o francês Emmanuel Todd (TODD, 2009), o governo de Barack Obama é uma garantia de que a "América não vai ficar louca" nem "passar da direita extrema à extrema direita" como parecia ser a tendência durante o governo de George w. Bush. John Le Carré em artigo de 2001 no pós-11/09 referia-se ao momento dos EUA como de "loucura histórica".

Não se pode negar que a vitória tenha sido significativa, mas a mesma se caracterizou como um *landslide* parcial e não nacional, não conseguindo superar as cisões internas do país e sua disputa pela hegemonia interna. Todavia, era uma vitória que fornecia ao futuro Presidente mandato claro e suficiente para avançar sua agenda. A reversão da ofensiva para os republicanos reside na dificuldade democrata de capturar o debate devido às fissuras internas do partido, à preocupação em sustentar a promessa de unidade nacional e preservar o equilíbrio entre as forças e à personalidade de Obama.

O que a Presidência parece ter esquecido, porém, é desta sua base popular e que, em alguns contextos históricos, é preciso fazer uso da maioria, e de posturas de maior firmeza, em dilema bem ilustrado por coluna do *The Washington Post*: "Agora é oficial, os ataques ao Presidente Obama encontram-se tão na moda, que mesmo sua mensagem de Dia de Ação de Graças foi foco de críticas (...) Ele precisa descobrir a disposição de FDR em responder (...)" (DIONNE, 2009). Além disso, é preciso lembrar que o Partido Republicano enfrenta significativas disputas internas entre seus moderados e radicais, que também impõem limites a suas ações. A grande questão é quando, e se, os democratas conseguirão reagir, em situação que se estende à agenda da refundação hegemônica com dilemas e fases similares à dimensão doméstica.

Do Smart Power à Doutrina Obama

Repetindo o padrão da política doméstica, o processo de refundação hegemônica indicado como prioritário pela administração Obama é composto pela fase pré-posse (incluindo a campanha com ações como o comício em Berlim na Alemanha), a ofensiva de 2009 para lidar com o legado Bush e a sequência do mandato pós-limpeza da agenda, ainda por vir. E, como no campo interno, o otimismo inicial vem sendo acompanhado por pressões republicanas e a lenta reação democrata. No mundo, ainda que a receptividade a Obama mantenha-se elevada, sinais de esgotamento e a expectativa de que as iniciativas da Presidência poderiam ser mais sistemáticas e ousadas tornaram-se mais frequentes.

Avaliando as Relações Internacionais, as ações pré-posse envolveram a indicação de Hillary Clinton ao Departamento de Estado como citado, que surgiu envolta em certa controvérsia por conta de suas motivações. Tais motivações correspondem desde a preocupação com o perfil da equipe até

concessões aos Clintons por sua decisiva participação nos palanques da campanha de Obama nos estados de batalha (*battleground states*). Este processo foi acompanhado pelo aprofundamento da reconciliação com os aliados tradicionais europeus, a abertura de novos espaços e maior participação dos países emergentes como China, Índia, Rússia e Brasil e a mudança do discurso em direção ao "poder inteligente" (*Smart Power*).

Cunhado por Joseph Nye Jr, o conceito do poder inteligente refere-se à combinação equilibrada entre os poderes brando e de cooptação e duro (*soft and cooptive and hard power*), reconstruindo a tradição liberal da hegemonia norte-americana. Mais do que uma inovação, o poder inteligente surge como forma de renovar o poder brando e de cooptação. O termo passou a ser utilizado com frequência inclusive pela Secretária de Estado Hillary Clinton[11] e a Casa Branca, tornando-se simbólico da reconciliação dos EUA com o mundo, suas tradições liberais e suas práticas multilaterais. Em 2009, o lançamento desta premissa foi acompanhado por uma série de viagens da Secretária de Estado e do Presidente a diversos continentes, compondo um quadro ativo de diplomacia presidencial.

Mas, de iniciativas bem sucedidas, este novo discurso e diplomacia recaíram no mesmo dilema de outras ações da administração: a ausência de uma continuidade concreta com iniciativas próprias a estas primeiras ofensivas e respostas mais contundentes às pressões republicanas. Tais respostas, contudo, não devem limitar-se a trocas de acusações mútuas[12] como foi o caso do debate entre Obama-Cheney no primeiro semestre sobre os diferentes enfoques de segurança entre os governos.

A luz da promessa do fechamento da base de Guantánamo, de revisão da GWT e de retirada de tropas do Iraque, Cheney acusou a administração recém-empossada de recuo e apaziguamento dos inimigos. Esta atitude estaria provocando reações agressivas de nações como o Irã, a Coréia do Norte, que aceleraram seus projetos de proliferação nuclear, e abrindo espaços para

[11] Nas palavras de Hillary Clinton, "Estamos vivendo em um mundo profundamente interdependente no qual as velhas regras e fronteiras não mais se aplicam (…) Precisamos fazer uso do que vem sendo chamado de "poder inteligente", de todas as ferramentas ao nosso dispor – diplomática, econômica, militar, político, legal e cultural, escolhendo as ferramentas certas e sua combinação para cada situação. Com o poder inteligente, a diplomacia estará na vanguarda da política externa". (CLINTON, 2009, s/p)

[12] Somadas às manifestações recorrentes de insatisfação dos democratas com a mídia conservadora, destacando-se o choque com a Fox News.

o incremento do terrorismo global. Na oportunidade, a resposta da Casa Branca foi a de reafirmar seus compromissos, mas fornecendo espaço significativo para estes posicionamentos, faltando ações de maior impacto.

A controvérsia envolvendo Guantánamo é exemplar destes dilemas: uma das primeiras medidas de Obama ao chegar a Casa Branca foi anunciar o encerramento das atividades das bases, que, como a prisão de Abu Graib no Iraque, e outras instalações do governo norte-americano em solo estrangeiro, estaria sendo usada indevidamente para lidar com suspeitos acusados de terrorismo. Apoiada pelo democratas, e a parte da população, esta ação foi duramente criticada pelos neoconservadores, que alegavam não haver espaços adequados para lidar com estes prisioneiros e que as técnicas da anterior Presidência eram as corretas. Em resposta, a atual administração reafirmou sua posição, só que não ofereceu alternativas para explicar como lidaria com estes suspeitos ou o que faria com os atuais prisioneiros em Guantánamo e outras instalações similares. Como resultado, o debate continua centralizado nos republicanos e existe a expectativa de uma sinalização do governo.

Neste contexto, recente editorial da revista *The Economist* (26/11/2009) define Obama como "o Americano Quieto", alertando que seu pragmatismo pode ser confundido (ou se tornar sinônimo) de fraqueza. Mesmo prevalecendo um balanço positivo frente o legado Bush e as pressões, surgindo a concessão do Prêmio Nobel da Paz a Obama em Outubro de 2009 como simbólica desta demonstração de confiança no presente e futuro, acentua-se a sensação de encolhimento[13]. Esta sensação deriva do fato que as Relações Internacionais norte-americanas continuam demandando maior assertividade, rapidez e coerência em sua formulação de políticas e capacidade decisória, como se pode perceber pela sistematização na tabela abaixo.

Afinal, não só no caso de Guantánamo, mas também no Afeganistão e Iraque, estas oscilações tem se mantido, atingindo crises como as de Honduras e demais relacionamentos norte-americanos. A tabela é construída a partir da listagem oficial dos progressos da Presidência desde Janeiro de 2009 e sua comparação analítica com os resultados obtidos (com alguns dos temas já tendo sido abordados ao longo do texto).

[13] Por sua vez, os neoconservadores instrumentalizaram o Prêmio em seus ataques como prova de que Obama estaria governando para o mundo e não para os EUA.

Tabela 1- Os EUA e a Política Externa

Progressos de Política Externa[14]	Análises dos Resultados e Impactos Diretos e Indiretos
Ordenou o fechamento da prisão na Base de Guantánamo e a revisão políticas de detenção e interrogatório e proibição do uso da tortura	Indefinição da situação jurídica dos atuais prisioneiros e pendências legais sobre as práticas passadas. Compromisso positivo da retomada dos princípios democráticos e no campo dos direitos humanos
Indicação de enviados especiais para Mudança Climática, Sudeste da Ásia, o Oriente Médio, Sudão e um representante especial para o Afeganistão e Paquistão	Retomada do comprometimento e incentivo ao sistema multilateral e às negociações em todos os setores diplomáticos. Reavaliação combate ao terrorismo internacional, conversações de paz e agenda humanitária Participação nas principais conferências dos respectivos setores e aprofundamento das alianças e coalizões Ausência de mudanças ou reformais mais significativas
Anunciou o Plano para encerrar responsavelmente a Guerra do Iraque[15]	Encerramento das missões de combate das tropas norte-americanas em 31/08/2010 e transferência das responsabilidades para as Forças de Segurança Iraquianas. Continuidade das retiradas parciais Tropas dos EUA terão como tarefas o treinamento, fornecimento de equipamentos e consultoria às forças iraquianas Presença norte-americana será mantida em solo iraquiano no máximonté o fim de 2011, conforme o compromisso do Acordo do Status de Forças
Anunciou uma nova estratégia para o Paquistão e o Afeganistão	Reavaliação da missão no Afeganistão com o aumento de tropas e extensão dos combates à fronteira com o Paquistão [16]. Permanência da instabilidade generalizada nestas localidades, com o agravamento da situação no interior do Afeganistão. Sinais de refortalecimento do talibã e expansão de atividades terroristas. Quadro político de crise no Paquistão. Postura confusa nas eleições presidenciais do Afeganistão, realizadas em meio a inúmeras acusações de fraude e elevada abstenção. Reeleição do atual presidente Hamid Karzai foi colocada sob dúvida e inicialmente foi acordada a realização do segundo turno com o candidato da oposição Abdulah Abdulah. Abdulah, contudo, exigiu garantias de transparência no processo e, sem elas, desistiu de competir. Karzai e os EUA validaram a reeleição. O resultado foi definido pelo talibã como uma vitória sobre as forças da ocupação estrangeiras e sobre a diplomacia norte-americana
Anunciou uma estratégia para lidar com a ameaça nuclear internacional	Ampliação dos regimes multilaterais de negociação e verificação nuclear em parceria com a ONU e a AIEA, além das demais potências do sistema Novo ciclo de confrontações com a Coréia do Norte sobre a continuidade do programa nuclear, incluindo testes de veículos lançadores e questionamento do acordo de 2008 no âmbito das Conversações das Seis Partes. Tentativa em andamento de retomada do Acordo e novo rumo das conversações Permanência e aprofundamento das tensões com o Irã no tema da proliferação. Condenação da AEIA com apoio da Rússia e China, mas ainda sem solução próxima

[14] Disponível em http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy. Acesso em 20/11/2009.

[15] Relembrando os discursos de campanha de Obama, a Guerra no Iraque era definida como "guerra de escolha" e a do Afeganistão como "guerra da necessidade".

[16] Na primeira semana de Dezembro, Obama formalizou a decisão Executiva de enviar mais tropas ao Afeganistão (em torno de mais 30 mil efetivos), depois de conversações com membros do Congresso, das Forças Armadas, aliados da OTAN e potências como a Rússia. Também se encontra prevista na decisão a intenção de estabelecer um cronograma de transferência de responsabilidades ao governo afegão pela segurança do país e de retirada das tropas estrangeiras pelo menos até o final de 2011.

Progressos de Política Externa	Análises dos Resultados e Impactos Diretos e Indiretos
Concordou em negociar com a Rússia um novo Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START)	Realização da 1 Cúpula de Chefes de Estado Obama e Medvedev para reaproximar ambas as nações e criação Conselho Consultivo bilateral para o aprofundamento das relações econômicas Cooperação no campo da proliferação nuclear (Irã e Coreia do Norte) e no combate ao terrorismo Suspensão da instalação do escudo antimísseis na Europa Oriental (Polônia e República Tcheca)
Estabeleceu um novo "Diálogo Estratégico e Econômico EUA-China"	Aprofundamento relações econômicas e propostas de intensificação das relações diplomáticas no âmbito de um possível G2
Anunciou novas políticas em direção à Cuba	Flexibilizaçãodas restrições a viagens, a remessas de dinheiro entre Cuba e os EUA e no envio de alimentos e medicamentos para ajuda humanitária. Suspensão da lei Helms Burton 01/08/2009 a 01/02/2010

Finalmente, um dos elementos mais significativos que compõem este desconforto, e que se revela no choque de avaliações entre os progressos obtidos segundo a Casa Branca e a realidade, reflete-se na dificuldade de se ultrapassar a retórica do "poder inteligente" e, até, da reconciliação, para alcançar o estágio da formulação da nova Estratégia de Segurança Nacional (NSS). Mesmo que esta nova NSS, ou Doutrina Obama, possa não ser uma versão completa dos objetivos da Presidência em seu primeiro lançamento, seja ainda no final de 2009 ou 2010, a sua formalização é fundamental no jogo político para capturar o debate e criar fatos novos diante da sistemática ofensiva republicana. As linhas gerais do que seria esta Doutrina, na realidade, já se encontram expressos, mas ganhariam peso a partir de sua estruturação em NSS. O site oficial da Casa Branca estabelece que,

> *O presidente Obama comprometeu-se e a sua administração desde o começo de sua presidência com uma política externa que assegure a segurança do povo americano. Mas ele também recusa a falsa divisão entre nossos valores e nossa segurança; os EUA podem manter-se verdadeiros com seus valores e princípios enquanto protegem o povo americano. Faremos uso de todos os elementos de poder americano para atingir objetivos e trabalharemos de perto com o Congresso para que nossas políticas possam ter o apoio abrangente e bipartidário que as torna mais efetivas. Finalmente, embora existam instâncias e indivíduos que somente podem ser combatidos pela força. Os EUA estarão preparados para ouvir e conversar com seus adversários de forma a avançar os seus interesses.*

Para orientar esta ação, definem-se os seguintes princípios orientadores que se sobrepõem (somam-se) aos progressos realizados e remetem a políticas em andamento, tanto em termos retóricos quanto práticos:

1. Retomar o foco na ameaça da Al-Qaeda no Afeganistão e no Paquistão
2. Encerrar responsavelmente a Guerra do Iraque
3. Evitar que as armas nucleares caiam na mão de terroristas
4. Promover a paz e a segurança em Israel no Oriente Médio
5. Reenergizar as alianças americanas
6. Preservar o núcleo dos valores americanos
7. Sudão
8. Restauração da liderança dos EUA na América Latina
9. Assegurar a segurança energética e combater a mudança climática

Além dos itens já avaliados, pode-se indicar que os resultados referentes a estes princípios também oscilam entre o impacto dos projetos da ofensiva inicial e a dificuldade em dar aos mesmos continuidade e aprofundamento. Abaixo, a Tabela 2 efetua análise similar para os itens 4 a 9, não abordados na síntese anterior.

Tabela 2- Princípios e Ações Diplomáticas

Princípios Orientadores (4 a 9) Site Oficial da Casa Branca	Análises dos Resultados e Impactos Diretos e Indiretos
Promover a paz e a segurança em Israel no Oriente Médio.	Permanência dos impasses nas negociações de paz, ainda não retomadas devido às resistências de ambos os lados (pedidos palestinos de declarar unilateralmente o Estado palestino, construção de assentamos de colônias judaicas em áreas ocupadas) e baixa presença norte-americana no encaminhamento do processo. Tensões permanentes relacionadas aos conflitos do Iraque e Afeganistão e ao programa nuclear iraniano também dificultam a agenda inserindo maior instabilidade.
Reenergizar as alianças americanas.	Maior ativismo em organizações internacionais com discursos pró-multilateralismo. Reaproximação com aliados nestes organismos e no âmbito bilateral com valorização da cooperação. Ampliação das visitas presidenciais e da Secretaria de Estado retomando relacionamentos como na África. Ausência de comprometimento explícito com as negociações comerciais da OMC (Rodada Doha) e ausência de projetos de reforma concretos para atualização OIGs visando sua democratização e adequação ao novo equilíbrio de poder mundial.

Princípios Orientadores (4 a 9) Site Oficial da Casa Branca	Análises dos Resultados e Impactos Diretos e Indiretos
Preservar o núcleo dos valores americanos.	Reconciliação da América com seus valores. Preservação polarizações e disputas internas. Reação democrata de baixo perfil.
Sudão	Maior atenção a questões humanitárias, mas com pouco envolvimento e recursos. Dilema se estende a todo o continente africano, apesar da histórica visita do Presidente e da Secretária de Estado ao continente.
Restauração da liderança dos EUA na América Latina.	Reafirmação importância cooperação. Sinalização de intenções para o diálogo com Venezuela. Reafirmação diálogo estratégico com o Brasil. Manutenção e ampliação políticas controversas Era Bush: reativação Quarta Frota do Atlântico Sul e instalação bases militares na Colômbia. Indecisão na crise em Honduras. Inicialmente contra golpe, depois tentativas de acordos de conciliação e posição dúbia sobre eleições presidenciais de Novembro de 2009. Negociações comerciais e tratados bilaterais e hemisféricos em compasso de espera.
Assegurar a segurança energética e combater a mudança climática.	Investimentos do plano de recuperação econômica para reforma da matriz energética e conscientização ambiental nacional (ainda lentamente). Cooperação energética em biocombustiveis e pesquisa em compasso de espera (incluindoo setor de etanol e os acordos com o Brasil). Compromisso de redução de 17% das emissões de carbono até 2020. COP-15 sinaliza esta proposta mais tímida, associada às dificuldades em negociar um possível acordo geral de metas pós-Quioto.

Assim, como se pode perceber, em um balanço inicial, a Presidência Obama teve ação significativa nos campos internos e externo, principalmente

em resposta ao legado W. Bush. Esta limpeza de agenda, realizada de Novembro de 2008 e por todo o ano de 2009, porém, não alcançou um patamar no qual a marca Obama esteja consolidada. Desta forma, as críticas republicanas, em meio à manutenção da polarização interna, ganharam espaço colocando a administração em posição defensiva, sinalizando a necessidade de recuperação do debate diante de algumas derrotas eleitorais em 2009 e as perspectivas do pleito de meio de mandato de 2010.

Entretanto, a superxtensão continua pendente. Como produto da crise econômica e do foco doméstico da ação democrata, que este baixo perfil estende-se às negociações multilaterais, não tendo sido superados os dilemas da Rodada Doha e o futuro da OMC (sem mencionar a preservação do protecionismo e políticas de subsídio internas). Além disso, mesmo com todas as viagens de Obama e Hillary a seus principais aliados, sejam as potências européias como os emergentes, permaneceram as movimentações das alianças de geometria variável sem os EUA intensificadas na Era Bush filho. Sem caráter de confrontação, estas iniciativas buscam ocupar o espaço de vácuo que prevalece no sistema, atentando a uma agenda multidimensional de relações internacionais, uma vez que as respostas norte-americanas tem sido, como citado, positivas, mas insuficientes em certa medida e descoladas de uma visão mais abrangente de objetivos globais.

Considerações Finais

Simbólica tanto da crise como da emergência de uma nova América, múltipla em suas faces e problemas, a eleição de Obama e a *performance* da administração em seu primeiro ano à frente da Casa Branca representam uma história recente, sendo escrita a cada dia. O potencial de superação e realização desta trajetória em andamento não pode ser subestimado, ou mesmo superestimado, refletindo mais uma transição hegemônica interna dos EUA em meio aos desafios das duas décadas da queda do Muro de Berlim.

O ano de 2010 será decisivo (como muitos outros o têm sido) para Obama e os norte-americanos decidirem seu futuro como nação e liderança global. A recorrência cada vez mais frequente e mais profunda das crises norte-americanas não permite que se afastem hipóteses sobre o declínio do país, associado ao processo contínuo de reordenamento e descontração do poder mundial (sem deixar de mencionar suas fissuras e polarizações domésticas).

Mesmo que analistas como Todd (2009) afirmem que "O grande recurso da América, hoje, é o medo do vazio que reina no planeta" não se pode

desconsiderar por completo o efeito positivo que uma retomada da ofensiva democrata, concertada com outras potências, teria no sistema internacional, ou que, no médio prazo, estas mesmas potências intensifiquem sua busca por caminhos próprios caso necessário. Pode-se dizer que tanto o mundo como os EUA, esperam, ainda, que, de Washington, Obama recupere a audácia da esperança.

Referências Bibliográficas

BRZEZINSKI, Zbigniew. "Major foreign policy challenges for the next US President". *International Affairs*, 85 (1), 2009. p. 53-60.

"Casa Branca diz que derrotas em eleições não refletem apoio a Obama". Notícias BBC Brasil. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/11/091104_eleicoeseuareacao_ac.shtml. Acesso em 27/11/2009.

CLINTON, Hillary. Hillary´s Clinton Confirmation Hearing Statement, January 13, 2009. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/18214/hillary_clintons_confirmation_hearing_statement.html. Acesso em 01/07/2009.

CHOLLET, Derek and GOLDGEIR, James. *America between the wars-From 11/09 to 9/11*. New York: Public Affairs. 2008.

COOK, Charles E. Jr. "Washington Hold" ´Em: The new era in US Politics". *The Washington Quarterly*, 32(4). p. 191-196.

DIONNE, E.J. "Obama´s thankless Thanksgiving". The Washington Post. Disponível em: http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/11/26, op.ed. Acesso em 26/11/2009.

Foreign Policy issues. Disponível em http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy. Acesso em 20/11/2009.

LEFFLER, Melvyn and LEGRO, Jeffrey. *To lead the world: American strategy after the Bush doctrine*. NY: OUP, 2008.

OBAMA, Barack. "Renewing American Leadership". Publicado em *Foreign Affairs* on line [http://www.foreignaffairs.org/20070701faessay86401/barack-obama/renewing-americanleadership.html] Disponibilidade: 01/03/2008.

_____. Discurso de Posse de Barack Obama. Disponível em: http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL964157-16108,00-LEIA+A+INTEGRA+DO+DISCURSO+DE+POSSE+DE+BARACK+OBAMA.html.. Acesso em 01/07/2009.

PECEQUILO, Cristina S. *A política externa dos EUA:* continuidade ou mudança? 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

_____. A Era George W. Bush (2001/2007): Os EUA e o Sistema Internacional. In: Fundação Alexandre de Gusmão;Ministério das Relações Exteriores. (Org.). *Estados Unidos: presente e desafios*. Brasília: MRE/FUNAG/IPRI, 2008a, v. , p. 29-48.

_____. "Os EUA e o Reordenamento do Poder Mundial: Renovação, Permanência ou Resistência?" Seminário Preparatório Estados Unidos. III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, 2008b.

POWER, Samantha. 'Legitimacy and Competence" in *To lead the world: American strategy after the Bush doctrine*. NY: OUP, 2008 p. 133 a 155.

RICE, Condoleezza. "Rethinking the national interest- American realism for a new world". Disponível em: http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html. Acesso em 10/12/2008.

SACHS, Jeffrey. "America´s broken politics". The Guardian. Disponível em http://www.guardian.co.uk/comentisfree/2009/nov/23/us-government-tax-reform-crisis.

SYLVAN, David and MAJESKI, Stephen. *US foreign policy in perspective*. London: Routledge: 2009.

The American Recovery and Reinvestment Act. Disponível em http:// www.recovery.gov.. Acesso em 26/11/2009.

The Obama Plan- Stability and Security for All Americans. Disponível em: http:// www.whitehouse.gov. Acesso em 25/11/2009.

"The Quiet American". *The Economist on line*. Disponível em http:// www.economist.com/opinion/PrinterFriendly.cgm?story_id=-14961345. Acesso em 28/11/2009.

TOOD, E. "Até o momento não aconteceu grande coisa" com Obama, diz francês especialista em geopolítica. Entrevista a Haroldo Ceravolo Sereza ao site UOL. Disponível em http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2009/ 11/21/ult1859u1877.jhtm. Acesso em 21/11/2009.

ZAKARIA, Fareed. *The post American world*. NY: WW Norton, 2008.

Energia

Embaixador André Amado*

Indissociável de três dos mais importantes desafios atuais da humanidade – desenvolvimento, segurança e mudança climática –, a energia constitui tema prioritário da agenda internacional. Sem energia não há desenvolvimento, e as grandes disparidades no consumo energético *per capita* são reveladoras das mazelas sócio-econômicas enfrentadas pela maioria das nações em desenvolvimento. A concentração da produção de fontes primárias em algumas poucas regiões do globo, por sua vez, aumenta a insegurança energética global e, como bem demonstra a história recente, está entre as principais causas de conflitos internacionais. Por fim, o modelo econômico das nações industrializadas, calcado no uso insustentável de fontes fósseis de energia, produziu o gigantesco passivo ambiental do acúmulo de gases do efeito estufa, com graves repercussões para todo o planeta.

O Brasil pode e deve participar de forma ativa das discussões internacionais sobre questões energéticas, pois soube planejar e construir uma das matrizes mais limpas e renováveis do mundo – verdadeiro exemplo para os países desenvolvidos, historicamente responsáveis pelas mudanças climáticas. Enquanto, no Brasil, mais de 46% da oferta total de energia provêm de fontes renováveis, no mundo, esse número é inferior a 13%; e, entre os países da OCDE, não passa

* Subsecretário-Geral de Energia e Alta Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores.

de 6%. Além disso, por sua própria experiência, o Brasil está convencido do papel crucial da energia como instrumento do desenvolvimento sustentável em seus três pilares – social, econômico e ambiental – e como vetor de integração regional. Afinal, a universalização do acesso à energia e a abordagem cooperativa do tema são parte essencial da receita de um mundo mais seguro e justo.

O caráter único da matriz energética brasileira garante autoridade ao Brasil no debate internacional sobre energia. Essa autoridade não é obra do acaso, mas sim resultado direto de decisões estratégicas tomadas no passado, em especial após o primeiro choque do petróleo, com grande impacto para o desenvolvimento do País no longo prazo. Destacam-se, entre essas iniciativas estratégicas, o aproveitamento de nosso potencial hidrelétrico por meio da construção de grandes usinas, com ênfase para a binacional Itaipu, o lançamento do Pró-Álcool, o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro, e a prospecção de petróleo em alto-mar pela PETROBRAS. Essas decisões lançaram as bases para o perfil da matriz brasileira de hoje e também para sua projetada evolução nas próximas décadas, que deverá incluir: o aproveitamento do potencial hidrelétrico na Amazônia; o avanço da integração energética regional; a ampliação do programa de biocombustíveis; o domínio do ciclo do combustível nuclear em escala industrial e a construção de novos reatores; e a exploração dos vastos recursos do pré-sal.

As implicações internacionais dessa evolução são evidentes, e a política externa brasileira deve estar atenta às necessidades e oportunidades que acompanham os rumos da política energética brasileira. Assim, desde 2006, o Ministério das Relações Exteriores conta com unidade específica para tratar, em estreita articulação com os demais órgãos competentes do Governo brasileiro, dos principais desafios da política externa no domínio energético. Esses desafios poderiam ser resumidos a três: i) assegurar o acesso do País às fontes energéticas e às tecnologias necessárias para a diversificação de sua matriz; ii) difundir junto aos demais países em desenvolvimento a bem-sucedida experiência brasileira com a produção e o uso sustentável dos biocombustíveis; e iii) promover a integração energética da América do Sul.

Acesso a fontes energéticas e a tecnologias

Energia hidráulica

Apesar de a água ser a principal fonte de eletricidade no Brasil há várias décadas, respondendo atualmente por mais de 4/5 da capacidade instalada

de geração, nosso potencial hidroelétrico ainda não foi esgotado. Enquanto muitas nações desenvolvidas registram índices de aproveitamento do potencial hidrelétrico superiores a 60%, o do Brasil encontra-se no patamar de 30%. De acordo com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), nosso potencial inexplorado equivaleria a 182 GW, mais do que o dobro da soma de todas as hidrelétricas hoje existentes no País. A Amazônia responde por mais de 100 GW desse potencial a explorar, mas, por considerações econômicas e ambientais, a viabilidade de muitos projetos é posta em questão. Sem pretender entrar no mérito dessa discussão, o fato é que o Brasil tem, mais do que o direito, a obrigação de aproveitar parte desse importante potencial, de modo a manter, nas próximas décadas, o tradicional peso da fonte hidráulica – limpa e renovável – em nossa matriz elétrica. Essa preocupação deverá ser igualmente atendida pelo aproveitamento do potencial hidrelétrico em países vizinhos, seja em projetos binacionais, como é o caso da futura usina argentino-brasileira de Garabi, no rio Uruguai, seja em projetos como o de hidrelétricas em território peruano, para abastecimento dos mercados local e brasileiro.

Energia nuclear

Se as projeções da EPE se concretizarem, teremos passado de cerca de 30% de utilização do potencial hidráulico brasileiro para mais de 70% até 2030. A partir de então, a expansão da geração elétrica brasileira, sem incorrer em aumento nas emissões de gases de efeito estufa, necessitará de aumento substancial na geração nuclear. O "Plano Nacional de Energia 2030" reconhece, por consequência, a energia nuclear como alternativa viável e desejável para a necessária expansão da capacidade geradora brasileira, prevendo nas próximas duas décadas a ampliação da participação dessa fonte na matriz energética brasileira do atual 1,5% para cerca de 3% – cifra que pressupõe, além da entrada em operação de Angra 3, o desenvolvimento e a construção de pelo menos quatro outros reatores nucleares.

No Brasil, a primeira usina nuclear entrou em operação comercial em 1985: Angra I, um reator a água pressurizada (PWR) Westinghouse de 657MW, contratado dos EUA no formato "*turn-key*" (sem qualquer transferência de tecnologia). A segunda usina, Angra 2, um reator PWR de desenho alemão com capacidade de 1.350 MW, foi conectada à rede em 2001. A construção do reator de Angra 2 decorreu do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, firmado em junho de 1975, que previa transferência de tecnologia

nas áreas de construção de reatores e de produção de combustível nuclear (enriquecimento de urânio). A tecnologia de enriquecimento de urânio adquirida dos alemães (*jet nozzle*) não era eficiente, e a implementação do acordo Brasil-Alemanha ficou prejudicada. Diante disso, o Brasil logrou desenvolver, de forma autônoma, ainda durante a década de 1980, tecnologia de enriquecimento de urânio a partir da ultracentrifugação. Os reatores de Angra 1 e Angra 2 formam hoje a Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, operada pela Eletronuclear, subsidiária da Eletrobrás. A retomada da construção do reator de Angra 3 no mesmo local, com tecnologia e potência idênticas ao de Angra 2, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) em junho de 2007. Espera-se que Angra 3 entre em operação comercial em maio de 2015. Os dois próximos reatores nucleares no Brasil – de tecnologia ainda a ser decidida – deverão formar a Central Nuclear do Nordeste (CNN), cuja entrada em operação é esperada para o início da década de 2020.

O Brasil encontra-se em posição bastante favorável no que diz respeito ao desenvolvimento da energia nuclear. O País domina todo o ciclo de fabricação do combustível nuclear e detém a sexta maior reserva de urânio em todo o mundo (309 mil toneladas), sendo que apenas 1/3 do território foi prospectado – há indicações de que as reservas totais possam alcançar 1 milhão de toneladas de urânio. Apenas três países são, ao mesmo tempo, detentores de grandes reservas de urânio e da tecnologia de enriquecimento: EUA, Rússia e Brasil.

O Brasil pretende consolidar sua autonomia tecnológica e industrial a fim de que a indústria nuclear brasileira assuma papel de relevo no mercado internacional, com impactos positivos para o desenvolvimento nacional. Investimentos complementares serão realizados para que o ciclo do combustível nuclear em escala industrial possa ser feito integralmente em território nacional. Hoje, o urânio brasileiro é transportado em forma de *yellow-cake* até o Canadá, onde é convertido em gás (hexafluoreto de urânio), para em seguida ser transportado à Europa para ser enriquecido pela URENCO (consórcio empresarial de Reino Unido, Países Baixos e Alemanha). No intuito de alcançar autonomia no processo de geração de energia nuclear, o Brasil está implantando unidade comercial de enriquecimento de urânio – fábrica da Indústrias Nucleares Brasileiras (INB) em Resende. Essa unidade de enriquecimento deverá ter sua primeira fase concluída em 2012, quando a capacidade instalada será suficiente para suprir cerca de 60% do combustível consumido pelas usinas de Angra I e II. Para tal, a INB utiliza tecnologia

desenvolvida pela Marinha do Brasil, que fornece os equipamentos necessários para a montagem das linhas de enriquecimento.

Energia Eólica e Solar

O Brasil apresenta grande potencial de geração eólica – sobretudo no Nordeste e no Sul – e solar/fotovoltaica. No entanto, a geração média de energia eólica é de menos de 1/3 da capacidade instalada (ou seja, a cada 100 MW instalados, produz-se, em média, cerca de 30 MW, devido à inconstância dos ventos ao longo do dia e do ano), proporção baixa mesmo se comparada à das usinas hidrelétricas a "fio d'água", com pouco ou nenhum reservatório. Além disso, tanto a energia eólica quanto a solar/fotovoltaica ainda são opções significativamente mais caras, intensivas em capital e dependentes de tecnologias importadas. Por essa razão, o Brasil deve continuar ampliando seus investimentos nessa área, sobretudo os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, de modo a que, no momento em que essas duas fontes de energia se consolidarem, a indústria nacional possua tecnologias competitivas para disputar os mercados mundiais.

Exploração do pré-sal

As reservas brasileiras comprovadas de petróleo e gás natural superaram 15 bilhões de barris equivalentes em 2008. Com a descoberta da província do pré-sal, que se estende do litoral do Espírito Santo ao de Santa Catarina e abrange uma área total de 112 mil km2, nossas reservas poderão, num futuro próximo, situar o Brasil entre os dez maiores produtores de petróleo do mundo. A exploração do pré-sal deverá assegurar o aumento da segurança energética para o País, blindando-o de eventuais crises mundiais, e fortalecer a economia brasileira, ampliando o parque industrial e tecnológico nacional. Longe de representar ameaça à excelência de nossa matriz, a futura exploração das reservas do pré-sal representa a garantia de que teremos os recursos necessários para realizar, de maneira bem-sucedida, a transição para uma economia de baixo carbono.

Diante dessas descobertas, o estabelecimento de novo marco institucional tornou-se necessário para assegurar o caráter estratégico e harmônico das decisões relativas à produção de petróleo e gás natural na área do pré-sal. A proposta formulada pelo Governo, ora em exame pelo Congresso Nacional,

trouxe três inovações na formulação e na implementação das políticas públicas no setor energético: i) o estabelecimento de novo regime de partilha de produção na área, sem afetar o marco normativo do modelo de concessão atual e os contratos de concessão já estabelecidos; ii) a criação de nova empresa pública, responsável pela gestão dos contratos de partilha de produção e de comercialização dos recursos; iii) a criação de um Fundo Social para gerir os recursos de forma mais adequada, permitindo investimentos de porte, em especial, em programas sociais, de educação, de ciência e tecnologia, e de combate à pobreza.

O novo modelo proposto reflete equilíbrio entre os objetivos de assegurar a soberania nacional sobre os recursos, garantir maior participação da sociedade na renda petrolífera, e atrair investimentos nacionais e estrangeiros para a exploração. O ponto-chave é assegurar que o País possa exportar produtos com maior valor agregado, evitando que a economia nacional se especialize na exportação de *commodities*, e garantindo que os gigantescos investimentos na produção e no refino de petróleo e gás natural se reflitam no desenvolvimento de uma indústria nacional sofisticada e avançada do ponto de vista tecnológico.

Difusão da experiência brasileira em biocombustíveis

A produção e o uso dos biocombustíveis contribuíram de maneira decisiva para tornar a matriz energética brasileira uma das mais limpas e renováveis do mundo. A bioenergia é hoje nossa segunda fonte primária de energia, contribuindo com cerca de 20% de toda a energia consumida. Ao longo de mais de 30 anos, o Brasil deu sustentação ao programa do etanol ao investir em pesquisa, criar centros de excelência para o desenvolvimento de tecnologias agrícolas e assegurar mandatos de consumo – toda a gasolina consumida no País possui de 20 a 25% de etanol adicionado. O carro *flex-fuel* é um excelente exemplo da difusão de inovações por toda a cadeia produtiva do etanol. Atualmente, mais de 90% dos veículos leves que saem das fábricas brasileiras estão preparados para funcionar com qualquer combinação entre etanol e gasolina.

O etanol brasileiro é também forte aliado na redução das emissões dos gases de efeito estufa que provocam o aquecimento global. Várias estimativas baseadas em análises de ciclo de vida (do plantio até o abastecimento) mostram que o etanol de cana-de-açúcar reduz as emissões de gases de efeito estufa

em até 90% quando utilizado em substituição à gasolina. Da década de 1970 até o final do ano passado, o uso do etanol promoveu economia de mais de um bilhão de barris equivalentes de petróleo, evitando a emissão de mais de 800 milhões de toneladas de CO_2. Cabe, ainda, ressaltar que o balanço energético do etanol brasileiro é extraordinariamente eficiente, pois, para cada unidade de energia fóssil utilizada em seu processo de produção, são geradas mais de 8 unidades de energia renovável. Além disso, o Brasil vem utilizando o bagaço da cana para geração de eletricidade. Hoje, o potencial instalado de cogeração de bioeletricidade a partir da cana-de-açúcar chega a 3,5 GW e, até 2020, deverá superar os 13 GW – capacidade equivalente à da Usina Hidrelétrica da Itaipu. Do ponto de vista do balanço energético, a unidade produtora do etanol mostra-se, portanto, extremamente eficiente.

O Brasil serve, igualmente, como exemplo de que a produção de biocombustíveis não compete com a produção de alimentos. Nossa experiência demonstra que é possível ampliar, simultaneamente, a produção de bioenergia e alimentos, de acordo com padrões rigorosos e ambientalmente sustentáveis. Com efeito, nas três décadas que se seguiram ao Pró-Álcool – de 1976 a 2006 –, graças aos extraordinários ganhos de produtividade da agricultura brasileira, a produção de grãos no Brasil saltou de 47 milhões de toneladas (então ocupando 37 milhões de hectares) para 121 milhões (em 47 milhões de ha), em paralelo a um aumento na produção de etanol de 664 milhões para 17,9 bilhões de litros.

No presente, apesar de seu peso na matriz energética, o etanol é produzido utilizando apenas 1,5% do total de terras agricultáveis do Brasil. Como apontado pelo recente zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, a expansão do setor continuará no Centro-sul brasileiro, especialmente em áreas de pastagens degradadas ou com baixíssima produtividade. Há cerca de 44 milhões de hectares de pastagem com baixa produtividade que poderão ser substituídos pela agricultura nos próximos anos, área dez vezes superior à atualmente utilizada para a produção de etanol. Ao ampliar as opções de emprego e de renda no campo brasileiro, os biocombustíveis transformaram-se, na verdade, em fator de segurança alimentar. Com o aumento de seu poder aquisitivo, a população rural brasileira viu aumentar seu acesso à alimentação. Esse é o ponto-chave ao se analisar a questão.

Há exatamente um ano, realizou-se em São Paulo, por iniciativa do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Conferência Internacional sobre Biocombustíveis. O evento reuniu delegações de 94 governos e de 23

organismos internacionais, parlamentares e representantes da comunidade científica e acadêmica, da iniciativa privada, da sociedade civil e de ONGs. A Conferência contribuiu para a discussão sobre os desafios e as oportunidades apresentados pelos biocombustíveis. Em São Paulo, os biocombustíveis foram reconhecidos como alternativa energética com várias dimensões. Estão associados à geração de renda, à criação de empregos, ao desenvolvimento rural, à redução das emissões de gases do efeito estufa e à ampliação do acesso à energia. São também o ponto de intersecção de várias políticas públicas: social, agrícola, econômica, ambiental, energética e tecnológica. A falta de apoio político aos biocombustíveis em nível internacional foi identificada como uma das limitações a ser enfrentada. Foi apontada, igualmente, a necessidade de políticas públicas que incluam mandatos de consumo como parte de uma estratégia de longo prazo que leve à incorporação dos biocombustíveis na matriz energética global.

As apresentações e debates em São Paulo concluíram que a concentração da oferta de energia atual em alguns poucos países produtores de petróleo põe em risco a segurança energética do planeta. Os biocombustíveis podem ser produzidos por, ao menos, 100 países e, bem assim, contribuir para a desconcentração energética, bem como para a redução do acesso desigual à energia. Ao mesmo tempo, podem desempenhar papel decisivo na diversificação das matrizes energéticas global e nacionais, inclusive por meio da cogeração. Cumpre ressaltar que a dependência de importação de energia aumenta a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento, colocando em risco sua prosperidade econômica. Os biocombustíveis representam oportunidade única para que países em desenvolvimento possam reduzir suas importações de petróleo.

Com relação à mudança do clima, verificou-se, na Conferência de São Paulo, que os biocombustíveis devem fazer parte da revolução no modo como a energia é utilizada. São poucas as opções de energia de baixo carbono para a redução das emissões no setor de transportes. Os biocombustíveis constituem a única opção de energia renovável com potencial de uso em larga escala, no curto prazo e a preços acessíveis. Quanto à inovação, a Conferência apontou que grande parte do potencial para a expansão da produção de biocombustíveis no mundo se encontra em países em desenvolvimento em regiões de clima tropical. A capacitação de cientistas e técnicos nesses países e a difusão de tecnologias adaptadas às realidades locais devem ser prioritárias e receber financiamento adequado. Cabe salientar

que a inovação é elemento inerente ao setor de biocombustíveis. A distinção entre biocombustíveis de diferentes "gerações", baseada apenas em matérias-primas e processos produtivos, é arbitrária e imprecisa. Os chamados biocombustíveis de "primeira geração" que apresentam elevadas reduções de emissões, como é o caso do etanol de cana-de-açúcar, devem receber o mesmo tratamento dispensado aos biocombustíveis de "segunda geração", que ainda se encontram em desenvolvimento.

Sobre a questão da sustentabilidade, as discussões foram, naturalmente, de grande importância, uma vez que os aspectos sociais, ambientais e econômicos da produção e do uso dos biocombustíveis necessitam ser exaustivamente abordados. Merecem ser ressaltadas as seguintes conclusões: i) os biocombustíveis jamais deverão constituir ameaça à produção de alimentos ou representar um fator de indução ao desflorestamento. O zoneamento agroecológico representa ferramenta importante nessa direção; ii) a agricultura familiar necessita ser "discriminada positivamente" como forma de se promover maior inclusão de pequenos agricultores no mercado. Capacitação, assistência técnica e acesso à terra e ao crédito terão grande importância nesse contexto; iii) critérios de sustentabilidade podem contribuir para atingir um balanço entre os potenciais benefícios e riscos dos biocombustíveis. No entanto, eventuais critérios de sustentabilidade não deverão, em qualquer hipótese, constituir barreira ao comércio.

No que diz respeito ao comércio internacional, o encontro em São Paulo sublinhou que o estabelecimento de um mercado internacional de biocombustíveis haverá de contribuir para o enfrentamento de desafios globais como desenvolvimento sustentável, segurança energética e mudança do clima. A criação de tal mercado exigirá maior número de produtores e consumidores, assim como o desmantelamento das barreiras comerciais existentes e cautela na elaboração de esquemas de certificação, a fim de que não se transformem em barreiras não tarifárias. Por fim, a cooperação internacional foi identificada como essencial para o incentivo à produção sustentável de biocombustíveis em países em desenvolvimento, especialmente na África. Nesse contexto, a cooperação Sul-Sul e triangular foi particularmente recomendada.

Como se vê, a experiência do Brasil sintetiza de maneira exemplar as vantagens múltiplas da produção e do uso dos biocombustíveis como instrumento de aumento da segurança energética, de mitigação das mudanças climáticas e de desenvolvimento sócio-econômico. Desde meados da década de 1970, com seu programa de etanol à base de cana-de-açúcar, o Brasil

conseguiu reduzir sua dependência de combustíveis fósseis, diminuir as emissões de gases de efeito estufa e gerar empregos e renda no campo, tudo sem prejudicar a produção de alimentos. Essa é uma experiência que é replicável em outros países em desenvolvimento, em especial no continente africano. O Brasil deseja trabalhar para a disseminação dos biocombustíveis mundo afora. Além de contribuir para a superação dos problemas econômicos e sociais de dezenas de países, esse projeto assegurará a multiplicação do número de países produtores e, com isso, contribuirá para a criação de um mercado internacional de biocombustíveis.

A decisão de produzir e utilizar biocombustíveis, no entanto, deve ser tomada de maneira informada e responsável. Países que objetivam produzir biocombustíveis devem levar em consideração tanto aspectos positivos quanto negativos das experiências existentes. Um modelo de sucesso em um determinado país não pode ser implantado de maneira idêntica em outros, sem que se levem em consideração as realidades locais. O Brasil é exemplo de um país em desenvolvimento que obteve sucesso em alcançar novo paradigma energético graças à produção sustentável de biocombustíveis. A maior parte dos países em desenvolvimento tem condições de fazer o mesmo, e o Brasil, imbuído de verdadeiro espírito de missão, quer compartilhar seus acertos – mas também seus erros – de modo a contribuir para que essas nações possam desenvolver seus próprios modelos de sucesso. Esse é o principal objetivo da série de seminários técnicos que o Itamaraty começou a realizar na África, em outubro passado, sobre aspectos-chave da produção e do uso de biocombustíveis em bases sustentáveis. A próxima etapa do programa, prevista para março próximo, terá a África Ocidental como foco prioritário.

Promoção da integração regioanl

À medida que aprofundamos a integração econômica e política na América do Sul é preciso pensar, também, na vertente energética desse processo. Fatores como a existência de fortes desequilíbrios na localização das fontes de energia em nossa região e a complementaridade entre o regime de chuvas de muitos países são fortes argumentos em favor da integração. O setor energético, no entanto, tem-se revelado um dos mais resistentes às tentativas de integração em várias regiões do mundo, em particular à luz de sua importância estratégica para as economias nacionais.

Desde a criação do Conselho Energético Sul Americano, em abril de 2007, a integração energética passou a ser considerada pilar da União Sul Americana de Nações (UNASUL). O Conselho é o órgão de coordenação para assuntos de energia da UNASUL e, nessa condição, foi encarregado de elaborar propostas de Diretrizes, Plano de Ação e Tratado de integração energética regionais, a serem futuramente submetidos à aprovação dos Chefes de Estado e de Governo sul-americanos. A integração energética sul-americana significa oportunidade para ganhos reais em matéria de segurança energética. Nesse contexto, a UNASUL representa esforço dos governos da região para prover incentivos ao processo, que já conta com grande número de iniciativas implementadas ou em estágio de implementação em nível sub-regional ou bilateral.

O acordo entre Brasil e Argentina de intercâmbio energético, que possibilitou o empréstimo de energia, já devolvida sem prejuízo para o sistema elétrico brasileiro, é exemplo de como podemos pensar a integração energética por meio de medidas inovadoras e com vantagens em termos de segurança e menores custos. Da mesma forma, as diferenças no regime de chuvas entre hidrelétricas na Venezuela e na região norte do Brasil é alternativa que vem sendo estudada. Embora outros projetos importantes, alguns concretizados em circunstâncias passadas, sejam frequentemente objeto de crítica, a verdade é que sem eles tanto nós quanto nossos vizinhos estaríamos enfrentando dificuldades ainda maiores. As relações entre produtores e consumidores de energia raramente são isentas de divergências, o que traduz, entre outros aspectos, a grande sensibilidade do tema para nossas sociedades e a volatilidade dos mercados de energia.

O processo de integração energética da UNASUL deverá, portanto, contribuir para conferir maior previsibilidade e segurança a essas relações em nossa região e, tão importante quanto, estimular o crescimento econômico de nossos países. Segurança energética significa, principalmente, dispor de alternativas de suprimento compatíveis com nossa demanda presente e futura, algo que não pode ser pensado apenas em termos domésticos e que deverá envolver, necessariamente, a dimensão da integração regional.

A Política Energética e a Integração Brasil-América do Sul

A Volta do Papel do Estado: Preço do Petróleo, Mudança do Clima e Crise Econômica

Luiz Pinguelli Rosa[*]

1 – Introdução: a Volta do Papel do Estado

Este artigo procura dar um panorama atual da política energética dos países da América do Sul, enfatizando o Brasil e suas relações na perspectiva da integração energética sul-americana. Não pretende ser, portanto, uma análise completa nem neutra. Por isso, se concentra em certos aspectos avaliados como mais relevantes, ao invés de descer a detalhes de cada país e sobre todas as fontes de energia tecnicamente viáveis, mas nem sempre importantes economicamente. Com o objetivo de servir de instrumento de política, no sentido de dar base para tomada de decisões e planejar ações, contextualiza a América do Sul e a América Latina no quadro mundial. Neste contexto deve-se dar atenção ao impacto da elevação vertiginosa do preço do petróleo, sua queda posterior com a crise econômica mundial que chegou à América Latina em 2009, alavancada pela excessiva financeirização da economia globalmente, e a recente subida relativa do barril do petróleo. Este impacto tem como contraponto a descoberta da área petrolífera do Pré-Sal no Brasil, que aumenta a dimensão do potencial petrolífero sul-americano.

Entre as diversas fontes primárias de energia, destacam-se aquelas de maior papel na integração atual e potencial: a hidroeletricidade, o petróleo e o gás natural.

[*] Professor titular da Pós-Graduação de Planejamento Energético e diretor da COPPE/UFRJ.

Na conjuntura atual ganharam importância as fontes alternativas, em particular os biocombustíveis, especialmente o álcool brasileiro. Este foi alvo de intensa polêmica internacional há poucos anos, devido à alta dos preços de alimentos em nível mundial, atribuída por alguns, hipoteticamente, à competição dos biocombustíveis, também acusados de contribuírem para o desmatamento da Amazônia no caso brasileiro.

Assistimos no mundo ao retorno da intervenção dos Estados nacionais na economia com a crise econômica mundial. Na área energética isso vinha voltando a ocorrer em vários países da América do Sul. Esta situação não é inédita nem exclusivamente sul-americana. No mundo, os choques do petróleo de 1973 e 1979 levaram a políticas nacionais de energia e ao planejamento energético pelos governos, seja para garantir o suprimento de petróleo, seja para desenvolver outras fontes, convencionais e alternativas. Este processo ocorreu não só na América do Sul, mas teve âmbito mundial.

Na segunda metade da década de 1980 houve a queda do preço do petróleo e a partir daí reduziu-se muito o papel do Estado na energia, deixada a cargo do mercado. Na década de 1990, por vários fatores, cresceram as políticas rotuladas de neoliberais no mundo e na América Latina houve a desregulamentação e a privatização de empresas de energia estatais. Na América do Sul isto ocorreu com particular intensidade no Chile, desde o governo Pinochet, e depois em muitos países, como a Argentina e o Brasil em diferentes graus e em diferentes tempos. Esta situação se reverte agora dentro de um novo quadro bem mais complexo, que não se reduz a um simples retorno ao status anterior e varia de país a país.

2 – A Política Energética face à Variação do Preço do Petróleo

O quadro recente teve em comum com o momento dos choques do petróleo a alta de preço internacional do barril do óleo cru, que até 1973 estava entre US$ 1 e US$ 2 e subiu fortemente até atingir em 1979, por algum tempo, US$ 40, caindo vertiginosamente na segunda metade da década de 1980 e tomando um caminho errático na década de 1990 (figura 1). Em 1999 chegou a apenas US$ 10, mas em 2006 ultrapassou US$ 70 e em 2008 beirou US$ 140. Em 9 anos o preço do petróleo foi multiplicado por 14 e quase dobrou em dois anos, mas caiu a seguir para menos de US$ 50 para equilibrar-se depois em torno deste valor ao longo de 2009.

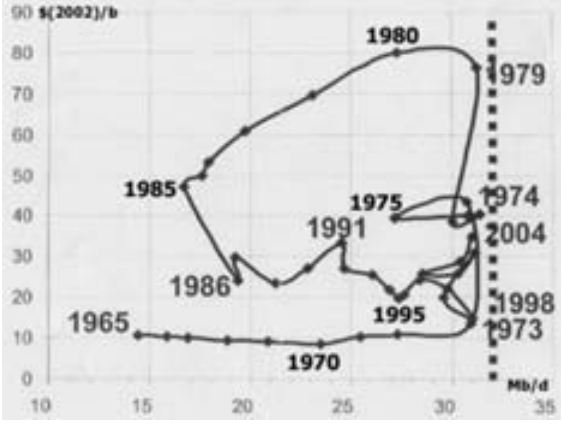
O gás natural, por sua vez, ocasionou problemas nos últimos anos entre a Rússia e a Europa, entre a Argentina e o Chile, e entre a Bolívia e o Brasil há pouco tempo. Na energia elétrica, houve racionamentos sérios em 2001, por muitos meses no Brasil e na Califórnia, em ambos os casos por falta de regulação do setor.

A desregulamentação da energia foi uma parte do processo de liberalização da economia sob a globalização financeira, que está na raiz da crise mundial iniciada nos EUA em 2008 e que se agravou em 2009 atingindo a América do Sul, em particular alguns países, como o Brasil.

No caso da energia, somam-se os efeitos da crise financeira aos da crise ambiental, devido à mudança do clima pelo aquecimento global intensificado pelas emissões de gases como o dióxido de carbono produzido na queima de combustíveis fósseis. O efeito estufa tornou-se um grande problema político internacional, pois se trata de escolhas da sociedade que não cabem às empresas fazerem sozinhas. A atribuição do Nobel da Paz de 2007 ao Painel Intergovernamental de Mudança do (IPCC) veio como um desdobramento da divulgação, feita no início de 2007, do Quarto Relatório de Avaliação que causou grande preocupação em todo o mundo.

O impacto da alta do preço internacional do barril de petróleo na economia mundial teve repercussão nos países sul-americanos, embora hoje a participação do petróleo na economia mundial seja menor do que nos tempos dos choques do petróleo da década de 70. Em nível mundial esta participação nos custos dos produtos em geral é a metade do que era naquele tempo.

Figura 1 - Preço e produção do petróleo de OPEP



Fonte : Jean Marie Martin, Université de Grenoble, 2004 Preço do barril do petróleo (US$/b) versus produção da OPEP (Mb/d). Os valores do preço do petróleo estão em dólar do ano de 2002. Os valores correntes do preço do petróleo no período anterior ao choque situavam-se na faixa de US$1/barril.

Alguns fatores contribuíram para esta forte variação do preço do petróleo:

a) A previsão do declínio da produção mundial, embora na América do Sul tenha havido importantes descobertas na área do Pré-Sal brasileiro, e o crescimento do consumo, especialmente nos países em desenvolvimento, puxado pela China e incluindo a América do Sul.

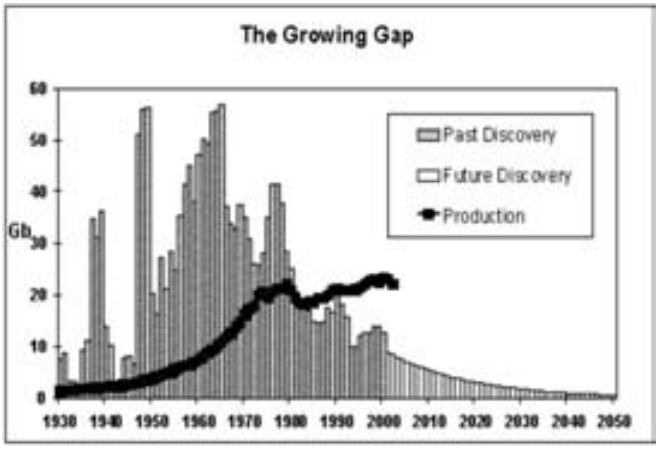
b) A instabilidade geopolítica mundial, principalmente no Oriente Médio, área produtora de petróleo, e a forte dependência dos países da OCDE, especialmente dos EUA, quanto à importação de petróleo. Embora em menor grau o esta instabilidade se projeta na América do Sul com a tensão política entre EUA e Venezuela.

c) A crise econômica mundial desencadeada a partir dos EUA em 2008, que impactou a América do Sul em 2009.

d) As pressões ambientais, especialmente as emissões de dióxido de carbono na combustão de derivados de petróleo, agravando o efeito estufa que contribui para o aquecimento global da Terra.

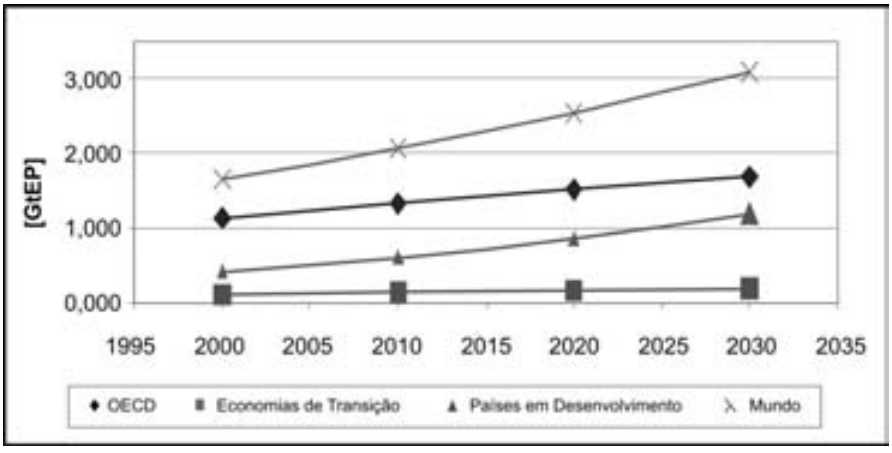
O ponto (a) acima é evidenciado pelas figuras 2 e 3. A primeira mostra a evolução e a projeção futura dos descobrimentos do petróleo e da tendência de declínio da sua produção, devendo-se ressaltar que na América do Sul há um contraponto a essa tendência com a descoberta da área petrolífera do Pré-sal no Brasil.

Figura 2 - Descobrimentos passados e previstos de petróleo



Fonte: Colin Campbell, The Coming Oil Crisis, 2000.

Figura 3 - Energia nos Transportes



Fonte: Suzana K. Ribeiro, COPPE, 2005.

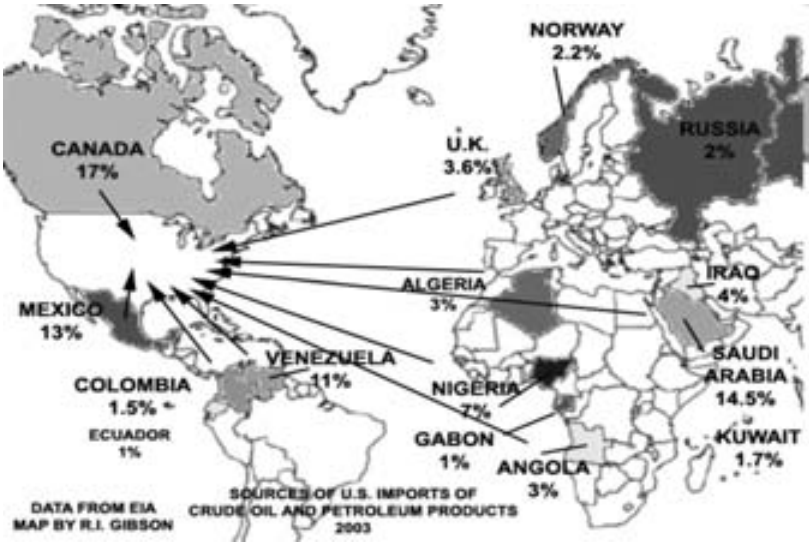
A figura 3 mostra a projeção do aumento do consumo de derivados do petróleo em transportes, vendo-se que a curva de maior derivada é a que representa os países em desenvolvimento.

A instabilidade geopolítica ligada às áreas petrolíferas (ponto b) é empiricamente evidenciada pelo conflito no Iraque, ocupado por forças norte-americanas, pelo conflito árabe israelense e pela tensão dos EUA com o Irã por seu projeto de enriquecimento de urânio. Ademais em áreas petrolíferas na América do Sul há evidente tensão política: entre os EUA e a Venezuela e o Equador. Com o presidente Barack Obama esta tensão diminuiu, mas recrudesce com o anúncio de um acordo militar dos EUA com a Colômbia e alguns atritos deste país com a Venezuela, o que provocou um pedido de esclarecimento do Brasil ao governo norte americano.

O aspecto da dependência da importação do petróleo nos países ricos, também no ponto (b), fica demonstrado na figura 4, em que estão desenhadas as linhas de fluxo do petróleo em direção aos EUA, que aparece como um sumidouro em uma analogia com a dinâmica dos fluidos na física. Esta questão se agrava sob certo aspecto com a crise econômica mundial (c) desencadeada em 2008 – 2009, pois cria dificuldades nas economias dos países desenvolvidos. Na figura 4 a América do Sul contribui com 13,5% (11% da Venezuela, 1,3% da Colômbia e 1% do Equador). Para comparação, o Canadá entra com 17%, a Arábia Saudita com 14,5% e o México com 13%. Portanto não só a América

do Sul tem papel destacado no suprimento de petróleo para o mercado norte-americano, como somando o fluxo do México verifica-se que a América Latina como um todo assume o primeiro lugar. Apesar da intensa polêmica no campo político entre Venezuela e EUA nos últimos anos, o fluxo de petróleo venezuelano para aquele país ficou ininterrupto.

Figura 4 - Fluxos do Petróleo para os Estados Unidos



A crise financeira desencadeada nos EUA (c) se alastrou no mundo e já reduziu os Pib's de alguns países, inclusive o norte americano. A vitória do presidente Obama nos EUA teve importante significado e o governo teve de intervir na economia para salvar grandes empresas da falência, como ocorreu na recente estatização da General Motors. O Nobel de economia de 2008, Paul Krugman tem recomendado uma política econômica próxima à keynesiana, enquanto Francis Fukuyama – que se tornou famoso por causa de um artigo escrito em 1989 propugnando que, com a queda do muro de Berlim, a história acabou – declara agora que é hora de dar a vez a uma política de menos mercado e mais Estado.

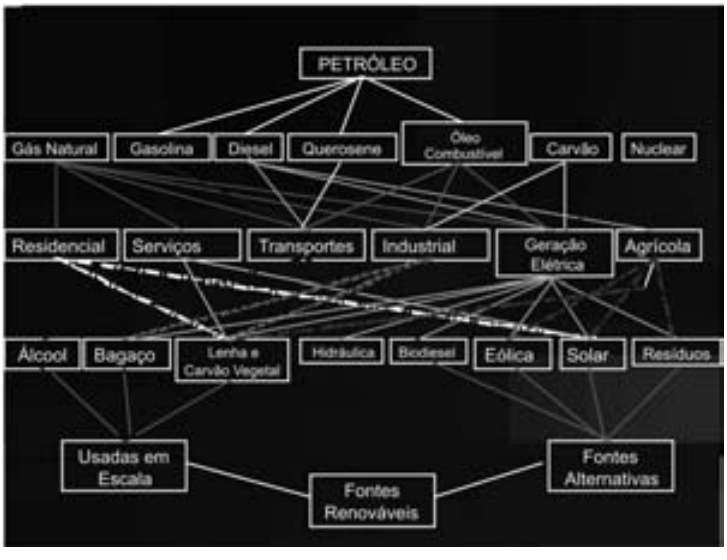
Finalmente, sobre o ponto (d) é relevante assinalar que a participação das fontes primárias renováveis, em particular da hidroeletricidade é maior na América do Sul do que nos demais continentes e os biocombustíveis têm

grande uso no Brasil, cujas emissõesde gases do efeito estufa, entretanto, são dominadas pelo desmatamento.

3 – As Emissões de Gases do Efeito Estufa e a Mudança do Clima

São responsáveis por emissões de gases do efeito estufa as fontes fósseis (parte superior da figura 5), com exceção da energia nuclear, cuja utilização se dá pela fissão do urânio e não pela combustão, como ocorre com o carvão, o petróleo e o gás natural. As fontes renováveis (parte inferior da figura) não emitem gases do efeito estufa ou emitem pouco em geral, como o álcool e a hidroeletricidade. No caso dos biocombustíveis, o dióxido de carbono emitido na sua combustão é reabsorvido da atmosfera no crescimento do vegetal. Entretanto, metade da lenha e do carvão vegetal vem de desmatamento no Brasil, onde o carvão vegetal é usado na siderurgia. A emissão líquida no caso do álcool se restringe ao consumo de diesel de tratores e caminhões na lavoura da cana. No caso das hidrelétricas o grupo de pesquisa da COPPE realizou medidas em vários reservatórios no país, constatando emissões de dióxido de carbono e de metano, embora em geral a contribuição destas usinas seja menor que das termelétricas.

Figura 5 - Fluxos de Energia das Fontes Primárias Fósseis e Renováveis



Segundo relatório do IPCC divulgado em 2007, em nível mundial o crescimento de emissões de gases do efeito estufa foi de 70% entre 1970 e 2004. Dentre estas, as emissões de CO2 cresceram de 80% e representavam 77% das emissões antropogênicas em 2004. O maior crescimento das emissões entre 1970 e 2004 foi do setor de energia (145%), seguido dos setores de transportes (120%), indústria (65%) e de usos da terra e desmatamento (40%). O Quadro 1 dá os índices de energia per capita, de emissões de CO2 per capitã, por energia consumida e por PIB dos países da América do Sul.

Quadro 1 - Energia *per Capita* e Indices de Emissões de CO2 do Consumo de Energia

Países da América do Sul	tep per capita	t CO2 / capita	t CO2 / tep	Kg CO2/ 2000 US$ do PIB
Argentina	1,64	3,64	2,21	0,45
Bolívia	0,58	1,29	2,23	0,51
Brasil	1,12	1,77	1,57	0,49
Chile	1,81	3,60	1,98	0,63
Colombia	0,63	1,31	2,10	0,60
Equador	0,79	1,77	2,24	1,14
Paraguai	0,67	0,58	0,87	0,43
Peru	0,49	1,02	2,06	0,43
Uruguai	0,84	1,52	1,81	0,24
Venezuela	2,29	5,35	2,34	0,91

Energia expressa em tonelada equivalente de petróleo (tep)

Fonte: International Energy Agency (IEA), 2006

A reunião da Convenção da ONU sobre Mudança do Clima em Copenhague no fim de 2009 representa uma esperança de se encontrar um consenso para compromissos mais efetivos para reduzir as emissões totais mundiais de gases do efeito estufa, que contribuem para o aquecimento da atmosfera junto à superfície terrestre, possibilitando mudanças climáticas cujas conseqüências podem ser muito graves para a humanidade.

Alguns fatos recentes são animadores, mas não o suficiente para garantir que se chegue a uma solução satisfatória, dado o aumento principalmente da concentração atmosférica do dióxido de carbono, segundo o Relatório de 2007 do IPCC. É animadora a aprovação pela Câmara de Representantes dos EUA do projeto de lei proposto pelo presidente Obama, o que significa um salto em relação ao governo Bush. Entretanto a proposta de Obama é reduzir em 2020 as emissões norte-americanas de CO2 a um valor 17% menor do que era emitido por aquele país em 2005. Ora, isso é muito menos do que a meta estipulada pelo Protocolo de Kioto, cujo ano base sobre o qual se aplicava o percentual de redução definido para cada país foi 1990, e o prazo dado foi entre 2008 e 2012. O Protocolo de Kioto foi recusado pelos EUA.

A reunião do G8+G5 realizada em 2009 na Itália avançou pouco no sentido de se chegar a um compromisso efetivo envolvendo os países desenvolvidos – representados pelo G8 liderado pelos EUA com Obama à frente – e os países em desenvolvimento – entre os quais o Brasil com maior peso da China secundada pela Índia. As economias desses dois gigantes asiáticos vinham crescendo acima de 10% ao ano e crescem acima de 5% em meio à crise econômica que abala o mundo.

O compromisso de limitar em 2° C o aumento da temperatura global em relação à da era pré-industrial é animador. A posição brasileira na fase preparatória da Conferência de Copenhague incluiu esta limitação, que implica em um grande esforço para reduzir as emissões dos países ricos e para controlar as dos países em desenvolvimento. Mas este esforço não faz parte do compromisso do G8+G5, que, desse modo, cai no vazio. Foi definida uma meta de limitação do aumento da temperatura abstratamente sem definir as etapas de redução de emissões para atingi-la.

Cogitou-se na reunião do G8 + G5 definir uma redução de 80% das emissões dos países ricos em 2050 desde que os países em desenvolvimento concordassem em reduzir suas emissões de 50% neste mesmo ano, com o que estes não concordaram. Uma questão é a polêmica sobre a adoção de

obrigações dos países em desenvolvimento quanto às suas emissões. Um argumento para adotá-las é o crescimento das emissões nos países em desenvolvimento, especialmente da China e da India. Mas, per capita as emissões de CO2 dos países ricos continuam muito acima daquelas dos países em desenvolvimento.

No Brasil foi animadora a criação do Plano Nacional de Mudanças Climáticas aprovado pelo Presidente Lula em dezembro de 2008, com metas definidas para redução do desmatamento, o qual é responsável pela maior parte das emissões brasileiras. Teve grande repercussão na Reunião da Convenção do Clima em Poznam naquele mesmo mês, a qual, aliás, deu poucos resultados concretos. Também é animador a previsão pelos dados de satélites apurados pelo INPE, é de uma redução taxa de desmatamento em 55% neste ano, cumprindo a meta do Plano.

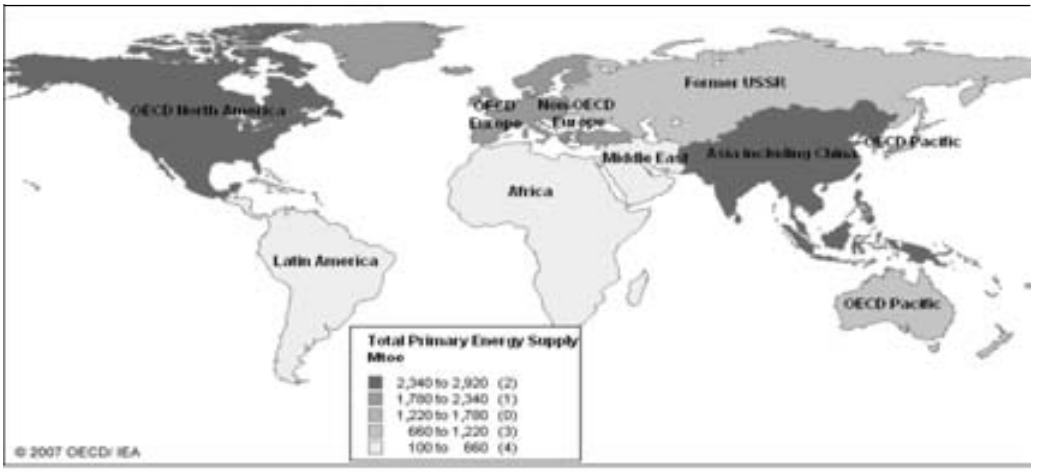
Por outro lado não é animador o aumento da participação de combustíveis fósseis na geração elétrica prevista no Brasil. Mas, é alvissareiro o crescimento da produção e consumo do álcool nos automóveis, ultrapassando o de gasolina no País, cuja matriz energética tem 45% de energia renovável, aí incluída a geração hidrelétrica e os biocombustíveis, enquanto no mundo este percentual é de 13% e nos países da OCDE de 6% .

O compromisso voluntário que o Brasil vai levar à Conferência de Copenhague é de reduzir sua emissão em 2020 de até 38,9% em relação à emissão projetada para aquele ano com um crescimento econômico de 5% ao ano. Isso significa reduzir a emissão prevista equivalente a 2,7 bilhões de toneladas de CO2 em 2020 para 1,7 bilhões de toneladas de CO2, ou seja, uma redução de 1 bilhão de toneladas de CO2, valor igual ao que se propõe o governo Obama. Tomando por base a emissão do Brasil em 2005, equivalente a 2,2 bilhões de toneladas de CO2 (Inventário do MCT), a redução brasileira de 1 bilhão de tCO2 em 2020 corresponde a 22,7%, logo maior que os 17% dos EUA.

4 – Estrutura do Setor Energético da América do Sul

A diferença do consumo de energia primária nas várias regiões do mundo pode ser vista no mapa da figura 6. A América do Sul e a África ficam na faixa de menor consumo, entre 100 e 600 milhões de toneladas equivalentes de petróleo (toe), em contraste com a América do Norte, Europa e Ásia, na faixa entre 2320 e 2960 milhões de toneladas equivalentes de petróleo.

Figura 6 - Consumo de Energia Primária no Mundo



A população da América Latina é cerca de 7% da mundial, enquanto o consumo de energia primaria da América Latina é 4,4% do consumo mundial, o que mostra uma desigualdade. Agora, se observamos as fontes de energia primarias (IEA, Key World Energy Statistics, Paris, 2007), a participação da América Latina na produção de energia no mundo varia conforme a fonte considerada:

- 9,0% em petróleo
- 4,9% em gás natural
- 1,4% em carvão
- 0,8% em nuclear
- 20,7% em hidroeletricidade.

Portanto, a presença da geração nuclear de eletricidade na América Latina é menos de 1% da geração nuclear no mundo. Fica restrita ao Brasil, Argentina e México. Enquanto isso, a participação da hidroeletricidade supera 20%. Brasil, Venezuela e Perú estão entre os dez países com maiores recursos hídricos no mundo (Quadro 2).

Quadro 2 - Países com maiores recursos hídricos no mundo

	km^3/ano		m^3/ano/habitante
Brasil	8,2	←	48,3
Rússia	4,5		30,9
Canadá	2,9		94,3
Indonésia	2,8		13,3
China	2,8		2,2
EUA	2,0		7,4
Peru	1,9	←	74,5
Índia	1,9		1,8
Congo	1,3		25,1
Venezuela	1,2	←	51,0
Diez Mayores	29,7		34,9
Mundo	43,7		7,2

Source: FAO, ONU, 2003; Roberto D'Araujo, Seminário sobre Estratégias Energéticas, UFRJ, 2004

Tomando recursos hídricos per capita, Peru e Venezuela superam o Brasil e ficam atrás apenas do Canadá. Quando passamos à capacidade instalada de geração hidrelétrica os EUA sobem para o primeiro lugar, o Brasil desce para o terceiro e a Venezuela para o décimo terceiro lugar, enquanto o Peru sequer aparece na lista dos países com grande geração hidrelétrica.

A produção, importação e exportação do petróleo, gás natural, carvão e energia hidrelétrica nos principais países sul-americanos é dada no Quadro 3. A importação e a exportação referente ao petróleo incluem os derivados além do óleo cru. No carvão são computados seus diferentes tipos e o coque. Ao lado da produção de hidroeletricidade estão a importação e exportação de energia elétrica.

Pelo Quadro 3 os maiores produtores de petróleo na A. Sul são a Venezuela e o Brasil, este, por enquanto, muito distante da primeira. O Brasil empata exportação (principalmente de óleo cru pesado) com importação (de cru leve necessário para o refino). Argentina, Colômbia e Equador têm produções semelhantes e exportam petróleo.

Quadro 3 - Petróleo, Gás Natural, Carvão e Hidroeletricidade

País	Petróleo Milhão de tep			Gás Natural Milhão de tep			Carvão Milhão de tep			Hidroelétrica. mil MWh		
	Prod	Imp*	Exp*	Prod	Imp	Exp	Prod	Imp	Exp	Prod	Imp#	Exp#
Argentina	37,8	1,3	14,9	36,2	1,3	5,4	-	1,0	0,14	34,6	8,0	0,4
Bolivia	2,9	0,2	0,6	9,9	-	8,6	-	-	-	2,5	-	-
Brasil	87,3	28,0	23,4	9,2	7,5	-	2,5	11,3	-	337,4	39,2	0,1
Chile	0,3	14,3	1,7	1,7	5,3	-	0,3	3,9	-	24,8	2,1	-
Colômbia	27,4	0,9	16,1	6,1	-	-	38,9 34,9	-		39,8	-	1,7
Equador	27,0	2,6	20,6	0,4	-	-				6,8	1,7	-
Paraguai	-	1,1	-	-	-	-	-	-	-	51,2	-	
Peru	5,2	5,9	3,5	1,4	-	-	-	-	-	43,8		
Uruguai	-	2,3	0,3	-	4,1	-	0,03	0,8	-	19,9	-	-
Venezuela	169,3	-	138,1	23,2	-	-	-	-	-	6,7 0,8	1,6	
							5, 2	-	5,2			
										75,0	-	-

(*) Inclui óleo cru e derivados; (#) Eletricidade incluindo geração hidrelétrica e termelétrica

Fonte: IEA, 2006

A Argentina é o maior produtor de gás natural, vindo em seguida Venezuela, Bolívia e Brasil, que é também importador. São exportadores Argentina (para o Chile) e Bolívia (para Brasil e Argentina). São importantes consumidores de gás natural Venezuela, Argentina e Brasil.

O carvão mineral tem grande produção na Colômbia, que é exportadora, enquanto o Brasil é o maior produtor de hidroeletricidade no continente, vindo depois a Venezuela e o Paraguai, que a exporta.

5 – Mudanças no Setor Energético da América do Sul

Importantes eventos marcaram o setor de energia na América do Sul nos anos 2000:

a) Racionamento de energia elétrica no Brasil em 2001 após privatização de importantes empresas elétricas, levando à suspensão do processo de privatização do setor elétrico brasileiro em 2003, após a eleição do novo presidente, fato que influiu em decisões em outros países, a começar da Argentina.

b) Mudança do quadro das reservas petrolíferas sul americanas com a auto-suficiência do Brasil em petróleo e a descoberta em 2008 de grande área petrolífera na área do Pré-sal.

c) Racionamento de gás natural e de energia elétrica na Argentina, com repercussão no corte de parte da exportação de gás para o Chile e retomada da intervenção estatal da Argentina na energia.

d) Nacionalização do petróleo e gás natural na Bolívia, levando à renegociação da exportação de gás para o Brasil e para a Argentina, bem como à nacionalização de refinarias da Petrobrás naquele país.

e) Mudança da política energética venezuelana com maior intervenção estatal no petróleo, através da PDVSA e também nas relações com empresas petrolíferas estrangeira, e na energia elétrica.

f) Mudança da política energética do Equador com novas regras para empresas petrolíferas estrangeiras, inclusive a Petrobrás.

g) Mudança da política energética do Paraguai, em especial quanto à usina hidrelétrica binacional (com o Brasil) de Itaipu.

h) Aumento do consumo de biocombustíveis líquidos com a retomada da expansão do álcool automotivo e do programa de biodiesel no Brasil a partir de 2003.

Para se entender as mudanças na América do Sul deve-se levar em conta os seguintes aspectos:

a) Tem havido nos últimos anos crescimento econômico significativo em vários países após anos seguidos de estagnação ou pequeno crescimento, sob políticas monetaristas de ajuste econômico orientadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial com apoio dos países ricos.

b) Permanece uma grande desigualdade social, ainda que melhoras significativas estejam ocorrendo no campo social em alguns países. No caso do Brasil calcula-se que cerca de 20 milhões de pessoas subiram de nível de renda, passando da classe D, pobre, para a classe C. Infelizmente este processo é prejudicado com a crise econômica.

c) Governos de esquerda ou com apoio da esquerda ganharam eleições e estão no poder em vários países sul-americanos: moderados no Chile, no Brasil e no Uruguai; nacionalistas na Venezuela, na Bolívia e no Equador; em posição intermediária próxima do segundo grupo acima na Argentina e no Paraguai.

d) Associações supranacionais sul-americanas em contraponto à proposta da Alca liderada pelos EUA há alguns anos.

6 – Problemas Recentes de Energia no Cone Sul

Em 2007 houve uma crise de energia na Argentina. Primeiramente o frio intenso no inverno aumentou muito o consumo de gás, depois, no verão, o uso maior do ar condicionado agravou a situação do suprimento de energia elétrica. Para garantir o suprimento residencial, foi necessário cortar gás de indústrias e também houve racionamento de gás veicular, usado por toda a frota de táxis de Buenos Aires. O Brasil naquele ano cedeu à Argentina 1 milhão de m3 de gás da Bolívia, além de energia elétrica.

A Bolívia anunciou não poder atender o fornecimento de gás de 4,6 milhões de m3/dia em 2008 e em 2009, conforme estava contratado com a Argentina. A previsão era de 27,7 milhões de m3 / dia em 2010 com a conclusão do gasoduto do Nordeste Argentino. O Brasil se dispôs a suprir energia elétrica de usinas termelétricas que não estivessem sendo despachadas. Em fevereiro de 2008 foi firmado um acordo prevendo o intercâmbio de energia, devendo a Argentina. O Brasil iniciou em maio de 2008 o envio de 300 MW médios para a Argentina. O acordo prevê 800 MW podendo chegar a 1500 MW se necessário. Parte desta energia pode ser retransmitida ao Uruguai. Existe um limite de 72 MW da conversora de freqüência para envio direto para o Uruguai.

O Chile tem um protocolo com a Argentina desde 1995 para importar gás natural, mas em 2004 a Argentina emitiu uma resolução dando prioridade ao seu mercado interno, em detrimento dos contratos de exportação de gás. Em 2003 já era maior que 50% a participação do gás na geração elétrica chilena, sendo dependente da importação da Argentina. Em agosto de 2005 a Argentina cortou 59% do gás para o Chile e em maio de 2007 este percentual se elevou para 64%, ou seja, reduziu de 14 milhões de m3 / dia em um total que era de 22 milhões de m3 / dia, obrigando as centrais elétricas chilenas operarem com diesel. 70% da demanda de gás no Chile é para geração termelétrica. Uma lei

chilena de incentivos fiscais para energias renováveis prevê que no mínimo 5% dos novos projetos elétricos sejam de energias renováveis.

Em 2008 os presidentes Lula, Morales e Cristina Kirchner se encontraram para discutir a questão da escassez de gás natural, especialmente na Argentina, e sua produção na Bolívia. Apesar de tanta agitação que houve a respeito da política de nacionalização na Bolívia, empresas petrolíferas estrangeiras anunciaram em 2008 a disposição de investirem lá 3 bilhões de dólares. Entre as três maiores investidoras está a Repsol espanhola com 1 bilhão de euros, a Petrobrás e a PDVSA, Foi anunciado em 2008 um Plano Nacional de Eficiência Energética na Bolívia. O objetivo é estimular o uso correto da eletricidade para viver com dignidade. O financiamento é da Venezuela através do Tratado de Comércio dos Povos – Alternativa Bolivariana das Américas.

A reação em cadeia à nacionalização do gás e do petróleo na Bolívia foi contrabalançada pela prudência diplomática nos pronunciamentos oficiais do governo Lula, resistindo a pressões expressas em declarações extremistas na imprensa brasileira. Seguiram-se as declarações duras do presidente Morales à imprensa internacional, que provocaram reação enérgica da Petrobrás e do Itamarati resultando o recuo oficial do governo boliviano, de modo a permitir uma negociação para salvarmos os dedos perdendo os anéis.

Havia dois problemas: o da Petrobras como empresa de controle estatal e os interesses brasileiros em garantir o abastecimento de gás natural a preços justos. A aquisição destes ativos teve sua origem na privatização do setor energético na América do Sul. No gás natural a situação é outra. Os investimentos feitos pela Petrobras significaram aumento real da produção física e econômica dos campos de gás bolivianos, construiu o gasoduto viabilizando sua exportação para o Brasil. A questão era diretamente de interesse brasileiro, para garantir o suprimento de gás natural a preço justo.

Para a Bolívia, a exportação de seu gás para o Brasil é essencial, pois ¾ da sua produção vem para o Brasil, 15% vai para a Argentina e 10% apenas são para o seu mercado interno. Interromper a exportação seria uma perda enorme, da ordem de 18% do PIB boliviano. O nó a desatar era o preço garantido por contrato no qual eram previstos reajustes, que a Bolívia queria mudar. Aí se concentraram as negociações, pois o problema do preço do gás natural no mundo todo tende a ser puxado pela alta do preço do petróleo, e o resultado foi positivo.

Em conclusão, o gás da Bolívia é essencial para o Brasil no curto prazo, até ser aumentada a produção nacional, e favorece a integração sul-americana.

Passando ao segundo desafio, o presidente Lugo, logo depois de eleito no Paraguai, pediu a revisão do acordo de Itaipu. A usina binacional tem dívida de US$ 19 bilhões com a Eletrobrás e com o Tesouro brasileiro, pois foi o Brasil que construiu a usina e obteve seu financiamento. Esta dívida é amortizada pela tarifa paga pelos consumidores, que na sua maciça maioria são brasileiros.

Metade da energia gerada por Itaipu pertence ao Brasil e metade ao Paraguai, que consome cerca de 5% dela. Pelo acordo, a Eletrobrás compra o restante pagando um valor que por muitos anos era alto. Uma quota compulsória da energia de Itaipu teve de ser estabelecida para empresas elétricas brasileiras. Hoje não é mais cara, comparativamente, pois a energia elétrica gerada no Brasil encareceu desde as privatizações. O que se paga pela energia de Itaipu (US$ 42/MWh) é da ordem de grandeza do preço previsto da geração pela hidrelétrica de Santo Antonio a ser construída no rio Madeira (R$ 78/MWh).

Deve-se ter em conta na negociação que, desde a primeira eleição de Lula, algumas concessões foram feitas beneficiando o Paraguai. Na transição, em dezembro de 2002, foi reduzida a quantidade de energia de Itaipu contratada pela ANDE, estatal elétrica paraguaia, favorecendo o Paraguai em cerca de US$ 80 milhões anuais que deixam de ser pagos pela ANDE a Itaipu. Ademais a cessão de energia subiu dando mais US$ 25 milhões anuais para o Paraguai. Finalmente, foi retirado o fator de ajuste da dívida pela inflação americana.

O que não foi admitido pelo Brasil na negociação é que a parte da energia de Itaipu pertencente ao Paraguai fosse colocada no mercado para a Argentina e o Chile, perdendo o Brasil o direito de dispor dela através da Eletrobrás. Itaipu supre cerca de 19% da energia elétrica do país. O Itamarati procurou chegar a bom termo na negociação, como fez no caso do gás natural boliviano.

O resultado a que se chegou no encontro dos dois presidentes, Lugo e Lula, em 25 de julho de 2009, foi de um aumento do pagamento pelo Brasil da chamada energia cedida de Itaipu, o que não deve ser confundido com o total da energia gerada pertencente ao Paraguai, não utilizada naquele país e transferida à Eletrobrás pela ANDE pelo Acordo. O mais importante, entretanto, foi a decisão de que o Paraguai poderá dispor progressivamente de parcelas crescentes desse total hoje vendido pela ANDE à Eletrobrás para serem vendidas pela ANDE no mercado livre de grandes consumidores no Brasil.

Embora esta solução tenha o mérito de por fim ao impasse favorecendo o Paraguai, o direcionamento desta energia ao mercado livre não será uma boa solução

nem para a Eletrobrás nem para o consumidor brasileiro atendido pela rede pública, sejam consumidores residenciais sejam empresas e instituições.

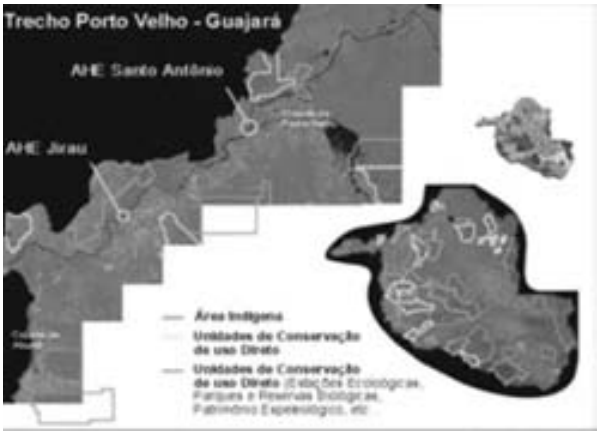
7 – Integração Energética do Brasil na América do Sul: Presente e Futuro

Os dois principais projetos efetivados de integração energética do Brasil com países da América do Sul são a usina binacional de Itaipu com o Paraguai, a maior do mundo em geração elétrica, cuja ampliação de cerca de 12 GW para 14 GW foi concluída em 2008, e a importação de 30 milhões de m3 por dia de gás natural da Bolívia. Ambos foram objetos de crises, já resolvida com a Bolívia e esperada com o Paraguai após a posse do presidente Lugo, eleito. Estas crises serão tratadas na Seção seguinte.

Existe uma conexão elétrica no Sul com a Argentina, referida na Seção anterior, e outra, fraca, no Norte com a Venezuela, que se projeta ampliar muito significativamente, como se verá adiante. Ademais há uma conexão pequena com o Uruguai.

O projeto das hidroelétricas de Santo Antonio e Jirau, já licitadas e em fase de início de construção no rio Madeira, próximas à fronteira com a Bolívia abre novas possibilidades de integração elétrica. O projeto original, discutido entre Furnas e Eletrobrás em 2003, previa pelo menos uma terceira usina na Bolívia, além de eclusas para dar acesso da Bolívia, via navegação fluvial, ao Oceano Atlântico. A figura 7 mostra o projeto do rio Madeira.

Figura 7 - Projeto do Rio Madeira junto à Fronteira do Brasil com a Bolívia



Fonte: Eletrobrás, 2004

Dada a variação da vazão sem reservatório de regulação, para se firmar a energia dessas usinas podem ser usadas os reservatórios das hidrelétricas do sistema interligado acumulando água quando a vazão for alta, de modo a compensar a energia nos meses de baixa vazão. A inundação da área será pequena. Serão usadas turbinas de bulbo, podendo haver problema de estabilidade elétrica, que pode ser resolvido.

Novos projetos estão em elaboração neste momento:

a) Com a Argentina a cooperação retomada em 2008 da Eletrobrás com a estatal Ebira para viabilidade da hidroelétrica de Garabi na fronteira entre os dois países. Foi também anunciado um acordo de cooperação no campo da energia nuclear, admitindo um reator binacional.

b) Com o Peru estudos para construção de hidroelétricas com a perspectiva de exportação de energia para o Brasil. Houve já uma visita ao Peru do ministro Lobão de Minas e Energia, acertando que uma missão da Eletrobrás irá em breve àquele país para início dos estudos.

c) Com o Uruguai se projeta a construção de linha de 500 kV com capacidade de 500 MW. Há ainda a possibilidade de uma termoelétrica a carvão para suprir energia para o Uruguai.

d) Com a Venezuela, há a parceria com a Petrobrás para a refinaria em Pernambuco, com capacidade de processar petróleo pesado brasileiro e a possibilidade considerada de exportar para o Brasil gás natural, inicialmente gás natural liquefeito (GNL) por navios e, no longo prazo, foi considerada a construção de um longo gasoduto cujo investimento é muito alto.

Ainda com a Venezuela a Eletrobrás tem estudado a ampliação da ligação elétrica com o Norte do Brasil, estendendo-a a todo o sistema interligado brasileiro para aproveitar a complementaridade entre o regime de vazões das bacias hidrográficas dos dois países (figura 8). Isto permite uma transferência de energia elétrica em um sentido em parte do ano e em sentido inverso em outra parte do ano.

Figura 8

Fonte: Eletrobrás, 2008

A ideia é fazer uma interligação entre Carriri, próximo a Manaus, e Macágua na Venezuela, com 580 km de extensão no território venezuelano e 1000 km no Brasil. Esta ligação complementará a linha Tucurui – Manaus, cuja construção está por ser iniciada.

8 – Comentários sobre Biocombustíveis e o Álcool no Brasil

O Quadro 4 dá o consumo de biomassa sólida (lenha, carvão vegetal e resíduos agrícolas) e de biocombustíveis líquidos na América do Sul.

Quadro 4 - Consumo de Biomassa

Países	Biomassa Sólida Mil TJ	Biocombustíveis. Líquidos Mil TJ
Argentina	94,4	
Bolívia	31,0	
Brasil	2021,5	13,5
Chile	192,0	
Colômbia	172,0	
Equador	221,2	
Paraguai	90,6	
Peru	95,0	
Uruguai	186,3	
Venezuela	22,6	0,03

Fonte: IEA, 2006

O Brasil tem o maior uso de biomassa sólida – a lenha e o carvão vegetal, muito usado na siderurgia – e, além disso, apresenta um importante uso de biocombustível líquido, em particular de álcool, além de um programa de biodiesel. A Venezuela utiliza o álcool combustível em pequena escala.

Há um debate internacional que imputa aos biocombustíveis a responsabilidade pela alta dos preços dos alimentos no mundo, que afeta as populações pobres. O governo brasileiro respondeu esta questão corretamente sobre o álcool de cana. É possível expandir sua produção no Brasil. A lavoura da cana no país ocupa 7 milhões de hectares (7 Mha), dos quais 3 Mha para açúcar e 4 Mha para álcool, enquanto só o soja, a maior parte para exportação, ocupa 23 Mha. Segundo o IBGE temos 152 Mha de área agricultável, da qual são utilizados 62 Mha e há 177 Mha de pastagens. Excluídos os 440 Mha de florestas nativas, se dispõem de 90 Mha para expandir a agricultura sem desmatamento. E isso sem considerar a conversão de pastagens degradadas. Apenas uma parte destas áreas é adequada à cana e é econômica e socialmente viável para biocombustíveis, como álcool e biodiesel. Este último, em grande parte vem da soja, que, ao contrário da cana, pressiona o desmatamento na Amazônia.

O álcool de milho nos EUA é subsidiado e, diferentemente do brasileiro, feito de cana, afeta o preço do milho e se reflete em outros alimentos. Na produção do álcool de milho queima-se óleo combustível, derivado do petróleo. Já o bagaço da cana é mais que suficiente para produzir calor para a destilação do álcool e gerar eletricidade para a usina, podendo ainda haver um excedente para a rede elétrica. Portanto, o álcool produzido no Brasil é

mais eficiente em termos energéticos e ambientais. A captura de CO2 do ar no crescimento da cana iguala aproximadamente a sua emissão na produção e consumo do álcool. Logo, é efetiva para evitar emissões de gases que contribuem no aquecimento global ao substituir a gasolina.

O mercado internacional crescerá se forem removidos os subsídios nos países ricos. Os EUA consomem um pouco mais de álcool automotivo que o Brasil, mas o percentual dele na gasolina baixo, pois seu consumo de gasolina é enorme, 10 milhões de barris/ dia ou cerca de 580 bilhões de litros (Bl) por ano. A expectativa é aumentar este percentual para 20%. Considerando 1,3 litros de álcool para cada litro de gasolina, daria algo como 140 Bl de álcool por ano, cerca de 6 vezes mais do que a atual produção brasileira, de 23 Bl/ ano. Há um horizonte de alguns anos para isso e o Brasil poderá exportar mais álcool, mas não é razoável suprir todo esse mercado, havendo um papel a ser desempenhado por outros países sul-americanos.

O tema dos biocombustíveis causou críticas sobre a competição com alimentos, mas a resposta do presidente Lula foi esclarecer que a agricultura energética da cana não interfere substancialmente na produção de alimentos no Brasil pelas razões já expostas.

Energia: estratégia e poder

Ildo Sauer[*] e Sônia Seger[**]

1. Energia e sociedade: produção e acumulação

A História da humanidade guarda profundos vínculos com o processo de apropriação social da energia. Os hominídeos, há cerca de dois milhões de anos, e seus sucessores da espécie *Homo sapiens sapiens*, há cerca de 200 mil anos, garantiram sua sobrevivência durante a maior parte desse tempo caçando e coletando aquilo que a fotossíntese da energia do sol, apropriada pela natureza, oferecia. Há cerca de doze mil anos, o homem aprendeu a controlar a fotossíntese, auxiliada pelo ciclo hidrológico, também movido pelo Sol, dando estrutura social, econômica, tecnológica e institucional à revolução agrícola. Foram selecionados plantas e animais que se alimentavam dessas plantas, para proporcionar alimentação, transporte e trabalho aos humanos. Surgiram as sociedades agrárias, que em poucos milênios se espalharam por todos os continentes. Mas eram sociedades limitadas. Utilizavam-se amplamente do trabalho escravo. Dependiam da natureza e do trabalho físico humano e de alguns animais para garantir a produção dos meios necessários à sua existência.

---

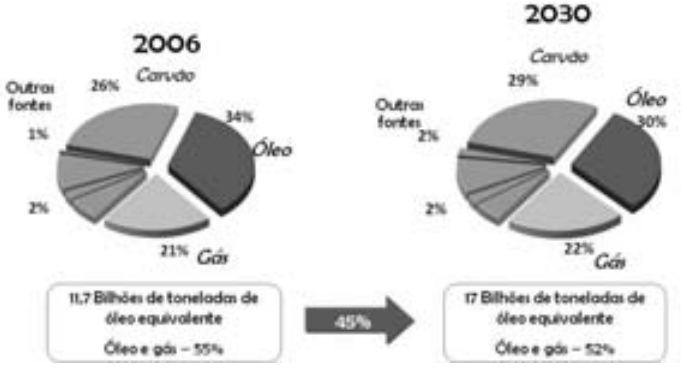
* Ildo Sauer é Ph.D. em Engenharia Nuclear, Professor Titular de Energia do Instituto de Eletrotécnica e Energia da USP, foi Diretor de Gás e Energia da Petrobras (2003-2007).
** Sônia Seger é Doutora em Energia pela USP, consultora e pesquisadora associada ao IEE-USP.

Uma nova e profunda transformação começou no final do século 17, com a Revolução Inglesa e consolidou-se por volta do final do século 18, com as revoluções Americana e Francesa. Sua base energética estava no aproveitamento do carvão, que aquecia a água e produzia vapor para acionar êmbolos e mover máquinas - teares, trens, navios. Essa nova base técnica foi essencial para o desenvolvimento do modo de produção capitalista, um novo regime, que se vale de trabalho obtido com mão-de-obra assalariada. O trabalhador, o camponês expulso do campo, não controla mais os meios de produção - estes pertencem ao patrão -, mas passa a ter uma produtividade muito maior. Porque ao valor novo que agrega às mercadorias com seu trabalho vivo, soma-se - num tempo agora muito mais curto, em função da velocidade das máquinas - o valor do trabalho morto, do desgaste dessas máquinas, equipamentos e edificações de propriedade do dono da fábrica. Finalmente, essa base técnica e o próprio sistema capitalista sofrem uma espécie de segunda revolução, no final do século 19, quando surgem as telecomunicações, o gerador, o motor e transmissão elétricos e, principalmente, o motor de combustão interna. Inicialmente movido a combustíveis vegetais, em seguida, a gasolina e óleo diesel, derivados do petróleo, o motor de combustão interna substituiu os cavalos nas carruagens e deu origem à indústria automobilística, trazendo como inovação a linha de produção fordista. Nessa fase, o capital se concentrou e formaram-se os cartéis associados ao sistema financeiro. Ocorreu uma intensificação extraordinária da produção de bens e mercadorias. E da sua circulação e consumo, numa escala e velocidade sem precedentes, graças ao petróleo. Os derivados do petróleo e a eletricidade, produzida a partir dos potenciais hidráulicos, do carvão e também do petróleo, tornaram-se a principal forma de energia do modo de vida urbano-industrial, que persiste até o presente.

O Brasil, ainda no século 19, começou a construir seu sistema energético, a partir da visão de modernidade de D. Pedro II. Eram iniciativas isoladas, privadas, baseadas em geração térmica a óleo ou carvão e hidreletricidade. A exploração do gás, obtido do carvão, para iluminação pública, também estava presente, pela empreitada do Barão de Mauá. Ao longo do século 20, em um cenário dinâmico de mudanças políticas e tecnológicas, o sistema hidrelétrico, interligado, foi sendo construído. Assim como o setor de combustíveis, onde predominava, no início, a dependência externa, mas já com interessantíssimas incursões na seara dos biocombustíveis, das quais emergiria, bem mais tarde, o bem-sucedido Proálcool. No cenário atual, de consumo predominante de fontes não-renováveis de energia, o Brasil apresenta uma matriz energética privilegiada, com cerca de 46% do consumo baseado

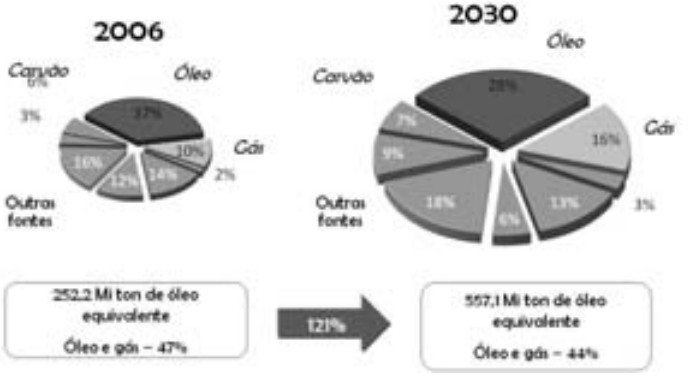
em energia renovável. Todavia, também aqui o consumo de fontes fósseis predomina e continuará predominando. A intensificação desse consumo superará muito a média mundial, a se cumprirem as previsões das agências planejadoras (figuras 1 e 2), mas sobre isto falaremos mais adiante.

Figura 1 – Matriz energética mundial 2006 – 2030.



Fonte: WEO 2008 - AIE - Agência Internacional de Energia – cenário de referência

Figura 2 – Matriz energética brasileira 2006 – 2030.



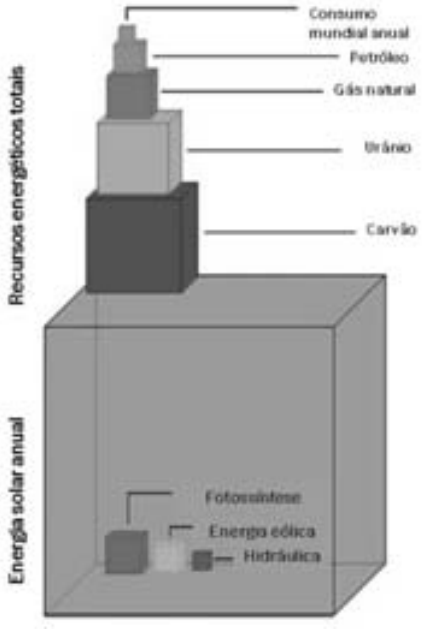
Fonte: EPE, 2009 (resultados preliminares); Matriz Energética 2030 – Cenário de Referência do PNE 2030

2. O Brasil e o papel do petróleo e dos biocombustíveis

O petróleo constitui a forma de energia mais flexível, a que mais facilita a produção e o consumo, sem depender de redes estruturadas e caras. Multiplica a produtividade do trabalho. E o excedente que resulta da sua introdução no processo social de produção e de circulação é muito maior do que o custo de produzi-lo. No início da indústria petroleira, a energia líquida disponível estava na razão de 1 para 100. Ou seja: gastava-se em esforço equivalente 1 barril de petróleo para obter 100 barris. Hoje, a razão está em 1 para 30: gasta-se em capital e trabalho humano o equivalente a um barril de petróleo para produzir apenas 30 barris. Mas, esse custo cada vez maior deve ser analisado comparativamente. A fonte alternativa ao petróleo mais competitiva hoje, o etanol brasileiro, tem uma razão de 1 para 8. E o biodiesel, o óleo diesel produzido a partir de vegetais, de 1 para 1. A conversão direta do sol em eletricidade, a fotovoltaica, tem uma relação semelhante. Além disso, hoje, o petróleo se produz ao custo de US$1-10/barril. O seu valor no mercado oscilou nos últimos anos entre US$60 e US$150/ barril. Um excedente de mais de US$50/barril. Surge daí a renda diferencial, disputada no campo econômico, político e ideológico pelas grandes empresas e Estados. O sistema econômico mundial consome cerca de 30 bilhões de barris/ano, permitindo a apropriação de um excedente da ordem de dois trilhões de dólares anuais.

Entretanto, não se pode vincular esse problema a uma fonte natural. Ele está na sociedade, na forma de organizar a produção. A demanda total de petróleo não é determinada a partir de um país, mas da forma como se dá hoje a produção e como se dá a sua circulação, junto com a circulação de pessoas, em escala global. O petróleo continua exercendo um papel essencial para que esta forma de produzir permaneça. Estamos falando do mundo real, das sociedades urbanizadas atuais, com indústrias automobilísticas enormes nos países ricos e crescentes em países em desenvolvimento importantíssimos, como a China, por exemplo.

Figura 3 – Magnitude dos recursos mundiais de energia.



Fonte: WEC, 2006

De onde vem essa característica especial do petróleo? Hoje, no mundo, o recurso energético mais disponível em estoque é o carvão. O urânio também existe em grande quantidade. Em termos de fluxo, a quantidade de energia que chega à Terra vinda do Sol e que volta para o espaço após algumas transformações é imensa. Cada uma das três formas que a energia solar assume na sua ação sobre a Terra - a energia hidráulica, a eólica e a da fotossíntese - tem, por ano, um valor maior que todo o estoque de petróleo acumulado (fig. 3). No entanto, em função do papel que o petróleo assumiu no sistema urbano-industrial que emergiu da Segunda Revolução Industrial, nenhum recurso energético natural contribui mais que ele para fazer a roda do consumo girar. O consumo, por sua vez, move a roda da produção. E esta faz a máquina de geração de excedente funcionar cada vez mais rápido. Podem-se imaginar mudanças nesse modelo urbano-industrial e a transição para outro, de menor uso de energia. Para que outras formas de energia desempenhem esse mesmo papel, no entanto, é preciso melhorar as condições técnicas de sua

apropriação, para que elas usem menos capital e trabalho vivo. Os economistas ecológicos falam da necessidade de mudança desse paradigma. É necessário e é possível. Mas levará tempo. E não há neste momento força política global capaz de assegurar e acelerar essa passagem.

Há duas razões concretas para a necessidade da transição energética para outras fontes. A primeira é a exaustão definitiva do petróleo e a segunda, o enfrentamento das mudanças climáticas. O primeiro problema terá que ser encarado em breve, pois os recursos convencionais de petróleo estão se exaurindo face à taxa atual de consumo, próxima dos 85 milhões de barris/dia. Isto significa que os dois trilhões de barris remanescentes de recursos convencionais conhecidos durarão apenas mais três ou quatro décadas, dado que o consumo e a produção seguem aumentando (figuras 4 e 5). A solução simultânea dos dois problemas exige investimento em ciência e tecnologia para amenizar os impactos que a substituição terá na estrutura de produção e de consumo. Não que seja desnecessária a mudança do modelo de desenvolvimento, das sociedades atuais para outras, que usem muito menos o transporte individual, por exemplo. Mas, para tal mudança não basta apenas vontade: é preciso desenvolver as forças produtivas, investir em novas tecnologias, para que elevem sua produtividade. E, ao mesmo tempo, trabalhar para que o modelo social seja alterado.

Figura 4 – Custos de produção do petróleo.

Fonte: Agência Internacional de Energia, 2005

Figura 5 – Cenários de demanda global de petróleo.

Fonte: IEA, 2008/EIA, 2009. Obs.: Declínio Natural: 6,0% a.a / Declínio Observado: 4,5% a.a (WEO 2008)

A relação entre uso do petróleo e emissões de gases de efeito estufa também é uma questão real, mas tem que ser entendida na sua totalidade. O ângulo principal dessa questão não é o natural, físico, mas o social. O sistema econômico hegemônico induz o consumo crescente para permitir o aumento da produção, da geração de excedentes e da acumulação e, ao mesmo tempo, resulta no recrudescimento das consequências. Essa estrutura produtiva permite a sobrevivência dos 6,7 bilhões de habitantes do planeta, cerca de 190 milhões no Brasil, porém, de maneira desigual. Persiste uma assimetria entre países e dentro das sociedades: concentração do acesso aos bens e serviços em favor de elites. O trilema que emerge é: como produzir mais e distribuir melhor a produção, usando fontes de energia menos impactantes, que reduzem a produtividade do sistema econômico e o acúmulo de excedentes. A solução passa pela alteração do padrão de consumo, pela necessidade do aumento da produtividade do trabalho e do capital que implicará no aumento e melhor distribuição da produção, pelo uso de recursos energéticos potencialmente geradores de excedentes econômicos, tal como o petróleo, e também pelos investimentos em tecnologia e ciência, requeridos para avançar o processo de produção com fontes de energia menos deletérias.

Mas o petróleo terá ainda um enorme valor enquanto persistirem as características básicas do modelo de desenvolvimento urbano-industrial vigente e um papel central na viabilização da mudança desse paradigma e da própria transição energética.

O petróleo manterá seu elevado valor ainda por três ou quatro décadas, no mínimo. Quem controlar a apropriação de qualquer elo importante da cadeia desse recurso natural controlará parte do poder. Onde está esse petróleo remanescente? Em três fronteiras: na Ásia Central, na África, em países como Nigéria e Sudão e, agora, no pré-sal brasileiro. Isso dá uma idéia do que está em jogo. A importância política da intervenção estatal como forma de apropriar parte da renda extra criada pelo petróleo é relativamente recente. Claro, a intervenção estatal na economia é mais antiga. Ela é ampla com a revolução socialista de 1917. Mas, especificamente, no caso do petróleo, ela surge em 1938, no México, com a criação da estatal Pemex. A criação da OPEP em 1960 é outro passo na compreensão política do problema da apropriação da renda petroleira. E com os choques de preços dos anos 1973-1979 esse papel especial do petróleo se torna ainda mais evidente. O que está em disputa, não só aqui, mas em todos os cantos do mundo hoje é isso. O Congresso Nacional vai ter a responsabilidade extraordinária de decidir sobre quem ganhará com as rendas a serem propiciadas pelos recursos do pré-sal, uma das últimas grandes fronteiras mundiais do petróleo.

2.1. Auto-suficiência, pré-sal e um novo papel estratégico para a Petrobras

A percepção do papel da apropriação social da energia, especialmente do petróleo e da indústria elétrica, nos processos de transformação social induzidos pela industrialização e urbanização esteve no cerne da luta dos brasileiros, nas décadas de 1940 e 1950, que conduziram ao monopólio estatal do petróleo e à criação da Petrobras, da Eletrobrás, da Telebrás, do BNDE e da CSN como instrumentos indispensáveis para a possibilidade material de transformação da sociedade agrário-mercantil em outra. Nos anos 40/50, percebendo a importância que passaria a ter o domínio da energia para o processo de modernização produtiva, nasceu a campanha "O petróleo é nosso". Na esteira desse movimento criou-se a Petrobras, com o desafio de encontrar petróleo e abastecer o mercado interno. A missão da Petrobras

em sua primeira fase, nos anos 50-70, foi garantir que todas as regiões do País tivessem acesso aos derivados do petróleo, um fator essencial à modernização das condições de vida. A produção nacional não atingia 1,6% do nosso consumo. Tomou-se a decisão de ampliar o setor de refino, com o objetivo de reduzir os dispêndios com importação dos derivados. A Petrobras cumpriu essa tarefa, principalmente com petróleo importado. A companhia intensificou a exploração e trabalhou na formação e especialização de seu corpo técnico. No esforço de garantir o suprimento, a empresa passou a desenvolver atividades fora do Brasil e descobriu, no período, o maior campo petrolífero do Iraque, chamado de Majnoon (o Maluco) dada a sua enormidade, que foi, todavia, nacionalizado.

Com o primeiro choque do petróleo em 1973 e o segundo, em 1979, criou-se uma nova situação, na qual a economia mundial entrou em crise. O paradigma keynesiano de intervenção estatal definida, forte, entrou em crise também, pois as taxas de acumulação do capital se reduziram drasticamente. Países como o Brasil, que tinham embarcado em um projeto de desenvolvimento acelerado, aprovisionado com financiamento externo, viram-se duplamente ameaçados: pela conta petróleo, extremamente alta, e pela inflação internacional combinada com as altas taxas de juro decorrentes da crise americana dos anos 1980. Essas condições levaram o Brasil a um novo limiar de profunda crise e a Petrobras recebe uma nova missão. A estratégia teve de mudar: a meta passou a ser atingir a auto-suficiência. Não encontrando petróleo em terra, a Petrobras, para assegurar sua missão de redução da dependência energética, migra para o mar. Em 1968, haviam sido iniciadas as atividades de prospecção offshore, no recém-descoberto campo de Guaricema, Sergipe. Em 1974, encontrou-se a bacia que é, até o momento, a maior produtora do Brasil, Campos. A área inicial foi Garoupa, seguida pelos campos gigantes de Marlim, Albacora, Barracuda e Roncador. Nesta fase foi desenvolvida a tecnologia de exploração em águas profundas e ultraprofundas. Progressivamente, da exploração em lâminas de água de poucas dezenas de metros, passa-se para centenas e, mais adiante, para mil, 2 mil e hoje, profundidades próximas a 3 mil metros. E assim o Brasil alcança a auto-suficiência em 2006. A auto-suficiência permitiu a estabilidade macroeconômica do País, mesmo recentemente, quando o preço do barril de petróleo superou os 100 dólares.

O acerto da estratégia da Petrobras tem consistido em investir fortemente em produção e exploração no Brasil e no exterior por haver uma tendência

de valorização definitiva do petróleo nesse cenário de pré-exaustão, apesar das restrições colocadas pela mudança climática. O gás natural já é uma possibilidade adicional de gerar valor, pois cada 150 metros cúbicos de gás permitem a substituição de 1 barril de petróleo, além de permitir uma relativa progressiva descarbonização. Mas o esforço no segmento dos biocombustíveis e outras fontes renováveis como a eólica e fotovoltaica constituem a base para criar, desde já, uma alternativa à exaustão final do petróleo e uma resposta definitiva para a descarbonização da matriz energética. A estratégia é fruto de um trabalho histórico. Seu grande patrimônio não é o petróleo encontrado, mas a capacidade de encontrar petróleo, desenvolver petróleo, desenvolver gás natural, desenvolver soluções para a inevitável nova transição energética, da era pós-petróleo, incluindo os biocombustíveis e outras fontes renováveis. O valor da Petrobras está principalmente em sua corporação de 75 mil pessoas, no esforço histórico do povo brasileiro que acreditou nela, que lhe deu apoio quando foi ameaçada de privatização, em pleno auge do neoliberalismo dos anos 90.

A capacitação na área de exploração, desenvolvimento, produção, gestão, associada à interação com grandes organizações mundiais de ponta, permitiram à Petrobras testar um novo modelo geológico, desenvolvido ao longo de décadas, que previa a possibilidade da existência de um segundo andar de petróleo, sob a camada de sal abaixo do primeiro, que permitira essa auto-suficiência. A primeira descoberta de petróleo no pré-sal foi no bloco de Parati, em 2005. O primeiro poço com resultados espetaculares, no entanto, foi o 1-RJS-628A de Tupi. A perfuração do poço pioneiro começou em setembro de 2005. Quando se chegou à camada do pós-sal, em outubro, não se achou petróleo. Aquela era a oportunidade para testar o novo modelo geológico que vinha sendo construído há muitos anos e que mostrava a possibilidade de haver muito petróleo mais abaixo, no pré-sal. Decidiu-se aprofundar a perfuração: no início de maio de 2006 foi feita a reentrada no poço. No começo de julho veio a grande descoberta. Mas era apenas um poço. Fez-se, então, a partir de maio de 2007, o poço 3-RJS-646, de extensão, com o qual se procura medir a amplitude da jazida. E no começo de agosto, quando se descobre óleo, se confirma o enorme potencial da jazida, avaliada depois entre 4 bilhões a 8 bilhões de barris de óleo leve, equivalente a um ou mesmo dois terços de todas as reservas brasileiras. A ANP foi avisada, como é obrigatório, por lei. O governo foi avisado. O presidente da Petrobras e o diretor de Exploração e Produção estiveram no

Palácio do Planalto por longas horas avisando o presidente do significado da descoberta. Hoje, os geólogos da Petrobras ainda não têm a dimensão exata das reservas de petróleo do pré-sal. Trata-se de uma reserva gigante, não há dúvida. Mas ainda não se conhece a extensão da formação do sal e do petróleo subjacente a essa formação, que tem mais de 100 milhões de anos. Pode ser que a área com potencial se estenda além do Espírito Santo, que chegue a Sergipe por exemplo.

A pressa das petroleiras internacionais em se apossar do direito a grandes reservas de petróleo é visível. E fácil de compreender: suas reservas são uma fração mínima do que eram nos anos 1960, quando, de certo modo, mandavam no mundo. Mas essa pressa não é o que interessa ao País. A primeira decisão sobre os campos gigantes de petróleo do pré-sal deveria ser a contratação da Petrobras, que os descobriu, para avaliar toda a sua extensão, para concluir o processo exploratório, isto é, conhecer as acumulações, seus limites, desenvolver um plano de avaliação e desenvolvimento da produção. Assim, saber-se-á com certeza se há 80, 100, 200 ou mais bilhões de barris. Não se pode definir um plano de exploração para o petróleo do pré-sal sem conhecer direito essa reserva. A quantificação e caracterização dos recursos e reservas do pré-sal são essenciais para definir a sua utilização estrategicamente. Só assim haverá como planejar a produção. Não se pode esquecer que a própria OPEP não produz sem plano. Ela articula o equilíbrio de oferta e demanda e tem como preço-alvo estratégico o petróleo entre US$60 e US$80/barril. As formas básicas de operar a indústria do petróleo - monopólio público operado por empresa estatal, contratação para prestação de serviços, produção compartilhada e concessão de áreas - já foram bastante expostas. Não se destacou, no entanto, o seguinte: o monopólio público exercido por operadora estatal é a forma mais simples e mais amplamente utilizada, que passou a ser adotada na medida em que os países mais pobres foram se dando conta do enorme excedente gerado pelo petróleo e da necessidade de controlá-lo. É o regime em vigor na Arábia Saudita e em todos os outros países com grandes reservas, como o Irã, a Venezuela. Quando necessário, subcontratam a prestação de serviços e, raramente, a produção compartilhada. Os outros dois regimes - partilha e concessões - eram hegemônicos em outra época, nos anos 1960, quando as grandes multinacionais do petróleo, as chamadas Sete Irmãs - Shell, Esso, British Petroleum e outras - detinham perto de 90% das reservas mundiais, em comparação com menos de 10% que detêm hoje (Credit Suisse, 2008).

Hoje, as Sete Irmãs do petróleo são companhias nacionais: 1) Saudi Aramco; 2) Gazprom, russa; 3) CNPC, chinesa; 4) NIOC, iraniana; 5) PDVSA, venezuelana; 6) Petrobras, brasileira; e 7) Petronas, da Malásia, como relatou o Financial Times na reportagem "The New Seven Sisters", de 11 de março de 2007.

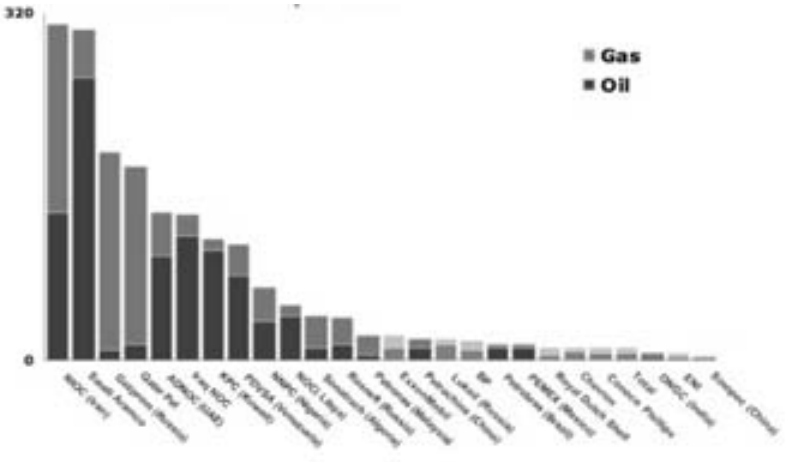
Petróleo é, cada vez mais, um recurso geopolítico (figura 6). As grandes reservas mundiais estão sob o controle dos Estados nacionais e de suas empresas estatais (figura 7). A produção mundial de petróleo hoje está em cerca de 85 milhões de barris/dia, dos quais a Arábia Saudita produz cerca de 10 milhões de barris/dia e os EUA consomem cerca de 22 milhões de barris/dia. Suponhamos que o Brasil tenha 100 bilhões de barris no pré-sal, que é mais ou menos o que se está avaliando, na opinião de diversos analistas. Se decidir explorar essa reserva em 30 anos, o Brasil colocará no mercado cerca de 10 milhões de barris por dia, mais ou menos como a Arábia Saudita faz hoje. Mas a Arábia Saudita não foi ao mercado sozinha, nem deixou o mercado decidir por ela. Ajudou a formar a OPEP. Por quê? Porque a entrada de um grande ator no mercado mundial de petróleo tem conseqüências sobre os preços. Quanto custa o petróleo hoje? Falava-se, antes dessa crise, que os biocombustíveis teriam espaço, mas a ameaça era uma crise internacional que jogaria os preços do petróleo para baixo. A crise veio, mas o preço já está de novo entre US$60 e US$80/barril. Isso confirma a tese de que o petróleo continua sendo de grande valor. E reforça também a hipótese de que a sua retirada do subsolo e conversão em moeda, qualquer que seja ela - dólares ou yuans - pode não ser inteligente. Hoje, por exemplo, se o dinheiro obtido com a exploração desse petróleo ficasse aplicado como as reservas brasileiras em moeda estrangeira, seria mau negócio. O dólar é comprado com títulos da dívida pública para não provocar inflação interna, com a taxa Selic, a 8,5% ao ano. E fica aplicado lá fora em títulos do Tesouro dos EUA que estão pagando menos de 4% ao ano. Os dólares também poderiam ter outras aplicações. O fundo soberano que se pretende constituir, com um dos projetos de lei encaminhados pelo governo ao Congresso poderia, por exemplo, comprar grande parte das ações da Petrobras que estão hoje sob controle estrangeiro. Mas também esse não é um bom negócio agora, quando se está mudando o marco regulatório do petróleo no País: depois da mudança, provavelmente, o preço das ações estará menor. A valorização depende da evolução da capacidade de produção, taxa de novas descobertas e capacidade de converter esses fatores em lucros futuros. Mas depende, fundamentalmente,

de quão obediente a Petrobras é às regras do mercado financeiro, de quanto o governo brasileiro vai permanecer fiel à ortodoxia financeira. Teremos capacidade de compreender essas coisas, de construir um caminho próprio? O capital financeiro está aí, em busca de aplicações rentáveis. Quer que o governo se comporte dentro de suas regras.

Figura 6 – Importações e exportações líquidas de petróleo dos principais atores mundiais.

Fonte: Azevedo, 2009

Figura 7 – Companhias nacionais de petróleo controlam 94% das reservas mundiais (bilhões de barris).



Fonte: Credit Suisse, 2008 *apud* Robertson, 2008

Para fugir dessa sina o País tem de ter um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social, um plano. Que plano é esse?

A proposta básica é eliminar a especulação inútil, medir a reserva de petróleo no pré-sal e explorá-la de acordo com um plano nacional de desenvolvimento: a) concluir o processo exploratório, mediante contrato com a Petrobras, para dimensionamento e avaliação das reservas; b) restaurar o controle público, nacional, sobre o petróleo e seu ritmo de produção; c) reforçar o papel da Petrobras como instrumento de ação estratégica na exploração, produção, processamento e comercialização do petróleo; d) estabelecer um projeto de desenvolvimento econômico e social: educação, saúde, urbanização, habitação, saneamento, mobilidade, inclusão digital, portos, hidrovias, ferrovias, trens urbanos, ciência e tecnologia, reforma agrária e recursos para promover a transição energética sustentável; e) planejar a produção do petróleo no ritmo necessário à capitalização para financiar tal projeto. Não faltarão recursos financeiros nem tecnológicos, pois o controle das reservas de petróleo garante o financiamento necessário para sua produção pela Petrobras, detentora da maior capacitação na área do pré-sal e com acesso garantido a todas as tecnologias de ponta disponíveis no mundo.

2.2. Biocombustíveis, pioneirismo e futuro

O Brasil tem empregado biocombustíveis praticamente desde que os automóveis chegaram ao país. Com inspiração nas experiências européias e mesmo dos EUA, as primeiras tentativas nacionais ocorreram na década de 1920, nos engenhos açucareiros do nordeste. Com a política desenvolvimentista de Vargas e o advento das Guerras Mundiais, a mistura do etanol anidro à gasolina tornou-se obrigatória em 1931 e assim permanece, até hoje. Os choques do petróleo e a necessidade de substituição dos derivados representaram uma nova oportunidade para o desenvolvimento tecnológico, com a introdução dos motores movidos exclusivamente a álcool e o emprego do etanol hidratado. Surgia o Proálcool. Na década de 1990, a escassez do combustível devida ao aquecimento do mercado internacional de açúcar provocou uma crise de confiança por parte dos consumidores e levou o Proálcool ao descrédito. Mas a partir de 2003, com o lançamento dos carros bicombustível e em um cenário global de preocupação com a mudança climática, o Brasil, com longa tradição e domínio da mistura de etanol à gasolina, reassumiu uma posição estratégica em relação ao uso de biocombustíveis para a mobilidade de pessoas e cargas.

Os números mostram que o bioetanol brasileiro, produzido a partir de cana de açúcar, certamente tem um papel a representar no que diz respeito à oferta de novas fontes energéticas (figuras 8 e 9). Entretanto, há limites impostos pela atual estrutura de produção e consumo, tanto de combustíveis, quanto de alimentos (figuras 10 e 11). Não se trata apenas de suprir aqueles que efetivamente podem pagar pelo abastecimento, mas sim, atender uma enorme demanda reprimida pelo que há de mais básico: comida. Ainda não é possível competir livremente com o petróleo, exceto satisfazendo um conjunto de condições que inclui alta produtividade/baixos custos de produção e preço competitivo com as commodities alimentícias. Nem sempre esse equilíbrio é atingido, ou pode ser mantido, sem sacrifício de escolhas mais prementes ou de maior equidade.

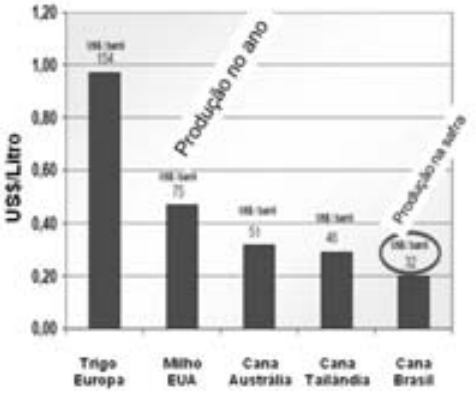
Também nesse caso é necessária a tomada de decisão firme, por parte do governo, no sentido de fazer dos biocombustíveis uma opção estratégica. A mera posição geográfica do país, no "cinturão da fotossíntese" não é suficiente para fazer dessa condição uma vantagem comparativa no mercado de combustíveis. A renda diferencial resulta de uma ação calculada e globalmente concatenada sobre o modo de produção, em que o país não pode, de forma ufanista, alicerçar suas expectativas futuras em uma característica territorial. O exemplo do etanol mostra que o sucesso só foi possível no Brasil devido a um conjunto de elementos de política pública – nem sempre executados de forma coordenada –, após cinco décadas de maturação:

- Organização e desenvolvimento das cadeias produtivas de matérias-primas, com financiamento para o uso da terra, pesquisa e desenvolvimento para aumento da produtividade, zoneamento agrícola e coordenação com produtores para escoamento da produção;
- Estabilização dessas cadeias, constantemente ameaçadas pela competição com outras fontes (petróleo) e usos (açúcar);
- Organização e desenvolvimento da etapa industrial de produção do combustível, com financiamento, inovação tecnológica e garantia de mercado para o produto;
- Ação coordenada com a indústria de combustíveis, para assegurar infraestrutura de estocagem, processamento (mistura), transporte e distribuição, controle de qualidade e acesso ao mercado atacadista e varejista;
- Política de preços que remunere os fatores de produção;

• Política de incentivos ao segmento consumidor para permitir a adaptação do parque de artefatos existentes, em desenvolvimento ou importados;

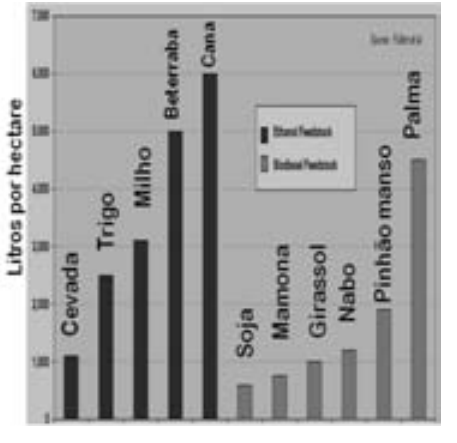
• Mecanismos de padronização internacional dos produtos.

Figura 8 – Custos comparados para a produção de etanol.



Fonte: Datagro, 2006 *apud* Horta Nogueira, 2007

Figura 9 – Produtividade de matérias-primas selecionadas.



Fonte: Fulton ET AL. *apud* Horta Nogueira, 2007

Figura 10 – Área necessária para substituir petróleo por etanol (em volume). Produtividade média 3000 l/ha

NECESSARY LAND AREA FOR TOTAL SUBSTITUTION (IN VOLUME) OF OIL CONSUMPTION

REGION	Consumption		Necessary Land Area for Biofuels (*)
	10^6 Barrels/Day	Billion Liters/Year	10^6 hectare
Total North America	24.874,6	1.443,6	481.200
Total S. & Cent. America	4.775,9	277,2	92.390
Total Europe & Eurasia	20.350	1.181,0	393.676
Total Middle East	5.739	333,0	111.012
Total Africa	2.763	160,3	53.445
Total Asia Pacific	23.957	1.390,4	463.456
TOTAL WORLD	82.459	4.785,5	1.595.179

REGION	Land Area for Agriculture	% of the agriculture land area necessary for biofuels	Total Land Area of the Region	% of the total land area necessary for biofuels
	10^6 hectare	%	10^6 hectare	%
Total North America	591.787	81%	2.016.412	24%
Total S. & Cent. America	614.147	15%	1.834.172	5%
Total Europe & Eurasia	813.973	48%	2.738.369	14%
Total Middle East	297.968	37%	351.390	28%
Total Africa	1.135.372	5%	2.786.664	2%
Total Asia Pacific	1.528.715	30%	2.909.449	16%
TOTAL WORLD	4.981.881	32%	12.676.457	13%

Source: Data for oil consumption - British Petroleum
Data for land areas - FAO
(*) Average biofuels production: 3 thousand liters per hectare

Fonte: BP e FAO *apud* Dornelles, 2007

Figura 11 – Potencial de substituição de gasolina se usada toda a produção mundial de matéria-prima. Consumo global = 1,1 bilhões de litros (2003)

Crop	Global acreage (million hectares)*	Average yield (tons/ hectare)*	Global production (million tonnes)	Conversion efficiency (litres/ tonne)**	Land intensity (litres/ hectare)	Max. ethanol (billion litres)	Gasoline equivalent (billion litres)	Supply as % of 2003 global gasoline use***
Wheat	215	2.8	602	340	952	205	137	12%
Rice	150	4.2	630	430	1806	271	182	16%
Corn	145	4.9	711	402	1968	285	191	17%
Sorghum	45	1.3	59	60	78	4	2	0%
Sugarcane	20	65	1300	70	4550	91	61	6%
Cassava	19	12	219	180	2070	39	26	2%
Sugarbeet	5.4	46	248	110	5060	27	18	2%
Wasted crops	-	-	74	660	-	49	33	3%
Crop residues	-	-	1500	290	-	442	296	27%
Total	**599**	-	-	-	-	**1413**	**947**	**86%**

* Data from FAO online statistical database
** Data from various sources
*** Global gasoline use in 2003 = 1,100 billion litres (Kim and Dale 2004)

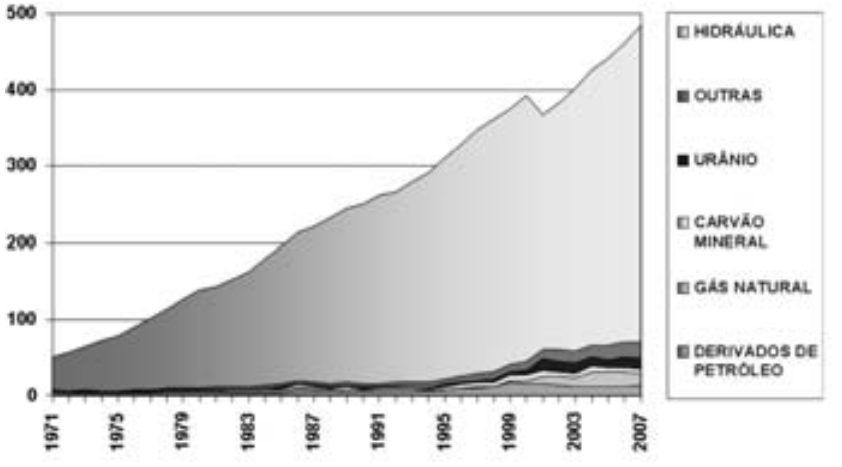
Table 6: Potential for ethanol production from major crops

Fonte: Rajagopal & Zilberman, 2007.

O biodiesel pode vir a ter um papel importante para o Brasil, como o etanol, apesar de não ter se consolidado mesmo nas tentativas anteriores aos choques do petróleo e durante o programa de substituição de derivados, na década de 1970. Todavia, é preciso manter uma visão realista dos limites concretos ao desenvolvimento deste potencial e iniciar, o mais cedo possível, uma gestão coordenada e estrategicamente definida, que ainda não se verificou. A Petrobras, que foi fundamental para que o Proálcool sobrevivesse à primeira fase de sua implantação, pode agora, como empresa integrada de energia, contribuir ainda mais para o desenvolvimento e consolidação dos óleos vegetais como alternativa aos combustíveis fósseis.

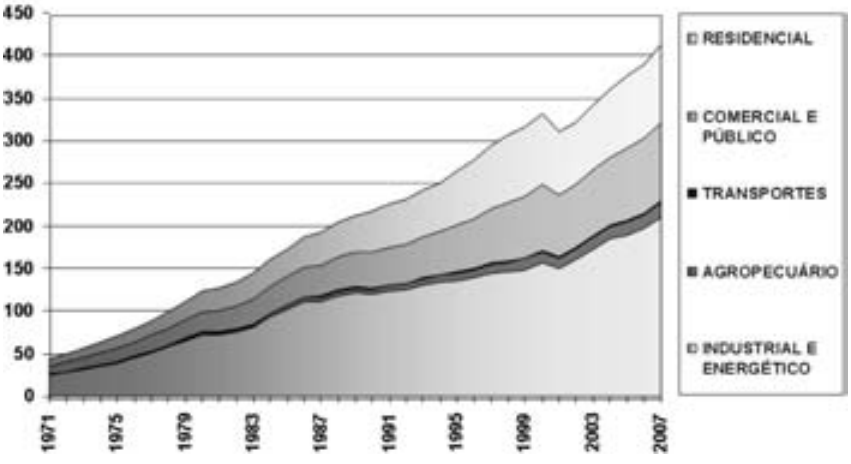
3. eletricidade, gás natural e possibilidades de integração regional.

Figura 12 – Oferta interna de eletricidade (TWh)



Fonte: EPE, 2008

Figura 13 – Consumo de eletricidade p/setor (TWh)



Fonte: EPE, 2008

A eletricidade, com sua estrutura de geração, transmissão, distribuição e uso final nos motores e lâmpadas libertou as indústrias e as cidades da sua vinculação ao local da fonte – hidráulica, carvão, derivados de petróleo e, mais tarde, urânio – e aumentou a flexibilidade e a escala de produção. A despeito de sua importância, a aplicação da eletricidade no Brasil, contudo, se dá primordialmente nos segmentos industrial, comercial e residencial (figuras 12 e 13), enquanto o consumo para a mobilidade de pessoas, bens e serviços, é abastecido essencialmente pelos combustíveis fósseis, dado o estágio atual de desenvolvimento tecnológico dos veículos. Tanto a indústria elétrica quanto a do gás natural apresentam os ganhos de escala, mas também, a rigidez características das indústrias de rede: simultaneidade da produção, transporte e consumo, altos custos fixos, necessidade de coordenação da implantação, operação e alocação de custos entre usuários. Assim, o gás natural, quando liquefeito (GNL) adquire características semelhantes às do petróleo, em termos de alcance da circulação em escala global; mas na forma gasosa sua circulação fica limitada às condições de custo ditadas pela escala e pela abrangência geográfica, à semelhança da eletricidade. A indústria de gás natural

brasileira ainda está em estágio de maturação, tendo seu início incipiente com a produção de gás do Nordeste, com pequenas redes locais, seguida de uma expansão decorrente dos recursos, principalmente de gás associado, da Bacia de Campos, e, finalmente, com a implantação do Gasoduto Brasil-Bolívia, cuja operação foi iniciada em 1999. A partir de 2003 iniciou-se a consolidação da indústria brasileira, com os projetos, atualmente em fase de conclusão, das redes de gasodutos permitindo a interligação desde Pecém-CE até Porto Alegre-RS e, via Bolívia, com as redes mais robustas da Argentina, e através destas, com o Chile. Ainda que tênue neste estágio, já existe um embrião de uma rede sul-americana de gás natural, que, a exemplo do aconteceu na Europa, interligada à Rússia e Norte da África, poderá alavancar a integração das várias bacias produtoras brasileiras, especialmente as auspiciosas do pré-sal, com as demais, da Bolívia e Argentina, num primeiro momento e até com a Venezuela, Peru e Colômbia, no futuro. A própria conclusão do gasoduto Urucu-Manaus, ainda este ano, permitirá um suprimento mais econômico e ambientalmente menos impactante à Manaus, além de sinalizar uma possível futura interligação com os recursos da Venezuela e das demais regiões do País e, por extensão, da América do Sul. Uma ilustração auspiciosa de possibilidades: a partir de 2010, será possível injetar gás natural, obtido pela re-gaseificação de GNL trazido por navio ao terminal de Pecém-CE e, mediante adequada coordenação física e comercial, retirar volume equivalente para consumo final no Chile, ainda que hoje limitado (6 milhões m^3/dia), permite visualizar a progressiva integração de capacidade produção, transporte e consumo final de gás natural, tirando proveito dos possíveis ganhos de escala e diversidade de fontes e consumo entre as regiões. Os mecanismos de coordenação da operação física e de coordenação comercial ainda precisarão ser desenvolvidos, caso se opte por este caminho de integração energética, semelhante ao trilhado pela Europa e pela América do Norte.

Porém, antes da integração das redes de gás natural, na América do Sul, é provável a integração física e comercial dos sistemas elétricos, especialmente os do MERCOSUL. Hoje embora já existam interligações físicas, sua operação integrada, em termos de coordenação operativa, econômica e comercial, ainda é precária e em geral exceção, a que se recorre para debelar crises locais de suprimento. Em 2007, para garantir à Argentina o suprimento de 2.000 MW

de eletricidade e cerca 5 milhões m^3/dia de gás natural, foi montada uma operação emergencial exigindo o envolvimento dos dois Presidentes, de vários ministérios, órgãos e empresas do Brasil e Argentina e a coordenação com a Bolívia. Na ocasião, para ilustrar a ausência da perspectiva integracionista regional da estrutura física, cerca de 5.000 MW eram gerados em 50 ciclos em Itaipu, convertidos à corrente contínua, transmitidos pelo bipolo à Ibiúna-SP onde eram convertidos a 60 ciclos. Em paralelo, geração elétrica do Sudeste em 60 ciclos era transmitida a conversora de Garabi-RS, onde era convertida a 50 ciclos para entrega à transmissão argentina. Em torno de Itaipu e das conversoras de freqüência de Garabi-RS, e Rivera, com Uruguai, com algumas complementações, será possível ampliar rapidamente as capacidades físicas de integração. Afora os conhecidos projetos de usinas hidrelétricas com as de Garabi e Roncador, no Rio Uruguai, e Corpus e conclusão de Yaciretá, no Rio Paraná, todos com prazos superiores a cinco anos para materialização, o carvão do Sul do país constitui a maior reserva energética brasileira disponível (figura 14). Em termos de posicionamento geográfico e proximidade com o centro geo-elétrico do MERCOSUL, o carvão, não obstante a maior emissão de gases de efeito estufa, apresenta-se hoje como a possibilidade mais competitiva economicamente com as outras fontes, para agregar capacidade de geração elétrica, em prazos curtos, cerca de três anos, visando equilibrar a oferta com a demanda no MERCOSUL, especialmente Argentina e Uruguai, e também no Chile.

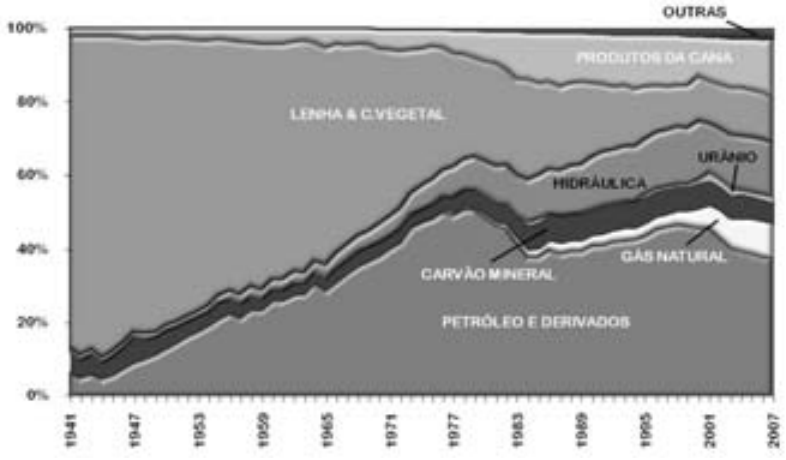
Figura 14 – Principais fontes para geração elétrica no Brasil.

Fonte: Hubner, 2009/Única, 2008

No entanto a viabilização destas possibilidades de integração energética exige, previamente, a superação das questões fundamentais: a política e a institucional, para permitir a implantação de novos projetos e para garantir a coordenação da operação física, a definição dos critérios de despacho das usinas e, principalmente, a regulação econômica e financeira, incluindo os processos de liquidação dos pagamentos e sua garantia. Embora existam assimetrias entre os sistemas dos países do MERCOSUL e do Chile, os benefícios a serem obtidos com sua superação serão significativos em termos econômicos, estratégicos e ambientais. Esta possibilidade existe hoje concretamente em razão da construção, ao longo do último século, do Sistema Elétrico Interligado Nacional, objeto da seqüência deste texto.

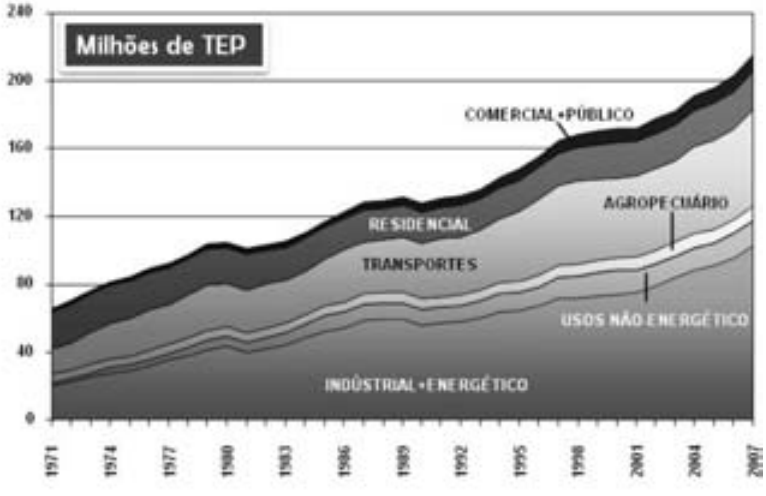
A condição da matriz energética brasileira deve-se, muito, à percepção, ainda nos anos 1950, de que o uso integrado dos potenciais hidráulicos disponíveis seria vantajoso ao país, fato que não fora menosprezado pelas várias assessorias internacionais que analisaram o assunto, entre elas, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Mas a estrutura da matriz brasileira se alterou muito, desde que o país começou a industrializar-se, após a Segunda Guerra Mundial, com a substituição de importações (figura 15). Com cerca de 90% da energia proveniente de lenha, que é renovável, o país migrou seu consumo progressivamente para o petróleo e derivados, hoje dominantes. O carro-chefe desse consumo é o setor industrial (figura 16), no qual, entretanto, existe a maior diversificação de fontes, incluindo o uso de bagaço de cana, lenha, carvão vegetal e eletricidade. É seguido pelo setor de transportes, onde predominam o óleo diesel e a gasolina, o que facilmente se explica pelo modelo rodoviarista adotado no Brasil, inclusive como indutor de crescimento econômico, a partir de JK. O setor agropecuário, consumidor de lenha por excelência, na década de 1970 (90%), hoje está "dieselizado" (@ 55%), pelo estímulo à expansão do agronegócio (EPE, 2008).

Figura 15 – Oferta interna de energia – 1941 - 2007



Fonte: EPE, 2008

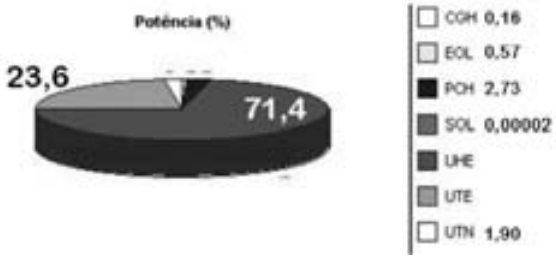
Figura 16 – Consumo de energia por setor – 1971 - 2007



Fonte: EPE, 2008

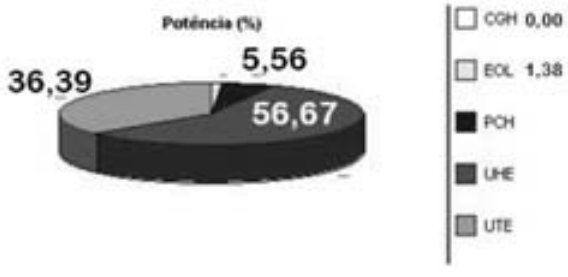
A energia elétrica é, ainda, majoritariamente produzida a partir de base hidráulica. Nos últimos anos, com o argumento da necessidade de segurança de abastecimento e redução de dependência, partiu-se para a busca de diversificação de fontes na expansão da geração. Essa busca, porém, tem resultado no emprego de recursos não-renováveis e não-sustentáveis, basicamente combustíveis fósseis e urânio, pois as outras renováveis, como eólica e solar fotovoltaica, não exercem virtualmente nenhum impacto sobre a oferta de energia. O resultado dessa estratégia de expansão – ou da perda de controle sobre a gestão do modelo do setor elétrico – é o encarecimento da energia e a poluição da matriz energética (figuras 17 a 19).

Figura 17 – Empreendimentos em operação. Total: 105.863.850 kW. 2.138 empreendimentos



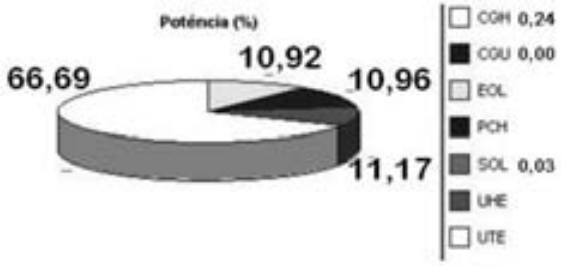
Fonte: BIG/ANEEL, 2009

Figura 18 – Empreendimentos em construção. Total: 18.600.191 kW. 172 empreendimentos



Fonte: BIG/ANEEL, 2009

Figura 19 – Empreendimentos outorgados. Total: 19.601.367 kW. 441 empreendimentos



Fonte: BIG/ANEEL, 2009

Projetos de geração de energia não devem ser escolhidos no âmbito político ou sob pressões comerciais, como é o caso, mas sim, através de análise criteriosa com base em comparações entre as alternativas disponíveis, considerando o impacto ambiental, a possível exposição da população ao risco de acidentes, os prazos previsíveis para o início da operação, as garantias relativas ao fornecimento de combustível (gás, petróleo, e outros) e se há suficiente capacidade industrial em grande escala para o enriquecimento do urânio e fabricação de combustível, no caso de usinas nucleares. Por último, mas não menos importante, é preciso estar ciente dos custos, sobre os quais as tarifas a serem pagas pelos consumidores são baseadas.

Em outubro de 2008, o governo brasileiro anunciou planos para investir US$ 212 bilhões na construção de usinas nucleares, totalizando uma capacidade total de 60.000 MW. Além deste programa, já haviam sido anunciadas a conclusão da construção da usina nuclear Angra III, a construção de grandes hidrelétricas na Amazônia (Rio Madeira) e a implantação de usinas termelétricas a gás natural, biomassa e carvão em outras regiões do país. Cada um desses projetos tem seus defensores e opositores, que externam suas preocupações em acalorados debates nos fóruns especializados. Parte dessas preocupações decorre, principalmente, da análise comparativa dos custos envolvidos. E sob este ângulo, a opção nuclear, quando comparada com usinas hidroelétricas, combinadas com térmicas convencionais, usinas a biomassa e mesmo energia eólica, a expansão de capacidade brasileira de geração com usinas nucleares, não aparece como uma prioridade. A tabela 1

apresenta o resultado do exercício realizado com base nas alternativas de expansão anunciadas nos planos e documentos oficiais, como o PNE 2030 (Plano Nacional de Energia), da EPE (Empresa Brasileira de Pesquisas Energéticas) e foi publicada no artigo "Does Brazil need new nuclear power plants?" (de Carvalho, J.F.; Sauer, I.L., 2009).

Tabela 1 – Custo e produção anual por usina de geração típica

Projeto	Custo da energia (US$/MWh)	Produção anual (MWh)*	Construção (anos)
Angra III (1345 MW)	113	10.258.000	≅ 7
Gás natural (500MW)	79	1.315.000	≅ 3
Carvão (350MW)	134	1.534.000	≅ 4
Bagaço de cana (12MW)	74	63.000	≅ 3
Rio Madeira (6450MW)	46	28.270.350	≅ 5

* Fatores de capacidade: Angra III = 0,87; gás natural = 0,80; carvão = 0,50 e bagaço = 0,60.

A suposta fragilidade causada pela predominância da hidreletricidade na matriz de oferta de energia elétrica decorre, na verdade, da complexidade do modelo mercantil híbrido, resultante da reforma de 2003, e da conseqüente pouca aptidão demonstrada para geri-lo. Embora a diversificação de fontes seja desejável incluindo a geração termelétrica fóssil ou nuclear, ou das renováveis, mas ainda não competitivas, eólica e fotovoltaica, as prioridades centrais devem estar vinculadas à otimização da operação do sistema hidrotérmico existente e do aproveitamento do potencial hidráulico remanescente (tabela 2). Uma complementação térmica eficiente do sistema hidrelétrico pode ser assegurada pelo aproveitamento da sinergia entre os regimes de uma série de bacias hidrográficas e das safras de cana, quando haveria bagaço para abastecer plantas térmicas. Em alguns casos, a complementaridade eólica também poderia ser aproveitada (caso da Bacia do São Francisco, no Nordeste). Em situações onde complementação adicional ao regime hidráulico for necessária, térmicas a gás natural poderiam ser acionadas, com fornecimento de combustível que permitisse a operação flexível. De fato, a otimização do custo de geração do sistema hidrotérmico brasileiro exige, nas condições atuais, que novas térmicas a gás não incorram em custos fixos de abastecimento de combustível, mas contem preferencialmente com abastecimento flexível, a partir do gás natural liquefeito

(GNL) importado ou de gás natural não-associado proveniente de poços próximos. Há, ainda, um potencial inexplorado de eficiência energética, tanto na oferta quanto no consumo.

Tabela 2 – Potencial hidrelétrico brasileiro e desenvolvimento até 2007

Exploração hidrelétrica	GW	%
Usinas em operação (potencial desenvolvido, 2007)	71,2	27,3
Usinas nos planos de expansão, até 2025	98,6	37,7
Usinas planejadas para após 2025	73,7	28,3
Subtotal	**243,5**	**93,3**
Potencial em Pequenas Centrais Hidrelétricas	17,5	6,7
Total	**261,0**	**100,0**

Fonte: de Carvalho, J.F.; Sauer, I.L., 2009.

Além dos números já mostrados, que consagram a opção hidráulica para a geração de eletricidade, por si só, há argumentos adicionais que confirmam a vantagem dessa opção. Em termos dos impactos causados, que existem e devem ser tratados em toda a sua abrangência, principalmente no que diz respeito constrangimentos trazidos sobre os habitantes e comunidades ribeirinhos, a hidreletricidade, considerado o ciclo de vida. As fontes de origem eólica e solar fotovoltaica ainda apresentam custos superiores às opções convencionais e sua viabilização está vinculada aos ganhos de escala e de aprendizado tecnológico, possíveis através programas de contratação de capacidade a ser instalada pela cadeia produtiva da indústria nacional, em escala compatível com a expectativa de redução de seus custos unitários.

4. Considerações finais

O potencial energético, de fontes consideradas estratégicas, incluindo o petróleo do pré-sal, os biocombustíveis e a hidráulica, do Brasil é irrefutável. O papel do País em um cenário futuro de escassez ou de restrições ambientais crescentes tende a ser ampliado, como exportador de bens produzidos com energia limpa, e com fortes benefícios decorrentes integração com os países vizinhos. Não há limite para as expectativas. Entretanto, o papel principal que ainda não foi desempenhado em termos de abastecimento de energia

deve ser encenado dentro do país. Trata-se da grande "dívida energética" ainda existente com uma parcela significativa da população, a despeito dos avanços alcançados em termos de disponibilização de infra-estrutura de acesso: distribuição de renda e infra-estrutura produtiva com elevada assimetria entre regiões e entre grupos sociais. É o fato de o Brasil possuir uma das tarifas de energia elétrica mais altas do mundo para consumidores cativos, a despeito das características favoráveis de sua base natural de produção, e preços entre os mais baixos do mundo para o seleto grupo de empresas com acesso ao mercado livre. Mercê da ausência de ações para viabilizar a incorporação do expressivo potencial hidráulico e de biomassa à base de contratação de recursos para expansão da capacidade instalada, nos últimos vem ocorrendo uma carbonização progressiva da matriz elétrica, com a contração de usinas à óleo e carvão importado. A definição de um modelo organização para a exploração e, especialmente o ritmo de produção do pré-sal, vinculado ao projeto de desenvolvimento econômico e social e de inserção coordenada no âmbito internacional, transcende, em termos econômicos e estratégicos, as grandes questões nacionais. Deve-se também buscar a convergência entre a política ambiental e energética e pensar estrategicamente em qual será o papel da bioenergia no cenário mundial futuro. A promoção dos biocombustíveis deve ser feita com inclusão social, baseada na agricultura familiar e não apenas no agronegócio, como ocorre hoje. Além disso, há que se buscar a integração regional na América Latina, que concorrerá para a valorização conjunta das sociedades brasileira e regional.

Algumas medidas são necessárias para superar barreiras de gestão e organização e permitir a viabilização do potencial brasileiro na área de energia:

• Inventário de todas as bacias hidrográficas, compreendendo os estudos de hidrologia, partição de quedas das bacias hidrográficas, estudos passivo social, desenvolvimento dos estudos de impacto ambiental e obtenção das licenças prévias;

• Inventário do potencial da biomassa, eólico, de geração descentralizada compreendendo as pequenas centrais hidrelétricas, a cogeração, a geração distribuída, incluindo a fotovoltaica;

• Ajuste do modelo de organização e gestão do Setor Elétrico para: orientar a expansão combinada e otimizada dessas fontes em conjunto com a complementação térmica flexível, via GNL e gás não associado; a regularização do mercado livre hoje canibalizando o cativo promovendo a

adequada alocação de riscos e custos entre os dois mercados; e a harmonização das políticas de preços setoriais e implicações inter-setoriais, onde os derivados de petróleo e o GNL seguem o custo de oportunidade internacional, o gás natural e as fontes hídricas os contratos de longo prazo.

• Pré-sal: prévia delimitação e conhecimento dos recursos; garantia da manutenção da eficiência industrial e operacional; definição de ritmo de exploração e produção conjugando as necessidades de financiamento de um novo projeto de desenvolvimento econômico e social do País com a estrutura do mercado internacional de petróleo e derivados; e, acima de tudo, definição da apropriação e destinação do excedente econômico, da renda petrolífera, em termos sociais, ambientais e estratégicos, incluindo o financiamento das atividades vinculadas à transição energética.

• Biocombustíveis: ênfase no avanço da tecnologia e desenvolvimento das cadeias produtivas de matérias primas e sua conversão, especialmente dos combustíveis de segunda e terceira geração.

5. Referências bibliográficas

AZEVEDO, J.S.G. Modelo Regulatório de Exploração e Produção: Pré-sal e áreas estratégicas. Brasília, 25 de setembro de 2009.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. BANCO DE INFORMAÇÕES DA GERAÇÃO. **Capacidade de geração do Brasil**. Acessado em 14/11/2009 em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.asp>.

BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Balanço Energético Nacional** 2008: Ano base 2007. Rio de Janeiro: EPE, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Matriz Energética Nacional 2030**. Brasília: MME/EPE, 2007.

de CARVALHO, J.F.; SAUER, I.L.. Does Brazil need new nuclear power plants? **Energy Policy**, doi:10.1016/j.enpol.2008.12.020, 2009.

DORNELLES, R.G. the Brazilian experience with biofuels. *In*: IV OAS Private Sector Forum, May 31st - June 3rd, 2007, Panama City, Panama. **Energy**

for Development in the Americas: The Role of Public - Private Partnerships. Washington: OAS, 2007. Acessado em 07/05/2009 em: <http://www.sedi.oas.org/DTTC/psf/PanamaCity/Presentations/MME%20Biofuels%20-%20PANAMA%20-%2006-2007%20-%20Final%20-%20ING.pdf>.

HUBNER, N. Soluções energéticas para o Brasil: principais desafios. *In*: **Energia: Recursos Energéticos e Desafios Estratégicos**. Comissão de Serviços de Infra-Estrutura do Senado Federal. 24 de agosto de 2009, Brasília.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Resources to Reserves - Oil and Gas Technologies for the Energy Markets of the Future**. Paris: IEA, 2005.

NOGUEIRA, L.A.H. Perspectivas de los biocombustibles para América Latina. *In*: **Perspectivas energéticas de América Latina**. Unicamp, Outubro de 2007, Campinas.

RAJAGOPAL, D.; ZILBERMAN, D. Review of Environmental, Economic and Policy Aspects of Biofuels (September 1, 2007). **World Bank Policy Research Working Paper** nº 4341. Acessado em 07/05/2009 em: <http://ssrn.com/abstract=1012473>

Robertson P.J. **Statement Prepared for the House Select Committee on Energy Independence and Global Warming**. April 1, 2008. Acessado em 14/11/2009 em: <http://globalwarming.house.gov/tools/assets/files/0452.pdf>.

UNICA (União da Indústria da Cana-de-Açúcar). **A importância do etanol e da cogeração na atual matriz energética brasileira e os principais desafios**. 2008. Brasília.

As perspectivas das relações Brasil-EUA

Carlos Henrique Moojen de Abreu e Silva[1]

"Uma nação não pode prosperar se dedicar atenção apenas aos mais pobres."
Barack Obama

Há razões estruturais para acreditar que as relações entre os Estados Unidos e o Brasil deverão ganhar relevância nas próximas décadas. Simultaneamente ao declínio relativo do poder, o êxito das políticas públicas e a consequente projeção internacional do País têm atraído a atenção de Washington, contribuindo para o surgimento de amplo espaço para a cooperação e diálogo tanto sobre temas da agenda tanto bilateral quanto das regional e global.

A tendência de maior engajamento dos Estados Unidos com novos polos de poder foi ressaltada pelo Embaixador Antonio Patriota em artigo publicado por ocasião da Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (2007)[2]. De maneira análoga, o ex-Secretário de Estado Henry Kissinger defende que estamos no "começo de um longo período de ajuste" que será chave para o exercício da liderança norte-americana[3]. Esse movimento de aproximação com potências emergentes, como Índia e Brasil,

[1] Ministro de Segunda Classe da Carreira Diplomática, atualmente Diretor do Departamento dos Estados Unidos, Canadá e Assuntos Interamericanos do Ministério das Relações Exteriores.
[2] PATRIOTA, Antonio de Aguiar. "The USA and the World: Perceptions" in: National Conference on Foreign Affairs and International Affairs – NCFAIA (2.: Rio de Janeiro, 2007) The United States: present situation and challenges. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão.
[3] IKENBERRY, G. John. "Institutions, strategic restraint, and persistence of the American postwar order". *International Security*, Vol. 23, No. 3, 1998, p. 55.

se dá, no entanto, sem prejuízo de um aspecto fundamental do sistema internacional contemporâneo: os EUA continuam a única superpotência global.

O desafio de administrar o declínio de poder relativo do país mantém-se, não obstante, no centro do debate político norte-americano, como provam livros recentes como *The Post American World*, de Fareed Zakaria, e *The Second World*, de Parag Khanna. Esse declínio não apenas condiciona concomitantemente as agendas internas e externas dos EUA, mas, sobretudo, é alimentado pela própria dificuldade do país em conduzir reformas em suas políticas de atuação nessas duas esferas. Seja no plano interno, seja no plano externo, a perda de poder econômico e político da única superpotência remanescente ao final do século XX suscita importantes questões a respeito do desenho que o sistema internacional tomará no médio e longo prazo. Com o declínio dos Estados Unidos, estamos iniciando uma era multipolar de fato, na qual temas e agendas, por sua natureza cada vez mais global, serão tratados por um conjunto mais amplo de nações.

Os EUA têm exercido poderosa influência em todo o mundo desde que as treze colônias lograram derrotar o poderoso Império Britânico para constituir a primeira república dos tempos modernos, pioneira na defesa dos valores republicanos, do federalismo e da separação e interdependência entre os três poderes. Superado o passado colonial, sua entrada no clube das grandes potências mundiais esteve, desde o início, vinculada à articulação entre progresso econômico e tecnológico, a ganhos de produtividade crescentes, à formação de um complexo industrial-militar e a um crescente engajamento político regional e, posteriormente, global.

Com seu crescimento econômico sem paralelos e atuação decisiva nas duas guerras mundiais, os EUA viram-se alçados à liderança do mundo capitalista. Nesse contexto, 1945 marcou não apenas o fim da II Guerra Mundial, mas, sobretudo, a inauguração de uma nova dinâmica internacional, centrada na hegemonia norte-americana e na expansão de seu modelo de desenvolvimento para o mundo capitalista.

Os anos de guerra impulsionaram de tal modo a economia norte-americana que, em 1945, os EUA concentravam cerca de dois terços da produção industrial do mundo. Sem sofrer grandes perdas materiais com a guerra, coube aos Estados Unidos reorganizar a economia capitalista e assumir a responsabilidade de garantir o funcionamento do sistema monetário e financeiro internacional. A Conferência de Bretton Woods estabeleceu um sistema monetário baseado no dólar, única moeda a ter

seu valor atrelado ao ouro e que assim se tornou a moeda de reserva internacional.

O sistema internacional montado pelos EUA no imediato pós-guerra visava a institucionalizar uma ordem internacional capitalista e baseada em valores norte-americanos, no contexto da Guerra Fria. Este sistema estruturou-se com base em diversas instituições multilaterais que, ao estabelecer processos institucionalizados de decisão política, garantiram aos aliados algum grau de autonomia e, ao mesmo tempo, impediram um retorno ao isolacionismo que caracterizou a postura internacional dos EUA antes da guerra. Como afirma G. John Ikenberry, "no coração da ordem Ocidental do pós-guerra está um compromisso: os Estados Unidos concordam em operar dentro de um processo político institucionalizado e, em troca, seus parceiros concordam em participar"[4].

Já na década de 1970 diversos analistas começaram a chamar a atenção para o "declínio" norte-americano e suas consequências para a manutenção da ordem internacional criada pelos EUA. A despeito destes alertas, chama a atenção a resiliência da superioridade norte-americana. Em 1971, Nixon unilateralmente eliminou a paridade entre dólar e ouro, vítima do aumento da oferta internacional de dólares, que tornou insustentável a manutenção da sua paridade com relação ao ouro. O fim da paridade fixa entre ouro e dólar e, em 1973, o estabelecimento de um sistema de taxas de câmbio flutuantes puseram fim ao sistema de Bretton Woods. Mesmo assim, o dólar continuou a ser a moeda de reserva internacional, mantendo sua centralidade no sistema monetário internacional.

No final dos anos 70, os EUA pareciam, para muitos, uma potência em declínio. O país tinha perdido a guerra do Vietnã, Nixon renunciara quando ficou clara sua participação no escândalo de Watergate, a política de *détente* parecia indicar que o governo norte-americano julgava impossível vencer a União Soviética, Carter concordou em devolver a Zona do Canal ao Panamá e foi humilhado pela crise dos reféns americanos no Irã, os déficits comerciais cresceram ano a ano e o choque do petróleo causou uma crise energética e uma combinação de alta inflação com estagnação econômica – a chamada estagflação.

Mas a resposta norte-americana começou em 1979, quando o Federal Reserve elevou os juros para reduzir a oferta de dólares e, assim, debelar

[4] KRAUTHAMMER, Charles. "Unilateral? Yes, indeed". *The Washington Post*, 14 de dezembro de 2001, p. A45.

a inflação. A posição privilegiada do dólar permitiu que grande parte dos custos do ajuste fosse exportada. O dólar se fortaleceu, tornando os EUA um grande ímã de investimentos externos e permitindo que o país registrasse seguidos déficits fiscais e comerciais. Estes déficits financiaram a guinada à direita representada pela *reaganomics* – que reduziu os impostos cobrados dos contribuintes mais ricos, cortou gastos sociais e desregulamentou os mercados financeiros – e o vertiginoso aumento de gastos militares, que visavam a retomar a superioridade militar com relação à União Soviética.

A queda do Muro de Berlim, em 1989, marca o início do fim da Guerra Fria, que se completaria com o colapso da própria União Soviética, em 1991. O pessimismo dos anos 70 e os avisos dos anos 80 foram substituídos pelo otimismo do que alguns analistas caracterizaram como "momento unipolar", no qual a hegemonia norte-americana se espalharia por todo o mundo. A rápida vitória das forças lideradas pelos EUA contra o Iraque de Saddam Hussein na Guerra do Golfo parecia confirmar que se iniciava um período de *Pax Americana*, caracterizado pela prosperidade de todos os países sob os auspícios da hegemonia benigna dos EUA, a quem caberia o papel de "polícia do mundo". O conceito de "multilateralismo assertivo", cunhado por Madeleine Albright, buscava articular uma política externa na qual os EUA liderariam uma ordem internacional dotada de ampla legitimidade.

No final do governo Clinton, a sociedade norte-americana via seu país como o exemplo a ser seguido pelo mundo. Os EUA pareciam transformar-se, com sucesso, em uma economia baseada em serviços, conhecimento e alta tecnologia. O modelo baseado em desregulamentação financeira, impostos baixos, interferência estatal reduzida e banco central e agências reguladoras independentes parecia ter mostrado em definitivo sua superioridade às alternativas. O grande *boom* do setor de tecnologia da informação, que se iniciara nos anos 70 e que se intensificou a partir da abertura da Internet para uso comercial, no início dos anos 90, parecia indicar que a hegemonia norte-americana estaria garantida pela capacidade do país de manter-se sempre à frente dos rivais em inovação tecnológica. Nesse contexto, considerava-se que a base do poder internacional norte-americano seria cada vez mais seu exemplo e seus valores, ou seja, o seu *soft power*. O *soft power* norte-americano garantiria a legitimidade da ordem internacional construída pelos EUA, que de qualquer forma deteriam

poder econômico e militar suficientes para punir os eventuais *rogue states* que se recusassem a segui-la.

O fim da bipolaridade, no entanto, deu origem a dois movimentos que contribuiriam para erodir a hegemonia norte-americana nas décadas seguintes. Em primeiro lugar, a ausência de um contrapeso como a antiga União Soviética contribuiu para isolar os EUA. Na época da Guerra Fria, por maiores que fossem as desavenças internas do mundo capitalista, a necessidade de fazer frente à "ameaça comunista" impunha que se cerrassem fileiras em torno do país líder. Em um mundo cada vez mais multipolar, os países do mundo podem se posicionar com base em diversos centros de poder relativo. Em segundo lugar, a estabilização da ampla maioria das economias em desenvolvimento, durante os anos 1990, e o consequente ciclo virtuoso de crescimento por elas experimentado permitiram a ascensão de novos centros de poder político e econômico. Esta ascensão, ao reduzir o peso econômico relativo dos EUA, restringiu a capacidade do país de exercer liderança política e militar. Nesse cenário, marcado pelo surgimento de centros de poder no Sul e na Ásia do Leste, um número crescente de nações tem demandado mais voz nos foros decisórios mundiais. Ao longo da última década, os laços de cooperação têm-se mostrado cada vez mais difusos e fluídos, apontando para um cenário de alianças variáveis segundo o interesse dos Estados em cada tema. Gradativamente, a perda de poder econômico dos Estados Unidos se reflete em redução de sua iniciativa política que, acentuada pelo unilateralismo do governo George W. Bush, abre espaço para que países como Brasil, Índia, China, África do Sul cresçam politicamente no cenário internacional. Destaque-se, por exemplo, a atuação do Brasil e do G20 na Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC), a formação do G20 financeiro e o documento final da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 15), articulado entre o grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e os Estados Unidos.

Se houve de fato um momento unipolar, ele começou a ruir no Onze de Setembro. Os atentados terroristas contra o World Trade Center e o Pentágono quebraram a percepção de que o território norte-americano seria inviolável, e ao mesmo tempo, encorajaram o unilateralismo do grupo neoconservador que cerrou fileiras em torno do presidente George W. Bush. Como escreveu Charles Krauthammer, "a essência do unilateralismo é que nós não permitimos que outros, não importa o quão bem-intencionados, nos impeçam de buscar os interesses fundamentais de segurança dos EUA e do

mundo livre"[5]. No entanto, ao cair na tentação de utilizar seu poder para *go it alone*, os EUA erodiram o prestígio que era um dos pilares do seu próprio poder. Se a ocupação do Afeganistão foi vista como legítima pela comunidade internacional, a invasão do Iraque, empreendida a despeito da oposição de outros membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, foi vista como um rompimento dos EUA com as próprias organizações que institucionalizaram sua liderança.

À erosão do *soft power* no nível externo, adicione-se as dificuldades que o país passou a enfrentar no nível doméstico. A excessiva desregulamentação dos mercados e o profundo nível de endividamento do governo e da própria sociedade produziram para um cenário economicamente frágil e socialmente preocupante. O excessivo grau de alavancagem da economia norte-americana esteve no cerne das duas grandes crises financeiras desta década. O caráter transnacional dos mercados financeiros e a redução do vigor econômico impuseram restrições às iniciativas dos EUA para liderar o combate aos efeitos negativos da crise financeira internacional. Nesse contexto, tornou-se evidente a incapacidade norte-americana de tratar, unilateralmente, os temas da agenda internacional. A crise obrigou os Estados Unidos a defenderem a ampliação das instâncias de governança global, incluindo os países emergentes, a fim de estabelecer medidas conjuntas de combate à crise.

A atuação do G20 financeiro, cujo fortalecimento tem sido favorecido pelos EUA, e o papel de destaque conferido às principais economias emergentes nos debates sobre a crise financeira, como Brasil, China e Índia, demonstram não ser mais possível identificar os tradicionais centros de poder econômico como as alavancas para garantir dinamismo, estabilidade e prosperidade à economia mundial. Nesse sentido, faz-se necessário que os Estados Unidos estejam abertos ao diálogo com os novos atores, a fim de garantir não só a superação da crise, mas também a preservação de seu papel de liderança.

A eleição do Presidente Barack Obama deu-se exatamente nesse momento de insatisfação profunda com a condução dos EUA pelo governo George W. Bush. Obama foi eleito sob o signo da mudança, tanto na condução

[5] A propósito da visão do Presidente Barack Obama sobre os EUA e o mundo, ver, de sua autoria, *A Audácia da Esperança*. São Paulo: Larousse do Brasil, 2007; e *A Origem dos Meus Sonhos*. São Paulo: Editora Gente, 2008.

da política externa quanto da política doméstica. O problema é que cada eleitor tem sua própria concepção acerca da "mudança" que seria desejável: alguns esperam um retorno às condições que imperavam antes da crise, outros anseiam, por exemplo, por novas formas de organização da economia, com maior ênfase para iniciativas sociais e maior controle sobre o mercado.

A despeito do atual declínio relativo de poder, os Estados Unidos ainda detêm uma série de credenciais que os qualificam como superpotência. Ao contrário de todas as grandes potências anteriores, os EUA possuem preponderância militar incontrastável em terra, mar, ar e espaço. Os gigantescos orçamentos de defesa e de pesquisa em ciência e tecnologia dos EUA e a produtividade e liderança em setores estratégicos como nanotecnologia e biotecnologia subsidiarão o poder militar americano pelo menos nas próximas décadas. A Administração Obama, em princípio, parece reunir condições para buscar deter ou suavizar o declínio dos EUA, pela possibilidade de somar, a um grande prestígio internacional, convicções claras e um imenso carisma. Ademais, sua condição de filho de imigrante africano criado em um país subdesenvolvido (Indonésia) proporciona a Obama visão dos desafios internacionais que os EUA não podem se furtar a enfrentar, desta vez em postura de cooperação com os demais países.[6]

Enquanto os EUA se confrontam com a erosão da sua hegemonia, o Brasil experimenta, pela primeira vez em sua história, um processo continuado de estabilidade e crescimento econômicos sob um regime democrático consolidado. Desta forma, o Brasil tem emergido como um dos novos *players* globais, capazes de influir em temas que vão além de seu entorno regional. Este novo papel, de país com interesses em todo o mundo, certamente terá grande impacto no relacionamento entre Brasil e Estados Unidos.

A emergência do Brasil no cenário global é um processo político, econômico e social. O Brasil, como observou o Presidente Lula, foi o último país a entrar em recessão por causa da crise financeira internacional, e o primeiro a sair. A publicação semanal *The Economist* estima que o país poderá se tornar uma das cinco maiores economias mundiais neste século, ao lado de China, EUA, Índia e Japão[7]. A redução da desigualdade é uma das prioridades do governo brasileiro, o que tem permitido um grande aumento

[6] *The Economist*, "Brazil takes off", November 14th-20th 2009.
[7] PATRIOTA, Antonio de Aguiar. "O Brasil e a política externa dos EUA no Governo Obama". *Política Externa*, Vol. 18, nº 1, Jun/Jul/Ago 2009.

do acesso ao consumo e levado a uma ampliação sem precedentes da classe média, que já se tornou majoritária. Estima-se que, em 2010, o Brasil se torne o quarto maior produtor de automóveis do mundo, atrás apenas de China, EUA e Japão – apenas dez anos atrás, o Brasil era o décimo maior mercado. O mercado de capitais tem mostrado grande dinamismo, a despeito da crise financeira internacional – em outubro de 2009, a oferta pública de ações da filial brasileira do banco Santander foi a maior operação do gênero do ano em todo o mundo, movimentando R$ 14 bilhões e elevando o Santander Brasil a um valor de mercado maior do que o do Deutsche Bank. Depois de uma década na qual o termo "globalização" significava essencialmente a aquisição de empresas brasileiras por concorrentes estrangeiras, hoje são as empresas brasileiras que estão em franco processo de internacionalização. Vale, Petrobras, Embraer, JBS Friboi, Gerdau, Votorantim e Banco do Brasil são apenas algumas das empresas que têm expandido sua atuação para além das fronteiras do País, transformando-se em verdadeiras multinacionais brasileiras. Um dos principais destinos dos investimentos destas empresas tem sido os EUA, o que tem contribuído para intensificar o intercâmbio comercial entre os dois países. Ademais, o Brasil é hoje o quarto maior detentor de títulos do Tesouro norte-americano.

Os Estados Unidos têm reconhecido e valorizado a nova condição do Brasil. A aproximação com o Brasil e o bom relacionamento dos presidentes Bush e Obama com o Presidente Lula inserem-se no âmbito de uma estratégia de promoção de diálogos construtivos com parceiros seletos. Como mostrou o Embaixador Antonio Patriota em artigo para a publicação *Política Externa*, há virtual consenso entre os governos Lula e Obama quanto ao fato de que não é necessário "reinventar a roda" nas relações bilaterais, mas sim acrescentar novos temas e iniciativas às áreas de convergência já existentes[8]. Tudo indica que as relações Brasil-Estados Unidos devem ganhar força.

Aumenta em Brasília e em Washington a percepção de que os dois países têm muito em comum. Dotados de grandes territórios, ambos os países são sociedades multiculturais governadas por regimes democráticos e federais, nos quais as unidades federadas detêm considerável grau de autonomia. A cultura norte-americana tem tradicionalmente influenciado a sociedade brasileira, ao passo que a cultura brasileira tem aumentado sua penetração

[8] O texto do comunicado conjunto está disponível do sítio do MRE, no endereço <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=7890>.

nos EUA à medida que aumenta o interesse da sociedade norte-americana pelo País. O intercâmbio acadêmico entre os dois países, já intenso, tende a aumentar ainda mais.

Ademais, as relações bilaterais ganham relevância e dinâmica própria graças à crescente gama de interesses convergentes. Dessa forma, a relação com o Brasil torna-se, cada vez mais, importante para os EUA. Além de sua interlocução privilegiada para a discussão de temas regionais relativos à segurança e desenvolvimento, o Brasil tem sido citado como exemplo por seu pioneirismo no desenvolvimento bem-sucedido de energias alternativas e por possuir uma das matrizes energéticas mais limpas do planeta.

Os dois países contam, ainda, com 20 mecanismos de consultas bilaterais nas mais diversas áreas, incluindo assuntos militares e de cooperação em matéria de energia. Dentre estes mecanismos, destacam-se o Foro de Altos Executivos Brasil-EUA (*CEO Forum*), um instrumento com impacto transversal, que impulsiona iniciativas nas mais diversas áreas do relacionamento bilateral (investimentos, infraestrutura, inovação, transporte aéreo, vistos para empresários e turistas) e cuja importância tem justificado o envolvimento dos Chefes de Estado; o Diálogo de Parceria Econômica, conduzido pelas duas Chancelarias, que permite que temas econômicos e sociais sejam vistos a partir de uma visão política; o Mecanismo Bilateral de Consulta, conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil e pelo Escritório do Representante Comercial dos EUA, em cujo âmbito começa a ser negociada a criação de um Comitê de Cooperação Econômica e Comercial; o Plano de Ação Conjunta para Promoção da Igualdade Étnico-Racial, que permite que os dois países compartilhem experiências e envolvam o setor privado no combate à discriminação racial e na construção de sociedades mais justas; e a Comissão Mista de Cooperação Científica e Tecnológica entre Brasil e EUA, que favorece a estruturação de parcerias em torno de áreas e programas de interesse comum com crescente foco na inovação, inclusive na forma de cooperação triangular a favor de países em desenvolvimento. Por fim, o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim e a Secretária de Estado, Hillary Clinton, criaram e realizaram, em Brasília no dia 3 de março de 2010, a primeira reunião do Diálogo de Parceria Global (DPG) entre as duas Chancelarias, que apoiará, complementará e contextualizará os outros mecanismos bilaterais. O Comunicado Conjunto, adotado na ocasião, registrou a reunião do DPG e

evidenciou a densidade e maturidade das relações bilaterais, além da convergência de posições de ambos os países em temas das agendas bilateral, regional e global.[9]

Refletindo a simetria e o equilíbrio alcançados no relacionamento bilateral, foi assinado, em Washington no dia 12 de abril de 2010, o Acordo de Cooperação em Defesa, cujo caráter é totalmente distinto dos acordos de transferência de equipamento e assistência militar que os dois países assinaram no pós-guerra. Os Memorando de Entendimento assinados durante a visita da Secretária de Estado a Brasília – sobre a Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países, sobre o Avanço da Condição da Mulher e sobre a Cooperação na Área de Mudança do Clima – também refletem a simetria e o dinamismo da relação entre os dois países. Em recentes encontros da Comissão Conjunta para Cooperação em Ciência e Tecnologia, os responsáveis norte-americanos reconheceram tratar-se de "genuína parceria entre iguais". Segundo o Departamento de Estado, o Brasil é o quarto principal parceiro dos EUA no setor.

A nova dinâmica do relacionamento dos EUA com os novos polos de poder, como o Brasil, tem impacto nas mudanças em curso na estrutura da governança global. O Brasil tem ressaltado a necessidade de reformar instâncias como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial com vistas a aumentar o peso dos países em desenvolvimento em seus processos decisórios, aumentando sua legitimidade e capacidade de resposta aos desafios contemporâneos. O governo norte-americano tem sinalizado que não se opõe a tais reformas ou mesmo as favorecem. Tanto democratas como republicanos reconhecem, cada vez mais, que os EUA não têm condições de ditar sozinhos os rumos do planeta, mesmo que o desejassem. Assim, os EUA têm-se mostrado favoráveis ao aumento do poder de voto de países emergentes no âmbito do FMI e do Banco Mundial. Ante a nova realidade mundial, também favoreceram o G20 Financeiro como foro para discussão da agenda econômica e financeira.

Dessa forma, embora sejam o ator mais importante para a consecução das reformas necessárias nos mecanismo de governança global, os EUA compreendem a necessidade de contemplar em seu discurso temas de interesse não apenas dos países emergentes, mas também de regiões inteiras como a

[9] O texto do comunicado conjunto está disponível do sítio do MRE, no endereço <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=7890>.

América Latina, a África e a Ásia. Nesse sentido, os dois autores já citados – Parag Khanna e Fareed Zakaria – dão destaque aos progressos do Brasil nas esferas econômica e social e à sua atuação firme em organismos internacionais como a ONU e a OMC. Além da conquista da estabilidade e do desenvolvimento econômico, o Brasil também se beneficia do crescimento em importância da agenda global, em que o País tem sido historicamente atuante.

O Haiti representa exemplo do potencial da cooperação entre Brasil e EUA. O Haiti é uma prioridade da política externa brasileira, e a participação do País no MINUSTAH é guiada pelo princípio de que, ao componente militar, deve-se adicionar esforços de promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, a CAMEX aprovou, em 2009, a ideia de desenvolver um sistema preferencial em favor do Haiti para o setor têxtil, que favoreça o desenvolvimento do país caribenho e gere sinergias com o programa *Haiti Opportunity through Partnership Encouragement Act* (HOPE) dos EUA.

Deve-se ter presente o papel preponderante do Congresso dos EUA na vida política daquele país, inclusive no que tange à política externa. Na própria Constituição dos EUA, o Artigo I trata do Poder Legislativo, ficando o Executivo relegado ao Artigo II. A própria capital dos EUA, Washington, é dividida em quatro quadrantes traçados a partir do Capitólio. Além disso, nenhum edifício da cidade pode ser mais alto que o do Congresso. Em contexto de acentuada polarização que tem caracterizado o sistema bipartidário norte-americano, a aprovação pelo Congresso da reforma do sistema de saúde representou importante êxito para a Administração Obama. Contudo, a perda da chamada "supermaioria" de 60 senadores, em janeiro passado – necessária para romper a obstrução (*filibuster*) da minoria republicana –, e as eleições de novembro próximo imporão desafios adicionais para a aprovação da agenda legislativa do Partido Democrata, em áreas-chave como sistema financeiro, mudança do clima, imigração e política comercial.

Nem sempre o Congresso dos EUA tem se mostrado afinado com as percepções do Executivo quanto à política externa. Além da preponderância de veteranos formados em outra época, os interesses locais acabam tendo peso desproporcional na discussão de temas com impacto global. Esse fenômeno ocorre devido à grande importância do Senado (que tem a responsabilidade constitucional pelo comércio e pela política exterior), como também em consequência do sistema do voto distrital e bianual para o

preenchimento da Câmara de Representantes. Não é à toa que se diz, nos EUA, que "all politics is local".

A questão do declínio relativo de poder dos Estados Unidos, ressalte-se, é uma tendência de longo prazo. Não há dúvidas que os EUA continuarão a ser um ator essencial no cenário internacional pelas próximas décadas, mas, como afirma Zakaria, o processo mais importante do momento atual é a "emergência do resto". Nesta nova realidade, o sentimento de "excepcionalismo" dos norte-americanos se tornou contraproducente: se os Estados Unidos almejam liderar o mundo, devem primeiro fazer parte dele. A manutenção da influência dos EUA requererá que o país não apenas resolva seus desafios internos, mas também abrace o multilateralismo com ímpeto renovado. Para tanto, os EUA encontrarão no Brasil um de seus mais parceiros mais importantes. A tradição brasileira de defender o multilateralismo, fomentar o diálogo e buscar a paz credencia o País como um dos grandes atores globais das próximas décadas. A parceria entre Brasil e Estados Unidos será fundamental para o êxito do processo de reestruturação da governança global que se inicia.

As perspectivas das relações entre o Brasil e os Estados Unidos são particularmente auspiciosas, tendo em vista a qualidade do diálogo entre os dois países: maduro, franco, aberto e, sobretudo, respeitoso sobre os mais diversos temas da agenda global, regional ou propriamente bilateral. Esse diálogo constitui a base de uma relação de crescente confiança entre dois países que compartilham valores, visões e desafios contemporâneos. Percebe-se que eventuais divergências são discutidas e avaliadas com objetividade, sem questionamento da legitimidade de posições e iniciativas. Na maioria dos temas, predomina o interesse mútuo de cooperar e desenvolve-se uma genuína parceria. Tal situação é ilustrada pelos vinte mecanismos vigentes de cooperação institucional, os projetos comuns em matéria de promoção dos biocombustíveis, de ciência e tecnologia ou de cooperação para o desenvolvimento de terceiros países, os crescentes fluxos bilaterais de comércio e investimento. Longe das visões ideológicas e preconceituosas que turvam a realidade, o que sobressai, na realidade, são as afinidades (culturais, demográficas, econômicas, políticas) entre nossas sociedades e a existência de uma agenda positiva intensa e dinâmica, que tende a fortalecer-se.

Palestra de Encerramento

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Boa tarde a todas as senhoras e a todos os senhores. Eu queria agradecer ao Embaixador Jeronimo Moscardo pelo convite de participar aqui da sessão de encerramento e poder cumprimentar todos os que estão aqui. Para mim é um prazer muito grande estar aqui e participar desse encerramento.

Eu vou aproveitar essa oportunidade para fazer alguns comentários sobre a conjuntura internacional e a posição do Brasil. Hoje, nós vivemos três crises simultaneamente. Em primeiro lugar, uma crise que começou financeira e hoje é uma crise econômica. Em segundo lugar, uma crise ambiental, que é também uma crise de origem energética. Em terceiro lugar, uma crise de governança global.

Sobre essas crises permanentes há certas tendências do sistema internacional. A primeira tendência é a globalização; a segunda é uma tendência à multipolarização; e a terceira é a tendência à normatização. Finalmente, uma questão muito importante é a transformação tecnológica.

A crise econômica é o resultado da aplicação de uma política neoliberal que, basicamente, confiou no mercado como sendo um instrumento capaz de regular toda a sua sociedade. E, portanto, era necessário reduzir as dimensões do Estado, minimizar os Estados (chamava-se o Estado Mínimo) privatizar, desregulamentar e abrir. No momento de desregulamentar, foi desresgulamentado todo o setor financeiro, não só o setor financeiro dos países desenvolvidos, mas também o setor financeiro a nível mundial, dado

as suas inter-relações, a partir do movimento de abertura. O movimento de abertura unificou e globalizou o setor financeiro internacional. Talvez o setor econômico mais globalizado seja o setor financeiro, mais do que qualquer outro setor da atividade econômica. Enfim, essa desregulamentação permitiu que os grandes centros econômicos fossem montagens de extraordinárias manobras especulativas, com um sistema especulativo e fraudulento, nas quais participaram as grandes companhias de auditoria, os grandes bancos e assim por diante. Isso levou a essa extraordinária situação da paralisia dos sistemas de crédito em todos os países, principalmente nos grandes centros, e a uma estagnação econômica e enorme desemprego, a uma taxa de desemprego extraordinária.

O fim dessa crise, ou pelo menos a sua redução, exige uma mudança ideológica, que permita a intervenção do Estado no sistema financeiro para poder limpá-lo dos ativos tóxicos e para poder reativar os sistemas de crédito. Isso é feito mais facilmente a nível internacional. Daí todas as negociações de regulamentação internacional na área do Fundo Monetário, na área do Sistema de Basileia, para criar normas que impeçam assimetrias entre os sistemas nacionais, para que todos os sistemas nacionais obedeçam às mesmas normas. Enquanto se permitir que certos sistemas estejam fora dessas normas, naturalmente, a tentação será muito grande.

Desde já, há vozes preocupadas com o que chamam de "estratégias de saída", isto é, voltar à desregulamentação anterior. A desregulamentação garante oportunidades de especulação em grande escala. Então, já há vozes advogando que precisamos pensar em como sair desta intervenção do Estado, voltar a reduzir a ação do Estado, e permitir, eventualmente, essa especulação.

Eu queria lembrar aos senhores que, em um determinado momento, as teorias sobre o fim dos Estados, o fim das fronteiras e a globalização falavam nas vantagens dos enormes fluxos de capital privado de um país para outro, como sendo capazes de regular a economia, e da impotência dos Estados em controlar esses fluxos. Certamente, isso não é verdade. Os Estados vão controlar esses fluxos agora para que se regulamente os setores financeiros.

A crise ambiental que, na realidade, é uma crise de origem energética, já foi amplamente discutida aqui do ângulo da energia, mas ela também decorre de uma visão neoliberal da sociedade e do Estado. Em resumo, um indivíduo podendo consumir o que ele bem entende e os produtores podendo produzir o que bem entendem e da forma que bem entendem, seriam os instrumentos mais eficientes para garantir uma maior eficiência econômica. O que se

argumentava, basicamente, era que os recursos naturais seriam inesgotáveis; que eventualmente surgiriam tecnologias capazes de aproveitar melhor esses recursos; e que não existiriam externalidades negativas. Essa concepção leva o sistema produtivo a usar combustíveis fósseis porque eles são mais baratos. O petróleo, o gás e o carvão, inicialmente, são mais baratos do que os outros tipos de energia. A energia nuclear, a energia eólica, a fotovoltaica e a energia marinha são muito mais caras. Naturalmente, o uso de combustíveis de origem fóssil, principalmente para gerar energia elétrica e para movimentar veículos de uma forma geral, leva à emissão de CO^2, principalmente para gerar energia nos países altamente desenvolvidos. Com a emissão de CO^2, vem o seu acúmulo, o aquecimento global, as mudanças climáticas e as consequências são catastróficas. A pior delas talvez seja o aumento do nível dos oceanos com as suas consequências e as mudanças atmosféricas decorrentes do aquecimento dos oceanos.

A solução dessa crise exige mais Estados, mais regulamentações, e não menos regulamentação. Essa regulamentação, como tem que ser uma regulamentação da atividade produtiva, requer também uma mudança ideológica. Ela será tanto mais fácil se ela correr a nível internacional para evitar diferenças de competitividade. Todos os países aguardam que os outros tomem certas medidas porque se, somente alguns tomarem, eles se tornarão menos competitivos porque a base está na mudança da matriz energética. Quer dizer, é uma adoção de formas mais caras de produção de energia. Estou dizendo que, em geral, nos países altamente desenvolvidos, tudo isso implica em tornar a geração de energia mais cara e, portanto, as empresas tornam-se menos competitivas. Assim como o sistema de transportes faz parte do sistema econômico. Então, isso é um problema porque é necessário ter as regras internacionais para que se mantenha um nível de competitividade. Daí, a importância das negociações internacionais. Na realidade, cada país poderia mudar a sua matriz, mas perderia a competitividade.

Uma observação que eu acho interessante é que estava subjacente à ideia de liberdade de consumo de produção, que os países subdesenvolvidos não teriam jamais os mesmos níveis de consumo que os países desenvolvidos. Então, você tinha liberdade de consumo e de produção, mas na hora que se multiplica o número de automóveis por 100 habitantes, por exemplo, em um país da OCDE e se aplica à Índia ou à China, o número de automóveis seria extraordinário. Então, a ideia é que eles não viriam a ter porque não iriam se desenvolver e, se viessem a ter, não teria o direito de atingir o mesmo nível de

consumo. Isso é o que está por trás. É a ideia de que eles não podem atingir mesmo o nível de consumo.

Eu vou dizer uma coisa altamente heterodoxa: de certa forma, a ideia de desenvolvimento sustentável está ligada a essa ideia. Isso é altamente heterodoxo porque nunca os países e nem as organizações desenvolveram a ideia do crescimento sustentável para os países desenvolvidos. Eles sempre advogaram a ideia do desenvolvimento sustentável para os países subdesenvolvidos: "Vocês devem crescer, mas de uma forma sustentável. Não façam como nós. Nós continuaremos a consumir fartamente os recursos naturais, a usar fontes fósseis e vocês não. Vocês, por favor, não façam isso". Essa é a ideia que está por trás. Isso é altamente heterodoxo. É até de mau gosto dizer isso, mas é verdade. E a gente só pode avançar se partimos da verdade e eu acho que isso é verdade.

Esses países altamente desenvolvidos que advogam a ideia do desenvolvimento sustentável continuam a emitir fortemente, sem cumprir as metas a que se comprometem no Protocolo de Quioto e assim por diante. Eles emitem de uma forma extraordinária, mas advogam que os países que ainda não se desenvolveram totalmente usem essas políticas e, portanto, enquanto não adotam medidas de crescimento sustentável, sejam menos competitivos. Em resumo, é isso.

Agora, vou falar algo que também é um pouco heterodoxo. Ao advogar que Índia e a China tenham metas, porque são os grandes poluidores hoje em dia, e, ao mesmo tempo, ao não reduzir as suas emissões, fazem com que aqueles países reduzam a sua competitividade. Ao mesmo tempo, advogam poder continuar a emitir gases de feito estufa, realizando investimentos de natureza ambiental nos países subdesenvolvidos, em geral, na área florestal.

Um outro aspecto interessante é que a solução da crise ambiental é complexa, na medida em que ela afeta a crise econômica. Ou seja, você afeta duas vezes. Você requer grandes investimentos em um momento de grande crise. Então, há uma dificuldade de você juntar as duas situações. Ao mesmo tempo, a ênfase é dada na solução da crise econômica porque a crise ambiental, não só tem efeitos menos imediatos, como ela afeta os países mais pobres e, nos países mais ricos, afeta os mais pobres. É o caso do Furacão Katrina, por exemplo, que atingiu a população mais pobre. E como ela não é tão evidente, e a outra, politicamente, é urgente porque implica em reduzir o desemprego e retomar a atividade econômica, a crise ambiental fica postergada. Então, nas medidas de reativação

econômica, muitas vezes, não se leva em conta a oportunidade de resolver problemas ambientais.

Na França, se não me engano, nos investimentos feitos pelo Governo Francês na indústria automobilística, o governo fez exigências de desenvolvimento de carros elétricos. É uma tentativa de aproveitar a solução econômica e também contribuir para a solução da crise ambiental. Então, estamos já com essas duas crises. Agora, vamos para a terceira, que é a crise de governança global.

A crise de governança global decorre de que os mecanismos criados após a Segunda Guerra Mundial, como as Nações Unidas, organismos financeiros de Bretton Woods, o GATT, onde o Embaixador Patriota teve oportunidade de militar durante tanto tempo, e, mais recentemente, os mecanismo informais, como o G-7 e o G-8. Eles não foram capazes de trazer desenvolvimento à periferia do sistema econômico internacional; nem foram capazes de evitar a estagnação econômica no centro do sistema, depois dos chamados "30 anos gloriosos" que terminaram na década de 70, com o sistema econômico do centro e com os Estados sem estagnação; nem foram capazes de trazer paz ao sistema mundial, pelo extraordinário número de conflitos e de vítimas desde a Segunda Guerra Mundial para cá. Além disso, há a incapacidade de certos mecanismos, como o FMI, de prescrever e impor regras ortodoxas ao centro do sistema, principalmente, nos Estados Unidos, diante de seu extraordinário déficit fiscal e comercial. Então, o FMI foi capaz de impor regras a todos países subdesenvolvidos, obrigando-os a seguir políticas recessionistas, mas nunca foi capaz de impor, ou sequer recomendar, regras ao centro do sistema econômico mundial.

Então, a reforma desse sistema tem que levar em conta, de um lado, a emergência de grandes novas potências, como a China, a Índia e o Brasil. E por outro lado, também o crescimento de imensas populações, em especial na África e na Ásia, em estado de pobreza crônica, agravada pela crise econômica e pela crise ambiental. O crescimento dessas populações, muitas vezes em áreas de grandes riquezas naturais, leva a conflitos armados e militares, o que gera situações de instabilidade social e econômica e são causa permanente de fluxos migratórios em grande escala, principalmente, em direção aos centros desenvolvidos, que hoje estão em crise econômica. Esses grandes fluxos imigratórios levam, por sua vez, à ressurreição da xenofobia e do racismo em grande escala. Não é muito agradável dizer isso, mas enfim.

A reforma da governança, sob o ângulo político, exige a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas para torná-lo mais representativo da situação de poder econômico, político, militar e tecnológico atual, incluindo, Alemanha e o Japão, que terão terminado assim o seu "purgatório", depois de tantos anos de punição por terem desafiado a liderança anglo-saxônica do mundo. Eles terminam o seu purgatório e voltam à sua posição de grandes potências econômicas e militares. O Japão é uma potência militar muito poderosa, tem gastos militares extraordinários, e Alemanha também. Além disso, para incluir a Índia e o Brasil e algum grande Estado Africano, como a África do Sul ou a Nigéria.

Por outro lado, a governança militar, o controle da situação militar, exige o desarmamento dos países armados, exige o desarmamento dos países nucleares, e não o desarmamento dos países desarmados, que não colocam nenhum país em risco. O não desarmamento dos países nucleares é que leva à porque os países que sentem ameaçados sabem que, eventualmente, não serão atacados se estiverem armados; senão, eles serão. Aliás, a Coreia do Sul não tem o destino do Iraque porque tem armas nucleares. Senão, a Coreia do Sul já teria tido o destino do Iraque há muito tempo. Essa é a realidade.

A reforma da governança econômico-financeira exige a consolidação do G-20 Financeiro, como um órgão muito mais representativo e legítimo do que o G-7 ou G-8, capaz de recomendar diretrizes para a reforma do sistema financeiro e do sistema econômico de uma forma geral no mundo. Essa reforma do sistema financeiro requer a reforma de tomada decisões do FMI, que já está em curso. Há uma nova realocação de quotas entre os países, que reflita a verdadeira situação econômica do presente e não situação econômica do imediato pós-guerra. A atual alocação de quotas ainda reflete aquela situação.

A reforma da governança do sistema de comércio se encontra em curso, dentro dessas negociações, em que participa o G-20, no âmbito da OMC. Pela primeira vez, os países subdesenvolvidos conseguiram colocar as suas posições, de forma articulada, diante dos países desenvolvidos. Isso aconteceu pela primeira vez na história do GATT. Uma das razões para essa rodada não terminar é justamente isso. Nas rodadas anteriores, os países altamente desenvolvidos, principalmente, os Estados Unidos, os países europeus e o Japão, na última hora, acordavam algum tipo de solução e convidavam os países em desenvolvimento a aceitarem aquela solução e eles viriam a aceitar. Pela primeira vez, os países em desenvolvimentos se organizaram no chamado

G-20 em que o Brasil teve uma participação extraordinária na sua formação, na sua articulação, através do trabalho do Ministro Celso Amorim, para combater o protecionismo dos países altamente desenvolvidos. São eles que são protecionistas e não nós! Todo o sistema agrícola é totalmente protegido por subsídios, incentivos, altíssimas taxas alfandegárias na Europa e assim por diante. E o seu sistema industrial também porque, apesar das tarifas serem baixas, a política de defesa comercial é aplicada de forma arbitrária e, quando eles perdem no Sistema de Solução de Controvérsias, como aconteceu recentemente no caso do algodão, eles se recusam a aplicar as decisões da organização. E, dado o seu extraordinário poder, os países menos desenvolvidos que sentem em dificuldade porque, se eles retaliarem, como é permitido, podem sofrer uma contrarretaliação eventualmente. Enfim, é bastante delicado.

Uma outra questão nas negociações comerciais é que, na medida em que os Estados Unidos e a União Europeia assinam acordos de livre comércio com países menores, por exemplo, na América Central, esses países imediatamente deixam de ser relevantes para as negociações multilaterais porque já assinaram o acordo de liberdade de comércio, que vai muito além disso, diga-se de passagem. Na medida em que isso ocorre, eles deixam de ser relevantes. Por outro lado, como as concessões oferecidas tanto pelo Estado Unidos como pela União Europeia, na área agrícola, são muito modestas, como disse o Ministro Celso Amorim recentemente, e as nossas concessões são muito amplas, o que ocorre é que, na próxima rodada, não teremos mais nada a oferecer e, nesse caso, os sistemas de proteção continuarão lá e aqui não haverá mais a proteção ao sistema industrial. Então, isso é de extraordinária gravidade.

Essas três crises – a crise econômico-financeira, ambiental-energética e de governança – afetam aquelas tendências que eu havia mencionado no início – a globalização, a multipolarização, a normatização e a transformação tecnológica. Elas afetam e são afetadas por essas tendências ao mesmo tempo. A tendência à globalização da economia mundial, ainda que ela tenha sida afetada pela redução do ritmo de atividade econômica e pelo desemprego, ela continua presente. A economia mundial chegou a atingir um grau de globalização muito elevado e essa globalização também se reflete na área das grandes fusões de grandes empresas, com atividades em muitos países. Nos jornais econômicos nós vemos todos os dias fusões e aquisições, criando gigantescas empresas num processo de oligopolização dos mercados.

Por outro lado, há um elevado grau de interdependência entre a China, como grande importadora de commodities em geral e exportadora de manufaturados; os Estados Unidos, grande importador de manufaturados da China e também grande exportador de commodities agrícolas; e os países europeus, importadores de matéria-prima. Então, essas conexões permanecem. Elas são reduzidas porque o nível de comércio se reduz, mas elas permanecem latentes porque os sistemas produtivos estão muito interligados. Naturalmente, na área financeira, as novas regulamentações que estarão sendo negociadas, reduzirão o grau de integração dos mercados financeiros.

A outra grande tendência é a tendência à multipolarização, que é a tendência à criação de grandes blocos econômicos. Nós vemos agora que a União Europeia já conta com 27 membros. Ela vai incorporando os países menores da Europa, num sistema político e econômico, em que eles tem voz política, ainda que, ponderada. Esse é um sistema que vai crescendo e vai fazendo acordos de livres comércios com ex-colônias.

Um outro sistema, que é o sistema americano, é um sistema diferente. Ele é baseado, no centro, numa área de livre comércio, que é o NAFTA, e, a partir dos Estados Unidos, surgem acordos de livre comércio com países da América Central, alguns da América do Sul, como Peru, Colômbia, Chile, Venezuela e o Equador também chegou a negociar, mas não chegou a assinar o acordo. Então, é um sistema que vai se expandindo através de acordos de livre comércio que vão muito além do livro comércio porque são acordos de vários volumes, que disciplinam a atividade econômica e não apenas a atividade comercial, na área dos investimentos, na área da ação do Estado e assim por diante. Além de outros acordos que se celebram com outros países, como por exemplo, com a Austrália e com a Nova Zelândia. Há acordos de livre comércio, recentes, entre os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia. Naturalmente, essa assinatura de acordos de grande extensão econômica leva necessariamente a uma visão política compartilhada, o que é natural, porque, na medida em que esses acordos são assinados, a economia do país fica extraordinariamente vinculada à economia de um centro econômico muito mais amplo, muito mais forte que são os Estados Unidos.

O terceiro grande polo, naturalmente, é a China. A China vem se expandindo na Ásia como grande catalisador de comércio e de investimentos de toda a região asiática. Há investimentos nos países vizinhos, com fortíssimos vínculos comerciais, inclusive, com a divisão de produção de manufaturados.

Enfim, ali existe um outro grande centro. São três grandes polos: a União Europeia, os Estados Unidos, com o seu sistema de acordos, e a China também com o seu sistema peculiar. É uma coisa um pouco diferente, mas que existe certamente.

O terceiro fenômeno é a normatização das relações entre os Estados, que se acelerou após a Segunda Guerra Mundial, com dois objetivos: primeiro, evitar que surgisse de novo uma grande depressão, que tinha ocorrido antes da Segunda Guerra. Houve uma grande depressão nesse período, mas que, naturalmente, não teve o alcance mundial que a segunda teve. Em segundo lugar, criar um sistema de segurança internacional que evitasse um novo grande conflito mundial, que quase afundou o barco. Então, os Estados Unidos, que era o país mas poderoso depois da Segunda Guerra Mundial, ao invés de exercer uma hegemonia unilateral resolveu criar um sistema multilateral e dividir com outros países a responsabilidade do sistema de segurança internacional. Naturalmente, a China, que na época era um país ainda invadido, porque isso foi antes da derrota das forças japonesas, não tinha a menor influência internacional, a mais remota. A Inglaterra estava numa situação econômica, militar deplorável. A França não era nem membro dos quatro que propuseram o sistema, na Reunião de Dumbar Oaks. A França foi admitida posteriormente. Mas, fato é que esse sistema tinha como um dos seus grandes objetivos, para poder atingirem esses outros, o de gerar normas regulando as relações entre os Estados. Esse é um processo que depois veio a se acelerar mais recentemente porque, em certa medida, enquanto existia um sistema soviético era militado, mas hoje se acelerou, como vemos, com o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio, a candidatura da Rússia na OMC, enfim, há uma ampla participação.

Por outro lado, o que ocorreu nesses anos todos foi uma extraordinária concentração de poder, no centro sistêmico, se nós excluirmos a China. Houve uma concentração de poder econômico, poder político, poder militar e poder tecnológico no centro do sistema, com uma população que vai caindo. Enquanto que, na periferia você tem uma desconcentração de poder, até porque, se há concentração de um lado, do outro não existe poder. Naturalmente, essa situação de concentração de poder tem algo a ver com as normas que foram desenvolvidas. No caso da concentração de poder político, através do Conselho de Segurança; poder militar, através dos acordos de não proliferação nuclear, que garantiram certos privilégios a certos países e, consequentemente, interesse em manter esses privilégios. Então, esses países

desejam um processo de normatização que mantenha os seus privilégios. O desafio é consolidar legalmente os seus privilégios por tanto tempo quanto for possível.

Como é que os privilégios políticos se concentram mais ainda? Com o aumento da competência do Conselho de Segurança. O Conselho de Segurança tinha uma competência original muito menor do que tem assumido hoje em dia. Houve a expansão da competência do Conselho de Segurança, incluindo novos temas, e se consolidou essa situação. A mesma coisa aconteceu nos acordos de não proliferação, quer dizer, a exigência rigorosa dos países para que cumpram todos os seus compromissos, inclusive, se expandindo para a área das armas não convencionais. Não satisfeitos que os países desarmados não tenham armas nucleares, também não querem que tenham armas não convencionais. Isso também não pode. Isso facilita muito.

Por outro lado, também na área econômica, houve a tentativa de manter os privilégios econômicos e comerciais, ou seja, manter os sistemas de proteção à agricultura, manter os sistemas de defesa comercial, a questão do antidumping, a questão dos direitos compensatórios e assim por diante. Eles resistem fortemente e querem manter como é, porque a aplicação desses direitos permite aos países que têm tarifas baixas se defenderem arbitrariamente. Se há um momento qualquer em que eles sofrem uma competição externa muito forte, não tem tarifa porque consolidaram, então, eles aplicam direitos de proteção comercial, como o antidumping e assim por diante. Depois, até que provem, já aconteceu.

Além disso, há os privilégios tecnológicos, pela ação permanente para aumentar o prazo das patentes. A ideia é tornar o prazo e o sistema do patente mais favoráveis aos detentores de patentes, o que garante os privilégios tecnológicos.

E a última tendência é a questão da transformação tecnológica, que afeta todas as atividades civis e todas as atividades militares. Ela cria novas formas de organização das empresas, novas formas de produção, principalmente na área da tecnologia da informação, da biotecnologia e, muito em breve, na área da nanotecnologia. Ela transforma os sistemas produtivos civis, tem efeitos extraordinários sobre os mercados de trabalho e afeta os sistemas militares também. Há dois ou três dias atrás, eu estava lendo sobre os veículos aéreos não tripulados que agem no Paquistão. São aviões não tripulados que lançam mísseis num território de um país com quem não estão em guerra e são controlados a partir de Langley. Os senhores sabem onde é Langley? Sabem

o que está em Langley? A CIA. Isso, de acordo com o International Harold Tribune, não é de acordo com algum jornal de má tendência; é de acordo com o International Harold Tribune. Eles escreveram sobre as preocupações éticas dos técnicos da CIA que controlam os aviões. Eles têm preocupações éticas quando voltam para casa e pegam um engarrafamento. O Harold Tribune diz isso no artigo, não sou eu quem o diz.

A transformação tecnológica tem um efeito enorme sobre a competitividade das empresas. Ela afeta a competitividade e, portanto, as empresas mais competitivas acabam afastando as outras, ou adquirindo, e tendo lucros maiores, o que significa dividendos maiores que vão para os acionistas. Uma parte é para reinvestir etc., mas a outra parte vai para os acionistas, que são pessoas físicas. Creio que isso é responsável pelo seu nível de bem-estar, naturalmente.

Um comentário à parte é que o progresso tecnológico na área da biotecnologia é extraordinariamente importante porque afeta a competitividade das empresas agrícolas, a produção agrícola e transforma os mercados. Por exemplo, a pesquisa de biotecnologia na área do etanol. Nós somos o país mais competitivo na área do etanol, mas a pesquisa tecnológica na área da celulose, eventualmente, pode transformar isso, pode fazer com que nós deixemos de ser o país mais competitivo na área do etanol. O interessante é que o progresso científico e tecnológico afeta o próprio setor científico e tecnológico. Na medida em que você tem o desenvolvimento tecnológico, principalmente, na área da informação, dos grandes computadores, isso afeta até para a capacidade da pesquisa, pelo tipo de equipamento que pode ser produzido e utilizado na pesquisa científica e tecnológica.

Vou fazer um comentário à parte. Quando nós comparamos os índices de investimentos em pesquisa científica e tecnológica, nós dizemos, por exemplo, que o Brasil investe 1%, alguma coisa assim, e os Estados Unidos investem 2%, mais ou menos. Isso nos dá a impressão de que estamos investindo metade do que eles estão investindo. Não é assim porque 2% dentro de 15 trilhões são trezentos bilhões. Se nós investirmos 1%, estamos investindo um trilhão e meio. Então, a diferença é muito menor, é de um para dez ou de um para vinte. Então, vinte vezes menor, a cada ano que passa, se nós conseguirmos correlacionar o valor do investimento em ciência e tecnologia com a competitividade, isso significa que, a cada ano, eles investem vinte vezes mais. Portanto, a expectativa é que se tornem vinte vezes mais competitivos a cada ano. O hiato tecnológico e, portanto, econômico e militar

também aumentará porque a base desses hiatos econômicos e militares está na capacidade tecnológica de fabricar produtos, bens, militares ou civis. Então, manter a distância tecnológica, isto é, para estar investindo hoje o mesmo que os Estados Unidos investem, nós temos que estar investindo 20% do nosso PIB, ou seja trezentos bilhões. Isso é só para manter a distância tecnológica atual. Portanto, essa distância tende a se ampliar.

Diante dessas tendências, eu acredito que o Brasil se encontra extremamente bem posicionado. Quanto à crise econômica, nós fomos afetados por ela, mas fomos afetados menos do que outros países e já estamos saindo dessa crise. A nossa produção industrial nos últimos nove meses cresceu 15%, no último ano foram gerados um milhão e trezentos mil novos empregos, enquanto que, nos outros países, o número de desempregados continua aumentando. A produção de automóveis, que é uma parte importante do Produto Interno Bruto, bateu recorde agora no último mês, com 294.000 veículos. É um recorde histórico. O saldo comercial chegou a vinte e dois bilhões; as reservas chegaram a cerca de duzentos e trinta e três bilhões e assim por diante. A capacidade instalada também já está, em certos setores, no limite da sua utilização. Então, há grandes novos investimentos programados, principalmente, na indústria automobilística, que é cerca de 20% do PIB, mais ou menos. Isso já permite prever, para o ano que vem, um crescimento positivo de 5% da economia, o que é muito mais do que os outros países desenvolvidos estarão crescendo. De modo que, dentro dessas circunstâncias, é uma situação bastante razoável. E esses resultados não são decorrentes do mercado. Isso decorreu de firmes políticas econômicas, que eu posso enumerar. De um lado, a política de controle da inflação e, em segundo lugar, a política de investimentos públicos e privados através do BNDES, que não tem a taxa de juros da SELIC, é outra taxa de juros, o que permitiu a realização de grandes investimentos. E em terceiro lugar, a política dos programas sociais, que possibilitaram que cerca de trinta milhões de pessoas saíssem da linha de pobreza e criaram uma nova classe consumidora. Esses novos consumidores consomem rádios, geladeira, eventualmente, têxteis, roupas, calçados, o que permitiu ampliar o mercado interno, em resumo. E depois, pelo fato de que tivemos grandes agências de investimentos no Brasil: o BNDES, principalmente, e a Petrobras, como agência de investimentos, realizando grandes investimentos que afetam a indústria de bens de capital. A Petrobras afeta diretamente a indústria de bens de capital. E também pelo controle do sistema financeiro porque 50% do crédito no

Brasil é feito pelos bancos estatais, principalmente o BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica. Isso permitiu ao Estado ter um programa como "Minha Casa, Minha Vida", agora recentemente, para a construção de um milhão de novas habitações populares. E também pelo esforço e diversificação do comércio exterior, em que o Ministério das Relações Exteriores teve um papel importantíssimo e, diga-se de passagem, o Presidente Lula, com a sua ideia de que ele seria uma espécie de mascate. O esforço de visitar novos países, nunca dantes visitados, fez que com, por exemplo, o nosso comércio com a África, nos últimos sete anos, multiplicasse por cinco e o comércio com os países árabes, com os países da Ásia, se ampliou de uma forma extraordinária. Essa diversificação se deu não só no que diz respeito a mercados. Hoje em dia, os Estados Unidos não passam de cerca de 16% do total das nossas exportações; já foi muito mais, já foi 25%. Então, é uma a diversificação que permiti que a economia não seja tão abalada por crises e mercados específicos. E também houve uma diversificação dos produtos, uma diversificação da nossa pauta de exportação. O Brasil é um país que exporta desde minérios processados, como o aço, minérios mais do que processados, como são os automóveis, os ônibus, os aviões, produtos primários agrícolas de todo o tipo, franguinho, frangos, carnes suínas, carnes bovinas, enfim, há uma diversidade de produtos extraordinários. Então, a dificuldade no mercado era compensada pelos outros. Daí a importância da diversificação dos mercados.

Quanto à crise ambiental, já foi dito aqui que a nossa matriz energética é uma das mais limpas do mundo. Segundo, ela tem condições de permanecer das mais limpas na medida em nós temos 260 GW de potência e utilizamos cerca de 1/3 disso, ou seja, 33%. Então, é possível torná-la ainda mais limpa. Mas, ao mesmo tempo a nossa capacidade de diversificação na matriz energética é extraordinária, desde a biomassa, energia eólica, fotovoltaica etc., em certos estados de grande insolação no nordeste, e até da própria energia marinha. Há estudos que estão sendo desenvolvidos agora pela COPPE nesse sentido. Além disso, tem a energia nuclear. O Brasil ocupa o quinto ou sexto lugar com as maiores reservas de Urânio do mundo e pode ter ainda mais reservas porque nós não conhecemos todo o subsolo brasileiro; domina o ciclo completo de enriquecimento de urânio; tem o mercado inicial e tem a capacidade de construir reatores. Além disso, ele pode também, na área nuclear, na medida em que se desenvolvem tecnologias limpas, o Brasil também pode ser um grande exportador de reatores e de urânio enriquecido,

cujo mercado hoje no mundo é cerca de 45 bilhões de dólares. Acho que esse mercado pode ser muito maior, na medida em que, por exemplo, a Alemanha reativar o seu programa nuclear. Há uma proibição nesse sentido, mas o novo governo alemão é favorável a reativar o programa nuclear, e os outros países europeus. Do ponto de vista do aquecimento global, essa talvez seja a solução, talvez mais limpa; é mais limpa do que gás; é mais limpa do que o etanol mesmo, e assim por diante. Nós não temos a responsabilidade histórica pelo acúmulo dos gases de efeito estufa na atmosfera e não somos um dos maiores poluidores do mundo *per capita*, longe disso., mas, mesmo assim, o Brasil decidiu assumir determinados compromissos voluntários de redução entre 36.5% e 39.5% das emissões previstas, que é diferente das emissões atuais ou passadas. Em relação à curva de emissões previstas, o Brasil se comprometeu a reduzir 36% ou 39%, das emissões que ocorreriam caso nada fosse feito. É uma tendência natural. Por outro lado, também se comprometeu a reduzir o desmatamento em 80% até 2020. De modo que, nós estamos numa posição muito favorável na questão ambiental e energética.

Por outro lado, na questão da governança global, nós também temos tido uma participação. A política brasileira tem tido uma participação extraordinariamente importante no esforço básico de desconcentração de poder. O nosso esforço básico é de desconcentrar o poder: desconcentração do poder político, através da ampliação do número de Membros Permanentes do Conselho de Segurança e Membros Não Permanentes, onde estamos trabalhando juntos, na companhia da Índia, do Japão e da Alemanha, através de um projeto de resolução do G-4, que não é um projeto para eleger o Brasil, mas é um projeto para reformar. A eleição é feita pela Assembleia Geral.

Depois, na área da reforma da governança financeira, a nossa participação no G-20 tem sido extremamente ativa e importante. A diplomacia brasileira tem tido uma posição de grande liderança nessa questão. Assim como, na questão da governança comercial, no âmbito do G-20 e da OMC.

Na área ambiental, também o Brasil tem tido uma posição de grande destaque nessas negociações ambientais. O Embaixador Figueiredo, que é um diplomata, foi o coordenador de um dos dois grupos criados pela Conferência de Bali, se eu não me engano, do Grupo de Regulamentação. Então, o Brasil foi escolhido para presidir um desses dois grupos da Conferência de Bali, dada a posição de liderança, da diplomacia brasileira. Eu acho que é importante mencionar a questão da nossa aproximação com os países africanos

e com os países da América Latina em geral, com os países subdesenvolvidos, através dos programas de cooperação econômica e técnica que contribuem para melhor articulação política do Brasil nesse processo de negociação de reforma da governança mundial. Essa aproximação de cooperação econômica e técnica com esses países da América Latina, menos desenvolvidos do que nós, tem esse efeito político, naturalmente, porque a nossa cooperação não é condicional. Nós não vamos a esses países para dizer a eles como eles devem se organizar, se eles devem ser monarquias, se devem ser parlamentaristas, presidencialistas etc. Nós vamos lá porque temos os programas de cooperação técnica. Não são programas que são acompanhados de condicionalidades. Daí, a extrema receptividade com que esses países vêem a cooperação técnica e econômica brasileira, na medida em ela não tenta ser hegemônica. Há determinadas iniciativas de integração na América do Sul, como o Mercosul, UNASUL, o IBAS, a ASPA, Conferência América do Sul e Países Árabes, a Conferência da América do Sul e Países Africanos, enfim, são todas iniciativas de articulação política e às vezes econômica também. O Brasil assim se relaciona com todos os países, sem pedir licença a ninguém, não tem essa necessidade, nem de pedir licença e nem de seguir a opinião dos outros, mas sim de seguir apenas os interesses nacionais. Nesse esforço e nessa tentativa assim nos relacionamos com todos os países. Recentemente, os senhores viram a visita do Presidente de Israel, do Presidente da Autoridade Palestina e do Presidente do Irã. Alguns queriam que nós pedíssemos licença, mas não pediram licença para que recebêssemos o Presidente de Israel. Nesse caso, não precisava pedir licença, mas queriam que pedíssemos licença em relação ao Presidente do Irã, mas não. É com base nos princípios da mesma intervenção da autodeterminação que a política externa se realiza.

Qual é a nossa situação em às quatro tendências do sistema internacional: a globalização, a multipolarização, a normalização e o progresso tecnológico? No caso da globalização, nós temos procurado inserir o Brasil de uma forma virtuosa. Expandimos de forma muito grande todo o comércio internacional, por um lado. Depois, o Brasil é um dos maiores receptores do mundo de investimentos privados, que é uma forma de se integrar na economia internacional. O Brasil, por outro lado, tem apoiado a internacionalização, o BNDES tem um programa de apoio à internacionalização das suas empresas, como a Vale do Rio Doce, a Gerdau, a Votorantin e outras empresas que têm realizado investimentos importantes no exterior, não só na América do Sul e

América Latina, mas também na África. O Brasil, através da VALE, já é o quarto maior investidor estrangeiro no Canadá, o que não é não é uma coisa trivial. E também através da prestação de serviços de engenharia em diversos países da América do Sul, da América Latina e da África. E há várias outras iniciativas, como Iniciativa contra a Fome e a Pobreza, a luta contra a AIDS, malária, tuberculose, flagelos que atingem, principalmente, os países subdesenvolvidos. Essas iniciativas fazem parte de uma estratégia de transformar a globalização, de uma globalização puramente individualista e perdulária, numa globalização social que vise o desenvolvimento. A globalização só é um fenômeno legítimo e interessante para nós se ela promover o desenvolvimento; se ela promover desigualdade e disparidade, ela não é interessante. Ela pode ser interessante para alguns países, mas não é interessante para os países que estão na outra ponta, se não poder promover o desenvolvimento e eliminar, pelo menos, a pobreza absoluta.

No caso da multipolarização, o Brasil tem considerado que o seu desenvolvimento econômico e social e a sua afirmação política não podem se realizar fora da América do Sul, pois a América do Sul é a base central da política externa brasileira. Daí, todos os esforços de integração econômica e de cooperação política. De um lado, os esforços de integração física, como a construção de estradas, financiamento de estradas mesmo dentro de outros Estados, como no caso da Bolívia da Argentina, as estradas bioceânicas com o Peru e assim por diante. Sem integração física da região, não pode haver integração econômica, pelo menos, se ela se realiza num nível muito mais baixo. A integração física significa integração dos sistemas de transportes e os sistemas energéticos, basicamente, também na área de comunicações, transportes aéreos, etc., mas basicamente as comunicações, ferrovias, rodovias, toda a transformação de sistemas de portos etc.

Do ponto de vista econômico, já que esses países têm uma muito maior dificuldade hoje em dia em ter acesso aos mercados financeiros internacionais, e o Brasil tem recursos para isso, e isso interessa também as empresas brasileiras, o Brasil tem feito os financiamentos, ou a juros normais, no caso os países mais desenvolvidos da região, ou com condições financeiras privilegiadas, isto é, taxas de juros e prazos muito maiores para países de menor desenvolvimento relativo, como é o caso da Bolívia, do Paraguai, países como o Suriname e a Guiana. Nesse casos, nós temos feito empréstimos concessionais.

Por outro lado, além da integração física e energética, tem também a integração econômica, através do fortalecimento do Mercosul, da criação da UNASUL também como instrumento de cooperação política entre os países da região, com uma finalidade em primeiro lugar de reduzir as tensões regionais. Nós precisamos lembrar que a América do Sul é um continente cheio de tensões regionais e que não são de hoje. Podemos começar pela Guerra do Pacífico, quando a Bolívia perdeu sua condição de país marítimo. Essa é uma questão permanente nas relações entre Peru, Chile e Bolívia. E há conflitos históricos, hoje já solucionados, que são as diferenças de fronteira entre o Chile e a Argentina, entre o Uruguai e a Argentina. As questões de limites entre o Paraguai e a Bolívia só recentemente se resolveram Só setenta anos depois é que foram resolvidos os limites entre a Bolívia e o Paraguai. E tem também as questões de fronteiras marítimas entre o Chile e o Peru, as questões entre o Equador e a Colômbia, entre Equador e Peru, entre Colômbia e Venezuela por causa de limites marítimos. Então, é uma região cheia de tensões.

O processo da UNASUL permite um contato mais permanente entre os presidentes desses países e a possibilidade de criação de confiança. Nesse processo, o Brasil, por sua política de imparcialidade, tem procurado se posicionar de uma forma imparcial nessas diferentes situações e tem ganho a confiança desses países. Muitas vezes, tem sido convidado por esses países para resolver divergências pontuais, mas sempre convidado pelas duas partes, nunca se apresentando e nem se oferecendo, mas atuando apenas quando convidado por ambas as partes. Então, dentro desse processo, nós contribuímos para a criação de um mundo multipolar, na medida em que, contribuímos para a criação de um polo na América do Sul.

Eu poderia citar outras questões também na área sul-americana, como a questão das assimetrias, que é uma questão muito importante. Existe uma assimetria muito grande entre o Brasil e cada um dos outros países. Ele é grande e é crescente. Esse é um extraordinário desafio para a política externa brasileira, porque essa extraordinária assimetria tende a crescer por causa das dimensões relativas dos países e pelo nível de desenvolvimento econômico atingido pelo Brasil e atingido pelos outros países. Ela não tende a se resolver sozinha. Se não houver uma política brasileira de redução firme das assimetrias, certamente, nós teremos situações cada vez mais difíceis, para o Brasil, politicamente e economicamente na região.

Há também esforços de fortalecimento do Convênio de Créditos Recíprocos – CCR, criação de sistemas de pagamento usando moeda local,

que está em negociação no caso do Uruguai, mas já está em funcionamento com a Argentina e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Então, essa é a nossa contribuição.

Agora, no processo de multipolarização, não estamos alinhados a nenhum desses blocos, nem à Europa, nem aos Estados Unidos, nem à China. A ideia criar o nosso "polo", o polo dos países da América do Sul. Eu queria só fazer um comentário. Há países que não são absorvíveis. Há um processo permanente desses polos de absorver os países menores, mas há países que não são absorvíveis. A Índia não é absorvível por nenhum polo, a Rússia também não, e nem o Brasil. A própria União Europeia tem dificuldade de absorver a Turquia porque é um país muito grande. Não é só porque a Turquia é um país muçulmano, mas é porque é um país muito grande e isso afeta o poder de voto nos organismos comunitários porque a Turquia entra com um número muito grande de votos nos organismos comunitários. A questão muçulmana é algo adicional. Como poderia a União Europeia absorver a Rússia? Seria praticamente impossível, ou a Índia ser absorvida pela China. Não existe essa possibilidade. Então, há países que ficam flutuando, que não são absorvíveis. Nós temos a sorte de termos uma região em que é possível também formar um bloco econômico.

Quanto ao processo de normatização, porque há todo aquele processo de negociação da governança global, a questão do G-20 Financeiro, do G-20 Comercial, a reforma do Conselho de Segurança, mas há outras negociações políticas, militares, econômicas, de toda a ordem.

Quanto à questão tecnológica e científica, talvez seja a mais importante de todas as tendências no sistema internacional e, nessa, certamente, não estamos bem situados. Quando verificamos o número de patentes que são registradas a cada ano, veremos que o Brasil tem um número muito pequeno de patentes registradas, aproximadamente quinhentas patentes por ano, enquanto que os Estados Unidos têm quarenta e quatro mil e o Japão tem vinte mil e assim por diante. Essa é a medida da capacidade econômica de longo prazo, como é a medida da capacidade política e militar e a capacidade de gerar conhecimentos científicos e inovações tecnológicas. Então, nessa questão, apesar do progresso feito em certos setores, como é o caso da agricultura, através da EMBRAPA, e o caso da energia, através da Petrobras e também das companhias de energia elétrica, em outros setores, nós não temos tido esse mesmo sucesso. Há toda uma discussão permanente no Brasil sobre a desvinculação entre empresas e universidades na área da pesquisa.

Em minha opinião, isso não é relevante porque, mesmo nos setores onde houve um interesse do Estado, que é o caso da EMBRAPA, que é uma empresa estatal, e no caso da Petrobras, houve perfeita vinculação entre as universidades e as empresas. Basta visitar os laboratórios da COOPE, por exemplo. Não há nenhuma dificuldade. A questão básica nesse setor é que um grande número de empresas do setor industrial brasileiro, ou são empresas multinacionais e, portanto, têm seus centros de pesquisa fora, ou são empresas brasileiras que trabalham com tecnologia importada e, portanto, não têm interesse legítimo de desenvolver uma tecnologia própria porque elas têm uma tecnologia que utilizam e pagam por ela. Naturalmente, eu acredito que, se o Estado Brasileiro vinculasse os financiamentos do BNDES, por exemplo, à exigência de criação de centros de pesquisa científica e tecnológica, certamente, nós teríamos um sucesso muito grande. Quer dizer, ao dar um empréstimo do BNDES, em geral em condições amistosas, seria possível perfeitamente fazer exigências na área de desenvolvimento tecnológico. Não haveria nenhuma dificuldade. Ou se o Estado usasse o seu poder de compra. O Estado tem um enorme poder de compra no Brasil e poderia, também, através do seu poder de compra, exigir a execução de pesquisas em determinadas empresas, nacionais ou estrangeiras, que desejassem fornecer ao Estado, que é grande comprador no Brasil. Agora, certamente, se não houver um extraordinário esforço na área de ciência e tecnologia, nossas empresas estarão sempre num patamar inferior de competitividade porque só quem está utilizando novas tecnologias é que consegue alcançar os patamares superiores de competitividade. Se não desenvolverem novas tecnologias, estarão sempre num patamar inferior. E também estarão num patamar inferior do ponto de vista político e militar, quanto a isso não há dúvida.

Eu só queria fazer um comentário final sobre a questão da eficiência na política externa. No médio e no longo prazo, a eficiência da política externa depende do fortalecimento do sistema econômico, político e militar brasileiro, enfim, do sistema de defesa, do sistema social e do sistema tecnológico e científico. A política externa visa à defesa dos interesses do Brasil e a promoção dos seus interesses, ela não visa apenas objetivos da "comunidade internacional". Alguns interesses de alguns países são apresentados como interesses da "comunidade internacional", mas não é assim. Na realidade, a política externa dos países visa à defesa dos seus interesses nacionais, mesmo quando que aqueles interesses correspondem aos interesses da humanidade.

Mas, para poder defender os seus interesses é preciso ter resolvido os grandes desafios internos da sociedade brasileira, as suas extraordinárias disparidades, para poder trazer para a economia moderna e para o sistema político moderno mais de cinquenta e três milhões de pessoas que recebem o Bolsa Família. Essas pessoas estão fora do sistema econômico moderno, têm uma baixa produtividade, senão, não ganhariam o que ganham, e também, naturalmente, não podem ter uma participação política mais informada, é óbvio. Se bem que elas sabem perfeitamente onde estão os seus interesses, mas para terem uma participação política mais ativa é necessário um nível diferente. Esse é um desafio extraordinário. O segundo desafio é a questão das nossas vulnerabilidades externas, que começa pela questão tecnológica, que é uma vulnerabilidade extraordinária, muito importante. Mas há outras vulnerabilidades, como a vulnerabilidade política. O fato de o Brasil não estar nos principais centros de decisão do sistema internacional cria uma vulnerabilidade política, é óbvio, assim como não participar dos centros principais de formação. Essa também é uma vulnerabilidade. E, apesar de todos os esforços feitos no sentido de fazer os pagamentos da FMI e reduzir a dívida externa, ainda há uma vulnerabilidade na área econômica importante. E finalmente, é importantíssimo desenvolver todo o potencial humano e material do país. Há um enorme potencial. Então, esses são os grandes desafios internos e somente a solução deles permitirá que a política externa venha a ser eficiente no médio e no longo prazo. Era isso que eu tinha a dizer. Queria muito agradecer a atenção de todos e espero não tê-los cansado muito. Muito obrigado.

Lista de Participantes da IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

1. ABDALLA ASSAD WARRAK
2. ADRIANA ASTRID PEREIRA MARTÍNEZ
3. ADRIANO ESPINOLA FILHO
4. ADRIANO PIRES DE ALMEIDA
5. AFFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO
6. ÁGATHA REGINA NASCIMENTO SOUSA
7. ALABÊ NUNJARA SILVA
8. ALAN AZEREDO DA SILVA
9. ALBENIDES RAMOS
10. ALBERTO PFEIFER
11. ALESSANDRA BALDNER PONTES
12. ALEX MEDEIROS KORNALEWSKI
13. ALEXANDRE CARDOSO LOPES
14. ALEXANDRE DE CARVALHO DIAZ GIMENEZ
15. ALEXANDRE DE OLIVEIRA KAPPAUN
16. ALEXANDRE QUEIROZ GUIMARÃES
17. ALEXANDRO V. DOS SANTOS
18. ALEXEY K. LABESTSKIY
19. ALFA OUMAR DIALLO
20. ALFREDO ENIO DUARTE
21. ALVARO DA COSTA FRANCO

22. AMÉRICO ALVES DE LYRA JÚNIOR
23. ANA CRISTINA S. CAMPOS
24. ANA MARIA DOS SANTOS SENFF
25. ANA MARTA SOARES VASCONCELLOS
26. ANA MARTINS RIBEIRO
27. ANA SAGGIOSO
28. ANDRÉ LUIS DE SANTANA GONE
29. ANDRE PANNO BEIRÃO
30. ANDRÉ SUZRT DA CUNHA SOUZA
31. ANDRÉ ZABLUDOWSKI
32. ANNA CAROLINA PEREIRA MENDES DA SILVA
33. ANNITA VALLÉRIA CALMON MENDES
34. ANTONIO CARLOS ALMEIDA BRAZ
35. ANTONIO CARLOS GONDIM
36. ANTONIO CARLOS PIMENTA
37. ANTONIO JOSE FERREIRA SIMÕES
38. ANTONIO PATRIOTA
39. ANTÔNIO WALBER MATIAS MUNIZ
40. ARIANE COSTA DOS SANTOS
41. ARISTOTELINO MONTEIRO FERREIRA
42. ARTHUR CAMARA CARDOSO
43. AUGUSTO PESTANA
44. BARBARA BOECHAT
45. BEATRIZ BISSIO STARICCO
46. BEATRIZ CIRAUDO BRITO
47. BERNADETTE RIBEIRO PONCIANO
48. BERNARDO AZEVEDO DE SOUZA
49. BERNARDO BARBOSA ZETTEL
50. BRUNA BRASIL SANTANA
51. BRUNA CAVALCANTE DRUBI
52. BRUNO VIEIRA DE MACEDO
53. CAMILA FREITAS DE SOUZA
54. CARLA PEREIRA DA SILVA
55. CARLOS AGUIAR DE MEDEIROS
56. CARLOS ALBERTO MOREIRA ALVES
57. CARLOS ALEXANDRE SILVA
58. CARLOS ANTONIO DA SILVA SARADO

59. CARLOS EDUARDO BAENA SOARES PINTO
60. CARLOS EDUARDO DE CARVALHO
61. CARLOS FERNANDO MATHIAS DE SOUZA
62. CARLOS FREDERICO BORGES PEREIRA
63. CARLOS FREDERICO DOMINGUEZ AVILA
64. CARLOS HENRIQUE CARDIM
65. CARLOS HENRIQUE MOJEN DE ABREU E SILVA
66. CARMEM LÚCIA DA SILVA
67. CAROLINA DE OLIVEIRA SALGADO
68. CAROLINA DOS SANTOS MALHEIROS
69. CAROLINA GONÇALVES FILHO
70. CAROLINA MAÍRA GOMES MORAIS
71. CAROLINE COUTINHO SOARES
72. CAROLINE DOS REIS LODI
73. CATARINA MARIA FERES BRAGA
74. CEADELIA VIPERMAN AIZIC
75. CECÍLIA EUNICE LARA MANSO
76. CECILIA LEITE OLIVEIRA
77. CELIA LIMA DE FREITAS
78. CÉLIA REGINA DO NASCIMENTO DE PAULA
79. CESAR AUGUSTO SILVA DA SILVA
80. CIERCE INÊS DIETZ
81. CLAUDIA VALENTINA DE ARRUDA CAMPOS
82. CLAUDINEY SILVESTRE ALVES
83. CLAUDIO DE CARVALHO SILVEIRA
84. CLAUDIO LUIZ GUILHERME BRANDÃO
85. CLECY DE MORAES RIBEIRO
86. CLEMENTINO FRAGA NETO
87. CLÉRIA GONÇALVES BARRETO VASCONCELOS
88. CLODOALDO HUGUENEY FILHO
89. CRISTIANNY VILLELA TEIXEIRA GISLER
90. CRISTINA SOREANU PECEQUILO
91. CYRO ESTANEK CABRAL
92. DANIEL ALVES PORTUGAL WOODROW
93. DANIEL FRAZÃO GONÇALVES
94. DANIEL GERSTEN REISS
95. DANIEL OPPERMANN

96. DANIELE CASTANHO CARVALHO
97. DANÚBIO MÔNACO GOMES DE OLIVEIRA
98. DARC ANTONIO DA LUZ COSTA
99. DAWISON LOPES
100. DEBORA FERNANDES CALHEIROS
101. DÉBORA MOTTA DE OLIVEIRA
102. DEILIANY LAZARA DE SOUZA
103. DEIVISON CORRÊA DE AQUINO
104. DENILDE OLIVEIRA HOLZHACKER
105. DENISON AUGUSTO BATISTA
106. DIEGO DE FREITAS RODRIGUES
107. DIEGO JESUS DIAS SANTOS
108. DIEGO SANDINS RAMOS DE ALMEIDA
109. DOMINGOS SAVIO DA CUNHA GARCIA
110. EDILEUZA MEIRELES WISCHANSKY
111. EDILEUZA PIMENTA DE LIMA
112. EDSON BARBOSA DE OLIVEIRA
113. EDSON CORRÊA KHAIR
114. EDUARDO CARVALHO
115. EDUARDO DOS SANTOS
116. EDUARDO GRADILONE
117. EDUARDO MATTAR
118. EDUARDO MAZZAROPPI BARÃO PEREIRA
119. EDUARDO OTAVIO ALEIXO SIMBALISTA
120. EDUARDO SIMBALISTA
121. ELIANA CARDOSO CRUZ
122. ELINE MARIA RIOS SANTOS
123. ELISA MARIA CAMPOS
124. ELIZABET FARIAS
125. ELIZABETH BARBOSA DE ARAUJO
126. ELMA TRIGUEIRO
127. EMIKO KAWAKAMI DE REZENDE
128. EMÍLIA CARMEM DE SOUZA NAZARÉ
129. EMIR SUAIDEW
130. ERICA SOARES CANELLAS
131. EVILANE MARIA PONTES PASCALE
132. FABIANA FARIA DA SILVA DE OLIVEIRA

133. FÁBIO AZEVEDO RODRIGUES
134. FÉLIX GERALDO B. PIETRO
135. FERNANDA AMIM SAMPAIO MACHADO
136. FERNANDA DAL PIAZ
137. FERNANDA DE CARVALHO DE SÁ
138. FERNANDA MAYRINK PAES
139. FERNANDA RÉGIS
140. FERNANDO ANTONIO S. DA SILVA
141. FERNANDO MIOLA
142. FRANCISCO DE ASSIS
143. FRANCISCO GOMES FILHO
144. FRANCISCO MAURO BRASIL HOLANDA
145. FRANKLIN TOSCANO DEBRIT
146. GABRIEL OLIVEIRA MARÇAL
147. GABRIELA CESA
148. GEISA CUNHA FRANCO
149. GEORGE THIEME VENLLAGUE
150. GEORGE WASHINGTON FROTA MAIA
151. GEORGES ZEVKI NETO
152. GÉSY COSTA
153. GILDA DOS ANJOS AMARAL
154. GILDA MOTA SATOS NEVES
155. GILENO FERNANDES MARCELINO
156. GINA VIDAL M. POMPEU
157. GIORGIO ROMANO SCHUHE
158. GIOVANA SOARES VOMMARO
159. GISELE RICOBOM
160. GLAUBER CARDOSO CARVALHO
161. GLAUCIANE CARVALHO DE OLIVEIRA FEIJÓ
162. GUILHERME LOPES DA CUNHA
163. GUILHERME MELLO GRAÇA
164. GUIOMAR DE LEMOS FERREIRA
165. HAROLDO EURICO AMORAS DOS SANTOS
166. HAVANA ALÍCIA DE MORAES PIMENTEL
167. HELDER GIRÃO BARRETO
168. HELENA MARIA DE ASSIS TORRES
169. HELENA MARIA GÓES DE MEDEIROS

170. HELENA RODRIGUES MATHESON
171. HELENIR MARIA GÓES DE MEDEIROS
172. HELIO DA SILVA LEITE
173. HELLEN SOARES CANELLAS
174. HENRIQUE PAIVA NASCIMENTO DA SILVA
175. HERMANO TELLES RIBEIRO
176. HUDSON MARTINS
177. HUGO ALVES DOS SANTOS
178. HUGO Q. SANTOS
179. HUGO ROGELIO SUPPO
180. HUMBERTO ADAMI
181. IDALMO MARTINS DE MELLO
182. ILDO LUIS SAUER
183. ILMA BAPTISTA DOS SANTOS
184. IVAN PINTO DE SOUZA
185. JACYRA MARLENE CHAES LEITE
186. JAMMILA CHAVES COSTA
187. JANET RUTH COLOMBO
188. JAURINO CODÁ FILHO
189. JAYME MARTINS
190. JEAN CEZAR DITZZ DE SOUZA RIBEIRO
191. JEFERSON MIOLA
192. JEFFERSON SIMÃO
193. JENNIFER HIL
194. JERONIMO MOSCARDO
195. JOÃO ANTONIO DOS SANTOS ARAUJO
196. JOÃO CLEMENTE BAENA SOARES
197. JOÃO FRANCISCO DE AZEVEDO BARRETTO
198. JOÃO GUILHERME ALVES ALMEIDA
199. JOÃO HENRIQUE CATRAIO MONTEIRO AGUIAR
200. JOÃO LINO H. SELASCO
201. JOÃO PAULO MARQUES SCHITTINI
202. JOÃO RICARDO RODRIGUES VIÉGAS
203. JOHNNY ULRIC MOREIRA DE BARROS
204. JONATHAN DE CARVALHO
205. JORGE ALBERTO ALCALA VELA
206. JORGE GARCIA DA ROSA

207. JORGE LUIZ RAPOSO BRAGA
208. JORGE MARCOS BARROS BARROS
209. JOSÉ ALVES BENTO
210. JOSÉ CARLOS DE ARAUJO LEITÃO
211. JOSÉ CAUBY SOARES MONTEIRO
212. JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO
213. JOSÉ FLAVIO SOMBRA SARAIVA
214. JOSÉ HILDEBRANDO COSTA
215. JOSÉ PAULO BALTHAZAR DA SILVEIRA
216. JOSÉ RICARDO FROTA MAIA
217. JOSÉ ROBERTO GNECCO
218. JOSÉ THEODORO MASCARENHAS MENCK
219. JULIA BERTINA MOREIRA
220. JULIA DE OLIVEIRA ACCIOLY LINS
221. JULIANA RODRIGUES DE SENNA
222. JULIANE BIANCHI LIÃO
223. JUPIARA DE JESUS PEREIRA DA SILVA
224. KEYLA KENYA RIBEIRO PACHECO
225. LANA BAUAB BRITO
226. LARISSA BITTENCOURT
227. LARISSA VASCONCELOS DA SILVA
228. LAURA DO AMOR CARDORO JOSE
229. LEANDRO NAZARETH JERÔNIMO
230. LEILA CHABANE
231. LEILA MARIA DA'JUDA BIJUS
232. LÉO CRISTIANO SOARES ALSINA
233. LEONARDA DO VALE FEITOSA E CASTRO
234. LEONARDO COHEN CARNEIRO
235. LEONARDO FERNANDES RODRIGUES CARDOTE
236. LEONARDO JEFFERSON FERNANDES
237. LEONARDO JOSÉ BANDEIRA
238. LEONARDO ROSA SANTOS
239. LEONARDO VALENTE MONTEIRO
240. LEOPOLDO DE MENDONÇA FURTADO
241. LEORME MENESCAL BELÉM DE HOLANDA
242. LIGIA TEREZINHA LOPES SIMONIAN
243. LOURDES DOS ANJOS MELLO

244. LUANA VIANA GOMES
245. LUCAS PAES DE MELO
246. LUCIANO WEXELL SEVERO
247. LUCIENE APARECIDA RAMOS
248. LUIS BALDUINO
249. LUISA SANTOS GUEDES PEREIRA
250. LUIZ ALFREDO SALOMÃO
251. LUIZ CARLOS TAVARES DE CARVALHO
252. LUIZ DANIEL JATOBÁ FRANÇA
253. LUIZ EDUARDO SALAMONDE
254. LUIZ FELDMAN
255. LUIZ FERNANDO DE OLIVEIRA
256. LUIZ FERREIRA DE CARVALHO JUNIOR
257. LUIZ HERNANI CHAVES
258. LUIZ MENDES DIAS
259. MADELENE CAROLINA RIVERA MORENO
260. MAGNO KLEIN SILVA
261. MANOEL LOBATO RODRIGUES
262. MARCEL PETER MICHAILOW
263. MARCELO DOS SANTOS NETTO
264. MARCELO RAIMUNDO DA SILVA
265. MÁRCIA DIAS DE PINHO LATINI
266. MÁRCIA FÁTIMA PEREIRA
267. MÁRCIA MARIA FREITAS PINTO
268. MARCIO JOSÉ DA SILVA
269. MARCO ANDRÉ CABRAL DA PONTE
270. MARCOS ALBERTO DORNELLES DOS REIS
271. MARCOS ALBERTO LOUREIRO
272. MARCOS BAPTISTA FERRANTE
273. MARCOS RIBEIRO LOPES
274. MARGARETE DE CARVALHO
275. MARGARITA MARIA MARI
276. MARIA BEATRIZ BONNA NOGUEIRA
277. MARIA CECILIA HUERT DE OLIVEIRA CASTRO
278. MARIA CRISTINA CORRÊA SÁ E BENEVIDES
279. MARIA D'AJUDA GÓES ALMEIDA
280. MARIA DAS GRAÇAS ANANIAS OLIVEIRA

281. MARIA DIAS CARNEIRO
282. MARIA MARLENE ESCHER FURTADO
283. MARIA REGINA SOARES DE LIMA
284. MARIA SALETE CAVALCANTI
285. MARIANA ANDRADE GODINHO
286. MARIANA MONTEIRO DE SOUZA
287. MARILENA DE FATIMA SANTOS BERALDI
288. MARINA MAGALHÃES BARRETO LEITE DA SILVA
289. MARIO A SANTOS
290. MARISTELA CELESTE DOMINGOS MANUEL
291. MARIVAINE SILVA BRASIL
292. MARLENE APOLINÁRIO MACHADO
293. MARLUZI BARBARA KUSSLER
294. MARRIELLE MAIA ALVES FERREIRA
295. MARTA ROSA PESQUEIRO PONCE
296. MAURÍCIO DIAS DAVID
297. MAURICIO SOARES DE PAULA PERAFAM
298. MICHELA ISABELLE DE S. C. DOS SANTOS
299. MIGUEL MOURA
300. MIRIAM GOMES SARAIVA
301. MIRIAN BEZERRA DE MELLO
302. MIRTES PALMEIRA FERRER
303. MONICA BRAGA
304. MÔNICA LEITE LESSA
305. MÔNICA RODRIGUES B. ALVARENGA
306. NADIA LEMME CASTELO DE CARVALHO
307. NILSON LUIZ COSTA
308. NOEMY PADILHA DE MACEDO DAVID
309. NORMA FERREIRA DE ASSUMPÇÃO ALVES
310. ODILON LUGÃO MONTEIRO
311. ORLANDO DE LUCA JUNIOR
312. OSÓRIO DUQUE ESTRADA
313. PATRÍCIA SANTIAGO PATO
314. PAULINHO JOSÉ DE MELO JR
315. PAULO AFFONSO MONTEIRO VELLASCO
316. PAULO BORBA CASELLA
317. PAULO FIGUEIRA MENDES

318. PAULO ROBERTO CASTELÕES
319. PAULO ROBERTO DE SOUZA TARANTO
320. PAULO ROBERTO ESTEVES CARDOSO
321. PAULO ROBERTO FRANÇA DE CARVALHO
322. PAULO ROBERTO MARQUES TEIXEIRA
323. PAULO SERGIO CALDEIRA FRANCO
324. PAULO VISENTINI
325. PAULO WERNECK
326. PEDRO BURGER
327. PEDRO DE CAMARGO NETO
328. PEDRO LUIZ DE AZEVEDO FILHO
329. PEDRO MUNIZ PINTO SLOBODA
330. PETER FISCHER BOLLIN
331. POLYANA CAHUZAR
332. POLYANNA R. M. TORRES
333. PRISCILA NATÁRIO PINHEIRO
334. PRISCILA SUN MIN PARK
335. PRISCILLA ALTAFIM DE SOUSA
336. PRYSCILLA DE SOUZA BITTENCOURT
337. RAFAEL FRANCA PALMEIRA
338. RANDAL MARTINS POMPEU
339. RAQUEL CÂMARA LEAL FIGUEIREDO
340. RAQUEL CAVALCANTE BRITTO
341. REGINA COELI DA SILVEIRA E SILVA
342. REGINA KFURI
343. RENATA COSTA DAS NEVES
344. RENATA DE OLIVEIRA BELLO CORRÊA
345. RENATO PINHEIRO DE ABREU
346. RENÉ CASTRO BERARDI
347. RICARDO ADES
348. RICARDO ANTÔNIO E SILVA AFONSO FERREIRA FILHO
349. RICARDO CRAVO ALBIN
350. RICARDO CURVELLO DE MENDONÇA
351. RICARDO DE OLIVEIRA RAZEK
352. ROBERTA GARCIA MOREIRA
353. ROBERTA GONÇALVES DA SILVA
354. ROBERTO ALVARENGA JUNIOR

355. ROBERTO DA SILVA BRUNO
356. ROBERTO JAGUARIBE
357. ROBERTO NEY CIARLINI TEIXEIRA
358. ROBERTO PAULO FREIRE MOTTA
359. RODRIGO ABREU DA SILVA
360. RODRIGO DE ABREU DA SILVA
361. RODRIGO DE ORLANDO E ALBUQUERQUE
362. RODRIGO LOURENÇO DA COSTA MAIA
363. RODRIGO SOUZA DA FONSECA
364. RODRIGO TAVARES MACIEL
365. ROGÉRIO SANTOS DA COSTA
366. ROGERIO TAIAR
367. RONALDO BUENO SIMÕES
368. RONALDO GOMES CARMONA
369. RONALDO LEONEL PIASER
370. ROSA SCHINAIDER
371. ROSEMERI JUCK SCHREIBER
372. ROSIRENE DE SOUZA CARNEIRO
373. ROSITA CATALINA IZASA CANTOR
374. ROSSANA CRISTINE FLORIANO JOST
375. RÚBIA FURTADO
376. RUI MARQUES
377. RUTH A. DE BRITTO
378. SALIM IBRAIM LEVI
379. SAMO S. GONÇALVES
380. SANDRA ELIZABETH CHAVES DUTRA E SILVA
381. SANDRA SOARES DE SENA
382. SEBASTIÃO ORLANDO MENEZES CARVALHO
383. SÉRGIO CORRÊA RIBEIRO
384. SERGIO COURI
385. SERGIO DE MEDEIROS
386. SÉRGIO LUIS PINHEIRO SANT'ANNA
387. SILVANA DE QUEIROZ MESQUITA
388. SILVIA NATÁLIA BARBOSA BACK
389. SILVIA NOBRE LOPES
390. SORAYA PIMENTEL PESSINO DA ROSA
391. STANLEY ADRIELL WALLACE BERROCAL

392. TALITA ANUNCIAÇÃO DA SILVA
393. TALITA MAIA DAL LAGO
394. TANIA SOUZA BASTOS
395. TERESA CRISTINA NASCIMENTO FRANÇA
396. THAIS DE PAIVA MOURA
397. THIAGO NORONHA DE LIRA
398. THIAGO VELLOSO DE SANTANA
399. TIAGO MUNK
400. TITO CARLOS MACHADO DE OLIVEIRA
401. TÚLIO SILVA SENE
402. UDSON SILVA DE OLIVEIRA
403. VALÉRIA FIGUEIREDO RAMOS
404. VALERY KUHARUK
405. VALTER VENTURA POMAR
406. VANESSA MONTEIRO CARDOSO
407. VERA LUCIA FERREIRA FIRMO
408. VICTOR MAGALHÃES FELEPPA
409. VIVIANE MARIA SANT'ANNA
410. WAGNER MENEZES
411. WAINER DA SILVEIRA E SILVA
412. WALDEMAR NOBRE FIGUEIREDO
413. WALLACE MARTINS
414. WILDO LUIZ BAPTISTA DOS SANTOS
415. WILLIAM MONTEIRO ROCHA
416. WILLIAMS DA SILVA GONÇALVES
417. WLADIMIR MARTINI DE ORTEGA
418. YVONNE MARTHA NESSIMIAN TORTORELLA

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)