

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Volume 11 – Nº 120 – Julho-Agosto – 2010

## SUMÁRIO

- 3 **Editorial – Meridiano 47: dez anos**  
Antônio Carlos Lessa e Virgílio Caixeta Arraes
- 4 **Mundo Pós-Guerra Fria: dois momentos**  
Post-Cold War World: two moments  
VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES
- 11 **As Grandes Estratégias dos Estados Unidos (1989/2010)**  
US Grand Strategies (1989/2010)  
CRISTINA SOREANU PECEQUILO
- 18 **As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010)**  
The matrices changes of current Brazilian foreign policy (2000-2010)  
ANDRÉ LUIZ REIS DA SILVA
- 25 **A União Européia no início do século XXI: expansão geográfica, indefinição política e irrelevância estratégica**  
The European Union in the XXI century: geographic expansion, strategic uncertainty and political irrelevance  
JOÃO FÁBIO BERTONHA
- 33 **Fatigue or Repair? Notes on United States Foreign Policy Under Obama**  
Desgaste ou Renovação? Algumas Reflexões Sobre a Política Externa de Obama  
MARK S. LANGEVIN
- 38 **Negociações internacionais em propriedade intelectual na gestão Obama**  
International negotiations on intellectual property rights under Obama's Administration  
HENRIQUE ZEFERINO DE MENEZES
- 47 **O expansionismo nos governos Lula e o BNDES**  
The expansionism of Lula's government and the BNDES  
ANGELITA MATOS SOUZA
- 54 **A África no Comércio Internacional do Grupo BRIC**  
Africa in the BRIC Group International Trade  
DIEGO PAUTASSO
- 60 **A Guerra Mexicana contra o Narcotráfico e a Iniciativa Mérida: Desafios e Perspectivas**  
Mexico's War on Drugs and the Mérida Initiative: Challenges and Perspectives  
BRUNO BOTI BERNARDI

*Meridiano 47* é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2010 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

## Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

*Meridiano 47* é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

## Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
  - a. 3 palavras-chave em português e 3 *key words* em inglês;
  - b. Título em inglês;
  - c. Resumo em português e *abstract* em inglês, ambos com até 50 palavras.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 15 (quinze) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>.

## Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Academic One File – Gale Cengage Learning, Academic Search Complete, Bielefeld Academic Search Engine (BASE), DataÍndice, Directory of Open Access Journals, Fonte Acadêmica, Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Geodados, Informe Académico – Cengage Gale Learning, Latindex -Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Mundorama – Divulgação Científica em Relações Internacionais, Sumários de Revistas Brasileiras, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs.

## O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Antônio Jorge Ramalho da Rocha

Para conhecer as atividades do IBRI, visite <http://www.ibri-rbpi.org>

## Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

## Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil), Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

## EDITORIAL

### *Meridiano 47: dez anos*

Antônio Carlos Lessa\*  
Virgílio Caixeta Arraes\*\*

O presente número assinala o novo momento da editoria do Boletim Meridiano 47. Após dez volumes, com cento e dezenove números publicados, o Boletim deixa de ser mensal, e inicia sua fase bimestral, com artigos mais extensos, por meio dos quais possa a comunidade ter acesso a análises mais aprofundadas de temas relevantes da agenda global.

O Boletim foi uma das publicações digitais pioneiras das ciências sociais brasileiras. Foi criado em um momento em que poucos acreditavam no potencial de publicações nesse formato. Meridiano 47 parte de uma geração de experimentos editoriais digitais que floresceram no projeto RelNet, a exemplo da Revista Cena Internacional e do Boletim Via Mundi, e do qual é o último sobrevivente neste formato.

Acreditamos que em sua trajetória o Boletim assumiu importância no cenário acadêmico brasileiro, especialmente na vulgarização e difusão dos temas da agenda internacional contemporânea. Passados dez anos, buscamos uma nova direção para a publicação, com o fortalecimento do seu viés científico e do seu papel no diálogo acadêmico de alto nível. Pretendemos ocupar o espaço intermediário que existe entre as experiências de divulgação científica, sempre necessárias em uma área jovem, como é a de Relações Internacionais no Brasil, e as grandes revistas especializadas. Nesse sentido, o Boletim Meridiano 47 dialoga permanentemente com a sua irmã mais velha, a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI, que lastreia há mais de cinco décadas o portfólio editorial do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI.

Ao longo dos últimos meses temos trabalhado em ajustes importantes na gestão editorial de Meridiano 47, que trarão resultados favoráveis para a ampliação da sua circulação e para a sua visibilidade nacional e internacional. Entre as ações que tem sido empreendidas, destacamos: a reformulação do Conselho Editorial, que passa a representar melhor a diversidade científico-acadêmica da nossa área; a busca por indexação internacional; a veiculação em bases de dados prestigiadas no Brasil e no exterior; a modernização dos procedimentos editoriais, com a prevalência da regra de ouro da comunicação científica de alto nível, que é o *peer review*; e, finalmente, uma consistente política de divulgação.

Finalmente, anunciamos a atualização das normas de colaboração. Os temas da atualidade, vistos sempre em perspectiva original, permanecem sendo a nossa especialidade, e passaremos a publicar artigos de maior fôlego e em formato essencialmente científico, com cerca de 10 páginas de extensão, além de resenhas de livros.

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (alessa@unb.br).

\*\* Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília – UnB (arraes@unb.br).

## Mundo Pós-Guerra Fria: dois momentos

### Post-Cold War World: two moments

Virgílio Caixeta Arraes\*

Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago. 2010 [p. 4 a 10]

Germinada com o fim da Guerra Fria e sacramentada com a posterior dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a nova ordem internacional segue ritmos distintos, de acordo com a temporalidade adotada: circunstancial, meramente factual, conjuntural e estrutural (BRAUDEL, 2009, p.47-48).

Na incidental, houve dois períodos: no primeiro, o mundo caracterizou-se pela ascensão à primeira vista incontestável da primazia dos Estados Unidos, bem próxima da hegemonia. Sua superioridade materializava-se simultaneamente no poderio militar, econômico e político/cultural.

Assinala-se a primeira fase a partir do fim da Guerra Fria entre dezembro de 1987 e dezembro de 1991, ou seja, entre a assinatura do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário por Washington e Moscou e a extinção da própria União Soviética.

Seu *modus vivendi*, a democracia neoliberal, pareceu estabelecer-se de maneira irrecusável como o padrão futuro para o restante da comunidade global, mesmo para os países mais arcaicos política ou economicamente. O otimismo era indubitável. Contudo, seu excesso logo transformou a autoconfiança da elite estadunidense em arrogância e, por conseguinte, em menoscabo no tocante aos adversários e mesmo aliados.

Antes do desgaste neoliberal, a sociedade mundial aparentou encontrar-se diante do chamado fim da história, expressão utilizada por Francis Fukuyama (1989, p.4), com o objetivo de caracterizar a preponderância do liberalismo político-econômico em todas as regiões, não a extinção dos demais regimes, sobreviventes de forma residual no socialismo em Cuba, Vietnã ou Coréia do Norte.

Portanto, haveria várias alternativas, porém somente uma viável até o século XXI. Na prática, os países, a fim de desenvolverem-se, orbitariam ao redor dos Estados Unidos, a quem caberia a condução e, pois, a manutenção dos diferentes regimes internacionais, eventualmente de modo individual e rotineiramente de forma coletiva, através das organizações internacionais, principalmente as econômicas.

O ápice da prevalência norte-americana ocorreu na transição de uma ordem global para outra, quando Washington havia agregado em torno de si dezenas de países, sob autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em uma coligação militar entre o final de 1990 e o começo de 1991.

Naquele momento, nem França, sob uma presidência socialista, nem União Soviética, sob condução naturalmente comunista, opuseram-se aos termos gerais da proposta estadunidense, de modo que não houvesse o deslocamento de efetivos (Cf. FENSKE, 1991, TRIMBLE, STANGLIN, 1991).

A justificativa havia sido a restauração da soberania do Coveite, uma pequena monarquia absolutista, invadido pelo Iraque, por seu turno, uma ditadura laica – o governo iraquiano fora maciçamente apoiado na década anterior pelos Estados Unidos no enfrentamento ao Irã, por sua vez, convertido de monarquia conservadora para república teocrática de inspiração xiita.

\* Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília – UnB (Arraes@unb.br).

Em poucas semanas, a aliança destruiu sem dificuldades as forças armadas do Iraque e obrigou-as a retirarem-se para suas próprias fronteiras. Apesar da fraqueza da ditadura de Saddam Hussein, o que permitiria liderar os efetivos onusianos até Bagdá e defenestrar o governo, o Presidente George Bush procedeu de acordo com o estipulado pelas Nações Unidas e não sucumbiu à tentação.

Portanto, o primeiro decênio pós-Guerra Fria caracterizou-se pelo papel impar dos Estados Unidos na comunidade internacional como hiperpotência, no reconhecimento da chancelaria francesa, e, por conseguinte, pela ausência de opção vivedoura, chamada comumente nos meios de comunicação de unipolaridade.

O segundo momento assinala-se a partir do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 a duas cidades dos Estados Unidos por fundamentalistas de extração islâmica: a Al-Qaida, cuja base de operações localizava-se no Afeganistão, país governado por outra vertente extremista, o Talibã, paradoxalmente ex-aliado também da Casa Branca nos anos 80 na oposição à União Soviética na região.

O ataque rompeu a crença na inviolabilidade do território norte-americano, calçada desde o fim da Guerra de 1812, nas seguintes combinações: dois vizinhos pacíficos, Canadá e México, e dois oceanos protetores, Atlântico e Pacífico.

Entre o final da década de 90 e o início da presente, houve, senão contestações de monta, ao menos hesitações no tocante à superioridade estadunidense. Cite-se como exemplo a Guerra Bósnia, situada entre o início de 1992 e o final de 1995, que não entusiasmou a Europa a participar no conflito, ao considerá-lo uma disputa civil da Iugoslávia.

Somente após a pressão dos Estados Unidos, ocorreu a intervenção no segundo semestre de 1995, levada a cabo pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) por intensos ataques aéreos durante várias semanas. Em dezembro do mesmo ano, haveria a assinatura do Acordo de Dayton, por meio do qual se partiria a Bósnia em duas – uma sérvia e outra croata-albanesa (NEVILLE-JONES, 1997).

A investida inaudita de 2001 levou à formulação por Washington da Guerra ao Terrorismo, concretizada maioritariamente em duas oportunidades: Afeganistão no mês subsequente ao da incursão em seu território e Iraque em março de 2003. Na primeira, não houve contestação da sociedade internacional, ao passo que na segunda, considerável.

Quase uma década posteriormente, a ação dos Estados Unidos naquela região lembra, em função da extensa duração, as antigas campanhas militares da Rússia czarista no século dezenove; a diferença reside na finalidade: aos russos, havia a desmedida lubricidade por territórios, enquanto aos norte-americanos, a incontornável necessidade por matérias-primas – basicamente petróleo e gás.

Ao curso de dois decênios, projetou-se no alvorecer da nova ordem mundial a perspectiva da substituição da motivação de conflitos vindouros; eliminada a rivalidade ideológica, de constituição efêmera, teria despontado outra, adormecida ao longo da Guerra Fria: a cultural, ou ainda, a civilizacional, tendo como base principal a Ásia através de vários centros, muitos dos quais bastante significativos nos dias de hoje (HUNTINGTON, 1997, p.44-54).

Outros, de influência budista, não teriam peso, a não ser local ou regionalmente. O judaico compreenderia apenas Israel. Existiriam os mistos, oriundos do convívio nem sempre harmonioso no cotidiano, como no caso da Índia.

A primeira civilização seria a japonesa. Embora sendo uma poderosa economia havia mais de uma centúria de anos, ela se limitaria geográfica e populacionalmente a um arquipélago próximo de sete mil ilhas, sem desfrutar mais da ambição de expandir-se como no final do século dezenove e início do vinte, ao constituir-se em vasto império, com terras apossadas da Coreia, Formosa e, por último, da China;

A segunda, a sínica, constituir-se-ia por China, Vietnã, Formosa e Cingapura. Extensa territorialmente, mas desigual do ponto de vista econômico, ela recupera de maneira célere sua importância política, desde a aliança efetivada entre Pequim e Washington nos anos 70. De mais a mais, ela se beneficiaria da constante diáspora chinesa, por causa da conservação dos vínculos com a pátria-mãe.

A hindu disporia de seu centro na Índia, país cuja economia cresce de modo intenso há muitos anos, ainda que seja marcado por imensa pobreza, aparentemente insuperável no curto prazo, devido à tradição de uma população

sobremodo hierarquizada. Afora o subcontinente indiano, suas ramificações estender-se-iam apenas ao Nepal e Butão, o que pouco acresceria em termos econômicos ou políticos.

A quarta seria a islâmica, tendo por base a região médio-oriental do continente, mas com larga presença na Europa, mais dispersa e mais recente, e no norte da África, mais tradicional. Não há no Oriente Médio país considerado o centro de tal civilização. Na visão conservadora, seus fundamentalistas seriam o principal opositor da cultura ocidental e poderiam ameaçar sua estabilidade.

Por fim, outra significativa seria a ortodoxa, ainda que fosse também de feitio europeu. Cristã, ao considerar-se a herdeira da Antiga Roma, ela abarcaria quase toda a antiga extensão da União Soviética, à exceção do Azerbaijão e de países circundantes do mar Cáspio. Em solo europeu, alongar-se-ia para a maior parte da finada Iugoslávia, Bulgária, Chipre, Grécia, Romênia.

Restariam duas outras, definidas de maneira heterodoxa, ou seja, conectadas mais por geografia que por afinidade cultural; a africana apresentar-se-ia na parte subsaariana como um conjunto possivelmente cada vez mais coeso, ainda que com várias subdivisões; entretantes, o único ponto histórico comum a quase todos os países poderia ser a devastadora presença europeia a partir do segundo quartel do século dezenove.

Por último, a latino-americana, compreendida do México à Argentina. Embora pudesse encaixar-se na civilização ocidental, seriam visíveis as diferenças sociopolíticas do matiz anglo-americano – decorrentes de um modelo distinto – do ibérico, de feitio católico e rigidamente, em seu princípio, hierárquico. No decorrer do tempo, um aproximou-se mais da democracia; o outro, do autoritarismo.

Uma classificação mais adequada poderia dividir, *grosso modo*, o vasto continente em dois: o norte-atlântico e o sul-atlântico, por causa da maior presença da cultura africana até o dezenove. Na parte sul, uma subdivisão evidente: a hispânica e a lusitana. Naquela, há o posterior desdobramento em várias, herança da própria constituição administrativa do tempo espanhol, os vice-reinos.

Uma década depois, o mundo não se cristalizou em blocos moldados por aspectos culturais, mas em alguns em que os econômicos estavam mais presentes, porém não no rumo de uma diversificação, mas no prenúncio de uma integração maior, sob patrocínio direto da potência vencedora da Guerra Fria<sup>1</sup>.

O eixo norte-atlântico era o mais avançado com o chamado Mercado Comum Europeu (MCE) e com a denominada Área de Livre-Comércio da América do Norte (ALCA).

Diferentemente de 1815 – Congresso de Viena – e de 1919 – Conferência de Versalhes – em 1991 não houve nenhum arranjo formal entre potências vencedoras, com o objetivo de celebrar seu êxito perante suas populações e posteriormente concertar um mundo novo no qual os derrotados poderiam ou não contribuir (IKENBERRY, 1999).

Por outro lado, não se atribuiu aos capitulados responsabilidade direta de espécie alguma – territorial ou financeira – com o fito de arcar com os custos da vitória. A rendição do Leste europeu sem confrontação militar já havia sido considerada assaz humilhante. Todavia, poder-se-ia argumentar que a punição teria sido a admissão ao sistema político-econômico vencedor sem contestação, ao encaixar-se de forma subalterna.

Quase um século depois, a pauta econômica da proposta de uma nova ordem global do Presidente Woodrow Wilson – os catorze pontos anunciados no começo de 1918, ao final da Primeira Guerra Mundial – veio à tona novamente: o liberalismo.

Indistintamente da forma, fosse ela regional como a almejada Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), malgrado até o momento, ou a da Ásia e do Pacífico (APEC), materializada em 1994, ou fosse ela global, como a Organização Mundial de Comércio (OMC), a doutrina pareceu, à primeira vista, consolidar-se.

<sup>1</sup> O debate foi intenso ao longo da década de 90; após o atentado de 11 de setembro de 2001, houve nova onda em torno de uma eventual disputa civilizacional.

Outro trecho do enunciado wilsoniano aflorou também: o da autodeterminação dos povos, nada obstante restringir-se praticamente ao segmento derrotado – não se aludiu à secular questão basca ou à irlandesa, por exemplo. A unificação alemã ocorreu nos estertores da Guerra Fria<sup>2</sup>.

Da União Soviética, desmembraram-se, entre outros, Ucrânia, Bielo-Rússia, Letônia, Estônia, Lituânia, Usbequistão, Turcomenistão, Tajiquistão, Quirguistão, Azerbaijão, Moldávia, Cazaquistão, Geórgia, Armênia. Em praticamente todas elas, a separação desenrolou-se sem disputa militar.

Ao cabo da primeira metade da década de 90, desmoronou-se na Rússia boa parte do legado territorial do período czarista, após séculos de conflitos com o antigo Império Otomano, e realizou-se na parte oeste o desejo da Alemanha ao tempo da Primeira Guerra Mundial: a fixação de vários Estados-tampões, propensos à inclinação ocidental.

Naquela época, somente Polônia e Finlândia haviam conseguido manter-se formalmente independentes da União Soviética depois da Segunda Guerra Mundial, ainda que a primeira como satélite de Moscou. Os três bálticos foram novamente integrados à Rússia.

Da Iugoslávia, Eslovênia, Bósnia, Croácia, Montenegro e Macedônia desassociaram-se a partir de confrontações, nas quais os Estados Unidos posicionaram-se a favor da desunião, apesar da reticência da Europa, tendo em vista a tradição vestfaliana.

Em 1998, Washington modificou a primazia da soberania, isto é, de não aceitação de ingerência externa, para flexibilizá-la, caso houvesse a violação sistemática de direitos humanos ou a manifestação contínua de racismo; da Checoslováquia, houve uma simples divisão, sem impacto na região.

Outras regiões do mundo assistiram a processos de fragmentação como o da Etiópia, de onde surgiu a Eritreia, ou do Iêmen, do qual nasceu a República Democrática do Iêmen, com duração efêmera: algumas semanas tão-somente. Da Somália, três emergiram, não obstante a ausência de reconhecimento da sociedade internacional: a Jubalândia, novamente parte do antigo país, Puntlândia e Somalilândia.

A América Latina não observou processo algum de secessão, mas a fase das ditaduras militares encerrou-se. Finalizou-se também em alguns países o ciclo nacional-desenvolvimentista, tendo em vista a incapacidade de conjugá-lo com democracia. Como sucedâneo, surgiu o liberal-desenvolvimentista, abrigado nas elites da região de maneira irrestrita e incontida, através da sugestão de governos norte-atlânticos e de organismos internacionais econômicos.

Na prática, a alteração procedeu-se da seguinte forma: austeridade fiscal e disciplina monetária, com reflexo nos gastos, bastante contidos, a fim de demonstrar responsabilidade e ressoar confiança a possíveis investidores. Deste modo, a aplicação de reformas estruturais na esfera administrativa, previdenciária e fiscal.

De mais a mais, a implementação de medidas com o objetivo de atrair o capital externo, independentemente de ser para investimento ou para portfólio. Assim, comporia o quadro a desoneração de tributos, a eliminação de subsídios, o abrandamento do protecionismo e a flexibilidade da legislação trabalhista e da previdenciária.

O último conjunto de providências foi a privatização maciça de empresas e de serviços públicos, mesmo os conectados a monopólios naturais. A arrecadação das vendas ou das concessões direcionar-se-ia, em tese, ao pagamento dos encargos da dívida externa ou mesmo para o resgate do principal.

Em termos gerais, todas as ações englobaram o denominador comum do chamado Consenso de Washington, termo cunhado por um economista do Banco Mundial, John Williamson (FIORI, 2001, p.84-94).

A necessidade delas justificou-se em nome de mais produtividade e, por conseguinte, de maior competitividade no cenário global. Outrossim, o modelo estendeu-se para o mundo pós-socialista, com os mesmos resultados socioeconômicos pífios da América Latina, inclusive em termos de crescimento.

Nela, houve duas crises de magnitude expressiva: a do México, em 1994, em que os Estados Unidos terminaram por auxiliar o país, e a do Brasil, em 1998, em que o Fundo Monetário Internacional socorreu Brasília com um empréstimo emergencial de quase cinquenta bilhões de dólares.

2 No pós-Primeira Guerra, processo realizado parcialmente, por causa da Revolução Soviética.

Antes mesmo da crise brasileira, os organismos internacionais econômicos dedicaram-se a rever parte de seus postulados. Em 1997, outro economista do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, consagrou-se a revisar a doutrina neoliberal, não, enfatize-se, em seu cerne, porém na sua aplicação (HENWOOD, 2000, p. 20-21).

Em sua visão, os mercados, quando de sua deificação do final dos anos 80 e início dos 90, haviam provado sua impossibilidade de simultaneamente conjugar crescimento econômico com desenvolvimento social. A riqueza aumentou ao passo que a desigualdade também.

Desta maneira, ele lançou acerbas críticas à forma por que os processos de privatização ocorreram. Em muitos casos, o monopólio estatal foi simplesmente substituído por um privado, muito menos afeito à regulação e avesso à supervisão política – a alternância do poder nos regimes democráticos.

Em suma, o primeiro decênio do pós-Guerra Fria havia reunido em torno de si o primado da democracia neoliberal com o instituto da autodeterminação, com consequência maior para a Europa Central e Leste, áreas pertencentes durante a bipolaridade à esfera socialista.

No final da última década do século vinte, a transformação do mundo não representou um benefício global; a desigualdade apenas estruturou-se de outro modo. Da antiga banda perdedora, não houve a ascensão de nenhum deles ao status de grande potência – a sucessora da União Soviética, a Rússia, manteve-se no primeiro plano por causa do arsenal nuclear, mas sem robustez econômica ou melhorias sociais.

A constatação em si da ausência de efeitos positivos significativos com a adoção cabal do modelo liberal-desenvolvimentista não foi, no entanto, capaz de gerar a ele um contraponto válido e, portanto, de interromper o andamento do neoliberalismo.

A primeira década assistiu ao predomínio norte-americano militar em duas ocasiões ao menos: na Primeira Guerra do Golfo, ao reunir mais de trinta países, sob autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ao final de novembro de 1990, com o objetivo de expulsar as tropas do Iraque do Coveite e reiterar o instituto da soberania. No conflito, a tarefa seria cumprida em poucas semanas;

E na Guerra dos Bálcãs, ao mobilizar a Organização do Tratado do Atlântico Norte no primeiro semestre de 1999, com o fito de punir os sérvios diante dos cosovares na guerra civil da Iugoslávia, sob justificativa de violação maciça de direitos humanos. Paradoxalmente, o comportamento norte-americano naquele momento foi de encontro ao de anos atrás, ao entibiar o conceito de soberania – a chamada Doutrina Clinton.

As duas confrontações afiguraram-se como o zênite do poderio estadunidense em trinta anos, ao se considerar um caminho moldado na letra U, estruturado da seguinte maneira: o declínio significativo nos anos 70 com o malogro na Guerra do Vietnã; na década seguinte, o princípio do recobrimento; e, por fim, no último decênio do século, a preponderância incontestável (ARRIGHI, apud ALI, 2000, p.47-48).

No primeiro ano da nova década do milênio, a trajetória foi interrompida por um evento inédito na arena mundial: o ataque efetivado aos Estados Unidos com vários aviões comerciais de grande porte seqüestrados por um grupo desprovido de anteparo estatal e irmanado tão-somente por uma visão integrista do islamismo.

Em setembro de 2001, a Al-Qaida liderou em um único dia uma agressão ímpar ao território norte-americano. Ela foi a primeira desde dezembro de 1941, quando da investida do Japão ao Havaí – o ‘dia da infâmia’, nas palavras do Presidente Franklin Roosevelt – ou a segunda a datar de março de 1916, em que tropas do mexicano Pancho Villa acoossaram a pequena cidade de Columbus, no Novo México. De todo modo, agressões na franja do território estadunidense.

A resposta bélica de Washington à acometida fundamentalista foi praticamente imediata, ao identificar – após descartar o Iraque – a base de operações dos agressores no empobrecido, desfragmentado e desprestigiado Afeganistão, onde o governo, o Talibã, havia sido reconhecido diplomaticamente apenas por três países: Paquistão, seu vizinho, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos.

Na primeira semana de outubro, a retaliação iniciou-se através de uma coligação liderada por tropas anglo-americanas, após a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas de uma resolução contra o terrorismo, no final de setembro de 2001.

Quase nove anos mais tarde, o resultado é embaraçoso, uma vez que os efetivos otomanos não conseguem eliminar os focos de resistência, camuflados na população local e desenvolvidos na porosa fronteira com o Paquistão. O governo talibã havia sido defenestrado logo nas primeiras semanas de invasão, porém a insurgência, não, a despeito da maciça superioridade militar.

Destarte, a aliança anglo-americana situa-se até o momento diante de uma séria encruzilhada, haja vista a desistência de muitos países de compor uma guerra sem perspectiva de vitória no horizonte próximo e sem relação imediata com seus interesses locais.

A oportunidade de uma confrontação aos europeus para assistência técnica e treinamento de seus contingentes encerrou-se diante de protestos do eleitorado e dos custos financeiros, sem o contraponto de ofertar uma vitória ao governante de momento. Sem auferir prestígio algum, países declinam a permanência.

Dois objetivos de médio prazo, previstos em sua execução em dois momentos, distanciaram-se mais e mais: a fixação de um governo próximo do Ocidente, com apoio da incipiente sociedade civil, e o isolamento político do Irã, que seria pretensamente reforçado a partir de outra ação, desta vez não inesperada: a invasão do Iraque, a partir de março de 2003.

Como desdobramento da oposição ao terror(ismo) global, os Estados Unidos incluíram o Iraque, onde o governo – uma longeva ditadura de remota inspiração secular e socialista – estava desgastado perante a comunidade internacional desde a incursão ao Coveite em 1990.

A despeito do isolamento, o país permanecia atrativo, uma vez que dispunha de uma das três maiores reservas petrolíferas de todo o globo, sendo talvez a de menor custo de extração. Além do mais, sua localização permitiria, caso houvesse a substituição do governo, insular ainda mais o Irã, haja vista a percepção otimista, naquela altura, sobre os rumos da incursão ao Afeganistão.

Destarte, a teocracia iraniana, outrora bastante fronteira com a União Soviética, seria circundada por governos tradicionalmente próximos do Ocidente como Turquia e Paquistão e por agora avizinados politicamente do Ocidente como Azerbaijão, Armênia e Cazaquistão.

Entre um e outro confronto, o apoio internacional aos Estados Unidos esvaneceu-se. A nova justificativa para manter sustentar o moral do Ocidente em sua atuação no Oriente Médio e adjacências é a conexão de países renegados, como Irã, e de atores não estatais, como Al-Qaida, em busca de poderio nuclear.

A valorização da questão política – democracia – ou da econômica – livre-mercado – coloca-se naquela região no segundo plano em termos de retórica. A contenção nuclear possibilita aos Estados Unidos vincular-se novamente a outras grandes potências, haja vista o alvo comum.

Desta maneira, o discurso renova-se, a fim de adaptar-se aos novos tempos: Washington não efetivaria mais diretamente mudança de regime, como as malogradas tentativas no Afeganistão e no Iraque, mas a promoveria indiretamente, ao apoiar segmentos de determinadas sociedades, mais afeitos ao pluralismo político.

## Bibliografia

- ARRIGHI, Giovanni. The Balkan War and US Global Power. In. ALI, Tariq. *Masters of Universe? NATO's Balkan Crusade*. Verso: London, 2000;
- BRADBURY, Edward. US Diplomacy from Wilson to Bush. *Contemporary Review*, Cheam, v.291, n. 1692, 2009;
- BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a história*. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2009;

- FENSKE, John. France's Uncertain Progress Toward European Union. *Current History*, Philadelphia, v.90, n.559, nov 1991;
- FIORI, José Luís. *60 lições dos 90*. Rio de Janeiro: Record, 2001;
- FUKUYAMA, Francis. The End of History? *The National Interest*, Washington, v.16, 1989;
- HASSNER, Pierre. Morally objectionable, politically dangerous. *The National Interest*, Washington, n.46, 1996-1997;
- HENWOOD, Doug. Stiglitz and the limits of 'reform'. *The Nation*, New York, v. 271, n.9, Oct 2000;
- HUNTINGTON, Samuel. *O choque de civilizações*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997;
- HUNTINGTON, Samuel. Hassner's bad bad review. *The National Interest*, Washington, n. 47, 1997;
- HUNTINGTON, Samuel. The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, New York, v.72, n.3, 1993;
- IKENBERRY, John. America's liberal hegemony. *Current History*, Philadelphia, v.98, n.624, Jan 1999;
- LYNCH, Allen. Woodrow Wilson and the principle of 'national self-determination': a reconsideration. *Review of International Studies*, London, v.28, n.2, Apr 2002;
- NEVILLE-JONES, Pauline. Dayton, IFOR and alliance relations in Bosnia. *Survival*, London, v.38, n.4, 1996/1997;
- PIPES, Richard. The West & the rest. *Commentary*, New York, v.103, n.3, Mar 1997;
- S.A. Unraveling the Washington consensus: An interview with Joseph Stiglitz. *Multinational Monitor*, Washington, v.21, n.4, Apr 2000;
- STEVENSON, Charles. The evolving Clinton doctrine on the use of force. *Armed Forces and Society*, New Brunswick, v.22, n.4, 1996;
- WILLIAMSON, John. Democracy and the "Washington consensus". *World Development*, Oxford, v.21, n.8, Aug 1993;
- WILLIAMSON, John. What should the world bank think about the Washington consensus? *The World Bank Research Observer*, Cary, v.15, n.2, Aug 2000.

Recebido em 15/08/2010

Aprovado em 31/08/2010

## Resumo

O artigo trata das duas décadas da nova ordem mundial. Na primeira, houve a predominância dos Estados Unidos na área econômica, cultural e política. Assim, houve o neoliberalismo e intervenções militares de êxito. Na segunda, houve uma alteração. Após o atentado terrorista de 11 de setembro, os Estados Unidos não conseguiram manter sua primazia. Isto se reflete em duas guerras em andamento: no Afeganistão e no Iraque.

## Abstract

The article deals with the two decades of the new world order. The first decade is marked by the prevalence of United States in the economy, culture and politics. Neoliberalism and successful military interventions are a token of this period. In the second, there was a change. After the terrorist attack of September 11<sup>th</sup> the United States has not been able to maintain its prevalence. Reflections are felt in the two on going wars: in Afghanistan and in Iraq.

Palavras-chaves: nova ordem mundial; Estados Unidos; 11 de setembro

Key words: new world order; United States; September 11<sup>th</sup>

# As Grandes Estratégias dos Estados Unidos (1989/2010)

## US Grand Strategies (1989/2010)

Cristina Soreanu Pecequilo\*

Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 11 a 17]

Em Maio de 2010, o Presidente norte-americano Barack Obama anunciou o lançamento de sua Estratégia de Segurança Nacional (NSS-2010), em substituição à Doutrina Bush de 2002. Bastante esperada desde o início da administração democrata em Janeiro de 2009, a nova Doutrina tem como título “Um Guia Para Alcançar o Mundo que Desejamos” em oposição ao que define como “O Mundo Como Ele É”, e, em suas linhas gerais, é caracterizada por um tom progressista derivado de uma nova percepção do mundo e do papel da liderança dos Estados Unidos (EUA) dentro dele.

Em oposição ao unilateralismo, unipolarismo e prevenção, a nova NSS-2010 aborda seus contrários: o multilateralismo, o multipolarismo e a cooperação, abrindo espaço para temas sociais, ambientais, direitos humanos, ciência e tecnologia, e o bem estar da sociedade norte-americana em um contexto de globalização. Ainda que não abra mão da supremacia militar, a NSS de Obama enxerga o cenário por um prisma abrangente e complexo. Sobre o multilateralismo, sustenta-se que

Em anos recentes, a frustração da América com as instituições internacionais nos levou a nos engajar no sistema das Nações Unidas em uma base ad hoc. Mas em um mundo de desafios transnacionais, os EUA precisam investir no fortalecimento do sistema internacional, trabalhando dentro das instituições internacionais e suas estruturas para enfrentar estas imperfeições e mobilizar a cooperação transnacional (NSS, 2010).

O termo GWT dá lugar à visão de um sistema internacional com forças estatais e transnacionais, e no qual os EUA e seus parceiros exercem um papel construtivo e democrático. Em termos de inimigos, a Al-Qaeda e seus afiliados, assim como os riscos da proliferação (associados à prioridade de reelaboração de acordos, parcerias e da agenda do “rumo ao zero) surgem como prioridades. A nova NSS-2010 recomenda a elaboração de uma abordagem integrada de segurança, mesclando componentes internos aos externos para garantir a integridade nacional. Regional e globalmente, estas linhas implicam em políticas mais equilibradas e de cooperação entre os EUA e potências regionais na Europa, Ásia e Américas, maior atenção à mudança pacífica de Estados falidos e bandidos, abertura econômica e interação política. Afinal,

Os EUA são parte de um ambiente internacional dinâmico, no qual diferentes nações exercem grande influência e avançar nossos interesses vai demandar expandir as esferas de cooperação por todo o mundo. Algumas relações bilaterais- como as norte-americanas com a China, a Índia e a Rússia- serão críticas para moldar esta cooperação mais abrangente em áreas de interesse mútuo. E em todas as regiões do mundo, os poderes emergentes do mundo estão em processo de afirmação, elevando as oportunidades

\* Professora de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista – UNESP (Campus Marília), e Pesquisadora Associada ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (crispece@gmail.com).

de parceria (...) A liderança do Brasil é be, vinda e buscamos nir além das ultrapassadas divisões Norte-Sul para progredir em questões bilaterais, hemisféricas e globais. (NSS, 2010)

Cercada de promessas, esta NSS-2010 chocou-se com a realidade de uma nação ainda em crise e fragmentada por disputas domésticas entre seus moderados e radicais de ambos os partidos, em meio à lenta recuperação econômica. Além disso, a NSS-2010 foi confrontada por práticas internacionais opostas ao seu discurso e retórica. Dois episódios, quase simultâneos a sua divulgação ilustraram este descompasso: a crise da Faixa de Gaza e o apoio a ações de repressão de Israel neste território, em detrimento da promessa de equilíbrio na NSS, e a busca de sanções unilaterais e no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU) contra o programa nuclear do Irã, na sequência da conclusão do Acordo Tripartite Brasil-Turquia-Irã sobre o mesmo tema, a despeito das promessas de maior legitimação às ações de potências regionais emergentes. As pressões de grupos de interesses e comportamentos tradicionais em temas de elevado peso na agenda norte-americana sobrepuseram-se à nova grande estratégia.

Independente destes fatos, a NSS-2010 deve ser examinada como parte de um debate contínuo sobre o papel e prioridades da hegemonia dos EUA que, desde 1989, entra agora em sua terceira versão pós-contenção. Seria a NSS de Obama uma solução mais duradoura que suas antecessoras, o Engajamento & Expansão (E&E, 1994) de Bill Clinton e a Doutrina Preventiva (2002) de George W. Bush?

## As Linhas Gerais do Debate (1989/2000)

A ascensão hegemônica dos EUA corresponde à elaboração da primeira grande estratégia com perfil internacionalista multilateral. Ainda que normalmente associe-se esta estratégia somente à política de contenção da URSS e do comunismo no contexto da Guerra Fria (1947/1989), seus componentes englobam uma visão específica de liderança e ordem. Desenvolvida ao longo da Segunda Guerra Mundial, com origens que remontam ao Idealismo Wilsoniano de 1918, surgindo no encerramento do primeiro conflito mundial, esta visão atribuía aos EUA um papel central na administração dos fluxos econômicos, políticos, estratégicos e diplomáticos do sistema, e que derivava de sua concentração de recursos nestes campos.

Com base em uma perspectiva liberal, a ordem global, e a hegemonia dos EUA, definida como “benigna e especial”, sustentam-se na cooperação, na democracia e na segurança compartilhada. Este padrão desenrola-se por meio de organizações internacionais governamentais (OIGs) que funcionam como facilitadoras do multilateralismo, gerando interdependência entre os Estados, a autorestrição estratégica do poder hegemônico norte-americano e espaço do exercício da democracia. Para esta hegemonia interpenetrada (IKENBERRY, 2006), o poder militar seria uma dimensão de sustentação de sua influência, mas não a única, com o exercício de poder dependendo de três pilares: o estrutural, o institucional e o ideológico, que, na classificação de Nye Jr (2002) correspondem aos poderes duro, brando e de cooptação (*hard, soft and coercive power*). Diante de seus “clientes”, “parceiros”, “dominados”, a hegemonia dos EUA era percebida como um fato, uma relação de dominação real, mas que, ao mesmo tempo, fornecia certa segurança em teatros estratégicos militares e benefícios advindos da cooperação, fornecendo ao país a imagem de “jogador honesto” e “mantenedor do equilíbrio”.

Em sua emergência e consolidação, este padrão quebrou duas vertentes que dominavam a política internacional e a agenda dos EUA. A primeira vertente corresponde ao que ficou conhecido como “visão européia das relações internacionais”, que dominara o cenário mundial no período de formação destes Estados nacionais, passando pelas guerras continentais e o equilíbrio de poder, culminando nos dois confrontos mundiais, no período do século XVII ao XX. A segunda vertente corresponde à tradição unilateral, desenvolvida no nascimento da República no século XVIII, para a preservação da soberania e da autonomia, e a separação das esferas do novo (América) e do velho (Europa) mundo.

Sintetizada nas palavras do Presidente George Washington “sem alianças permanentes”, os EUA visavam uma total independência de escolha, com um engajamento internacional limitado aos interesses nacionais, à disseminação do modelo pelo exemplo e a atuação como país normal. Esta postura, muitas vezes associada ao isolacionismo não deve ser confundida como uma não-participação nos negócios externos, devendo ser entendida como intervenções periódicas.

A combinação construção da ordem e contenção inseriu um diferencial em ambos estes paradigmas, que se tornou dominante para o mundo e a política externa dos EUA. No âmbito doméstico, a prioridade da contenção da ameaça soviética gerou o consenso necessário para a projeção hegemônica, que estivera ausente quando o projeto similar do wilsonianismo fora lançado. A instrumentalização do inimigo foi essencial para o projeto de construção da ordem, i.e, o exercício da hegemonia, interligando três prioridades na grande estratégia: a contenção da URSS, a contenção do comunismo e a disseminação do liberalismo político e econômico.

O sucesso da política de contenção e da expansão da ordem, aliado a outros fatores internos de enfraquecimento do sistema soviético, levaram ao fim da Guerra Fria e ao esgotamento da grande estratégia em 1989. A expectativa, porém, era de que a hegemonia conseguiria atualizar-se rapidamente. A reforma do Internacionalismo Multilateral, e a sustentabilidade e estabilidade da ordem a ela associadas, surgiram como normais diante do que fora definido como “Fim da História” e “Nova Ordem Mundial” (PECEQUILO, 2009).

A não elaboração de uma nova grande estratégia imediatamente após a contenção demonstrou a existência de fissuras internas ao debate norte-americano, representativas de suas transformações sócio-político-econômicas. Apesar de seu predomínio e sucesso, o Internacionalismo Multilateral passou a ser confrontado por duas correntes distintas, mas características da política externa dos EUA pré-1945: o Internacionalismo Unilateral e o Isolacionismo, ligadas à direita conservadora.

O Isolacionismo, disseminado entre os defensores da agenda da “América Primeiro” pedia um completo desengajamento do sistema. Por sua vez, o Internacionalismo Unilateral, defendia a retomada do padrão de Washington, visando recuperar a margem de manobra perdida durante toda a Guerra Fria devido ao domínio das OIGs. Para esta corrente, as OIGs funcionavam como elementos de restrição ao exercício do poder norte-americano que, encerrada a bipolaridade, encontrava-se no seu auge. A derrota da URSS e o status de superpotência restante deveriam ser aproveitados para a expansão dos interesses norte-americanos.

Enquanto os Isolacionistas viam o pós-Guerra Fria como uma era de crise do poder, os Unilateralistas caminhavam no sentido oposto: o da prosperidade e unipolaridade. Ainda que compartilhassem com os Isolacionistas certos temas da agenda doméstica como as críticas ao liberalismo moral, à imigração e o poder crescente das minoriais, os Unilateralistas percebiam o mundo pelo prisma do “Momento Unipolar”, defendendo não o recuo, mas a expansão hegemônica. Tal expansão dar-se-ia às custas, entretanto, da desconstrução de suas estruturas originais de 1945.

Em contrapartida, os Multilateralistas defendiam ajustes na hegemonia. A reforma defendia o aproveitamento dos “dividendos” da Guerra Fria, principalmente a força do modelo, para diminuir custos da ação externa e expandir sua influência e mercados, assim como para administrar tendências de multipolaridade que já se desenhavam no início dos anos 1990 com a ascensão do Japão, da China e da Europa Ocidental como pólos alternativos. Este debate era entremeado pelas discussões declinistas e renovacionistas, que emergira na crise econômica dos anos 1980 devido às políticas da administração Reagan (1981/1988).

O multilateralismo e unilateralismo passaram a disputar espaço, o que resultou nas oscilações das três grandes estratégias apresentadas. O primeiro grande embate ocorreu em 1992 quando, ainda na Presidência republicana Bush pai, foi divulgado o conteúdo do *Defense Planning Guidance* (DPG) que, uma década depois, seria recuperado na Doutrina Bush. Dentre seus formuladores, nomes como os de Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz, que se tornariam chave em 2001. O DPG defendia o exercício pleno da supremacia militar, a expansão geográfica para a Eurásia e a contenção da ascensão de quaisquer potências regionais no sistema. Vazado à imprensa e depois abafado, o DPG

centrava-se nos princípios da unipolaridade e unilateralismo, valorizando o poder militar. As OIGs, canais de exercício da dominação hegemônica eram relegadas a segundo plano. Apesar de não adotar o DPG, Bush pai não formulou sua grande estratégia, dando apenas continuidade à reforma do Internacionalismo Multilateral, que foi definida como “Status Quo Plus”.

O debate prosseguiu na administração democrata, de Bill Clinton (1993/2000), e a elaboração da primeira nova grande estratégia do período pós-Guerra Fria, o E&E. Baseada em uma visão geopolítica e geoeconômica, o E&E tinha como prioridade a consolidação do liberalismo. Neste processo, os EUA precisariam contar cada vez mais com a participação de seus aliados e OIGs, uma vez que o mundo e o país haviam mudado, demandando um maior compartilhamento de responsabilidades, tarefas e diminuição do ônus para os norte-americanos. Neste cenário, seriam inimigos os Estados que não participassem deste núcleo democrático e compartilhassem seus valores, sendo separados em nações bandidas e falidas que seriam incentivadas política e economicamente a mudar seu regime. Ao E&E contrapunha-se a mesma agenda do DPG, mas agora sob a forma do PNAC (*Project for the New American Century*), que deram forma ao Internacionalismo Diferenciado de W. Bush na campanha eleitoral de 2000.

Apesar da recuperação e sucessos, as transformações sócio-econômicas domésticas acentuaram as fragmentações do país, com impactos sobre a formulação de políticas e decisão. O processo de encolhimento do grupo dominante WASP (branco, saxão e anglo-protestante) diante das minorias negra e hispânica tornou-se mais acentuado. Para o ciclo 2010/2020, a previsão do censo populacional é que esta minoria converta-se em maioria, somado a um empobrecimento crescente da população, a acentuação das diferenças entre classes sociais, a desindustrialização e o declínio de padrões de bem-estar, que colocam em xeque o modo de vida norte-americano.

Gerou-se espaço para uma radicalização e polarização de posições, simbolizada pelo resultado eleitoral de 2000, quando os candidatos Gore e W. Bush conquistaram, cada um, 50% dos votos populares (o Senado ficou dividido igualmente em 50 cadeiras para cada partido). Independente de contestada, a vitória coube a Bush filho, que assumiu em 2001, acentuando o que muitos analistas chamaram de “política disfuncional de Washington” (ZAKARIA, 2008) durante seus dois mandatos.

Comum ao debate norte-americano, este distanciamento do mundo real e do político de DC é discutível, à medida que o perfil do Executivo e do Legislativo são definidos por pleitos populares. Os resultados das eleições refletem o cotidiano da sociedade, sua fragmentação entre grupos de interesses e a disputa pela hegemonia interna que se acentuou na última década, uma vez que nenhum dos partidos tem conseguido impor-se sobre outro. Na realidade, os partidos majoritários republicano e democrata enfrentam cisões internas. As linhas inter e intrapartidárias encontram-se indefinidas, reflexo da sociedade, e de sua crise de paradigmas sociais, econômicos e valorativos, fazendo com que os consensos sejam breves, atrelados a fatores conjunturais, como os episódios de 11/09/2001 e a eleição de Barack Obama em 2008.

## Desconstrução e Refundação Hegemônica (2001/2010)

A discordância com relação ao comportamento tático da liderança que dominou o pós-Guerra Fria em sua primeira década, estendeu-se ao período seguinte, alternando-se as hipóteses de declínio e renovação. O 11/09 representou um elemento de quebra neste debate, ao gerar um consenso artificial em torno das políticas neoconservadoras depois da perda da invulnerabilidade do território continental.

O terrorismo transnacional fundamentalista islâmico tornou-se objeto de extensa manipulação do Executivo norte-americano e outros países ocidentais, favorecendo a ascensão de linhas políticas conservadoras e controles à democracia. Em contextos pré-11/09, estes movimentos eram definidos como de censura, afronta a liberdade, desrespeito aos direitos civis e xenófobos. Pós 11/09 tornaram-se políticas vistas como necessárias ao combate do inimigo, seguindo retórica similar a da Guerra Fria, independente dos custos que estas ações tinham sobre a democracia. Au-

tores como Halliday (2002) alertavam para esta tendência, demonstrando a fragilidade do inimigo autoconstruído, que correspondia a uma demanda de forças internas destas sociedades. Tanto que estas tendências extrapolaram, em tempo e espaço, o 11/09, estendendo-se a discussões como a proibição do uso de símbolos religiosos em espaços públicos (com foco no véu islâmico, vide o exemplo da França), o banimento da construção de minaretes na Suíça, a ascensão da direita xenófoba, a repressão à imigração ilegal.

Nos EUA, este contexto permitiu aos neoconservadores dominar a iniciativa política, consubstanciado no Ato Patriota, nos memorandos da tortura e na edição da grande estratégia de 2002, a Doutrina Bush. Definida como uma “revolução”, a doutrina é produto da evolução do pensamento neocon acrescido de um componente de justificação: o terrorismo transnacional fundamentalista islâmico. Portanto, ainda que não seja produto direto dos ataques de 2001, a NSS de Bush, a segunda grande estratégia do pós-Guerra Fria não pode ser desvinculada deste evento, e, como as medidas internas, sustentou-se no silêncio da maioria movida pelo medo.

O que mais chama a atenção nesta Doutrina é a retomada do padrão de Washington, seu distanciamento das OIGs e sua “modernização” pela inserção do componente preventivo, cujo legado é a Guerra do Iraque (2003). Subjacente a este elemento preventivo encontra-se o projeto maior de reposicionamento estratégico dos neocons no mundo, iniciado com a Guerra no Afeganistão no âmbito da GWT, deflagrada pelo 11/09. Não cabe aqui entrar em detalhes destas guerras, mas sim examinar suas consequências gerais, assim como da NSS-2002.

A NSS consolidou um processo de desconstrução hegemônica em nome do unilateralismo, que minou as OIGs e a legitimidade dos EUA. Pressionados, os demais Estados que avaliavam a hegemonia como tolerável devido ao funcionamento da rede multilateral e da autocontenção estratégica da superpotência responderam de forma tradicional: os mais ameaçados por intervenções preventivas, que haviam sido incluídos como Estados bandidos ou falidos, ou no Eixo do Mal que antecedeu a NSS em Janeiro do mesmo 2002, como Irã e Coréia do Norte aceleraram mecanismos de políticas defensivas e de barganha, representados por seus programas nucleares; os demais “inimigos” como Venezuela, Cuba, Síria, intensificaram alianças alternativas e discursos; os aliados buscaram coalizões de geometria variável nas OIGs, como a OCX (Organização de Cooperação de Xangai), o Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), os G20 comercial e financeiro, dentre outras iniciativas que foram denominadas como *soft balancing*. A hegemonia passou a ser percebida como um elemento de desordem.

As duas guerras e a agenda dos EUA acentuaram o isolamento e a superextensão imperial, um dos elementos que ajudou na disseminação da crise financeira de 2008. Tais tendências haviam sido percebidas pela administração no período pós-reeleição (2005), resultando em ajustes tentativos que somente se consolidariam a partir de 2006 quando os democratas recuperaram a maioria no Legislativo, quebrando o artificial consenso do medo vigente desde 11/09. Esta quebra deveu-se a três fatores: ao esvaziamento da percepção de novos ataques terroristas, ao prolongamento das guerras no Oriente Médio e ao surgimento de um novo sentimento de insegurança relacionado à crise econômica.

A responsável por estes ajustes foi Condoleeza Rice à frente do Departamento de Estado, em substituição a Collin Powell. Antes defendendo posições fechadas com o restante do núcleo neoconservador (Rumsfeld, Cheney, Wolfowitz) quando no Conselho de Segurança Nacional, Rice matizou a agenda agressiva do unilateralismo e do unipolarismo. Mesmo sem abandonar a NSS, Rice introduziu temas como “diplomacia transformacional”, “multilateralismo assertivo, assim sustentando a visão multipolar e multilateral,

investir em poderes emergentes e fortes como *stakeholders* pela ordem internacional e apoiar o desenvolvimento democrático de Estados fracos e governados com dificuldades são objetivos de política externa que são certamente ambiciosos e levantam uma questão óbvia: estão os EUA prontos para o desafio, ou como alguns temam e afirmam atualmente, são os EUA uma nação em declínio? (...) Moldar o mundo será o trabalho de uma geração, mas já fizemos este trabalho antes. E se continuarmos confiantes no poder de nossos valores, teremos sucesso nesta tarefa novamente. (RICE, 2008)

Nas eleições de 2008, a postura que Rice definira como um “Realismo Americano Único” foi incorporada por ambos os candidatos majoritários, o republicano John McCain e o democrata Barack Obama, com ênfase para este último. Focando nos temas da esperança, reconciliação e mudança, Obama defendeu a reavaliação do envolvimento militar dos EUA, definindo respectivamente as Guerras do Afeganistão e do Iraque como a “guerra da necessidade” e a “guerra de escolha”. Ao chegar a Casa Branca, a estes pilares acresceu a retirada do Iraque até 2011, o aumento de tropas no Afeganistão, a revisão da GWT e a retomada do multilateralismo.

Em 2009, o Presidente ganhou o Prêmio Nobel da Paz, mesmo sem o lançamento da nova grande estratégia, precedida por uma limpeza da agenda da ação externa de Bush, um discurso positivo de parceria e a defesa do “poder inteligente” (*smart power*) de Nye Jr. No campo interno, os novos contratos sociais, com a recuperação da democracia, a reforma econômica e do bem estar e a atualização dos paradigmas produtivos e sociais do país foram trazidos à Casa Branca. Nestes setores, os fundamentos da agenda encontram-se em andamento, mas com menor alcance do que o desejado devido às resistências internas.

Além de contar com deserções democratas, os projetos de Obama não obtiveram votos republicanos, mesmo dos moderados. A direita neoconservadora manteve, e mantém, pesada ofensiva contra a Casa Branca, resultante da permanência das fragmentações aqui citadas. Não pode se compreender nem a reforma de saúde ou esta progressista NSS-2010 como produto de uma perspectiva bipartidária: assim como 11/09 gerou um consenso em torno de Bush, a crise econômica gerou um consenso em torno de Barack Obama em 2008. Adicionalmente, apesar de seu viés avançado, a NSS-2010 retoma temas do E&E como multilateralismo, multipolarismo e transnacionalização que, caso não tivessem sido “cortados” pela NSS-2002 poderiam já ter gerado um novo padrão hegemônico para os EUA em cenário complexo, globalizado e caracterizado pela desconcentração de poder.

A expectativa era que dada a gravidade da crise, e à disposição de Obama em promover a reconciliação e reformas, que este consenso conjuntural, servisse de base para algo duradouro. Mesmo antes da posse, esta possibilidade foi se demonstrando difícil. Como o E&E, a NSS-2010 poderá sucumbir à realidade de um país fragmentado. Assim, o primeiro ano de Obama foi um de defesa de posições e não de avanço de agenda. Pode-se alegar que o legado da administração Bush filho foi o principal empecilho para que se conseguissem bons resultados em 2009. Mas também é real que muitas das medidas anunciadas após a posse ficaram no meio do caminho ou se sustentaram em discursos genéricos de boas intenções, que facilitaram o contra-ataque da oposição.

Em Novembro de 2010, o projeto de refundação hegemônica e novos contratos enfrentará seu primeiro teste nas eleições legislativas de meio de mandato. Em Julho de 2010, as pesquisas de opinião apontam a existência do risco de real de perda da maioria democrata em pelo menos uma das casas. Com isso, parece preservar-se o ciclo de oscilações e polarizações existente desde o fim da Guerra Fria. Em duas décadas este ciclo, já resultou em mais uma depressão econômica e três grandes estratégias, permanecendo em aberto qual será a opção da América, a da regressão ou a da reinvenção progressista.

## Referências Bibliográficas

- CHOLLET, Derek and GOLDGEIR, James. *America between the wars- From 11/09 to 9/11*. New York: Public Affairs, 2008.
- HALLIDAY, Fred. *Two hours that shook the world*. London: Al Saqi, 2002.
- IKENBERRY, G. John. *Liberal order & Imperial ambition*. Cambridge: Polity, 2006.
- LEFFLER, Melvyn and LEGRO, Jeffrey. *To lead the world: American strategy after the Bush doctrine*. NY: OUP, 2008.
- National Security Strategy, 1994, 2002, 2010*. The White House.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos EUA: Continuidade ou Mudança?*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005, 2aed ampliada e atualizada.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Manual do Candidato- Política Internacional*. Brasília: Ed. FUNAG, 2009.

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>

ZAKARIA, Fareed. *The post American world*. NY: WW Norton, 2008.

Recebido em 19/07/2010

Aprovado em 25/07/2010

## Resumo

O objetivo do artigo é examinar a evolução das grandes estratégias dos Estados Unidos desde 1989 até o século XXI.

## Abstract

The aim of the article is to examine the evolution of US grand strategies from 1989 till the 21<sup>st</sup> century

Palavras Chave: Política Externa EUA; Grande Estratégia; Pós-Guerra Fria

Key words: US Foreign Policy; Grand Strategy; Post Cold War



# As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010)

## The matrices changes of current Brazilian foreign policy (2000-2010)

André Luiz Reis da Silva\*

Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 18 a 24]

### Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar as transformações da política externa brasileira recente, identificadas a partir do conceito de matriz de inserção internacional. Neste sentido, na perspectiva de compreender as grandes linhas de ruptura e continuidade da política externa brasileira na última década, utilizou-se, como recurso analítico, a noção de matriz de política. Ricardo Sennes defende o uso desta noção, argumentando que ela possibilita trabalhar com um enfoque e um distanciamento que não localizam, necessariamente, linhas divisórias da política externa, definidas apenas pelos mandatos presidenciais, possibilitando, como isso, novas possibilidades interpretativas. Para o autor, “A noção de matriz diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional” (SENNES, 2003, p. 36).

Assim, o esforço para identificar a matriz sobre a qual se baseia a política externa de um país implica traçar uma linha condutora e articulada de vários elementos que compõem sua inserção internacional. Pressupõe, principalmente, ordenar de forma inteligível vários fatores de natureza distinta que interagem na determinação da política externa. Nesse sentido, a noção de matriz procura os condicionamentos e opções estruturais, que tendem a sofrer mudanças em tempos mais dilatados do que os governos em períodos democráticos e regimes presidencialistas (SENNES, 2003, p. 37). Por outro lado, a noção de matriz permite realizar uma pesquisa que ganha mais possibilidades analíticas, ao interrogar sobre as permanências e rupturas da política externa de sucessivos governos. Nesse sentido, esta perspectiva interpretativa permite trabalhar a hipótese desta pesquisa, de que a política externa do governo Lula opera sobre a matriz de inserção internacional do Brasil que se esboçou já no final do governo Cardoso, mas que ganhou contornos mais nítidos apenas com a ascensão do novo governo.

### Do neoliberalismo ao neodesenvolvimentismo

Desde a virada do milênio, a política externa brasileira vem passando por profundas transformações, mostrando o esgotamento da matriz de inserção internacional dos anos 1990, que havia assumido o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como eixos norteadores. Nesse sentido, procurou construir a imagem do Brasil como uma liderança regional que procurava uma inserção global, como compensação à ampliação da vulnerabilidade externa, bem como procurou uma aproximação com os países desenvolvidos. Ressaltando as oportunidades geradas pelos

\* Doutor em Ciência Política (UFRGS). Professor Adjunto de Relações Internacionais do Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS. Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS), com apoio da FAPERGS e do CNPq. Contato: reisdasilva@hotmail.com

países que aderissem à nova ordem, essa política externa orientava-se pelo otimismo em relação às transformações internacionais. (CERVO, BUENO, 2002)

Assim, na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava à década de 1970. Na matriz da política externa dos anos 1990, aqui denominada de neoliberal, o Brasil alterou suas estratégias multilaterais e bilaterais de inserção internacional. O paradigma neoliberal de inserção internacional atravessa os governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, cada qual ajustando e modificando seus postulados (inclusive mantendo ou recuperando pontos da matriz desenvolvimentista) de acordo com seu projeto de desenvolvimento.

No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade externa do país. Mas outros acontecimentos também estavam articulados, como o fracasso da Reunião de Seattle, o esvaziamento da ONU e o unilateralismo norte-americano, a securitização da agenda internacional pós-11 de Setembro de 2001 e as sucessivas crises financeiras e volatilidade, bem como o protecionismo econômico.

Crescentemente, a partir de 1999/2000, a política externa foi sofrendo uma inflexão, mostrando que a matriz neoliberal estava em crise e reorientação. Fernando Henrique Cardoso, nesse contexto, passou crescentemente a criticar a estruturação do sistema internacional. Também ocorreram, sobretudo em 2001 e 2002, críticas à atuação internacional do Brasil no âmbito interno, por diplomatas, empresários e por políticos, que foram assimiladas parcialmente pelo governo.

Enquanto os empresários brasileiros cobravam mais pragmatismo e menos idealismo, *o otimismo liberal* (toda a liberalização é ótima e necessária) passou a ser substituído, pelo governo, por uma crítica à *globalização assimétrica* (que estava gerando mais descompasso entre os países). Embora sem retomar o discurso *terceiro-mundista*, ocorreu um empenho da política externa em recuperar a idéia de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias que conduzem a uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações comerciais. Um conjunto de críticas nesse sentido sobre uma política externa revela que ela, de agora em diante, só poderia se manifestar na forma de uma crise, uma matriz que lentamente era substituída por outra, de contornos neodesenvolvimentistas.

## A ascensão do governo lula e a nova matriz diplomática

A política externa brasileira na última década foi se estruturando sobre uma nova matriz de inserção internacional, que constitui a superação do modelo de inserção internacional do país dos anos 1990. A nova matriz de política externa tem como principais características o aprofundamento da integração regional (seguido de uma mudança de enfoque), a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação aos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os países desenvolvidos. Além disso, verifica-se a retomada de uma ofensiva diplomática através da construção de uma agenda de temas sociais. (AMORIM, 2004)

O discurso de posse do Presidente Lula, em janeiro de 2003, anuncia uma inflexão na política externa desenvolvida no Governo Cardoso, em articulação com a construção de uma nova matriz de política internacional. Assim, no discurso de posse, Lula afirmou que a política externa refletiria também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas, orientada por uma perspectiva humanista e como um instrumento de desenvolvimento nacional. Os principais instrumentos para o desenvolvimento nacional seriam a promoção do comércio exterior, a capacitação através de tecnologias avançadas e a busca de investimentos produtivos, a integração regional e as negociações comerciais com outros blocos e países. Em relação às negociações comerciais, Lula criticou o protecionismo dos países desenvolvidos que prejudicam os setores exportadores do Brasil. É interessante notar que o Presidente faz referência tanto as difi-

culdades dos setores agrícolas, fortemente subsidiados pelos países desenvolvidos, como também da necessidade de remover os obstáculos às exportações de produtos industriais. (SILVA, 2003)

O Presidente Lula reafirmou ainda a disposição de negociar em todos os fóruns e com todas as regiões do mundo, mas que a prioridade seria a América do Sul e o Mercosul:

“A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”. (SILVA, 2003)

Já a nomeação do embaixador Celso Amorim (um diplomata de carreira) para o Ministério das Relações Exteriores sinalizou que a política externa do Brasil não sofreria uma mudança brusca nem adotaria uma postura “ideológica”. Por outro lado, as linhas mestras definidas pelo novo Chanceler apontavam para um aprofundamento de iniciativas já esboçadas pelo governo Cardoso desde o agravamento da crise internacional e da remodelação da matriz de inserção internacional. Nos dois últimos anos do governo Cardoso, a diplomacia desenvolveu uma significativa agenda para a América do Sul, como forma de contornar a crise do Mercosul e manter o processo de integração e procurou recuperar certa margem de autonomia frente aos EUA desde o início da administração Bush (VIZENTINI, 2005).

Em abril de 2003, em aula magna no Instituto Rio Branco, o chanceler Celso Amorim realizou um balanço dos primeiros cem dias de governo, apresentada em quatro partes, que traduzem o que pode ser considerado os quatro eixos estratégicos de inserção internacional do Brasil: a América do Sul, o compromisso com o multilateralismo na construção da paz, uma agenda comercial afirmativa e as parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento (AMORIM, 2003). Depois de uma década, a partir do governo Lula a política externa brasileira procurava revalorizar o núcleo robusto da economia nacional e promover uma inserção internacional que retomasse os espaços perdidos nos anos 1990, como África e Oriente Médio.

## Relações bilaterais, parcerias estratégicas e grupos de coalizão

A formação de blocos institucionalizados e grupos de coalizão com países em desenvolvimento é um projeto inovador da política externa do governo Lula. Pode-se inferir que o processo de aproximação com os países do Sul já se tinha iniciado em parte ao fim do governo Cardoso, quando o País se uniu a Índia e África do Sul no contencioso das patentes de medicamentos contra o HIV/AIDS. No entanto, a busca pela diversificação das parcerias, procurando aliados nos diversos temas de interesse do Brasil foi ampliado e aprofundado pela política externa do governo Lula. (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007)

Assim, o País promoveu, já em 2003, a criação de dois blocos, o IBAS ou G-3 e o G-20. O IBAS representa a institucionalização da parceria entre Brasil, Índia e África do Sul, tendo como objetivo promover a cooperação em “um amplo leque de temas, que vão do comércio até a questão de segurança internacional”. (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 296) Na agenda destes países, além da cooperação técnica e possibilidades de integração de articulação entre países de desenvolvimento similar, estão as questões políticas de reordenamento do sistema internacional pós-Guerra Fria e a reforma do Conselho de Segurança da ONU.

No contexto de transformações na política externa brasileira, o G-20 foi constituído em 20 de agosto de 2003, nas reuniões preparatórias para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun (México), entre 10 e 14 de setembro de 2003. O Grupo concentra sua atuação em agricultura, o tema central da Agenda de Desenvolvimento

de Doha. De fato, desde a conferência ministerial anterior (Doha, em 2001), os países-membros da OMC tentavam, sem sucesso, chegar a algum acordo a respeito da agenda decidida na capital do Catar, cujo eixo era precisamente o desenvolvimento e a questão agrícola. É grande a importância dos membros do G-20 na produção e comércio agrícolas, representando quase 60% da população mundial, 70% da população rural em todo o mundo. (OLIVEIRA, 2005)

Já a articulação com os países conhecidos como BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) foi institucionalizado em junho de 2009, na cidade russa de Ecaterimburgo, da I Reunião de Cúpula do Grupo BRIC. O conceito de BRIC, que havia sido cunhado para designar os países que teriam grande crescimento nas próximas décadas, foi aproveitado pelos países para transformá-lo em mais um fórum de articulação política, que envolvem os grandes países representativos de suas regiões.

Nesse sentido, o Itamaraty buscou aumentar a densidade de relações em espaços pouco ocupados pela diplomacia brasileira nos anos 1990, com a aproximação aos países sul-americanos, especialmente os andinos, da África Austral, países árabes e de Índia, China e Rússia. Além disso, a cooperação e aprofundamento de parcerias com esses países permitiram a construção de alianças de “geometria variável” como o G-3, G-20 e BRIC, ou seja, estas alianças potencializam as relações bilaterais do Brasil com países classificados como “parcerias estratégicas”.

Ao reforçar suas alianças com países em desenvolvimento, o Brasil desvencilha-se gradualmente da influência das potências tradicionais, proporcionando uma maior autonomia. No que concerne aos Estados Unidos, esse quadro não é diferente. Na última década, o Itamaraty procurou consolidar o chamado “diálogo estratégico” com os Estados Unidos. Esse novo estágio de interação é verificado na confiança ao Brasil da posição de principal interlocutor e mediador nos conflitos da América do Sul. No entanto, o país deseja ser reconhecido também internacionalmente, almejando ampliar a participação em questões de âmbito global. Assim, ao liderar e articular a opção multilateral em detrimento dos atos unilaterais norte-americanos e ao defender os interesses dos países em desenvolvimento, estabelecem-se algumas divergências entre os dois países, denotando a complexidade dessa relação.

Por outro lado, nas relações com os países desenvolvidos, cumpre elencar a parceria com a França, que tem sido incrementada nos últimos anos, embora ainda não tenham sido superados os impasses na agenda de integração inter-regional. A França é uma das potências que defende o Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU. Em 2009, se constituiu como o oitavo parceiro comercial do Brasil e está em sexto lugar em matéria de investimentos diretos no país. O acordo de defesa com a França, aprovado pelo senado brasileiro em 2009, prevê que o Brasil receberá tecnologia de projeto e de construção de submarinos convencionais e a parte não nuclear de um submarino nuclear.

Em relação ao Oriente Médio, a atuação do Brasil, apontado como possível novo mediador de conflitos na região, foi um dos focos inovadores da inserção internacional dos últimos dez anos. Depois de um relativo abandono, a diplomacia brasileira voltou a se aproximar das questões do Oriente Médio e dos países árabes, buscando, além do incremento comercial, participar e intermediar os conflitos e tensões na região. Também dentro da formulação de uma nova política externa, o governo Luiz Inácio Lula da Silva tem procurado uma nova aproximação com a África, em especial a África do Sul, que tem interesses semelhantes no sistema internacional, como a defesa da multipolaridade. Também busca estabelecer, no continente, parcerias estratégicas no campo comercial e político. Neste sentido, o presidente Lula já visitou o continente africano dez vezes desde que tomou posse em 2003, abandonando o conceito de seletividade nas relações do Brasil com a África, mantido no governo anterior.

## Relações multilaterais

Com a mudança de governo em 2003, assumindo a presidência Luiz Inácio Lula da Silva, a política multilateral manteria centralidade, mas seu conteúdo e estratégias sofreram uma reorientação. A nova concepção multilateral está assentada na leitura do sistema internacional, identificando suas tendências multipolares e de difusão de poder, mas

que está institucionalmente constrangido, dificultando a inserção dos países em desenvolvimento. Dessa forma, defende a conseqüente necessidade de maior representação nos foros de discussão de forma a democratizar e aumentar a eficiência de órgãos como a ONU. Do ponto de vista da ação, busca explorar novos espaços de barganha e negociação, através da utilização intensa de grupos de articulação. Segundo Maria Soares de Lima, a ênfase dada pelo governo Lula ao multilateralismo estaria inter-relacionada à percepção da posição do Brasil no cenário internacional como potência média, “que vê na mediação entre os fortes e fracos sua principal contribuição para a estabilidade internacional e o reconhecimento de sua projeção internacional não pelo recurso à força, mas pela diplomacia parlamentar” (LIMA, 2005, p.15).

Por outro lado, a agenda multilateral foi ganhando novos contornos, acoplando à necessidade de maior democratização do processo decisório (ONU) os temas substanciais da questão do desenvolvimento econômico e da abertura comercial. Desenvolve uma coordenação institucionalizada com países em desenvolvimento, em fóruns como IBAS e G-20. Assim, o governo Lula acentua uma atuação no eixo horizontal-multilateral, concebendo uma posição autônoma do Brasil nos foros multilaterais, como grande Estado, que buscaria, pela barganha e não pelo bom comportamento, ganhar maior visibilidade na esfera de poder internacional. (PECEQUILO, 2008)

## Relações regionais

Em relação ao entorno regional, como principal prioridade da agenda percebe-se a reconstrução do Mercosul e a integração sul-americana, criando um espaço para a liderança brasileira. Analisando a integração sul-americana e do Mercosul definidas como prioridade, ofereceu-se aos vizinhos uma parceria para retomar o crescimento da economia, a efetiva integração física (IIRSA) e uma ação estratégica no plano global para reverter a marginalização da região.

O conceito e a política externa para a América do Sul foi ganhando espaço estratégico ao final do governo Cardoso, e tem sido aprofundado no governo Lula. Talvez esse seja um dos traços de continuidade mais marcantes entre os dois governos, que confere uma política de Estado de longo prazo ao projeto brasileiro e sul-americano.

Nesse sentido, a política externa brasileira na virada do milênio já vinha sofrendo uma correção de rumos no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, em especial a crise financeira de 1999, que mostrou a vulnerabilidade externa do país. Esse processo tem sido acompanhado de uma redefinição do papel do Mercosul e da América do Sul para o Brasil, que atinge assim importância fundamental. Em setembro de 2000, a Cúpula de Brasília dos presidentes sul-americanos – propondo o aprofundamento da integração que foram retomados na IIRSA (Integração da Infraestrutura da América do Sul) e em acordos regionais e bilaterais do Mercosul com outros países e blocos sul-americanos – já sinalizava neste sentido.

O novo governo criticou a condução das negociações da ALCA durante a era Cardoso, argumentando que foi legado um contexto negociador complexo do ponto de vista dos interesses brasileiros, sujeito ao um calendário que deixava uma escassa margem de para uma eventual correção de rumos. Também criticou que a forma como vinha ocorrendo, o projeto da ALCA iria muito além do que negociações de livre comércio em sentido estrito, incluindo aspectos normativos para serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual que incidem diretamente sobre a capacidade reguladora dos países, comprometendo a autonomia na formulação de políticas públicas. Nesse contexto, Durante a Cúpula realizada em Mar Del Plata, em novembro de 2005, consolidou-se a visão dos países do Mercosul, que se recusaram a retomar negociações enquanto os subsídios agrícolas americanos não fossem suspensos.

## Considerações finais

A revisão da matriz neoliberal de inserção do Brasil, vigente nos anos 1990, implicou em uma redefinição das prioridades multilaterais, bilaterais e regionais. O Brasil busca uma ampla agenda multilateral e universalista, na qual os EUA são parceiros fundamentais, mas não os únicos. A revalorização dos fóruns multilaterais para o Brasil apre-

sentar seus pontos de vista, conquistar adeptos e articular canais de interesses coletivos representa uma nova forma de inserção internacional, distinta da matriz anterior. Identifica-se uma mudança no âmbito das relações multilaterais, com a ampliação de parcerias estratégicas, no qual o novo governo pode avançar diplomaticamente em relação ao governo anterior.

As relações bilaterais na nova matriz de política externa também ganham uma mudança de enfoque, com a aproximação dos países pivô em todos os continentes, como África do Sul, Índia, China e Rússia. Nas relações regionais, a América do Sul e o Mercosul constituem um eixo essencial de inserção internacional do Brasil, precisamente pelas possibilidades de construção de um pólo mais autônomo na região. Nesse sentido, percebe-se linhas de continuidade no aprofundamento da inserção regional, embora com outro conteúdo. Esse eixo de inserção talvez seja a maior linha de continuidade entre o projeto desenvolvimentista dos anos 1980, o neoliberalismo dos anos 1990, e o neodesenvolvimentismo da nova era.

Dessa forma, considera-se que a política externa brasileira na primeira década do novo milênio está se constituindo sobre uma nova matriz de inserção internacional, que busca aprofundar a integração regional na América do Sul, retomar a tradição multilateral do Brasil de perfil crítico às assimetrias internacionais, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes. Entretanto, ao contrário da matriz desenvolvimentista dos anos 1970-1980, a nova matriz da política externa é mais fluida e multidimensional, com arranjos políticos, alianças e parcerias estratégicas flexíveis, combinando atores, cenários e interesses. A multidimensionalidade deriva da atuação e articulação diplomáticas nos vários planos (bilateral, multilateral e regional). Assim, as parcerias estratégicas são flexíveis e combinadas tematicamente.

## Referências bibliográficas

- ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- AMORIM, Celso. A diplomacia do Governo Lula. Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco. Brasília, 10/04/2003.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. *DEP- Diplomacia, Estratégia e Política*. Ano 1, n. 1, outubro/Dezembro 2004, p. 41-48.
- AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: Ipri/Funag, 2007.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. Unb, 2002.
- LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 52(1): 89-109, Jun. 2009.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 48(1): 24-59, jun. 2005.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 48(2): 55-69, 2005.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51(2): 136-156, 2008.
- SARAIVA, Miriam Gomes. *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 50(2): 42-59, 2007.
- SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília, Brasil, 01/01/2003.

- SILVA, André Luiz Reis. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso*. Curitiba: Juruá, 2009.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. *Contexto internacional*. 29(2): 273-335, 2007.
- VIZENTINI, Paulo. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC a Lula. *Ciências e Letras*, n 37, 2005, p. 317-331.

Recebido em 20/07/2010

Aprovado em 30/07/2010

## Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as transformações da política externa brasileira da última década (2000-2010), a partir do conceito de matriz de inserção internacional. Identifica as linhas de ruptura e continuidade na política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

## Abstract

This article aims to analyze the changes in Brazilian foreign policy of the last decade (2000-2010), from the concept of matrix of international relations. It identifies the lines of rupture and continuity in foreign policy of the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010).

Palavras-chave: Política externa brasileira; Governo Cardoso; Governo Lula

Key words: Brazilian foreign policy; Cardoso Government; Lula Government



# A União Europeia no início do século XXI: expansão geográfica, indefinição política e irrelevância estratégica

## The European Union in the XXI century: geographic expansion, strategic uncertainty and political irrelevance

João Fábio Bertonha\*

Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 25 a 32]

### Introdução

A União Europeia reúne alguns dos países mais ricos e tradicionais do mundo e ela é um grande sucesso, tendo ajudado a trazer, para a Europa, uma paz e uma estabilidade inéditas. Além disso, com o seu Estado de bem-estar social, a Europa é, ao menos no meu juízo, o melhor lugar do mundo para se viver. Não que seja um paraíso ou isenta de problemas, pelo contrário, mas, para um cidadão médio, é muito mais interessante viver num membro da União do que em qualquer outro lugar do planeta, salvo exceções.<sup>1</sup>

Qualidade de vida não significa, contudo, relevância como ator internacional e/ou participação nos processos decisórios que afetam a vida de todos os Estados e sociedades dentro de um mundo globalizado. E o projeto europeu não se limita, desde o início, a dar paz e prosperidade a seus membros, mas sempre objetivou, igualmente, a ser um instrumento que permitisse a Europa recuperar o seu antigo poder e influência mundiais. No entanto, enquanto o primeiro objetivo foi cumprido, o segundo ainda enfrenta dificuldades, sendo que os acontecimentos nesta última década indicam claramente os limites da União Europeia nesta direção.

O presente artigo procura analisar os esforços da União Europeia para se constituir em ator internacional relevante na última década. Para tanto, ele abordará três das questões ou fenômenos centrais que caracterizaram a última década na Europa, ou seja, a expansão geográfica, a dificuldade de definição política e a incapacidade de construção de uma política externa e de um aparato militares comuns. No meu entender, se examinarmos o noticiário europeu nos últimos dez anos e reduzirmos a massa de dados conjunturais a eixos estruturais, serão estes três elementos que aparecerão e é por isto que os enfatizamos. Minha perspectiva é que a análise conjunta dos mesmos nos dará a chave para entendermos os avanços e os dilemas no esforço europeu para a construção de uma nova potência.

### A expansão geográfica: até onde vai a Europa?

Originalmente, a União Europeia consistia de seis Estados membros (Alemanha Ocidental, Itália, França, Bélgica, Luxemburgo e Holanda). Ela cresceu progressivamente, em 1973 (Reino Unido, Irlanda e Dinamarca), 1981 (Grécia) e 1986 (Espanha e Portugal), até abranger o coração da Europa Ocidental. Nos anos 90, com a queda do bloco

\* Professor do Departamento de História da Universidade Estadual de Maringá – UEM e Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (fabiobertonha@hotmail.com).

<sup>1</sup> Este artigo amplia e atualiza algumas reflexões que desenvolvi em outros artigos, os quais estão reunidos em Bertonha (2010).

soviético, finalmente, a União Européia incorporou a antiga Alemanha Oriental e vários dos antigos Estados neutros (Suécia, Finlândia e Áustria).

Em 2004, o número de Estados pertencentes à União praticamente dobrou, passando dos 12 do núcleo original para 25, apesar de algumas restrições, especialmente em fundos de apoio e livre circulação de cidadãos, aos recém chegados. A expansão, nessa última onda, se concentrou na Europa Oriental, com Chipre, República Tcheca, Polônia, Estônia, Letônia, Lituânia, Malta, Eslováquia, Eslovênia e Hungria. Em 2007, finalmente, incorporaram-se a Romênia e a Bulgária, formando o atual bloco de 27 países.

O próximo estágio no processo de expansão será, provavelmente, no restante dos Balcãs. Realmente, ter os Estados balcânicos na União Européia é um desdobramento óbvio da integração da Europa, completando as suas fronteiras no sudeste, além de permitir que essa região politicamente instável seja pacificada. Como visto, ele já começou e o próximo estágio será a Croácia. Os outros países ainda poderão demorar anos ou décadas para serem incorporados, mas o que é certo é que, pela própria geografia, os Balcãs serão parte do futuro Estado europeu. O mesmo pode ser dito dos micro-Estados europeus, do único dos antigos Estados neutros da Europa ainda fora da União (a Suíça) e daqueles que já pertencem à OTAN, mas relutam em aderir à União Européia, como a Islândia (que já apresentou o seu pedido), a Noruega e, talvez, a dependência dinamarquesa da Groenlândia.

Com a incorporação dos Estados balcânicos e dos poucos ainda relutantes da Europa Ocidental, a União Européia terá atingido o que, pela geografia, seria provavelmente a sua base territorial básica. A partir daí, contudo, abrem-se possibilidades outras de expansão, que, por improváveis que sejam a curto e médio prazo, merecem ser investigadas para que possamos ter clareza sobre os dilemas a que a expansão sem fim da Europa pode trazer para ela própria.

O primeiro caso seria o dos Estados cristãos do Cáucaso. Por enquanto, a União Européia não tem demonstrado grande entusiasmo em considerar a adesão desses Estados, dada a instabilidade política e a pobreza atuais na região. No entanto, algumas vozes políticas e da opinião pública da Geórgia e Armênia já se manifestaram a favor e a ligação cultural desses povos com a Europa poderia ser um argumento a favor dessa ambição.

No caso de Bielorrússia, Ucrânia e Moldova, as chances podem ser maiores. Nos planos da União Européia, não há nenhuma estratégia clara de expansão por estas regiões, mas seria um desdobramento lógico depois que a incorporação dos Balcãs estivesse concluída. A Ucrânia está claramente dividida a respeito dessa possibilidade, enquanto a União Européia hesita em se comprometer a respeito, ainda que admitindo a hipótese de uma futura adesão ucraniana. Já Bielorrússia e Moldova não são ainda consideradas para ser parte da Europa, dada a sua pobreza e instabilidade política enquanto uma possível adesão russa é quase impensável, pelo próprio gigantismo da Rússia.

Outra fronteira problemática da Europa é o mundo islâmico ao sul do continente. A Turquia já apresentou a sua candidatura, a qual enfrenta imensas resistências, já que os turcos são um povo muçulmano e de raça não européia, mas parece provável que a União Européia não será capaz de retardar a entrada turca *ad infinitum*, como muitos gostariam. O Marrocos e o Cabo Verde manifestaram a intenção de se unir à UE algumas vezes e vozes em Israel e na Tunísia dizem que uma candidatura seria uma possibilidade. Mas esses países não têm a força geopolítica da Turquia e nem um pequeno trecho de território no continente, o que torna, pelos critérios de Copenhague aprovados em 1993, altamente improvável que esses pedidos sejam aceitos. Assim, acredito que a Turquia será o primeiro e o último Estado muçulmano (além da Albânia e da Bósnia) a ser incorporado na Europa.

Esse exercício de futurologia sobre o crescimento da União Européia, (puramente hipotético, com certeza) é útil para nos indicar aquele que é um dos dilemas centrais da UE hoje, ou seja, a sua identidade. Onde começa e onde termina a Europa e o quais os requisitos para fazer parte do clube, para ser “europeu”?

Uma possibilidade é imaginar que a Europa está restrita à raça branca e aos povos cristãos, como tantos defendem, mas isso geraria imensos problemas e conflitos. Seria também possível imaginar a União Européia como a metade do Ocidente mais preocupada com os direitos humanos e menos à direita do que a sua contraparte, ou seja, os Estados Unidos. No entanto, não apenas a definição de onde começa e onde termina o Ocidente é complexa, como

abriria ainda mais as possibilidades para a Europa se estender ao infinito. Nesse caso, a Europa seria tudo, mas, ao mesmo tempo, não seria nada.

É provável que a futura definição da Europa acabe por mesclar esses componentes. A geografia (assim como os custos financeiros de uma expansão contínua) deve pesar e a futura União Européia, possivelmente, se definirá como um condomínio de nações de origens cristãs e ocidentais, defensoras do desenvolvimento econômico, da democracia e dos direitos humanos, mas restrita ao espaço entre o mundo eslavo e o Atlântico, com o norte da África e o Oriente Médio como áreas de influência. Através da Turquia, também o Cáucaso e a Ásia Central sentirão a força da Europa.

Esse processo de expansão é realmente um dos grandes atrativos e poderes de Bruxelas para a sua atuação no mundo. Ela seduz pela prosperidade e pela promessa de integração no bloco, o que facilitou a estabilização de boa parte da Europa oriental depois da queda do comunismo. Ainda hoje, é a arma da aceitação, ou não, no bloco, que permite que a posição da União em questões complexas – tratamento das minorias, corrupção, direitos humanos, legislação e outras – seja imposta nos mais diferentes países, como a Sérvia, a Turquia ou a Bósnia, sem a necessidade de uso da força.

Com certeza, nem sempre esta arma é cem por cento eficaz, mas a sedução de ser membro da União é fundamental para a atuação internacional e, especialmente, regional da União Européia. É, com efeito, um atrativo que nem China nem Estados Unidos oferecem, ou podem oferecer, aos seus vizinhos. Não espanta, assim, que analistas como Parag Khanna (2008) a vejam com tanta simpatia, como um Império que seduz, e não conquista.

No entanto, os limites desse poder são claros. Parag Khanna, citado, por exemplo, tem tamanha admiração pela UE que ele vê, na mesma, uma visão de “Europa” não excludente, nem branca e nem cristã, capaz de absorver muçulmanos, asiáticos e todos os outros povos. A realidade mostra que isso não é bem verdade. Afinal, se o Marrocos ou a Turquia fossem cristãos, não teriam sido integrados, há muito, na União?

Com efeito, estes países e outros da África e Oriente Médio podem ser colocados dentro da esfera de influência da Europa, mas não a ponto de fazerem parte dela, mesmo estando nas vizinhanças. Acredito que, para a Europa, seria muito mais fácil, se a geografia o permitisse, admitir a Austrália, o Canadá ou a Argentina na União do que a Turquia ou o Egito. Afinal, são países majoritariamente cristãos e brancos, um pré-requisito que nunca deve ser mencionado, mas que, lá no fundo, está sempre presente. Dessa forma, a sedução de ser membro da União Européia só funcionará enquanto houver países “adequados” para a integração.

Depois, nem todas as questões internacionais podem ser abordadas dessa forma. Quando a EU tiver que intermediar, digamos, um conflito entre indianos e paquistaneses, o que ela fará? Prometerá ingresso na União a ambos? A integração ao bloco e a expansão geográfica da Europa é uma arma excepcional de Bruxelas, mas também tem limites.

Essa expansão da União também traz outros problemas. Os custos de absorção, tanto financeiros, como sociais são altos e isso pode diminuir o ímpeto europeísta em vários países. Do mesmo modo, há riscos imensos de que ela acabe por gerar uma estrutura ampla geograficamente, mas com laços frouxos entre si, amplificando problemas já existentes hoje. Nesse caso, a futura UE seria apenas uma frouxa confederação de Estados unidos por uma moeda única e um mercado comum e inoperante, em termos globais, por total incapacidade de coordenar as políticas externas e mesmo internas. Esse já é um dos principais problemas europeus, como veremos abaixo, e uma expansão excessiva, ou rápida demais, pode piorá-lo ainda mais.

A expansão da União Européia, a qual marcou a sua história na última década, é, portanto, fator de força e de fraqueza. Força, ao ampliar os recursos demográficos, territoriais e econômicos desta. E fraqueza, ao gerar dispersão de esforços e recursos e tornar o projeto europeu ainda mais fluido do que já é.

## Indefinição política: federação ou confederação?

A União Européia constitui-se num ambicioso projeto de engenharia política, o qual, em última instância, deveria unificar o continente europeu. Apenas por seus propósitos, ela já se diferencia dos outros blocos que se espalham

hoje pelo planeta, os quais, em geral, não pretendem chegar até a unificação dos vários países que a compõem. Isso faz da experiência europeia algo muito particular, originário da sua realidade histórica, e que não tem equivalente, ainda, em outras partes do globo.

Até onde este projeto conseguirá ser implantado é, com certeza, a grande questão. De qualquer modo, é sempre útil especular, supondo que o processo continue a seguir em frente, sobre qual tipo de estrutura política se originará dali. Lá no fim do processo, veríamos o surgimento de um novo Império europeu, de um super-Estado ou de uma Federação europeia? A questão parece ser apenas acadêmica ou de nomenclatura, mas, na verdade, ela indica bem quais as possibilidades que estão diante da Europa hoje, assim como os limites e constrangimentos para a sua atuação internacional.

Examinemos, inicialmente, o que é a União Europeia hoje em termos internacionais. Antes de tudo, fica claro como os Estados europeus cederam parte razoável dos seus poderes para a entidade, sendo a criação do Banco Central europeu e do euro exemplos perfeitos disto. Renunciaram, além disso, ao direito de resolver suas disputas uns com os outros pela guerra. A geopolítica e a competição entre os Estados europeus, claro, continuam, mas reorganizadas dentro da nova realidade do bloco.

No entanto, nenhum dos Estados membros abdicou de uma política externa independente e eles também conservam a soberania nos seus territórios. A França, por exemplo, cedeu imensos poderes à Europa, mas quaisquer ações da União em território francês só podem se dar através do Estado soberano francês, e não sobre ele. A Europa, hoje, é uma associação de Estados soberanos, e nada mais.

Sabemos que existe uma ampla discussão, na ciência política e no direito, sobre o que é soberania e não é o caso de reproduzi-la aqui. Por soberania, entendemos simplesmente a última instância de poder, a palavra final sobre questões fundamentais, num dado território. Por mais teórica que a soberania seja, em alguns casos, ela é a base do ordenamento jurídico do moderno Estado-nação e, se pensarmos no mundo das relações internacionais, é a entidade política dotada dessa soberania, o Estado, que se constitui no ator central desse mundo desde, pelo menos, o século XVII.

Como a União Europeia ainda é, como já mencionado, apenas uma associação de Estados soberanos, não podemos dizer que ela tenha rompido completamente com os padrões anteriores e criado algo novo. Apesar das imensas mudanças que a simples existência da União Europeia trouxe para o relacionamento dos Estados europeus entre si e com o mundo, a Europa de hoje ainda é um continente de Estados-nação soberanos. O grande divisor de águas, na Europa, será o momento de transferência de soberania dos Estados nacionais para a União. Será a partir desse momento que surgirá, ou não, algo radicalmente novo no continente.

Algumas pessoas poderiam argumentar, claro, que essa questão da soberania é vazia e que, no mundo moderno, Europa incluída, caminhamos para um sistema onde a regra geral é a convivência de mil e um poderes (ou soberanias) no mesmo território. Um cidadão que morasse em Milão, por exemplo, seria sujeito aos poderes da União Europeia, do Estado italiano, da cidade de Milão, das empresas transnacionais e ONGs que ali atuassem, etc. Nesse caso, a própria discussão sobre que organização política está se formando na Europa seria inútil, pois qualquer coisa que surgisse aí seria apenas um poder, uma soberania a mais, e pronto.

Que caminhamos para um mundo onde, cada vez mais, conviveremos com uma multiplicidade de poderes atuando num mesmo território, parece evidente. No entanto, considero difícil acreditar que seja possível a existência de vida social sem algum tipo de palavra final. Vários poderes podem conviver num mesmo território, mas não parece possível a convivência de duas soberanias no mesmo espaço.

O momento crítico de qualquer projeto europeu, portanto, será o da transferência real de soberania dos Estados europeus para a União, com a unificação dos sistemas judicial e eleitoral, da polícia, das forças armadas, da política externa, de imigração, etc. e a formação de uma Federação. Claro que esse passo radical pode muito bem não se dar e, nesse caso, a Europa continuará a ser a Confederação de Estados que ela é hoje, na qual os Estados membros mantêm a sua soberania, associada a fortes vínculos entre si.

Federação ou Confederação. Parecem ser essas, efetivamente, as alternativas europeias hoje, sendo mais provável, a meu ver, que, pela própria resistência dos Estados europeus em ceder a sua soberania, a segunda opção continue a triunfar sobre a primeira, o que, em última instância, é um dos grandes problemas e limitações da ação internacional da Europa.

A recente crise do euro é exemplar desta situação. Em linhas gerais, no mundo moderno, a emissão de moeda é uma prerrogativa dos Estados soberanos dentro do seu território e, apesar da independência relativa de alguns bancos centrais, a política monetária é apenas um dos instrumentos da política econômica de um Estado. No caso do euro, contudo, ao lado de uma política monetária comum, formulada pelo Banco Central Europeu, temos políticas e realidades econômicas as mais diversas, o que levou a um descompasso que foi percebido, pelos mercados internacionais, como uma fragilidade, a ser explorada via especulação (LIMES, 2010).

A resposta dos Estados europeus a esta situação foi razoavelmente coerente, com vários Estados se associando para apoiar o elo da corrente que estava para quebrar – a Grécia – e lançando medidas para diminuir a fragilidade coletiva. Não obstante, a resposta europeia não tem, e não poderia ter, a mesma coerência e articulação de um Estado único e fica evidente, portanto, como a falta de uma política econômica comum não pode ser substituída pela monetária e que, se os europeus querem realmente que o euro rivalize com o dólar, a primeira é mais do que necessária.

No entanto, a condução da política econômica depende do poder político e não há um único governo europeu. Mesmo com a criação de cargos como o de presidente europeu, o poder real continua – e tende a continuar – em Parلامentos, presidentes e primeiros-ministros eleitos nacionalmente e que têm que responder a seus eleitores. Assim, a fragilidade institucional da Europa acaba tendo reflexos econômicos e isso, por sua vez, pode abalar a crença no projeto como um todo.

Do mesmo modo, sem um governo comum que conduza a política externa e forças militares unificadas, o peso da Europa tende a ser naturalmente menor, o que leva ao problema da irrelevância estratégica, com todas as suas conseqüências.

## Irrelevância militar e estratégica

O projeto da União Europeia tem, na sua essência, como indicado acima, três objetivos chave: impedir novas guerras no continente europeu, garantir a prosperidade dos seus povos e recuperar a relevância internacional do continente. Os dois primeiros parecem garantidos, mas o terceiro está longe de ser atingido, o que frustra Bruxelas. Afinal, um grupo que reúne alguns dos países mais civilizados do mundo, com uma economia maior do que a americana, alta tecnologia e meio bilhão de habitantes teria condições de exercer influência maior nos destinos globais. Frente ao poder americano, contudo, a Europa já se demonstrou quase irrelevante em várias questões chave dos últimos anos e o grande temor é que, com a ascensão estratégica de China, Brasil e outros poderes, a influência europeia diminua ainda mais.

A relativamente pequena capacidade europeia em fazer valer a sua voz no cenário mundial deriva de vários fatores. Em primeiro lugar, a lenta decadência econômica e demográfica do continente o faz perder peso frente aos emergentes. Em segundo, a sua incapacidade em criar uma política externa comum e, por fim, a falta de um instrumento militar adequado para ação internacional. Três elementos que se relacionam entre si e que acabam por afetar o poder mundial da Europa, com a exceção de suas periferias imediatas.

A falta de um poder militar adequado realmente é um limitador de peso na ação internacional da Europa. Na verdade, o continente está longe de ser desarmado e/ou de investir pouco na sua segurança. Em 2008, o orçamento militar combinado dos países da União Europeia foi de cerca de 300 bilhões de dólares, o que se converte no segundo do mundo, atrás apenas do americano. No mesmo período, suas forças ativas incluíam, segundo várias fontes internacionais, cerca de 1,5 milhão de homens na ativa, com milhares de tanques, cinco mil aviões de combate e transporte e uma frota naval de respeito.

Estas forças, contudo, não dispõem, salvo exceções (especialmente França e Reino Unido), da tecnologia e dos instrumentos para ação internacional efetiva. A maior parte dos soldados não é de profissionais (os únicos realmente habilitados para luta além das fronteiras nacionais nas sociedades ocidentais), seus porta-aviões são de pequeno porte e faltam outros instrumentos adequados, o que sempre foi um balde de água fria nas pretensões da União Europeia de ser uma grande potência.

Na verdade, a necessidade de rever a defesa europeia não é nenhum segredo, tanto que, depois do fim da União Soviética, as forças armadas europeias começaram a tentar seguir o exemplo dos EUA, criando uma estrutura menor, mais profissional, baseada na tecnologia e centrada na projeção externa do poder. Na Itália, na França, na Espanha e em outros locais, as forças armadas sofreram cortes e buscou-se a sua remodelação. De grandes forças de conscritos, voltadas para a defesa contra uma possível invasão soviética, para forças menores, mais ágeis e dirigidas para a projeção externa. No entanto, apesar dos esforços europeus, os resultados até agora foram bastante pequenos e as forças europeias, como indicado acima, carecem de efetiva capacidade neste sentido.

Na verdade, se o objetivo dos países europeus era realmente o de reorganizar os seus complexos militares para um novo padrão, mais tecnológico e eficiente, não parece que eles tenham se empenhado a fundo para dar conta deste objetivo. Basta recordar, a propósito, como, entre 1999 e 2009, os gastos militares globais cresceram 45%, enquanto os europeus aumentaram em apenas 14% (SENHORAS, 2009, p. 3) e não atingem nem 2% do PIB, o que reflete a baixa prioridade da questão militar na Europa de hoje e como esta situação não tende a se modificar.

Os exemplos da Grã-Bretanha e da Alemanha indicam com clareza esta situação. A primeira tenta manter sua posição de potência nuclear global, mas com dificuldades crescentes para encontrar os recursos necessários para tanto. Já a Alemanha anunciou recentemente um plano que, se colocados em prática na totalidade, significarão uma diminuição substancial nos efetivos e no gasto militar alemão, com a transformação da Alemanha em uma potência militar secundária e capaz de defender o território nacional, mas não muito mais do que isso.

Se pensarmos em termos das necessidades estratégicas alemãs atuais e nas desgraças que o militarismo trouxe ao país, talvez os dirigentes de Berlim não estejam errados. Sem interesse nem apoio interno para aventuras no exterior e com as fronteiras asseguradas por vizinhos amigos e pelo poder dos EUA, por que a Alemanha deveria gastar recursos, escassos num momento de crise como o atual, para manter custosas forças blindadas ou aéreas? Um raciocínio que, com menor ou maior força, se espalha pelo continente e que torna gastos e investimentos militares algo pouco aceitável.

A Inglaterra tem discutido a hipótese de unir esforços com a França e outros países europeus para renovar seu arsenal nuclear próprio e não há dúvidas que uma unificação das forças armadas europeias seria uma maneira, talvez a única, de dar a Europa uma capacidade de defesa mais apropriada. Hoje, temos 27 forças armadas nacionais, com burocracias, cadeias de comando e armamentos próprios. A união delas poderia produzir uma estrutura mais enxuta, com menos burocracia e órgãos administrativos, economia graças ao aumento de escala em aquisições e manutenção e, acima de tudo, mais efetiva pela simples combinação de recursos.

Na verdade, isso já vem ocorrendo. Os europeus já têm imensa experiência em missões conjuntas, como as de estabilização dos Balcãs (EUFOR) e a de combate aos piratas no Oceano Índico. A União Europeia também tem abordado regularmente o tema da defesa, legislando a respeito, e programas de desenvolvimento e aquisição comunitários de armamentos são comuns. Também existem iniciativas de criação de forças binacionais, como a brigada franco-alemã e a mais recente brigada de montanha ítalo-francesa, além de esqueletos de unidades multinacionais da União.

No entanto, apesar de tudo isto representar um imenso progresso, as limitações ainda são imensas. Boa parte dos requisitos e exigências, em termos de compras de armamentos, dos países europeus não são compatíveis entre si e isso leva a duplicação de esforços e desperdício de recursos. O uso de dezenas de tipos de armamentos, inúmeras línguas e várias cadeias de comando também atrapalham o esforço de ação conjunta.

Mas o principal problema, claro, é que as forças armadas respondem a estratégias nacionais de defesa separadas e obedecem as ordens de Estados diferentes, que nem sempre concordam com uma ação específica. Um grupo de ba-

talha formado pelo porta-aviões *Charles de Gaulle*, fragatas italianas e espanholas e submarinos poloneses e britânicos poderia seguir, digamos, para a África para uma missão de projeção de poder, mas, para tanto, seria necessário que Paris, Roma, Madri, Londres e Varsóvia estivessem rigorosamente de acordo sobre o que fazer e os objetivos a atingir, o que quase sempre é impossível.

Voltamos, assim, a questão do item anterior, ficando claro como só a unificação política pode permitir uma real unificação das políticas externas e das forças armadas e, como consequência, uma maior capacidade europeia em contar no mundo. No momento atual, contudo, isto não se avizinha no horizonte e as perspectivas europeias nesse campo, portanto, não são das melhores.

## Conclusão

A Europa vive, hoje, a situação de enfrentar problemas que, em boa medida, são efeitos do seu próprio sucesso. Graças a seus generosos investimentos sociais e a distribuição de renda, ela tem, na média, o melhor nível de vida do mundo, o que é algo positivo. Em compensação, isso favorece o envelhecimento e a contração populacional e exige uma concentração de recursos no social que priva os Estados dos recursos para uma ação mais incisiva no mundo.

Ela também conseguiu, apesar das guerras no Leste Europeu nos anos 90, criar um ambiente pacífico num continente tradicionalmente militarista e tornar a perspectiva de guerra algo distante da maioria da população. Algo positivo, com certeza, mas a aversão a guerra também torna os europeus muito mais refratários a pagar o preço inevitável, em sangue e dinheiro, para quem quer contar em termos globais.

Por fim, a União Europeia (e a OTAN) teve tanto sucesso em criar um espaço próspero e pacífico que ela conseguiu estabilizar toda a sua periferia imediata apenas com a sedução da prosperidade e da adesão ao clube, sem precisar recorrer a outros instrumentos. Por outro lado, até por este sucesso, não há grandes estímulos para aprofundar o processo em direção a uma real unidade política e nem para criar uma estrutura militar independente da dos EUA, com as vantagens e as desvantagens acima mencionadas.

A força cultural e econômica da Europa, apesar de em queda relativa, ainda dará visibilidade e voz ao continente durante muitas décadas, mas dificilmente ele retornará ao seu período de supremacia do início do século XX. Depois de séculos de guerras civis no continente e de muito sangue derramado pelo mundo, os europeus não parecem realmente mais dispostos a pagar o preço pela independência e por terem voz nos assuntos mundiais. Uma opção que, provavelmente, é a mais correta, mas fica a pergunta se é possível manter a qualidade de vida, o crescimento econômico, a estabilidade e a paz quando, por falta de músculos militares e unidade política, os centros de decisão estarão cada vez mais distantes do Velho Continente.

## Referências bibliográficas

- Bertonha, João Fábio. *Geopolítica, defesa e desenvolvimento: a primeira década do século XXI na América Latina e no mundo*. Maringá: Eduem, 2010 (no prelo).
- Khanna, Parag. *O Segundo Mundo: impérios e influências na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.
- Limes – Rivista Italiana di Geopolítica*. Número especial “L’Euro senza l’Europa”. Maio/2010.
- Senhoras, Elói Martins. “A regionalização da segurança da América Latina” *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, N. 114, pp. 3-5, 2009.

Recebido em 22/06/2010

Aprovado em 01/07/2010

## Resumo

O objetivo central desse artigo é a discussão sobre os caminhos da União Européia enquanto ator internacional neste início de século. Sua expansão geográfica, indefinição política e pouca relevância no panorama estratégico mundial serão especialmente enfocadas.

## Abstract

The main purpose of this paper is the discussion about the problems of the European Union as an international actor in this new century. Its geographical expansion, its politics definition and its little relevance in strategic terms will be especially stressed.

Palavras chave: União Européia; expansão geográfica; estratégia; soberania.

Key words: European Union; geographical expansion; strategy; sovereignty.



# Fatigue or Repair? Notes on United States Foreign Policy Under Obama

## Desgaste ou Renovação? Algumas Reflexões Sobre a Política Externa de Obama

Mark S. Langevin\*

---

Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 33 a 37]

The eagle has not crashed landed,<sup>1</sup> despite the expensive wars in Afghanistan and Iraq. Facing historic domestic and foreign policy challenges, U.S. President Barack Obama has largely followed his campaign's most prominent foreign policy prescriptions at a time when most U.S. citizens are increasingly looking inward. As Pecequillo and Batista (2009) note, former U.S. Vice-President Dick Cheney and others associated with the Neo-conservative movement harassed the new administration as long as accumulating reality allowed, eventually receding as President Obama demonstrated a strong grasp over foreign policy and national defense. It did not take long for the *neo-cons* and many in the Republican party to recognize that the Obama administration would succeed or fail not because of foreign policy, but by its responses to the domestic economic crisis, mounting unemployment, and the storm swirling around the much anticipated, but controversial health care reform.

There is sparse evidence to suggest that the Obama administration's foreign policy is fatigued as Arraes (2010) concludes. Yet, there is accumulating evidence to suggest that President Obama is achieving important policy objectives related to international security and the *war against global terrorism*. This is not to say that President Obama is winning over domestic political support with his management of the wars in Afghanistan and Iraq. His administration's approval rating is trending down, in tandem with historic levels of unemployment and a slow recovery that drag downs his evident personal popularity. However, President Obama has steered a rare, but strategic bipartisan consensus in favor of drawing down troops in Iraq and *fighting the good fight* in Afghanistan; at least for a while longer before moving on to a new strategy to fight Al-Qaeda and international terrorism.

Democratic party presidential candidate Obama sought to renew U.S. leadership in the world by moving beyond the poorly crafted and dangerously administered war to depose Saddam Hussein in Iraq. His campaign's foreign policy manifesto, published in *Foreign Affairs*, argued for a "responsible end" to the war in Iraq accompanied with a broader focus on the Middle East.<sup>2</sup> Aside from revitalizing the U.S. military and launching renewed efforts to advance the cause of non-proliferation (from a U.S. government perspective), candidate Obama promised to forge a new plan to combat global terrorism, including a focus on Afghanistan and Pakistan. It is this point that Arraes (2010) takes issue with by proposing that the "mere migration of U.S. troops from Iraq to Afghanistan" serves only to repeat the former Republican administration's policies, a clear sign of fatigue. Arraes's early conclusion is far from certain and was published immediately after President's Obama's review of the Afghanistan-Pakistan strategy in late 2009.

---

\* Director of BrazilWorks (www.brazilworks.org), Associate Researcher at the Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, and adjunct Associate Professor of Government and Politics at the University of Maryland–University College (Mark.brazilworks@gmail.com).

1 See Immanuel Wallerstein's *The Eagle Has Crash Landed. Foreign Policy*. July/August 2002 for an early and one of the most thoughtful critiques of U.S. foreign policy from a post-hegemonic perspective.

2 Barack Obama. "Renewing American Leadership." *Foreign Affairs*. Vol. 86, Issue 4 (July/August 2007:2-16).

It is true that the Obama administration will have withdrawn 94,000 troops from Iraq by the end of August, 2010. President Obama recently explained this policy,

*“Make no mistake, our commitment in Iraq is changing – from a military effort led by our troops to a civilian effort led by our diplomats.”<sup>3</sup>*

Moreover, it is correct that troop levels have surged in Afghanistan under the Obama administration’s late 2009 policy review, from 33,000 when the president took office in January of 2009 to a planned 96,000 by the end of September, 2010.<sup>4</sup> Even with lessening expenditures for the war in Iraq during the 2010 fiscal year, war spending for both Afghanistan and Iraq continues to remain at historically high levels, just below the all time high reached during the 2008 fiscal year. What is far less evident is whether Obama’s reset on Afghanistan and graduated withdrawal from Iraq reflects a worn out U.S. foreign policy or one under repair. It is simply too early to know.

President Obama is following his foreign policy blueprint while navigating a deep, dangerous recession with equally historic domestic policy reforms to stimulate the economy, overhaul the delivery of health care and the health insurance market, and install a new regulatory regime for financial services in the wake of Wall Street’s reckless bull run. His planned withdrawal from Iraq may create unanticipated challenges and his administration’s counterinsurgency campaign in Afghanistan may only inflame the Taliban and the global Al-Qaeda network; all before President Obama can downshift into a less bellicose and more civilian based effort to galvanize greater international security. Yet, these highlighted foreign policies, including the consequent loss of life and property, do not constitute the last gasps of an exhausted global power. Rather, they represent a retooling of U.S. foreign policy cast from President Obama’s impressive political resolve amidst great uncertainty and cost. The recent efforts of the International Security Assistance Force (ISAF) to bring the fight to the Taliban, and the concurrent spike in violence and combat, underscore the U.S. government’s resilience whether misguided or not.<sup>5</sup>

By and large U.S. citizens demonstrate little interest in either Afghanistan or Iraq. To be sure, growing numbers of citizens and their elected officials are calling for an end to the use of military force in both countries as the electoral politics of the mid-term elections swing inward toward the economy and unemployment. In recent public opinion polls sponsored by CNN, CBS, FOX News, and NBC News/Wall Street Journal, less than ten percent of respondents thought the wars in Afghanistan and Iraq were the nation’s top priorities.<sup>6</sup> Surely the Obama administration is encouraged by these figures especially given the significant losses both these wars have exacted from U.S. military forces and taxpayers, not to mention Afghans and Iraqis. Most importantly, the decreasing appetite for war allows President Obama to downsize the U.S. military in Afghanistan in concert with his reelection efforts in 2012. Thus, the Obama administration has set itself up for success in Afghanistan; either by phasing down troops in accord with U.S. public opinion or winning the counterinsurgency battle over the “hearts and minds” of Afghans.<sup>7</sup> The latter seems

3 President Barack Obama. “Remarks by the President at Disabled Veterans of America Conference in Atlanta, Georgia.” August 2, 2010 as accessed on August 10, 2010 and available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-disabled-veterans-america-conference-atlanta-georgia>.

4 See Amy Belasco. “Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Costs and Other Potential Issues.” Congressional Research Service. July 9, 2009 and “Obama to Cut to U.S. Troop Levels in Iraq to 50,000, by end of August.” *Los Angeles Times*. August 2, 2010 as accessed on August 10, 2010 and available at: <http://www.latimes.com/sc-dc-0803-obama-iraq-20100802,0,5206858.story>.

5 See the most recent unclassified “Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan and United States Plan for Sustaining the Afghanistan National Security Forces,” as delivered to the U.S. Congress by the U.S. Department of Defense as accessed on August 10, 2010 and available at: [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/Report\\_Final\\_SecDef\\_04\\_26\\_10.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/Report_Final_SecDef_04_26_10.pdf).

6 As reported by PollingReport.com on its Problems and Priorities webpage as accessed on August 9, 2010 at: <http://www.pollingreport.com/prioriti.htm>.

7 For a thoughtful and concise argument about how the U.S. can win in Afghanistan, see Anthony Cordesman’s “If Petraeus and Iikenberry Can Win.” Center for Strategic and International Studies. July 14, 2010 as accessed on August 10, 2010 and available at: <http://csis.org/publication/if-petraeus-and-eikenberry-can-win>.

improbable, but both options leave President Obama to claim some measure of success in comparison to the former Republican administration and in relationship to current public opinion.

The real policy challenge is whether President Obama can move beyond the Afghan war. Lassance (2010) suggests that just as former U.S. President Lyndon Johnson inherited the war in Vietnam and chose to magnify military efforts in hope of ending it quickly but to no avail; the current U.S. Commander in Chief's future is jeopardized by deploying additional troops to Afghanistan to achieve the stability and security necessary for diplomacy and nation building to work. President Johnson was a very popular president because of his groundbreaking domestic policies, but eventually succumbed to the exhaustion of a poorly conceived and executed war against the Vietnamese independence struggle. Despite scholastic temptation and Lassance's historical analysis, it is difficult to draw a neat comparison between these two armed conflicts and the experiences of Johnson or Obama. President Obama's reelection efforts and international leadership do not pivot on Afghanistan. Rather, the destiny of Afghanistan is much more reliant on Obama's resilience and leadership in the face of his imminent reelection challenge.

Aside from Afghanistan and Iraq, U.S. foreign policy under Obama has delivered modest, but undeniable measures of success as defined by candidate Obama in 2007. These measures include the U.S. government's negotiation of a new START agreement with Russia. Despite the agreement's shortcomings, it certainly repairs the damage done by the former administration of President George W. Bush with respect to international collective security and non-proliferation. Also, President Obama's successful stewardship of his nation's partnership with India fortifies his non-proliferation credentials and may contribute to ultimately resolving the historic dispute between India and Pakistan, seemingly a key ingredient to bringing political stability to Afghanistan. Moreover, the Obama administration continues to engage China at the highest levels, increasing points of governmental contact and cooperation. Most importantly, President Obama has recommitted the United States to reset Israeli-Palestinian-Arab relations and placed a high priority on making graduated progress toward a two state solution. The administration even spearheaded a renewed round of United Nations Security Council (UNSC) economic sanctions against Iran, despite the innovative alternative presented by the Brazil-Turkey brokered uranium enrichment deal. Yes, these sanctions were largely designed to mute Republican party attacks on Obama's national security credentials, but they also demonstrate the U.S. administration's capacity to get what it wants from the permanent members of the UNSC, no easy trick these days. While none of these measures on their own signal the complete repair of U.S. foreign policy under the Obama administration, they collectively marshal an emerging, liberal internationalist foreign policy that promises to replace the misguided and unilateral foreign policy cookbook of ex-President George W. Bush.

If there is an area of U.S. foreign policy under Obama that deserves criticism and the characterization as worn out; it would be U.S. foreign policy for Latin American and the Caribbean (LAC). Abraham Lowenthal, a well known analyst of U.S.-LAC relations and sympathetic to the Obama administration, recently suggested that,

*"By the end of the Obama administration's first year, however, the prevailing sentiment about its Latin America and Caribbean policy was turning to disappointment."*<sup>8</sup>

The Obama administration disappointed most in the region with its clumsy policy in Honduras following the June, 2009 coup that deposed elected President Manuel Zelaya as well as the roll out of the U.S.-Colombia defense agreement a month later. President Obama waffled on Honduras by first joining regional efforts to condemn the coup, but later going it alone to recognize the subsequent presidential elections to replace the military imposed government. Accordingly, the Obama administration implicitly accepted the interruption of democratic rule by providing its stamp of approval to the subsequent and questionable presidential elections, a dangerous precedent in the region. This

<sup>8</sup> See his recent article, "Obama and the Americas." *Foreign Affairs*. Vol. 89, Issue 4 (July/August 2010).

policy turnaround served to distance the U.S. from the region, including Brazil, where most governments have yet to recognize the legitimacy of these elections and the new Honduran President.

Also, President Obama's announcement of a ten year defense agreement with Colombia without prior consultations with Colombia's neighbors, including Brazil, also served to detach the administration from regional allies and leaders. These actions serve to duplicate the worn out, unilateral approach to LAC and certainly undermine the Obama administration's credibility and appeals for transparency and multilateral cooperation in the region. Moreover, the role of former advisors to ex-President Bill Clinton and current Secretary of State Hillary Clinton in the lobbying campaign conducted by the Honduran coup conspirators to quell Washington's opposition to coup coupled with Secretary Clinton's tacit threat against those LAC nation-states that engage Iran deepened the disappointment.<sup>9</sup> Punctuating Obama's hapless policy for LAC is his failure to work directly with the Brazilian government on such pressing issues as climate change and non-proliferation. Taken together, these actions and policies certainly demonstrate the futility of Washington's convergence thesis as it applies to LAC and the urgent need to revise the Obama administration's policy framework to adapt to the new regional realities and leadership (Baeza and Langevin 2009).

While President Obama's policy treatment of LAC is as tired as that conducted by the former administration, his overall foreign policy is anything but fatigued. One does not have to adhere to Obama's version of the liberal internationalist credo or even support his foreign policy objectives to observe his administration's many efforts to refresh and reframe the U.S. international presence in the aftermath of eight disastrous years under ex-President Bush. More than most U.S. Presidents, Obama faces a plethora of domestic and foreign policy challenges that could end in a crash landing of historic proportions. Yet, Obama's modest, but growing list of domestic and foreign policy achievements lessens the probability of this thesis. For scholars of U.S. foreign policy, we will just have to wait and see.

## Bibliography

- Arraes, Virgílio Caixeta. "Estados Unidos: o desgaste na política externa." *Meridiano 47*. No. 114, Enero 2010:6-7.
- Baeza, Gonzalo and Mark S. Langevin. "The Convergence We Need? President Obama and U.S. Policy in Latin America and the Caribbean." *American Diplomacy*. March 31, 2009.
- Lassance, Antônio. "Barack Obama, Ano 1." *Meridiano 47*. No. 114, Enero 2010:46-47.
- Pecequillo, Cristina Soreanu and Glauco Fernando Numata Batista. "Obama, a Presidência e os Neoconservadores: Realismo, Segurança e o Repensar da Nova Grande Estratégia." *Meridiano 47*. No. 109, Agosto 2009:29-32.

Recebido em 10/08/2010

Aprovado em 20/08/2010

## Resumo

Este breve artigo analisa alguns pontos chaves da política externa do governo Obama dos EUA, subsidiando o debate proposto por Arraes (2010). O artigo apresenta uma panorama de atuação que não apoia a hipótese do desgaste, pelo contrário. Com a exceção da America Latina e o Caribe, a atual política externa representa uma renovação ainda que seja incompleta.

<sup>9</sup> See Conn Hallinan, "Honduran Coup: The U.S. Connection" (Washington, DC: *Foreign Policy In Focus*, August 5, 2009) for a review of the connections between the coup plotters and former Clinton advisor Lanny Davis.

## Abstract

The brief article provides an analysis of several key points in the foreign policy under U.S. President Obama with respect to the argument advanced by Arraes (2010). This research note examines a policy panorama that does not support the fatigue hypothesis, to the contrary. With the notable exception of Latin America and the Caribbean, current U.S. foreign policy shows signs renovation, albeit incomplete.

Palavras-Chave: Afeganistão, Iraque, Presidente Obama, política externa dos EUA, guerra contra o terrorismo global.

Key words: Afghanistan, Iraq, President Obama, U.S. foreign policy, war against global terrorism.



# Negociações internacionais em propriedade intelectual na gestão Obama

## International negotiations on intellectual property rights under Obama's Administration

Henrique Zeferino de Menezes\*

Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 38 a 46]

O tema da propriedade intelectual, em todas suas manifestações, vem ganhando destaque nas negociações internacionais de forma exponencial. Isso se deve a dois motivos principais. O primeiro deles, e de mais fácil visualização, refere-se ao aumento significativo da participação de setores tecnologicamente intensivos na economia mundial. Esses têm como característica essencial o alto valor do conhecimento inserido no produto final. Ou seja, são bens que demandam investimentos elevados em pesquisa e desenvolvimento (P&D), em capacitação humana e tecnológica, mas que ao mesmo tempo o custo de reprodução do bem é próximo à zero. Empresas de software, de produtos químicos, farmoquímicos e biológicos, e a indústria do entretenimento são certamente exemplos importantes. Por tanto, a proteção do conhecimento inserido nesses bens, através da garantia de direitos monopolísticos concedidos através dos direitos de propriedade intelectual (DPI), acabaria sendo primordial para a continuidade dos investimentos e surgimento de novas tecnologias. Entretanto, como se percebe no amplo debate teórico existente, essa conclusão que parece óbvia não é inconteste e, além disso, apresenta contradições importantes.

Os processos de inovação tecnológica são eminentemente privados. Ou seja, ocorrem dentro de empresas e firmas que têm dispêndios em P&D e esperam resultados econômicos. Buscam se apropriar dos resultados advindos da inovação e obter lucros elevados em relação ao custo em P&D. Nesse sentido, as empresas que alcançam a liderança na corrida pela inovação acabam desfrutando de monopólios temporários provenientes da introdução no mercado de novos produtos ou processos. E esse monopólio não é necessariamente ou exclusivamente realizado através dos DPI, mas podem ser reforçados sensivelmente por eles. Por outro lado, a inovação tecnológica também traz externalidades públicas<sup>1</sup>: gera benefícios diretos aos consumidores (custos menores e produtos melhores); produz um agregado tecnológico, fazendo com que o conhecimento proveniente de uma inovação possa ser utilizado para inovações futuras; e estimula a competição econômica subsequente, uma vez que, inevitavelmente, outras firmas terão incentivos e sofrerem pressões para inovar a partir do que está colocado. E é justamente da compatibilização entre interesses privados e públicos que se cria incentivos à inovação, por um lado, e estímulos à competição com a publicização do conhecimento produzido, por outro (Dosi, 1985; Albuquerque, 2006).

Para isso, cabe papel determinante às instituições políticas. Ou seja, a criação de mecanismos (formais ou não formais) de apropriação dos resultados provenientes dos investimentos das firmas seria fundamental para o desenvolvimento tecnológico e o próprio desenvolvimento econômico nacional. Entretanto, a criação de um sistema de

\* Professor Assistente de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB e Doutorando em Ciência Política na Universidade de Campinas – UNICAMP (hzmenezes@hotmail.com).

1 Uma outra diferenciação relevante nesse sentido refere-se ao conhecimento científico básico. Esse é normalmente de caráter público, realizado em instituições públicas ou com financiamento estatal.

patentes amplo e rígido, como defendido politicamente pelos países desenvolvidos, não gera, necessariamente, os tais resultados positivos em termos de inovação. Ao contrário, pode levar à resultados contraditórios no que se refere à competição e preços finais. Os sistemas de proteção à propriedade intelectual, especialmente as patentes, não são, inclusive, os únicos meios de apropriação e, segundo algumas pesquisas recentes, não aparecem como a prioridade em vários setores econômicos (CIPR, 2002). O segredo industrial ou as vantagens provenientes do pioneirismo, além do *know how*, competem com os DPI.

A questão fundamental para os objetivos colocados nesse texto refere-se à relação apropriada entre interesses públicos e privados. Ou seja, como incentivar a inovação nas firmas e ao mesmo incentivar a divulgação do conhecimento para ampliar os processos de inovação e competição. Nesse aspecto, os governos podem desempenhar papel relevante no incentivo à inovação e à produção de tecnologias através da criação de marcos regulatórios e sistemas de proteção à propriedade intelectual eficientes. De forma mais direta, partimos do pressuposto, já fortemente enraizado em no debate sobre o papel propriedade intelectual no desenvolvimento econômico, que os sistemas de propriedade intelectual devem ser adaptáveis às capacidades produtiva e tecnológica locais (Frischtak, 1993; Albuquerque, 2007). E mais, que a adequação das regras de propriedade intelectual aos objetivos nacionais se faz levando em consideração as capacidades e especificidades locais. Ou seja, as regras de propriedade intelectual caso desequilibradas podem trazer efeitos deletérios em termos de inovação<sup>2</sup>.

Entretanto, o que se percebe atualmente é uma tendência contrária a essa perspectiva, na qual às demandas dos países desenvolvidos é a de buscar continuamente uma maior harmonização e uniformização dos DPI. Retomaremos essa questão ao final da argumentação

O segundo grande motivo está relacionado à entrada dos Estados Unidos nas negociações sobre o tema e o fortalecimento de sua posição acerca da necessidade de se fortalecer continuamente a proteção aos DPI mundialmente. Os Estados Unidos, desde a década de setenta, agem de forma constante e enfática na busca por padrões e regras globais de propriedade intelectual. Basicamente, através do fortalecimento e ampliação do escopo de proteções de suas legislações locais<sup>3</sup> e a busca pela internacionalização dos padrões alcançados nacionalmente (Ponser, 1995; Sell, 1998). Seja através de ações unilaterais, como as pressões através da utilização da Seção 301 de sua legislação de comércio para que seus parceiros comerciais garantam a proteção a produtores norte-americanos; através de negociações multilaterais, tendo na formalização do acordo TRIPS<sup>4</sup> o resultado mais avançado; e por meio de acordo bilaterais e regionais de comércio com a inclusão de capítulos específicos sobre a matéria. Atualmente, os Estados Unidos têm ainda avançado em negociações chamadas plurilaterais com parceiros entendidos como estratégicos para as pretensões do país.

Recentemente, mais precisamente em junho de 2010, o governo dos Estados Unidos, através do *United States Intellectual Property Enforcement Coordinator* (IPEC), divulgou o documento *2010 – Joint Strategic Plan on Intellectual Property Enforcement*<sup>5</sup>. O documento apresenta, de forma ampla e clara, as percepções norte-americanas sobre o papel dos DPI para o dinamismo de setores estratégicos, tecnologicamente intensivos da economia estadunidense, além da importância dos efeitos reprodutivos que esses setores geram para a economia dos Estados Unidos como um todo. O documento ainda apresenta as preocupações mais latentes no país acerca da necessidade de se avançar no sentido do aprimoramento e aprofundamento das regras internacionais que tratam da temática e avançar também na busca por padrões cada vez mais rigorosos na proteção a esses direitos. Nesse último caso, estaria incluída também a busca por maior rigor na punição de crimes contra a propriedade de direitos intelectuais. Além disso, o documento apresenta

2 Sobre o tema há uma literatura ampla, com destaque para autores como Carlos Correa, Sussan Sell, Christopher May, David Richards, Peter Drahos, dentre outros.

3 É importante salientar que algumas das principais flexibilizações do escopo de “bens” passíveis da proteção patentária nos Estados Unidos se deram através de decisões judiciais.

4 Trade-Related Aspects on Intellectual Property Rights.

5 Disponível em [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)

as principais iniciativas esperadas e algumas já empreendidas pelas agências governamentais norte-americanas que, de forma direta ou subsidiariamente, tratam ou se relacionam com questões vinculadas aos DPI em todas suas manifestações.

O documento em questão possui características extrínsecas que propiciam entendimentos e percepções políticas interessantes. Ele é resultado de uma demanda obrigatória da legislação aprovada no Congresso norte-americano, o *Prioritizing Resources and Organization for Intellectual Property Act of 2008* (PRO-IP Act). O PRO-IP Act, lançado para discussão no Congresso em 2007 e aprovado no ano seguinte, fora pensado e desenvolvido ao longo da administração de George W. Bush e tem nas suas páginas, fundamentalmente, o aumento substantivo dos padrões criminais para a não observância das regras e DPI. Nele ainda ficaram estabelecidos a criação do *Office of the United States Intellectual Property Enforcement Representative* (USIPER) e do próprio IPEC. O cenário que remete às negociações para a adoção dessa nova legislação coincide com o fim de um período de forte ativismo governamental no que se refere à política comercial, com impactos também no tema da propriedade intelectual.

Esse ativismo da administração Bush pode ser visualizado nas pressões para o lançamento da Rodada Doha de negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) nos primeiros momentos do seu governo; na tentativa de avançar em negociações multilaterais em propriedade intelectual sob a administração da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI); mas, especialmente, na busca contínua de celebração de acordos bilaterais e regionais de comércio (Bastos, 2004). Nesse aspecto, alguns sucessos foram alcançados e alguns fracassos também se apresentaram. Por um lado, a impossibilidade de se avançar nas negociações da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e dentre os destaques está, por exemplo, a implementação do Acordo de Livre-Comércio da América Central e República Dominicana (CAFTA-DR).

Esses acordos, por sua vez, têm como uma característica importante: a existência de padrões TRIPS-plus, ou seja, regras de propriedade intelectual que extrapolam os padrões mínimos acordados nas negociações do GATT ao longo da Rodada Uruguai. A busca por regras de propriedade intelectual globais que satisfizessem os interesses norte-americanos é uma marca de sua diplomacia comercial que se fortalece desde as décadas de setenta e oitenta com as ações unilaterais através do recurso da Seção 301 e Special 301 de sua legislação comercial (Doremus, 1995). Entretanto, especificamente no que se refere à inclusão de regras TRIPS-plus nos acordos bilaterais adotados recentemente é importante notar que pontos principais que negociados nesses acordos estavam explicitados no *Trade Promotion Authority* de 2002, firmado sob liderança Republicana e voltado à realização de interesses privados específicos<sup>6</sup>. Seriam eles:

- a) Garantir a completa implementação do Acordo TRIPS
- b) Garantir que as regras internacionais de propriedade intelectual (multilaterais ou bilaterais) que os EUA sejam signatários reflitam os padrões adotados nos Estados Unidos.
- c) Garantir fortes proteções para novas tecnologias e novas formas de transmissão e distribuição de produtos tecnológicos.
- d) Prevenir ou eliminar discriminação relacionadas a todas questões que afetam a viabilidade para a aquisição, manutenção, uso e aplicação dos direitos de propriedade intelectual.
- e) Garantir que os padrões de propriedade intelectual sejam condizentes com os desenvolvimentos tecnológicos e que se garantam os direitos de detentores de direitos sobre o controle de uso de seus trabalhos na internet e em outras formas de tecnologias de comunicação.
- f) Garantir forte aplicação dos direitos de propriedade intelectual e aplicação de penalidades, processos criminais contra desrespeitos aos direitos de propriedade intelectual.

6 A análise dos relatórios do *Industry Trade Advisory Committee (ITAC-15) on Intellectual Property Rights* mostram um misto de satisfação e críticas aos resultados dos acordos negociados com os parceiros comerciais norte-americanos

No entanto, os primeiros momentos de administração Barack Obama já apontam para uma direção um pouco distinta em relação à incidência e profundidade das ações externas norte-americanas sobre o tema comercial. Entretanto, não altera uma questão importante: a percepção da impossibilidade de se fazer avançar as negociações comerciais e sobre propriedade intelectual no âmbito multilateral. A Rodada Doha encontra-se praticamente paralisada há alguns anos e as negociações referentes à propriedade intelectual têm focado quase que exclusivamente em demandas de países em desenvolvimento – adequação das diretrizes da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) aos temas de acesso a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais (Karam, 2008) – e às pressões da UE por nos tratativas específicas sobre indicações geográficas. A polarização de interesses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento aparece de forma latente nas negociações multilaterais na OMC, onde há certas margens de ação mais coordenada entre blocos de países em desenvolvimento com interesses minimamente semelhantes. Sobre essa polarização de interesses no que se refere especificamente ao tema da propriedade intelectual voltaremos mais adiante.

Retomando a questão da mudança de direção ou de perfil nas negociações comerciais empreendida na administração Obama, podemos perceber que ela advém, inclusive, das alterações nas relações de força no Congresso com a vitória do partido Democrata nas eleições de 2007. Nesse mesmo ano, o partido apresentou um documento que seria, de certa forma, norteador dos fundamentos gerais daquilo que se viria a ser o conteúdo das negociações comerciais norte-americanas. Ou melhor, daquilo que poderia vir a ser aceito ou demandado pelo Congresso no que se refere ao tema comercial. O *New Trade Policy for America* estabelece parâmetros bem estreitos e limitações fortes para a incidência das negociações comerciais, colocando limites para o conteúdo de temas negociados em propriedade intelectual, inclusive. Nesse aspecto, a principal questão refere-se ao impedimento de regras que coloquem barreiras à adequada utilização de prerrogativas governamentais para o empreendimento de políticas de saúde pública<sup>7</sup>.

Assim, pode-se perceber que o direcionamento das ações do governo Obama aponta para temas menos conflituosos e práticas políticas menos enfáticas. Aparentemente, o que se pode perceber através *2010 Joint Strategic Plan on Intellectual Property Enforcement* é que o tema da propriedade intelectual também entrará nessa estratégia de ação que se pauta pela menor agressividade, mas sempre resguardados os interesses nacionais. Essa constatação pode parecer não consoante com o que está explicitado no documento: a necessidade e a busca norte-americanas de se fazer avançar e fortalecer internacionalmente as regras e padrões criminais contra o descumprimento, mesmo não intencional, de DPI. Entretanto, a não agressividade na estratégia, nesse caso, não quer dizer falta de ativismo ou mesmo baixo interesse pelo tema. Na realidade, o que se percebe é uma estratégia de ação que já concebe a impossibilidade de se avançar em temas substantivos de forma global. Isso tanto nas negociações no âmbito do conselho do TRIPS na OMC, como mencionado, e mesmo nas negociações vinculadas à construção de um sistema global de patentes negociado na OMPI.

O documento é explícito ao afirmar a necessidade do governo dos Estados Unidos de fazer com que os direitos em matéria de propriedade intelectual dos norte-americanos sejam garantidos internacionalmente e, além disso, aponta para a centralidade das áreas produtivas que demandam maiores proteções em propriedade intelectual para o conjunto da economia norte-americana (produção de bens e serviços vinculados às áreas de ponta, o comércio internacional e, de forma conseqüente, o nível de emprego). Ao longo das páginas do documento são apresentadas 33 estratégias de ação para o fortalecimento dos DPI a serem executadas, aprimoradas ou continuadas pelas agências governamentais responsáveis<sup>8</sup>. Essas estratégias encontram-se divididas em 6 grandes grupos de ação coordenada: i) *Leading by example*; ii) *Increasing transparency*; iii) *Ensuring efficiency and coordination*; iv) *Enforcing our rights internationally*; v) *Securing our supply chain*; vi) *Building a data-driven Government*.

7 Como explicitado no texto: “re-establish a fair balance between promoting access to medicines and protecting pharmaceutical innovation in developing countries”.

8 Dentre as agências apontadas, podemos destacar: International Trade Administration, Patent and Trademark Office do Departamento de Comércio; Customs and Border Protection, Immigration and Customs Enforcement do Department of Homeland Security; Department of Justice Task Force on Intellectual Property do Departamento de Justiça; e as ações integradas do Departamento de Estado e do USTR.

Dentre as estratégias apontadas no documento, podemos dividi-las, grosso modo, em estratégias de coordenação política nacional, com propósitos variados, dentre eles, reduzir e otimizar esforços no combate à pirataria nacionalmente; melhoria da legislação e dos mecanismos de regulação nacional para tratar do tema; fortalecimento da repressão ao combate à produção e comercialização de produtos falsificados, seja através da melhoria dos canais de comunicação entre interessados, de ações especializadas das forças policiais ou com o incentivo à aplicação de penas rigorosas com detenção e pagamento de indenizações aos prejudicados<sup>9</sup>; e ações direcionadas ao exterior, englobando também uma série de atividades específicas, sejam elas de cooperação técnica, realização seminários e workshops, mas, principalmente, a busca pelo fortalecimento das regras internacionais específicas.

Esse último tema merece um destaque um pouco maior. Novamente, retomaremos uma análise que compare as administrações Bush e Obama para apontar o que pode ser a essência das ações pretendidas com o novo documento. Essa análise pode apontar para uma questão central nos debates atuais sobre o tema: de que maneira estão apresentados os conflitos políticos entre os mundos desenvolvido e em desenvolvimento sobre a temática, uma vez que a posição norte-americana é, certamente, a balizadora dos rumos dessas negociações que são inerentemente conflituosas.

Ao longo dos anos Bush, os Estados Unidos empreenderam estratégias variadas para criação de um regime global de propriedade intelectual substancialmente mais rigoroso que o definido no texto do TRIPS. Foram empreendidas estratégias em todas as dimensões:

- a) bilaterais e regionais, com a celebração de acordos de livre-comércio contendo regras de propriedade intelectual que avancem no sentido da maior proteção aos interesses privados. Os Estados Unidos têm firmados 14 acordos bilaterais e regionais desse tipo com países latino-americanos e Canadá, Austrália, Israel, Jordânia, Marrocos, Omã, Singapura e Bahrein<sup>10</sup>. Esses acordos foram negociados em momentos distintos, mas com maior incidência na administração de George W. Bush. Além de avanços substantivos na proteção à propriedade intelectual (possibilidade de extensão e extensão do período de proteção das patentes e copyright, respectivamente; proteção de informações não divulgadas; necessidade de proteger de novas variedades vegetais com a adesão à Convenção da UPOV<sup>11</sup>, dentre outras questões) a preocupação recaía fortemente no *enforcement*, com a efetiva execução das regras acordadas. (Diaz, 2008; Abbott, 2006)
- b) multilaterais, especialmente as agendas que foram negociadas na Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), a *Digital Agenda* e a *Patent Agenda*. A segunda delas, apresentada pelo diretor-geral da OMPI em 2001<sup>12</sup>, trazia três objetivos eminentes com o propósito produzir uma “*agenda para o desenvolvimento de um sistema de patentes internacional*”. Eram eles: i) a ratificação do *Patent Law Treaty* (PLT); ii) empreender esforços para reformar o *Patent Cooperation Treaty* (PCT); iii) abertura das negociações do *Substantive Patent Law Treaty* (SPLT). Esses esforços teriam o objetivo, de fato, de criar um sistema de patentes, em todas suas dimensões, universal. Isso através de reformas procedimentais com a criação do *PLT*, que traz mudanças procedimentais sobre temas como data de registro (*filing*), padronizações de formulários, procedimentos de exame, observância de prazos estabelecidos, mecanismos para evitar perdas de direitos por razões não intencionais, registro eletrônico; e a reforma do PCT para a simplificação e racionalização de procedimentos para obtenção de direitos e, ao mesmo tempo, para seu alinhamento aos novos padrões do PLT. Além disso, buscava-se a introdução de padrões substantivos universais com o SPLT<sup>13</sup>. (Correa & Musungu, 2002)

9 No próprio documento são citados casos de punições exemplares contra indivíduos acusados de comercialização de bens falsificados. Ver página 42 do documento

10 [www.ustr.org](http://www.ustr.org)

11 International Union for the Protection of New Varieties of Plants

12 Documento: [http://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/en/a\\_36/a\\_36\\_14.pdf](http://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/en/a_36/a_36_14.pdf)

13 O texto do *Substantive Patent Law Treaty* aponta para mudanças substanciais profundas que, para os propósitos desse texto não haveria razão em explicitar. Entretanto, é fundamental apontar para a harmonização completa das regras de propriedade intelectual de forma global.

- c) acordos plurilaterais, com destaque para o *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA), que tem o objetivo, através da seleção de parceiros prioritários e entendidos como estratégicos, empreender esforços para diminuir os impactos negativos para a economia desses países advindos da produção e comercialização de produtos piratas. Isso se daria através do maior rigor na criminalização desses atos. Essa negociação, ainda em curso, tem repercussões internacionais profundas,

No 2010 *Joint Strategic Plan on Intellectual Property Enforcement*, elaborado já na administração Obama<sup>14</sup>, podemos perceber que as ações externas dos Estados Unidos não pretendem ser tão incisivas como as implementadas pelo governo Bush. O foco recairá, aparentemente, no ajuste de normas já existentes, tendo em vista as dificuldades de avançar na criação de novas normas multilaterais ou mesmo na celebração de acordos comerciais tão abrangentes; e no fortalecimento das pressões para o endurecimento da criminalização da produção e comercialização de produtos falsificados. Nesse último aspecto, o ACTA, parece ser o principal motor de ação. À ele são feitas referências constantemente e seus impactos aparentemente serão sentidos em setores variados da administração norte-americana. No final de 2009, os Estados Unidos, Japão e União Européia divulgaram rascunhos dos termos em negociação para a adoção do ACTA, gerando apreensões e críticas fortes, facilmente perceptíveis na mídia internacional. Uma das críticas mais ferozes não está ligada exatamente ao conteúdo das negociações, mas ao seu caráter secreto.

O documento norte-americano aponta, de forma clara, a predominância dessa estratégia para as futuras negociações norte-americanas sobre propriedade intelectual. Como expresso no site do USTR, o propósito geral do ACTA é o estabelecimento de um tipo novo de acordos comerciais, com foco direcionado para o combate à produção de bens (produtos e softwares) falsificados e à pirataria. Essa questão aparece colocada de forma transversal em toda a estratégia de negociações internacionais dos Estados Unidos, englobando praticamente esforços de todo aparato burocrático norte-americano no combate à pirataria e, para tanto, os Estados Unidos vem, juntamente com União Européia e Japão, trabalhado sistematicamente para internacionalização desses padrões, mas, dessa vez, focando inicialmente suas ações em parceiros entendidos como especiais (México, Marrocos, Nova Zelândia, Coreia do Sul, Suíça e Singapura), mas, evidentemente, com pretensões de abrangência mais amplas.

A discussão apresentada, tendo como foco a nova estratégia norte-americana para as negociações em propriedade intelectual, mas como pano de fundo uma política global de fortalecimento mundial dos DPI, merece um comentário final. Quais os impactos que empreitada pode ter para países em desenvolvimento, em especial, o Brasil? Esses impactos passam por duas questões primordiais que se relacionam e se retro-alimentam. A primeira delas, mais concreta, refere-se a uma tendência que transpassa as negociações comerciais como um todo e as negociações em propriedade intelectual de forma específica: a redução do *policy space* dos países em desenvolvimento para implementarem políticas de desenvolvimento econômico nacional. A segunda, de caráter mais teórico, versa sobre os riscos que os processos de harmonização mundial dos DPI trazem para os países em desenvolvimento, afetando exatamente sua discricionariedade em utilizar as regras de propriedade intelectual para realização de políticas de desenvolvimento industrial e, inclusive, políticas sociais.

De toda forma, uma conclusão é eminente: os países em desenvolvimento estão perdendo espaços para adaptar as regras de propriedade intelectual à suas necessidades, seus interesses e objetivos em matéria de desenvolvimento econômico e social. Os processos de harmonização das regras de propriedade intelectual, caso sejam levados adiante de forma contundente, podem trazer resultados drásticos aos países em desenvolvimento, tendo em vista que romperiam justamente as pequenas flexibilidades ainda existentes no acordo TRIPS e que permitem, mesmo que de forma subsidiária, que os DPI possam ser utilizados como ferramenta de política industrial (Frischtak, 1993; Dutfield e Suthersanen; 2005).

14 Victoria A. Espinel foi indicada por Obama para o U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator.

Por outro lado, os DPI, pensados como um fim em si mesmo, ou seja, como garantidores de direitos privados sem se articularem com interesses públicos, trazem ainda um outro risco: a minimização das capacidades dos Estados realizarem políticas sociais em diversas áreas. A questão dos efeitos das patentes concedidas aos produtos fármacos já foi amplamente debatida. Entretanto, outras questões se colocam, como por exemplo, a utilização do conhecimento protegido para políticas de educação, acesso à cultura, etc. As restrições impostas pelas leis de *copyright* e a tentativa dos Estados Unidos de fortalecer ainda mais as restrições à utilização de novas tecnologias, através de novas regulamentações e formas de criminalização mais rigorosas vão de encontro às necessidades de países que demandam acesso a conhecimento como ferramentas públicas sociais.

Nesse aspecto especial e em outros, há uma confrontação direta com a posição brasileira atual, que prevê claramente os DPI como uma meio extremamente necessário e útil para incentivar o desenvolvimento. Atualmente, por exemplo, encontra-se em discussão a reforma da Lei de Direito Autoral brasileira (Lei 96010/98), com o objetivo de corrigir alguns graves desequilíbrios existentes na legislação brasileira que advém, fundamentalmente, dos excessos de restrições existentes (por exemplo, a proibição da reprodução de filmes para fins didáticos; restrição da utilização da cópia como forma de conservação de material histórico; dentre outros); e da inadequação da lei brasileira às mudanças tecnológicas, com o avanço da internet e novas mídias digitais. Além de propor a criação de mecanismos para facilitar o uso da cópia de material bibliográfico e remunerar os autores de forma mais adequada, limitando as disparidades na apropriação por terceiros (editoras, gravadoras, etc)<sup>15</sup>.

## Referências bibliográficas

- ABBOTT, Frederick. "Intellectual Property Provisions of Bilateral and Regional Trade Agreements in Light of U.S. Federal Law". *ICTSD-UNCTAD Issue Paper*, n. 12, 2006.
- ALBUQUERQUE, Eduardo M. "A Apropriabilidade dos Frutos do Progresso Técnico". In. PELAEZ, Victor; SZMREC-SANYI, Tamas (ed). *Economia da Inovação Tecnológica*. São Paulo: HUCITEC, 2006.
- ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. "Propriedade Intelectual e Estratégias para o Desenvolvimento". In. VILLARES, Fábio (org.). *Propriedade Intelectual: tensões entre o capital e a sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- CORRIAT, B. "O Novo Regime de PI e sua Dimensão Imperialista: implicações para as relações Norte/Sul". In. CASTRO, Ana Célia (org.) *Desenvolvimento em Debate: novos rumos para o desenvolvimento no Mundo*. BNDES, Mauad. Ed. Ltda, Rio de Janeiro, 2002.
- CORREA, Carlos. "New Intellectual Standards for Intellectual Property: impact on technology flows and innovation in developing countries". *Science and Public Policy*, vol. 24, n. 02, p. 79-92, 1997.
- CORREA, Carlos; MUSUNGU, Sisule. "The WIPO Patent Agenda: the risks for Developing Countries". *South Center Working Paper*, vol. 12, 2002.
- CORREA, Carlos. "The TRIPS Agreement and Transfer of Technology". In GALLAGHER, Kevin P. *Putting Development First: the importance of policy space in the WTO and IFIs*. London & New York: Zed Books, 2005a.
- CORREA, Carlos. "Aperfeiçoando a Eficiência Econômica e a Equidade pela Criação de Leis de Propriedade Intelectual". In. VARELLA, Marcelo Dias (org.). *Propriedade Intelectual e Desenvolvimento*. São Paulo: Lex Editora, 2005b.
- CORREA, Carlos. "An Agenda for Patent Reform and Harmonization for Developing Countries". *UNCTAD-ICTSD Dialogue on IPRs and Sustainable Development: Revising the Agenda in a New Context*. Italia, October de 2005c.

15 No Brasil mesmo já existem pressões contra a reforma. Um foco vem de uma parte da mídia brasileira. "Os perigos na revisão dos direitos autorais" (Editorial) O Globo, 27/06/2010.

- CORREA, Carlos. "Implications of Bilateral Free Trade Agreements on Access to Medicines. *Public Health reviews*, n. 84, 2006.
- COMMISSION ON INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS (CIPR). *Integrando Direitos de Propriedade Intelectual e Política de Desenvolvimento*. Londres, 2002.
- DIAZ, Álvaro. *América Latina y el Caribe: la propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*. CEPAL, 2008.
- DOREMUS, Paul N. "The Externalization of Domestic Regulation: intellectual property rights reform in a global era". *Science Communication*, vol.17, nº 02, December 1995, p. 137-162.
- DOSI, Giovanni, et alii (ed.). *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Printer Publishers Limited, 1988.
- DRAHOS, Peter. *Bilateralism in Intellectual Property*. Oxfam, s/d. Disponível em: [www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/.../bilateralism\\_ip.rtf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/.../bilateralism_ip.rtf)
- DUTFIELD, Graham; SUTHERSANEN, Uma. "Harmonisation or Differentiation in Intellectual Property Protection? The Lessons of History". *Prometheus*, vol. 23, n. 02, p. 131-147, 2005.
- FORERO-PINEDA, Clemente. "The impact of stronger intellectual property rights on science and technology in developing countries". *Research Policy*, vol. 35, p. 808-824, 2006
- FRISCHTAK, Cláudio R. "Harmonization versus Differentiation in Intellectual Property Rights Regimes". In: WALLERSTEIN, Mitchel; MOGEE, Mary; SCHOEN, Robin (eds.). *Global Dimension of Intellectual Property Rights in Science and Technology*. Washington: National Academies Press, 1993.
- JAGUARIBE, Roberto; BRANDELLI, Otavio. "Propriedade Intelectual: espaços para os países em Desenvolvimento". In: VILLARES, Fábio (org.). *Propriedade Intelectual: tensões entre o capital e a sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- HEYDON, Kenneth; WOOLCOCK, Stephen (2009). *The rise of Bilateralism*. New York: UM University Press.
- KAHN, Shahrukh R. "WTO, IMF and the Closing of Development Policy Space for Low-income Countries: a call for neo-developmentalism". *Third World Quarterly*, vol. 28, n. 06, p. 1073-1090, 2007.
- KARAN, Fábio H. *Conhecimentos Tradicionais, Propriedade Intelectual e Política Externa Brasileira*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, PPGRI San Tiago Dantas, 2008.
- LIMA, Thiago. *A política comercial na agenda de política externa dos EUA para a América Latina*. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.2, n.1, p.98-122, jan.-jun. 2008
- MAY, Christopher. *A Global Political Economy of Intellectual Property Rights: the new enclosures?* London: Routledge, 2000.
- MAY, Christopher.. "The World Intellectual Property Organization and the Development Agenda". *Global Governance*. Vol. 13, 2007. p. 161-170
- MORAES, Reginaldo C. *Estado, Desenvolvimento e Globalização*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.
- PASTOR, Rafael. "The Impact of Free Trade Agreements on Intellectual Property Standards in a Post-TRIPS World". *Bilaterals.org*. Disponível em: [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=4311](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=4311)
- RICHARDS, Donald G. *Intellectual Property Rights and Global Capitalism: the political economy of the TRIPS Agreement*. Armonk and London: M.E. Sharpe, 2004.
- ROFFE, Pedro. "Bilateral Agreements and a TRIPS-plus World: the Chile-USA Free Trade Agreement. *QIAP, TRIPS Issues Papers*, vol. 04, 2004
- ROFFE, P. SANTA CRUZ. Los derechos de propiedad intelectual em los Acuerdos de Libre Comercio com países de América Latina con países desarrollados. *CEPAL: série comércio internacional*, vol. 70, 2006
- SBICCA, Adriana; PELAEZ, Victor. "Sistemas de Inovação". In: PELAEZ, Victor; ZMRECSANYI, Tamás (org.). *Economia da Inovação Tecnológica*. São Paulo: HUCUTEC, 2006.
- SELL, Susan K. "The Origins of Trade-Based Approach to Intellectual Property Protection: the role of industry associations. *Science Communication*, vol.17, nº 02, December 1995, p. 163-185.

- SELL, Susan K. *Power and Ideas: North-South politics of intellectual property and antitrust*. New York: State University of New York Press, 1998.
- SELL, Susan; MAY, Christopher. "Moments in Law: contestation and Settlement in the History of Intellectual Property". *Review of International Political Economy*, vol. 18, n. 03, p. 467-500, 2001.
- STIGLITZ, J. "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes". *UNCTAD – Prebisch Lecture*, 1998.
- STIGLITZ, J. "Scan Globally, Reinvent Locally: Knowledge Infrastructure and the Localization of Knowledge". *First Global Development Network Conference*, 1999
- TUSSIE, Diana. The Uruguay round and the Trading System in the Balance: Dilemmas for Developing Countries. In. AGOSTIN, Manoel R. e TUSSIE, Diana (eds.). *Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy*. London: St. Martin Press, 1993.
- VELASCO E CRUZ, S. "Estado e Mercado: a OMC e a constituição (incerta) de uma ordem econômica global". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol20/57, 2006.
- VIGEVANI, Tullo, *et.al.* Estados Unidos: Política comercial (USTR). em VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento*, vol. 4. Relatório final enviado à FAPESP, São Paulo / Campinas: CEDEC / UNICAMP, 2007.

Recebido em 20/07/2010

Aprovado em 05/08/2010

## Resumo

O artigo tem o propósito de analisar as principais diretrizes de ação do governo dos Estados Unidos na gestão Barack Obama para as negociações internacionais em propriedade intelectual. Levando em consideração as principais questões e divergências políticas inerentes ao debate sobre propriedade intelectual, busca-se analisar o documento *2010 Joint Strategic Plan on Intellectual Property Enforcement*, lançado em junho de 2010, e eventuais impactos que podem trazer para as negociações em torno do sistema internacional de propriedade intelectual.

## Abstract

The article aims to analyze the main lines of action of the U.S. government under Barack Obama's administration for international negotiations on intellectual property. Taking into account the main issues and political controversies that are inherent in the intellectual property debate, seeks to analyze the document "*2010 Joint Strategic Plan on Intellectual Property Enforcement*", released in June 2010 and the impacts that can bring on the international intellectual property negotiations

Palavras-chave: Negociações internacionais; Estados Unidos; Propriedade intelectual

Key words: International Negotiations; United States; Intellectual property



# O expansionismo nos governos Lula e o BNDES

## The expansionism of Lula's government and the BNDES

Angelita Matos Souza\*

Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 47 a 53]

Durante os governos Lula, uma política favorável ao fortalecimento do “capital nacional” ganhou força, na qual a internacionalização econômica constitui dimensão relevante. Interessa-nos traçar um panorama breve dos investimentos brasileiros no exterior, com ênfase sobre os IBD na América Latina (à exceção do caso JBS/Friboi nos EUA), em suas relações com o BNDES. O objetivo é a abordagem sobre a internacionalização econômica de empresas brasileiras e o papel do BNDES neste processo, recorrendo às opiniões de membros da própria Instituição, de acadêmicos e/ou à imprensa. Vale salientar que não é nossa intenção condenar a política econômica do governo Lula de incentivo ao fortalecimento do “capital nacional” (via conglomeração/internacionalização), apenas apontar problemas e limites a respeito do expansionismo brasileiro.

A internacionalização das empresas brasileiras chama atenção na inserção econômica mundial do Brasil neste início de século. Para se ter uma idéia, conforme o Ranking FDC/2010, os investimentos diretos no exterior, no início dos anos 1990, variavam na casa das centenas de milhões de dólares, ao passo que em 2008 foi de mais de US\$ 34 bilhões (bruto). Ano em que, enquanto os fluxos de investimento externo sofriam uma forte redução nas economias desenvolvidas; no Brasil, a tendência à internacionalização prosseguia. Porém, em 2009, a crise financeira mundial atingiu também o país, afetando os investimentos no exterior, numa queda de 149,3% em relação aos investimentos de 2008. Isto no que diz respeito ao total dos investimentos, pois as quinze maiores empresas nacionais prosseguiram nas suas estratégias expansionistas pelo mundo. (Ranking FDC, 2010; Sennes *et al*, 2009)

A importância do BNDES no financiamento dessas estratégias é inquestionável. Embora os financiamentos para operações no exterior representem hoje menos de 20% dos desembolsos do Banco (a despeito dos aumentos significativos dos últimos anos), são decisivos ao expansionismo de empresas nacionais, fundamentalmente no que tange à América Latina, principal destino dos investimentos brasileiros no exterior. E apesar da queda nos desembolsos para investimentos na região verificada em 2009, de US\$ 650 milhões em 2008 para US\$ 600 milhões em 2009, a tendência de 2010 tem sido à expansão característica dos últimos anos (FDC, 2010).

Segundo matéria da *Folha de São Paulo* (27/09/2009), nos últimos sete anos, o valor liberado para investimentos na região multiplicou por 3000%:

Com a crescente internacionalização das empresas brasileiras e o aumento da concorrência com os asiáticos nos países vizinhos, a linha do programa BNDES-Exim para o setor saltou de US\$ 42 milhões em 2002 para uma estimativa de US\$ 1,26 bilhão neste ano, dos quais US\$ 957 milhões já foram liberados até o mês passado. (.) Segundo levantamento da consultoria Valora, o Brasil exportou US\$ 5,673 bilhões em serviços de engenharia para os países latino-americanos em 2008, que representam uma participação de 50% a 60% do mercado regional. A presença brasileira ocorre principalmente nas obras de infra-estrutura de geração de energia, transportes e saneamento. (FSP, 27/09/2009, Caderno Dinheiro, B6)

\* Professora de Ciência Política na Universidade Estadual Paulista – Unesp/Marília. (angelitams@uol.com.br).

As críticas aos investimentos no exterior – que poderiam ser direcionados aos investimentos em infra-estrutura local – são rechaçadas pelos defensores da internacionalização sob o argumento de que os IBD no exterior são, indiretamente, investimentos no país. Para Ana Claudia Alem e Carlos Eduardo Cavalcanti, respectivamente economista e engenheiro do BNDES: “(...) a internacionalização viabiliza a entrada das empresas em setores que não podem ser atendidos via comércio (serviços, por exemplo, não-comercializáveis), o que é de particular relevância tendo em vista a possibilidade de estímulos indiretos às exportações a partir das firmas multinacionais domésticas (as filiais podem importar equipamentos, insumos etc. de fornecedores do país de origem)” (2005: 57). O vice-presidente da Odebrecht para América Latina e Angola, Luís Mameri, confirma, afirmando que “cerca 60% do que é usado nas obras internacionais é produzido no Brasil”, promovendo um efeito multiplicador na economia local. Tem a mesma opinião o consultor do Banco Mundial e da FGV, Carlos Passos, para quem os desembolsos do Banco às operações no exterior seriam apenas uma atividade complementar, positiva ao crescimento da economia brasileira. (Revista *América Economia*, Nov.2009)

Atividade complementar que tende a avançar, segundo o Ranking 2010 da Fundação Dom Cabral (FDC). No médio prazo, as multinacionais brasileiras apostam na maior expansão, adentrando a novos países por meio de fusões e aquisições. Um luxo, segundo o relatório em questão, ao qual a maior parte das organizações pelo mundo não pode dar-se, devido às quedas massivas nos seus demonstrativos financeiros. As empresas brasileiras possuiriam uma vantagem competitiva que só o tempo poderá dizer se foi ou não devidamente aproveitada. A aposta do Ranking é positiva e se deve a um exemplo arrojado: “Se as decisões da JBS-Friboi em 2009 indicarem o que as empresas brasileiras estão planejando fazer no exterior, então o Brasil está preparado para um passeio emocionante” (2010:32)<sup>1</sup>.

O segredo da “incrível aventura global do Friboi”, como relata a revista *Exame* (01/10/2009), sobre a entrada da empresa no mercado norte-americano, está no bolso BNDES:

nenhuma característica espanta tanto os americanos quanto o inesgotável fôlego da JBS para aquisições. Como, num negócio de margens tão pequenas, e num momento em que todas as empresas do setor sofrem, os brasileiros conseguem tanto dinheiro para aquisições? A resposta, como se sabe, está no bolso do BNDES, o banco estatal. Crescer por aquisições é, quase sempre, uma estratégia arriscada. (...) Mas a JBS nunca correu risco. Em cada uma das grandes aquisições, lá estava o BNDES fazendo um aporte de capital para tornar o negócio viável sem sacrificar a saúde financeira da empresa.

Segundo matéria do jornal *O Estado de São Paulo* (15/02/2010)<sup>2</sup>, a avidez por viabilizar multinacionais brasileiras já levou o BNDES a colocar pelo menos R\$ 7,5 bilhões no Friboi (com participação acionária do Banco em torno de 22,36%). E em apenas dois anos, a empresa multiplicou a receita líquida por dez<sup>3</sup>. Exemplo de arrojo empresarial que o BNDES gostaria de ver reproduzido por outros agentes econômicos, diante das oportunidades abertas pela crise atual às compras de empresas no exterior por grupos brasileiros. Todavia, o estilo arrojado da empresa está entre os mais criticados, quando se trata de polêmicas em torno dos financiamentos do BNDES à internacionalização. Segundo Eduardo Roche, da Modal Asset: “A internacionalização foi muito rápida e a empresa está muito alavancada. A gestão dos novos negócios ainda vai ser testada”, acrescentando que “Sem o BNDES, com certeza não teriam esse fôlego e ainda teriam se complicado muito” (idem).

1 Conforme o Ranking da FDC: “A JBS-Friboi foi a empresa que apresentou maior índice de transnacionalidade no Ranking 2010. Sendo a maior empresa privada do Brasil, ela possui 83,6% de suas vendas e 64,0% de seus funcionários no exterior. A empresa atua em sete países em cinco continentes, demonstrando uma grande capacidade de dispersão geográfica” (2010:09).

2 Disponível na versão online: [estadão.com.br/estadaoedeoje/20100215/not\\_imp511466,0php](http://estadão.com.br/estadaoedeoje/20100215/not_imp511466,0php).

3 Para Joesley Batista (um dos donos da JBS), eles é que ajudam o Banco: “(...) pagamos [o BNDES] com ações, ele recebeu ações. (...) As pessoas falam: ‘Mas o BNDES investiu muito dinheiro’. O ponto é que nós fazemos coisas. (...) Eu, como investidor, ando atrás de um bom retorno. Por isso que eu defendo que nós ajudamos o BNDES. Nós estamos aí caçando oportunidade para ele investir o dinheiro dele”. Disponível em [www.pecuaria.com.br/info.php?ver=7755](http://www.pecuaria.com.br/info.php?ver=7755).

Na mesma matéria, outro analista (nome não revelado) chamou atenção para a dimensão familiar da empresa e para o fato da Friboi ter comprado empresas em dificuldades em mercados afetados pela crise como fatores que devem afastar investidores. Os dois analistas consultados afirmam preferir os papéis do rival Marfrig (que também recebeu apoio do BNDES, mas em proporção menor), que têm como mais sólidos. Por sua vez, a relação do BNDES com o Friboi levou o presidente da Associação Brasileira de Frigoríficos (Abrafrigo), Péricles Salazar a denunciar que a concentração no setor, acabou criando “uma empresa (...) que pode fazer o preço do boi e da carne. Impossível competir” (idem). De fato, com dinheiro do BNDES, o governo contribuiu para concentrar o negócio de carnes/frigoríficos nas mãos do grupo JBS/Friboi.

Nos EUA, a reação do Senado americano à compra pela empresa das rivais National Beef (quarta maior do país) e Smithfield (quinta maior) levou os irmãos Batista à desistência da aquisição. A empresa também enfrentou tornados e acusações de discriminação religiosa devido à demissão de somalis muçumanos que abandonavam a linha de produção para rezar, trabalhadores estes “importados” a fim de se conseguir mão-de-obra mais barata (foi preciso fechar um acordo e o barato não saiu tão barato assim). Mas as vantagens de, via EUA, exportar carne para países (como Japão e Coréia) nos quais o produto brasileiro enfrenta barreiras sanitárias devem compensar as dificuldades. (*Exame*, 01/10/2009)

O diretor de Planejamento do BNDES, João Carlos Ferraz, definiu o que atrai na empresa: os irmãos Batista, cujo apetite teria casado com o interesse do BNDES em formar empresas de peso global, seja em que setor for. “Eles têm um gás, uma disposição de crescimento impressionante” (*ESP*, 15/02/2010). Para Ferraz, embora não dê para colocar o Joesley Batista para produzir chips, “a modernização do Friboi profissionaliza os fornecedores no Brasil, onde permanecem o centro de decisão da empresa e os empregos mais qualificados”. E mesmo reconhecendo ser mais desejável múltiplos produtos de maior valor agregado, defende a empresa: “Claro que produzir carne não é a mesma coisa que avião. Mas, se olharmos a trajetória do JBS, principalmente com a diversificação dessa última aquisição [a Pilgrim’s], vemos que estão indo pela cadeia da proteína, agregando por unidade de produto. Há um movimento de sofisticação, dentro da indústria deles” (idem).

Na América Latina, principal destino dos IBD, além da Argentina (mais de 50% dos investimentos), os vizinhos que mais receberam desembolsos do BNDES entre 2007 e 2009 são a República Dominicana, com 19,9% dos investimentos; Chile, 10%; Venezuela, 9,8% e outros, com 4,7% (*América Economia*, nov. 2009). O BNDES disponibiliza suporte às aquisições e projetos de implantação, expansão e modernização de empreendimentos, condicionando os financiamentos às compras de insumos e equipamentos do Brasil (e claro que isto é imperialismo). A seguir, alguns exemplos dão uma noção da expansão de empresas brasileiras na região, que vai muito além dos casos a serem mencionados devido à maior dimensão.

Na Argentina, em 2003 a Petrobras adquiriu o controle da Perez Compac (empresa petrolífera argentina), incrementando sua presença no país desde então; a Camargo Corrêa comprou a maior fábrica de cimento do país, a Loma Negra (2005); a JBS/Friboi adquiriu as unidades da Swift argentina (2005); para projetos de ampliação de gasodutos foi contratada a construtora Odebrecht (2009). Em 2010, a Vale adquiriu os ativos argentinos da empresa anglo-australiana Rio Tinto (Projeto Potássio Rio Colorado); e a Votorantim, que já possuía ações da siderúrgica AcerBrag, adquiriu 50% da Cimentos Avellaneda; no setor de serviços, o Banco do Brasil adquiriu o Banco da Patagônia. Quase todos os negócios contaram com recursos do BNDES e empresas como Camargo Corrêa, Odebrecht, Friboi, Vale, Petrobras sabem que podem recorrer (e recorrem constantemente) aos financiamentos do Banco, mormente nas suas operações internacionais em países latino-americanos. (Luce, 2008; Ranking FDC/2010)

Na República Dominicana, as empresas Odebrecht e Camargo Corrêa assumiram o comando das principais operações no setor hidrelétrico (Hidrelétricas Pinalito, Palomino e Las Placetas), com o apoio do BNDES. De fato, as duas empresas participam de praticamente todos os grandes projetos latino-americanos de engenharia/construção civil financiados pelo Banco. No Chile, as obras do metrô de Santiago contaram com o apoio da Instituição e, recen-

temente, a Petrobras adquiriu a empresa chilena Esso Petrolera, expandindo seus negócios no país. Na Venezuela, a Hidrelétrica La Vueltoza e o metrô de Caracas também contaram com recursos do banco estatal brasileiro. (*América Economia*, nov. 2009)

Mathias Luce (2008) aponta outros casos: no Uruguai, a Friboi e a Marfrig controlam mais de 70% da exportação de carne do país. No Paraguai, estima-se que entre 90 e 95% da soja do país esteja em mãos de brasileiros, sem falar nas disputas em torno da Itaipu (de fato, controlada pelo Brasil). No Peru, a Petrobrás é hoje o segundo maior produtor do país (aproximadamente 100 mil barris diários); a Vale explora recursos de fosfato; a Votorantim comprou a maior produtora, refinaria, metalúrgica de zinco, e também a companhia mineira MinCo, que tem 66% das jazidas desse produto mineral; a Gerdau comprou a SiderPeru, maior siderúrgica do país, nestes dois últimos negócios as empresas contaram com recursos do BNDES. No Equador, a presença da Petrobras é bastante relevante e conflitos têm surgido em torno da sua margem de lucro, sobretudo após a expulsão da Odebrecht do país. A empresa foi acusada pelo governo de cometer irregularidades na construção de uma usina hidrelétrica (que teve de ser fechada depois de um ano de uso), além de denúncias de corrupção em disputas por obras públicas (alguém duvida que tais acusações possam ser verdadeiras?). (Luce, 2008)

Na Bolívia, segundo Luce, “o caso mais emblemático do sub-imperialismo brasileiro na região”, durante 10 anos, da criação da Petrobras Bolivia S.A. às nacionalizações do governo Evo Morales, a empresa brasileira consolidou-se como a maior empresa em atividade no país, controlando a exploração dos principais recursos minerais, exportando gás boliviano ao Brasil a preços bastante inferiores aos de mercado e acumulando altas taxas de lucro. E embora reconheça que os acordos pós-nacionalização tenham feito alguma justiça aos bolivianos, o autor defende que a presença da empresa no controle da economia boliviana e as taxas de lucro decorrentes seguem altas. Entre outras questões também aponta para o fato de apenas 100 famílias de grandes proprietários rurais brasileiros controlarem 32% da produção boliviana de soja e 35% das exportações do produto, denunciando que empréstimos do BNDES ao governo boliviano estiveram condicionados a não violação das propriedades dos brasileiros quando da implementação do projeto de reforma agrária previsto pela nova constituição. (Luce, 2008)

Não vamos abordar teoricamente o tema do sub-imperialismo (e a retomada do pensamento de Rui Mauro Marini), muito menos negar que as acusações ao Brasil de práticas imperialistas têm fundamentos concretos, mas interessa-nos chamar atenção à outra dimensão: a expansão imperialista de países mais ricos sobre os mais pobres é também elemento motor do desenvolvimento/crescimento econômico. As obras de infra-estrutura (hidrelétricas, rodovias, ferrovias, oleodutos, gasodutos, telecomunicações) de empresas brasileiras na região, financiadas pelo BNDES, não deixam de ter efeitos positivos para a economia dos países em questão, a despeito das vantagens para o Brasil (bem maiores segundo os críticos).

Vejamos o caso da Bolívia, o “mais emblemático do sub-imperialismo brasileiro”, o gasoduto Bolívia-Brasil, em princípio, foi um negócio ruim para os dois países: para a Bolívia, por ver retirado de seu patrimônio uma parcela considerável do gás natural, mediante preços baixos; e ao Brasil, por ter imposto a dependência de um combustível de origem estrangeira com todas as implicações que esta situação oferece à economia e segurança de um país. Sem falar na alteração da ênfase na matriz energética – das hidroelétricas para as termoelétricas –, bastante questionável do ponto de vista dos interesses nacionais (embora a importação de gás boliviano não fosse empecilho para os investimentos nas hidroelétricas)<sup>4</sup>.

Não obstante, com os acordos entre os governos Lula e Morales e os avanços alcançados nas negociações de preços e definição de metas e prioridades favoráveis aos dois países, cuja à carência nos acordos anteriores pode ser debitada parte da responsabilidade pelos movimentos em prol das nacionalizações, é possível afirmar que, ao final das

4 Utilizamos aqui a pesquisa de Leticia Nigro Leme, sob nossa orientação, “A emergência de Evo Morales na Bolívia e as relações Brasil-Bolívia no setor energético”. Campinas, FACAMP, 2007.

contas, a obra é defensável: legou à Bolívia um grande investimento de infra-estrutura e supriu uma carência energética brasileira. Depois, a integração maior com o país vizinho (rico em recursos naturais, como o lítio, por exemplo) pode ser promissora para os dois países.

Com isto, não estamos a defender que nossos vizinhos devem abraçar o expansionismo brasileiro porque, em termos de imperialismo, o Brasil seria melhor que os outros, mas é evidente que é mais fácil negociar/barganhar com um país periférico, sem grande poder de imposição (inclusive militar), que o contrário. Da parte do Brasil, o mais acertado seria orientar o expansionismo econômico (se for para seguir nesta direção) e sua política diplomática no sentido de estimular a solidariedade e complementaridade entre os países latino-americanos, colocando ênfase sobre a integração/cooperação, não sobre a exploração (mais força motriz e menos obstáculo).

E como tudo se decide no campo da luta política, a reação ao “imperialismo” brasileiro da parte dos países receptores de investimentos (como ocorreu na Bolívia) e a concorrência asiática podem contribuir para impor a integração baseada na cooperação/solidariedade sobre a tendência à exploração. E atuar diplomaticamente no sentido da cooperação/integração<sup>5</sup> é o mais acertado não apenas por ser essa a atuação correta, sob qualquer ponto de vista “racional” (buscar a paz), mas também porque o Brasil tem conduzido uma ação expansionista (ou “imperialista”) relativamente solitária, centrada no poder econômico-financeiro, fundamental, mas sem “poder de bala”. Conforme Katz: “Las aspiraciones hegemónicas [do Brasil] se asemejan a las ambiciones regionales de otras economías intermedias del planeta. Pero Brasil carece de arsenales atómicos y no tiene experiencia en funciones militares foráneas. Se encuentra, por ahora, al margen del selecto club de las potencias que definen rumbos a escala global” (2009b).

Contudo, para Katz, a fim de sustentar a política expansionista de suas corporações, o Brasil se militariza com tecnologia francesa, sendo que o correlato militar da expansão multinacional não se limita aos vizinhos fronteiriços, estendendo-se à presença no Haiti, cujo objetivo seria facilitar o ingresso de firmas brasileiras no Caribe e um assento no Conselho de Segurança da ONU. O governo Lula estaria inclusive condicionando à continuidade do MERCOSUL à liderança do Brasil e, supostamente, o sub-imperialismo brasileiro contaria com a anuência do governo Barack Obama, que teria no país um aliado contra as forças hostis lideradas pela Venezuela. (Katz, 2009a)

As apostas do autor parecem por enquanto equivocadas, pois o acordo com a França contraria interesses comerciais da 1ª potência; as relações Brasil-EUA não têm sido das mais harmônicas e promissoras, ao contrário das relações Brasil-Venezuela. Quanto à presença no Haiti, não parece relevante aos objetivos apontados e, após o terremoto, há muita controvérsia quanto aos dividendos que a reconstrução do país possa proporcionar (e seria melhor deixar tamanha mesquinha de lado). A liderança do Brasil no Mercosul está dada pelo peso da sua economia e, mesmo que o país detivesse poder militar “de potência”, é bastante fantasioso achar que invadiria qualquer vizinho a fim de submetê-los a formas de imperialismo militar, embora o poder simbólico tenha efeitos igualmente poderosos. Mas o Brasil não tem poder militar para tanto e vai demorar muito para alcançá-lo, se é que um dia o alcançará.

Em todo caso, este tipo de análise/opinião sobre a expansão brasileira na América Latina tem crescido nos meios acadêmicos e de comunicação e deve ser combatido com uma atuação política e econômica/comercial mais “branda”. Isto se o país for mesmo “optar” decididamente pela via expansionista de desenvolvimento/crescimento econômico e tiver fôlego financeiro para tanto. Até aqui, conforme Giambiagi, no jornal *Valor Econômico* (27/07/2009), o BNDES tem alcançado êxito na maioria das suas operações e tem conseguido cumprir com os objetivos de lucro e pagamento de dividendos expressivos ao Tesouro – na média de 2006/08, foram 40% maiores que os da Petrobras. O problema seriam os aportes futuros, previstos [e confirmados] de forma a subsidiar políticas anticíclicas. Conforme Almeida:

5 Evitando conflitos tais como os da Petrobrás e EBX na Bolívia; Odebrecht no Equador; Itaipu e brasiguaios no Paraguai; disputas comerciais entre Brasil e Argentina etc.

O custo fiscal anual dos empréstimos do Tesouro ao BNDES, caso se confirme mais um aporte de R\$ 100 bilhões [confirmado], deverá variar entre R\$ 5,2 bilhões e R\$ 13,8 bilhões, segundo cálculos do economista Mansueto Almeida, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Almeida acha que, provavelmente, o valor deve se situar próximo a R\$ 10 bilhões, o que equivale a 85% dos recursos programados para o Bolsa-Família em 2009, de R\$ 11,9 bilhões. (*Estado de São Paulo*, 07/12/2009)<sup>6</sup>

A crise de 2008 e as políticas anticíclicas empreendidas levaram a um endividamento maior do Banco junto à União, insustentável no longo prazo, à medida que demandaria empréstimos maciços junto ao Tesouro todos os anos. Conforme Giambiagi (*Valor Econômico*, 27/07/2009), “cedo ou tarde, será preciso fazer escolhas difíceis”. Pereira e Simões (2010:10), também economistas do BNDES, apesar da defesa veemente do aporte para o BNDES e de todas as prospecções positivas que fazem sobre o retorno dos investimentos, admitem que: “A mensuração dos efeitos diretos relativos ao diferencial entre o custo de captação do Tesouro e a taxa a ser recebida no crédito contra o BNDES só poderá ser realizada com exatidão ao final do período do empréstimo (30 anos)”. E por certo não será nada fácil ao BNDES “desmamar as empresas”, como propõe Armínio Fraga (*Isto é Dinheiro*, 11/11/2009). Ou investir no novo, como defende Carlos Lessa: “O BNDES recebe um dinheiro de pai para filho e deveria usá-lo em atividades nobres, para criar coisas novas, não para financiar o que já existe” (idem).

Enfim, o papel “desenvolvimentista” do BNDES, como observou Giambiagi (2009) está envolto em controvérsias/polêmicas, muitas vezes contaminadas pelo viés ideológico dos debatedores. Para o economista do Banco, o tema tem sido muito pouco discutido em profundidade – “contam-se nos dedos as teses acadêmicas sobre o assunto”. Desta perspectiva, seria interessante investigar em profundidade a autonomia da Instituição para cobrar do empresariado “eleito” metas de desempenho e cumprimento das regras contratuais estipuladas (mormente se o negócio der errado).

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Mansueto: Nota Técnica – Impacto Fiscal da Relação entre Tesouro Nacional e BNDES; IPEA, 12 de novembro de 2009.
- ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p.43-76, dez. 2005.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Ranking FDC das Transnacionais Brasileiras: Internacionalização segue crescendo*. São Paulo, 2008.
- GIAMBIAGI, Fabio. O BNDES e as escolhas futuras. *Valor Econômico*, São Paulo, 27 de julho de 2009.
- GIAMBIAGI, Fábio; RIECHE, Fernando e AMORIM, Manoel. As Finanças do BNDES: Evolução Recente e Tendências *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 3-40, Jun. 2009
- KATZ, Claudio. *America Latina frente a la crisis global. 2009*. Disponível em <http://www.lahaine.org/katz>
- KATZ, Claudio. *Latinoamérica V: El peculiar Ascenso de Brasil. 2009b*. Disponível em <http://www.lahaine.org/katz>
- LUCE, Mathias. La expansión del subimperialismo brasileiro, *Patria Grande*, dic. 2008
- PEREIRA, Thiago Rabelo e SIMOES, Adriano Nascimento. O papel do BNDES na alocação de recursos: avaliação do custo fiscal do empréstimo de R\$ 100 bilhões concedido pela União em 2009. *Revista do BNDES* 33, junho 2010/
- RANKING TRANSNACIONAIS BRASILEIRAS 2010 – Fundação Dom Cabral (FDC). [http://www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking\\_transnacionais\\_2010.pdf](http://www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking_transnacionais_2010.pdf)
- SENES, Ricardo; MENDES, Ricardo Camargo; KOHLMANN, Gabriel. Argumentos para um salto qualitativo da estratégia de inserção internacional do Brasil. Disponível em [WWW.prospectivaconsultoria.com.br/attachments/609](http://WWW.prospectivaconsultoria.com.br/attachments/609)

<sup>6</sup> Disponível em [HTTP://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=12975](http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=12975)

## Periódicos

Jornal *Folha de São Paulo* (27/09/2009; 25/06/2010)

Jornal *O Estado de São Paulo* (15/02/2010; 07/12/2009)

Revista *América Economia*, nov. 2009.

Revista *Isto é Dinheiro*, 11 nov. 2009.

Revista *Exame*, 01 out. 2009.

Recebido em 06/07/2010

Aprovado em 21/07/2010

## Resumo

Este artigo aborda o expansionismo econômico do Brasil rumo à América Latina e suas relações com o BNDES.

## Abstract

This article analyses the expansionism of Brazil towards Latin America and its relations with the BNDES.

Palavras-chave: expansionismo, imperialismo e BNDES

Key words: expansionism, imperialism and BNDES



# A África no Comércio Internacional do Grupo BRIC

## Africa in the BRIC Group International Trade

Diego Pautasso\*

Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 54 a 59]

### Introdução

A ascensão dos “grandes da periferia”, como os membros do grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), e o fortalecimento das relações Sul-Sul são frequentemente mencionados como elementos de uma nova ordem mundial em formação. Para analisar a substância desta premissa, o presente artigo tem por objetivo abordar o lugar da África no comércio internacional do BRIC como um aspecto da transformação das relações econômicas internacionais contemporâneas.

A escolha do grupo BRIC deve-se ao fato destes países, apesar de suas diferenças, terem características predominantes de polos emergentes. A condição de país emergente depende dos seguintes pressupostos: recursos de poder em expansão; capacidade de contribuir para a gestão do sistema internacional; e ambição e reconhecimento para ocupar um papel mais influente na política mundial. Entre os emergentes, há, entretanto, elementos que os distinguem em termos de recursos de poder; peso econômico e grau de integração à economia mundial; trajetórias culturais e históricas distintas; e sistemas políticos e institucionais domésticos específicos (HURRELL, 2009, p. 22).

Cabe sublinhar ainda que, diferentemente dos outros BRIC's, a Rússia não está na condição de país emergente, pois sua trajetória é diferente. Ao invés de dinamismo e alargamento de suas ambições internacionais, o país apresentou notável declínio com o fim da URSS (MACFARLANE, 2009). Na verdade, o caráter emergente da Rússia deve-se a uma tentativa de preservação da herança da ex-URSS e de recuperação do protagonismo internacional do país depois de transitar de superpotência à “terceiro-mundização”.

### A África na transição sistêmica e nas relações Sul-Sul

Nesse sentido, o pressuposto teórico central é de que o sistema internacional está passando por uma reorganização decorrente de três movimentos conjugados: a perda de vantagens competitivas da nação hegemônica, a intensificação das rivalidades interestatais e o surgimento de novas configurações de poder (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 30-45). Tal pressuposto pode desdobrar-se em transformações históricas em curso, isto é, a perda de poder relativo dos polos centrais (Estados Unidos e União Europeia), a crescente rivalidade político-econômica pelo continente africano e a criação de novos arranjos diplomáticos no sistema internacional, incluindo as iniciativas entre membros do grupo BRIC e os países africanos.

O cenário de reorganização sistêmica no século XXI tem proporcionado oportunidades e desafios tanto para a África quanto para o grupo BRIC. Para o continente africano, após a década da descolonização (1960), a década das

\* Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing – ESPM e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. (dpautasso@espm.br). Este artigo é parte do projeto “Radar das Relações Sul-Sul”, com apoio dos monitores de pesquisa Matheus Costa Tatsch e Bethina Hintz Germano

revoluções (1970), a “década perdida” dos ajustes econômicos (1980) e a marginalização do continente nos assuntos internacionais (1990), a África tem apresentado uma trajetória de recuperação e desenvolvimento, ligada à construção dos modernos Estados nacionais. É frágil o recorrente argumento de que a África é um continente voltado ao passado, imerso em conflitos insolúveis e irracionais; ao contrário, percebe-se um “renascimento africano” em meio à complexa herança de uma descolonização peculiar e tardia (VESENTINI, 2007).

Em outras palavras, nos países africanos observa-se o fortalecimento dos processos de democratização e dos mecanismos institucionais; a contenção dos conflitos armados e das guerras regionais e civis; o crescimento da economia com relativo equilíbrio macroeconômico; a crescente preocupação social associado à ampliação das políticas públicas; e a elevação da autoconfiança das elites por meio de novas formas de renascimentos culturais e políticos, vinculados à maior autonomia decisória dos países da África (SARAIVA, 2008, p. 87; 103-104). Com isso, o continente africano vem, de uma forma geral, fortalecendo as bases da soberania nacional conquistada no Pós-Guerra; criando mecanismos de integração e desenvolvimento regionais, como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC); ampliando a “margem de manobra” de sua inserção internacional, pelas relações estabelecidas com os emergentes (Índia, Brasil e China) e como alternativa às tradicionais potências ocidentais (como Estados Unidos e as ex-metrópoles coloniais); e estruturando espaços diplomáticos, como a União Africana, capazes de criar processos decisórios autônomos.

Para os membros do grupo BRIC, o século XXI tem sido marcado por taxas de crescimento econômico expressivas e continuadas. Mesmo a Rússia, que havia passado por um colapso econômico nos anos 1990 decorrente do fim da URSS, e o Brasil, que teve percalços notáveis durante os anos 1980-90, retomam o dinamismo. O alargamento das ambições dos emergentes do BRIC articula-se, por sua vez, aos processos de transição sistêmica e de multipolarização. O processo de multipolarização, após ganhar projeção com o Movimento dos Países Não-Alinhados, sofreu um refluxo durante os anos 1980-90, produzindo percepções equivocadas acerca da unipolaridade. Entretanto, tanto a África como os emergentes do BRIC expressam agora o amadurecimento de tal tendência de multipolarização.

Com efeito, é possível avaliar a multipolarização através do fortalecimento das relações Sul-Sul e da conformação de uma nova geografia comercial, no caso, a partir da interação entre a África e o BRIC. Entre 1992 e 2008, o comércio do BRIC com a África cresceu acima da média mundial. Neste período, a corrente comercial da China com o continente africano passou de 1,381 bilhões para 95,577 bilhões de dólares; o da Índia, de 2,050 para 33,349 bilhões de dólares; o do Brasil, de 1,553 para 21,918 bilhões de dólares; e o da Rússia, de 732 milhões para 5,635 bilhões de dólares. O comércio de BRIC com a África passou 6,3 bilhões para quase 185 bilhões de dólares, enquanto o dos Estados Unidos foi de 21 bilhões para 127 bilhões de dólares e o da União Europeia foi de 86 bilhões para 304 bilhões de dólares (Euromonitor-2010).

O crescimento relativo, sobretudo do BIC, foi notável, apresentando-se atualmente como atores importantes na política e nos negócios internacionais da África. Embora não se possa negligenciar a ainda predominante presença dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) na economia internacional, é necessário enfatizar a tendência de ampliação rápida de importância dos países emergentes no continente africano.

Não só Brasil, China e Índia ampliaram sua importância para a África, como este continente tem se tornado mais relevante para o comércio exterior destes emergentes. Entre 1992 e 2008, a ampliação da participação da África no comércio exterior da China foi de 0,8% para 3,7%; do Brasil, foi de 2,6% para 5,9%; e da Índia, foi de 4,7% para 7,1%. Somente a Rússia manteve a participação relativa praticamente estável, oscilando de 0,8% para 0,7% em razão, sobretudo, dos problemas econômicos doméstico e da falta de complementaridade comercial, já que a pauta de exportação russa também concentra-se em recursos naturais, essencialmente hidrocarbonetos (Euromonitor-2010). Apesar de percentuais ainda relativamente modestos, a tendência de crescimento é notável, justificando o argumento do presente artigo.

Dessa maneira, o polo central estruturado no Atlântico Norte (Estados Unidos, Canadá e União Europeia) também tem perdido participação no comércio do BRIC, com exceção da China. A Rússia reduziu o comércio com este

polo central de quase 65% para 56%; a Índia, reduziu de 40% para 26%; e o Brasil, de 48% para 37%. Somente a China teve uma ampliação de 23% para 31%, embora ainda preserve uma participação relativamente reduzida, já que seu comércio está centrado na região da Ásia Oriental e do Sudeste (Euromonitor-2010). Enfim, sob qualquer perspectiva, os dados de comércio internacional abordados fornecem indícios da conformação de uma nova geografia comercial.

## O lugar da África para o BRIC

A multipolarização e a criação de uma nova geografia comercial evidenciam-se também pela criação de novos mecanismos de integração e consulta multilaterais criados no âmbito dos países periféricos. A África, nesse sentido, tem assumido um lugar de crescente relevância no comércio internacional de China, Índia e Brasil, enquanto a Rússia se esforça para preservar sua modesta presença no continente. Com efeito, o polo central sofre gradual, porém importante, redução no relacionamento comercial com os países africanos.

A África tem sido relevante na agenda diplomática dos países emergentes citados. Dentre os objetivos centrais da política externa chinesa, como o desenvolvimento econômico, a projeção internacional, a expansão do acesso aos recursos naturais e a redução do espaço internacional de Taiwan (MEDEIROS, 2009, cap. 3 e 4), o continente africano exerce relevante e exitoso papel.

No caso da China ainda, a criação do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), em 2000, foi fundamental para a institucionalização e a intensificação das relações sino-africanas. As Conferências Ministeriais trianuais (2000-03-06-09) do FOCAC, alternadamente na China e na África, têm fortalecido suas relações econômicas. A aproximação sino-africana tem sido fundamental à segurança energética chinesa, fornecendo cerca de 1/3 do consumo de petróleo do país. Ao mesmo tempo em que amplia a demanda por recursos naturais no continente africano, a China projeta seu comércio exterior e universaliza sua política externa (PAUTASSO, 2009a; 2009b; 2009c).

Da mesma forma, a diplomacia indiana criou o Fórum Índia-África (FIA) em 2008 para ampliar sua presença no continente africano. No mesmo ano, a Índia assinou um Tratado Comercial Preferencial com os países da União Aduaneira da África Austral (SACU). Para Índia, assim como para a China, o continente africano é fundamental no fornecimento de recursos naturais, notadamente hidrocarbonetos, recursos minerais e alimentos. O crescimento da demanda ampliou para cerca de 75% a necessidade de importações de petróleo pela Índia, sendo que cerca de 72% deste petróleo é proveniente do instável Oriente Médio (*U.S. Energy Information Administration*). Ao mesmo tempo, a economia africana torna-se um mercado importante para os setores de medicamentos e de equipamentos de telecomunicação a baixo custo para a economia indiana. Por isso, a África, de um lado, fornece condições ao rápido crescimento econômico e, por outro, oferece um meio importante para a projeção internacional da Índia.

A África ganhou relevância na política externa brasileira a partir do governo Lula (2003-2010), depois de um relativo abandono do governo anterior. Na verdade, a indefinição da diplomacia brasileira nos anos 1990 produziu equívocos de *substância* e de *meios*. Ou seja, a ênfase, de um lado, na abertura econômica, no ajuste fiscal, na redução dos investimentos públicos e nas privatizações como vetores de política externa e, de outro, a crença kantiana e idealista da diplomacia brasileira constrangendo a atuação e a relevância do país nos assuntos internacionais, em especial na África (SARAIVA, 2002, p. 10-11).

No caso do Brasil, cabe citar a realização da Cúpula América do Sul-África (ASA) em 2006 e 2009, inspirada na I Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA-2005) e sugerida pelo presidente nigeriano Olusegun Obasanjo por ocasião da visita do Presidente Lula ao país africano em 2005. Este importante mecanismo multilateral visa à intensificação das relações comerciais, à promoção do desenvolvimento e da estabilidade, ao reforço do multilateralismo e, mais importante, ao impulso das relações Sul-Sul. Para o Brasil, cabe salientar a já expressiva presença no continente de grandes empresas, como as construtoras Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez, e empresas do setor extrativo como Petrobrás e Vale. A avaliação dos resultados econômico-comerciais e das iniciativas diplomáticas evi-

dência que o governo Lula elevou consideravelmente a relevância da África nos assuntos internacionais do país não somente no plano retórico.

Cabe destacar ainda a cooperação trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul. Desenvolvida no intuito de promover as relações Sul-Sul, essa iniciativa resultou na criação do Fórum IBAS em 2003. Aliás, a África do Sul tem servido de via para o Brasil e a Índia manifestarem seu interesse no fortalecimento das relações com o continente africano. A África representa o fortalecimento da dimensão Atlântica da inserção externa brasileira e a ampliação das ambições indianas no Oceano Índico, fundamentais à segurança nacional e regional de ambos.

Ao contrário dos outros integrantes do grupo BRIC, a Rússia pós-soviética tem atuado no sentido de limitar maiores perdas e de promover as condições de, no longo prazo, ressurgir como grande potência (MACFARLANE, 2009, p. 99). A vulnerabilidade da economia russa nos anos 1990 fez a diplomacia russa priorizar a integridade territorial, diante das ameaças separatistas, conflitos regionais e étnicos, e, conseqüentemente, recuperar a ascendência sobre o espaço regional. Dessa forma, a África perdeu importância diante das preocupações domésticas, das vulnerabilidades do espaço regional, do acercamento dos Estados Unidos, do crescimento e projeção da China e ainda da expansão da integração europeia. A baixa complementaridade comercial tem contribuído ainda para restringir as relações russo-africanas aos investimentos em setores intensivos em recursos naturais, notadamente petróleo e recursos minerais.

De todo modo, a presença chinesa, brasileira, indiana e de outros países emergentes não representa uma nova partilha do continente. Na medida em que o BRIC se esforça para diversificar e universalizar sua inserção internacional no século XXI, abre-se a possibilidade de a África barganhar sua própria inserção internacional. As relações são assimétricas, mas não neocoloniais, uma vez que não têm se pautado pelo antigo intervencionismo das partilhas territoriais, intervenções militares, desestabilização de regimes, imposição de normas institucionais e de modelos econômicos. Ao contrário, o papel de China, Índia e Brasil no apoio à construção estatal, cooperação técnica, oferta de crédito acessível e aceitação de déficits comerciais tem contribuído para a estabilidade e o desenvolvimento regional.

Como afirma Rangel (2005, p. 271), os países no sistema internacional não apresentam-se como numa “parada militar”, em que os atores guardam distâncias regulamentares relativamente àqueles que precedem ou sucedem, mas como processo que pressupõe alteração da correlação de forças mundiais, com movimentos de ascensão e de declínio relativo dos países e regiões. Nesse sentido, as relações BRIC-África revelam uma alteração na correlação de forças internacionais em múltiplas escalas. Se para o grupo BRIC representa importante espaço para a ampliação de suas ambições e presença nas relações e nos negócios internacionais, para a África é uma forma internalizar os elementos dinâmicos do sistema internacional, tais como tecnologia, capitais e capacidade de gestão, dinamizando a economia e modificando seus arranjos político-institucionais.

## Considerações Finais

As estruturas hegemônicas de poder constituídas no Pós-Segunda Guerra Mundial estão sendo profundamente abaladas. As estruturas hegemônicas no plano internacional não se restringem à superioridade absoluta de um Estado, mas sim a um complexo contraditório de relações sociais em escala global. São, pois, vínculos de interesse e de direito, organizações internacionais, múltiplos atores públicos e privados, entre outros, centrados em Estados nacionais (GUIMARÃES, 2000, P. 28). É preciso avaliar, pois, o enfraquecimento da superioridade absoluta de um Estado e das regiões centrais (Estados Unidos e União Europeia); o aumento das pressões sobre as antigas estruturas institucionais (como ONU); o fortalecimento de uma nova geografia comercial, das relações Sul-Sul e do papel dos países emergentes; e, por fim, a criação de novas iniciativas diplomáticas, como a ASA, a ASPA, a FIA e a FOCAC, por exemplo.

Dessa forma, o presente artigo sugere um conjunto de reflexões sobre a transição sistêmica e a erosão das estruturas hegemônicas de poder a partir dos dados levantados sobre as relações entre o grupo BRIC e a África. Primeiro, há indícios da relação entre a transição sistêmica e a multipolarização, expressa, sobretudo, pelo fortalecimento das

relações Sul-Sul e pela conformação de uma nova geografia comercial, notadamente entre a África e o grupo BRIC. Segundo, no tema em tela, a Rússia está deslocada, não só pela sua trajetória, mas por sua afirmação no continente africano, uma vez que o país ainda busca preservar a herança da URSS e afirmar-se em sua própria região. Terceiro, a África, de continente marginalizado das relações internacionais, coloca-se como “campo de provas” das transformações internacionais, justamente no momento de reafirmação de seus interesses nacionais.

Por fim, cabe destacar que a tendência de aprofundamento do processo de transição sistêmica não se restringe à intensificação da multipolarização e das relações Sul-Sul. Trata-se, mais do que isto, de uma transformação de longa duração que tenderá a recriar o mercado e a política internacional, uma vez que tal transformação está ligada a um novo ciclo de modernização econômica, dinamismo populacional e urbanização em escala global. É importante destacar, que China, Índia e África têm mais de 2 bilhões de habitantes a urbanizar, de modo que projeta-se uma grande transição demográfica, tecnológica, ambiental e geopolítica, a qual será determinante no nível de tensão da transição em curso no sistema internacional.

## Bibliografia

- HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: HURRELL, Andrew et alli. *Os BRIC's e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 9-41.
- MACFARLANE, Neil. O “R” dos BRIC's: a Rússia é uma potência emergente? HURRELL, Andrew et al. *Os BRIC's e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, pp. 75-100.
- MEDEIROS, Evan. *China's international behavior*. Pittsburgh, RAND Corporation, 2009.
- GUIMARÃES, Samuel. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto, 2000.
- PAUTASSO, Diego. A política externa chinesa e a 4ª Conferência do Fórum de Cooperação China-África-2009. In: *Meridiano 47* (UnB), v. 112, pp. 18-20, 2009a.
- PAUTASSO, Diego. Os desdobramentos internacionais do desenvolvimento e da demanda por petróleo na China. In: *Meridiano 47* (UnB), v. 109, pp. 23-25, 2009b.
- PAUTASSO, Diego. O comércio exterior na universalização da Política Externa Chinesa no século XXI. *Meridiano 47* (UnB), v. 113, pp. 14-16, 2009c.
- RANGEL, Ignácio. Ciclo, tecnologia e crescimento. *Obras Reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2 vol. 2005, pp. 255-405.
- SARAIVA, José Flávio. A política externa do Governo Lula: o desafio africano. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília. 45 (2), 2002, pp. 5-25.
- SARAIVA, José Flávio. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília. 51 (1), 2008, pp. 87-104.
- VISENTINI, Paulo. A África frente à globalização. In: VISENTINI, Paulo; RIBEIRO, Dario; PEREIRA, Ana. *Breve história da África*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007, PP. 141-168.

Recebido em 29/07/2010

Aprovado em 16/08/2010

## Resumo

O presente artigo aborda o papel da África no comércio internacional com os membros do grupo BRIC. O argumento central é que a intensificação das relações BRIC-África revela uma nova geografia comercial e mostra o fortalecimento das relações Sul-Sul dêem meio ao reordenamento das relações internacionais.

## Abstract

This article discusses the role of Africa in international trade with members of the BRIC group. The main argument is that the intensification of BRIC-Africa relations reveals a new geography of trade and shows the strengthening of South-South relations amidst the reordering of international relations.

Palavras-chave: África, BRIC, Relações Sul-Sul

Key words: Africa, BRIC, South-South Relations



# A Guerra Mexicana contra o Narcotráfico e a Iniciativa Mérida: Desafios e Perspectivas

## Mexico's War on Drugs and the Mérida Initiative: Challenges and Perspectives

Bruno Boti Bernardi\*

Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 60 a 65]

No dia 22 de outubro de 2007, os presidentes do México, Felipe Calderón, do Partido Ação Nacional (PAN), de centro-direita, e George W. Bush, dos Estados Unidos, anunciaram um programa de cooperação bilateral chamado Iniciativa Mérida, voltado ao combate do narcotráfico e das organizações criminais transnacionais envolvidas nesse lucrativo negócio e em outras atividades delitivas como o tráfico de armas e de pessoas. O programa era fruto de uma proposta que o presidente mexicano havia feito a Bush em março daquele ano na cidade mexicana de Mérida, Yucatán, e seu objetivo era melhorar e fortalecer as capacidades do Estado mexicano na luta contra o narcotráfico e o crime organizado, com o que se esperava aumentar a estabilidade e segurança do país. Diferentemente do Plano Colômbia, a Iniciativa Mérida não envolve participação militar norte-americana; ela se centra no oferecimento de apoio a atividades de inteligência e em programas de modernização do funcionamento das agências de segurança e de justiça mexicanas, com programas de capacitação, treinamento e transferência de equipamentos especializados.

O México é um importante produtor e fornecedor de heroína, metanfetaminas e maconha para o mercado norte-americano, e o mais importante país de trânsito da cocaína vendida nos Estados Unidos. Desde que o governo norte-americano teve êxito, no final dos anos 80, em diminuir o volume de drogas que chegava ao seu território pela rota do Caribe, da Colômbia a Miami, o México se converteu no território mais importante de trânsito de drogas para o mercado norte-americano, o que intensificou o problema do narcotráfico no país, a ponto de transformá-lo na fonte de violência de maior impacto político no México desde a Revolução de 1910<sup>1</sup>. De acordo com o Departamento de Estado, 90% de toda a cocaína que entra nos Estados Unidos chega através do México ou de suas águas territoriais, e um pequeno número de organizações de tráfico de drogas mexicanas controlam as mais significativas operações de distribuição de droga na fronteira, tendo expandido seu domínio sobre o mercado norte-americano em detrimento de outras organizações criminosas, em especial das colombianas (US State Department, 2010). A ameaça que tais organizações representam à segurança nacional mexicana e o temor norte-americano de que a instabilidade e violência ao sul de sua fronteira transbordem para dentro de seu território levaram os dois governos a firmar a Iniciativa, em busca de um bem comum altamente prioritário para os dois governos: um Estado mexicano mais forte que se encontre mais bem posicionado para combater o narcotráfico e o crime organizado (Velázquez; Schiavon, 2009)<sup>2</sup>.

\* Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2009) e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma universidade (brunoboti@gmail.com).

1 Contribuíram também para o fortalecimento dos cartéis mexicanos o desmantelamento dos cartéis de Cali e Medellín e a implementação do Plano Colômbia.

2 O National Drug Intelligence Center (NDIC) do Departamento de Justiça dos Estados Unidos recentemente se referiu às organizações de tráfico de drogas mexicanas como a maior ameaça criminal organizada dos Estados Unidos. Segundo tal órgão, os cartéis de droga mexicanos são ativos em todas as regiões do país, dominam o tráfico em praticamente todas as áreas e operam em pelo menos 195 cidades norte-

A Iniciativa propunha originalmente um pacote de 1,4 bilhão de dólares em apoio financeiro norte-americano dirigido ao México que seria liberado ao longo de três anos (2008, 2009 e 2010)<sup>3</sup>. Em 2007, antes da negociação da Iniciativa Mérida, a ajuda norte-americana para combater o narcotráfico no México havia sido de apenas 36 milhões e 678 mil dólares, montante equivalente a 55% dos recursos destinados à Bolívia naquele mesmo ano e a 7,8% da ajuda à Colômbia (US State Department, 2008). A Iniciativa representava, assim, uma importante mudança qualitativa no grau de cooperação bilateral entre Estados Unidos e México, aprofundando decisivamente a cooperação de combate ao narcotráfico que, embora com importantes percalços, os dois países vinham desenvolvendo entre si desde os anos 70.

Após a aprovação da lei HR2642 pelo Congresso norte-americano, que se referia à ajuda a países estrangeiros e continha a Iniciativa Mérida, o Presidente Bush firmou, em 30 de junho de 2008, a Iniciativa, e os recursos começaram a ser liberados em dezembro do mesmo ano<sup>4</sup>. O financiamento provém de três fundos orçamentários: *International Narcotics Cooperation and Law Enforcement* (INCLE), administrado pelo Departamento de Estado; *Foreign Military Financing* (FMF), administrado pelo Departamento de Defesa; e o *Economic Support Fund* (ESF), administrado pela Agência de Cooperação Internacional dos Estados Unidos (USAID) (Seelke, 2010). Até este momento 1 bilhão e 330,3 milhões de dólares foram aprovados para o México, valor um pouco abaixo do montante originalmente previsto da Iniciativa.

O objetivo do governo mexicano com a Iniciativa Mérida era o de que os Estados Unidos reconhecessem sua corresponsabilidade frente ao tema do narcotráfico, em razão da demanda por narcóticos, do tráfico de armas e da lavagem de dinheiro que, originados em seu território, alimentam a ação dos cartéis mexicanos. A respeito do tráfico de armas, por exemplo, as estatísticas do *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives* indicam que cerca de 87% das armas pertencentes aos diversos cartéis de droga confiscadas pelas autoridades mexicanas nos últimos cinco anos são originárias dos Estados Unidos (GAO, 2009). Esses dados somados à demanda por drogas do mercado norte-americano – que segundo estimativas gera entre 30 e 32 bilhões de dólares em lucros para o crime organizado no México (Friedman, 2010) – dão uma dimensão da natureza transnacional da ameaça e demonstram a necessidade de um enfrentamento conjunto do problema.

Num passo sem precedentes, o governo Calderón reconheceu com a Iniciativa Mérida a incapacidade do Estado mexicano de enfrentar sozinho a ameaça à segurança do país, e pediu a cooperação norte-americana para enfrentar os grandes cartéis de droga mexicanos. O tema de segurança nacional mexicana converteu-se, assim, no assunto dominante da relação bilateral, e a Iniciativa transformou-se num dos principais eixos da política externa calderonista, tomando o lugar que antes fora ocupado, na política externa do governo Fox (2000-2006), pela agenda migratória, em especial pela proposta mexicana de um amplo acordo migratório com os Estados Unidos que ficou conhecida como *enchilada completa*.

O governo Obama tem dado continuidade ao programa e tem manifestado seu apoio ao governo Calderón, num momento em que a escalada da violência no México tem gerado um descontentamento interno crescente de atores sociais, econômicos e políticos com a estratégia calderonista de guerra contra o narcotráfico, considerada por muitos como uma guerra falida (Castañeda; Aguilar, 2009). Em visita ao México, em março de 2009, a secretária de Estado

---

americanas (Otero, 2010). Em 2009, um relatório do U.S. Joint Forces Command, ligado ao Departamento de Defesa, já havia afirmado que o colapso repentino do México em razão da pressão do tráfico de drogas e a possibilidade de irrompimento de uma guerra civil no Paquistão eram as duas piores ameaças para os Estados Unidos e para a segurança global (Valdez, 2009). Tais declarações evidenciam a preocupação do governo norte-americano com a atuação de organizações de tráfico de drogas mexicanas, tanto no México quanto nos Estados Unidos.

3 A Iniciativa Mérida reservava ainda recursos adicionais para os países centro-americanos, República Dominicana e Haiti.

4 Vale ressaltar que a liberação dos recursos a cada ano fica sujeita à apreciação e aprovação pelo Congresso norte-americano, o que expõe a Iniciativa Mérida às condições políticas domésticas norte-americanas. Isso pode levar a demoras na implementação do programa e a diferenças entre o valor originalmente estipulado de suas ações e sua execução de fato. Em 2008 e 2009, por exemplo, a preocupação de congressistas com violações de direitos humanos cometidas por militares mexicanos em ações de combate ao narcotráfico atrasou a entrega de recursos ao México.

Hillary Clinton mais uma vez reconheceu publicamente a responsabilidade dos Estados Unidos no tema do narcotráfico, posição novamente reafirmada em visita de Obama ao México, em abril de 2009, e na recente visita oficial do presidente Calderón aos Estados Unidos, em maio deste ano. Além disso, o governo Obama vem tentando estender a Iniciativa Mérida, cujo cronograma inicial terminaria neste ano, incluindo recursos da ordem de 310 milhões de dólares endereçados ao México no projeto de orçamento para o ano de 2011 (Seelke, 2010). A maioria dos fundos alocados para a Iniciativa Mérida até aqui foi utilizada em gastos com transferência de tecnologia, equipamentos caros de segurança, como aeronaves, e treinamento de forças de segurança, mas o que o governo Obama tem defendido é a implementação de uma nova abordagem para o programa que priorize mais a ajuda a ações de *institution building* no México. Nesse sentido, o objetivo é o de tentar criar projetos-piloto de sucesso, em cidades como Tijuana e Ciudad Juárez, utilizando uma abordagem holística para enfrentar os desafios de segurança pública dessas áreas que poderia ser replicado depois em outras partes do país. Dos 310 milhões em recursos que o governo Obama pretende aprovar no orçamento de assistência ao México de 2011, o programa chamado “Governing Justly and Democratically” é o mais importante, concentrado 207 milhões, o que demonstra a intenção do governo Obama de privilegiar, dentro da Iniciativa, a construção de fortes instituições civis e a consolidação do Estado de Direito no México como o melhor caminho para enfrentar as organizações de tráfico de drogas mexicanas (ibidem).

Ao se analisar os resultados obtidos até aqui pela Iniciativa Mérida, inserindo o programa dentro dos marcos mais gerais da guerra contra o narcotráfico empreendida pelo governo Calderón, fica claro, no entanto, que a estratégia militarizada de combate frontal do governo mexicano não foi capaz de diminuir a narco-violência no país ao longo desse período. Em vez disso, assistiu-se a uma maior penetração e corrupção do Estado pelos cartéis e a uma escalada da violência, que inclusive ameaçou a segurança de várias das eleições estaduais mexicanas realizadas em 4 de julho deste ano. Nesse contexto, a cooperação bilateral norte-americana tem se mostrado também claramente insuficiente frente ao enorme desafio representado pelos cartéis de droga mexicanos. Ela pode gerar resultados positivos de médio prazo, na medida em que seu objetivo é o de melhorar as capacidades organizativa e de inteligência do Estado mexicano, mas o sucesso do combate ao narcotráfico parece depender muito mais de outras variáveis, como uma efetiva cooperação e coordenação entre as instituições de segurança dos três níveis do governo mexicano que ainda se mostra bastante deficiente<sup>5</sup>; um esforço mais pronunciado de ataque aos ativos patrimoniais dos grupos criminosos e de combate e prevenção da corrupção política e de funcionários públicos; e o enfrentamento de fatores de risco ligados a saúde, educação, mercado de trabalho, violência intrafamiliar e infraestrutura social que levam milhares de jovens a se juntar aos grupos de crime organizado (Buscaglia, 2010, pp. 97-8).

Além disso, a voracidade do mercado norte-americano por narcóticos e a dificuldade dos governos norte-americanos em restringir o fluxo de armas que entram no México e acabam nas mãos dos cartéis não parece oferecer grandes perspectivas de sucesso para o enfoque militarizado, de combate à oferta, empregado pelo governo Calderón. Nesse sentido, cada vez mais crescem as vozes dentro do México que defendem uma abordagem focada não na utopia da extinção da oferta de drogas e na derrota definitiva dos cartéis, mas na redução dos danos e no controle dos efeitos colaterais do narcotráfico, como violência, corrupção e questões de saúde pública.

## Balanço da Estratégia

Logo após sua posse em dezembro de 2006, Felipe Calderón Hinojosa adotou uma política de combate frontal ao narcotráfico que se transformou na prioridade de seu governo, e que foi por ele denominada como uma guerra “sin tregua ni cuartel”. É preciso ter em mente o contexto de implementação dessa política, e lembrar que o processo

5 Existe um consenso de que os órgãos de inteligência e forças de segurança federal, estadual e municipal, bem como os sistemas de justiça civil e penal (polícias, ministérios públicos e juizes) e os serviços penitenciários no México carecem de uma coordenação interinstitucional efetiva, o que favorece a ação de organizações de tráfico de drogas.

eleitoral que o conduziu à presidência foi extremamente polarizado; sua margem de vitória foi de apenas meio ponto percentual, uma série de irregularidades foram detectadas durante o processo eleitoral (Crespo, 2008), e o candidato de esquerda Andrés Manuel López Obrador, do PRD (Partido da Revolução Democrática), apoiado por cerca de um terço do eleitorado, não reconheceu o resultado e alegou existência de fraude. Frente à crise de legitimidade e a uma situação de violência crescente herdada do governo Fox, marcada, desde 2005, pelo aumento das disputas por rotas de tráfico e mercados entre os cartéis, Calderón implementou sua estratégia de combate frontal ao narcotráfico na expectativa de aumentar sua legitimidade doméstica e melhorar a segurança do país.

A estratégia de combate ao narcotráfico do governo anterior do PAN, de Vicente Fox (2000-2006), centrada na prisão dos líderes dos principais cartéis de droga, gerou no país um desequilíbrio entre as diferentes organizações do narcotráfico, alimentando, em particular, um conflito entre o cartel de Sinaloa e o do Golfo por algumas rotas e mercados, sobretudo na região de Nuevo Laredo, o que fez com que a violência relacionada ao narcotráfico no país aumentasse nos anos de 2005, 2006 e 2007 (Chabat, 2010). Ao assumir a presidência, Calderón se depara com essa situação e para enfrentá-la implementa uma série de operações militares em vários Estados afetados pelo narcotráfico, começando pelo Estado de Michoacán, ao qual se seguiram depois sete outras operações de envio de tropas aos Estados de Baja California, Sinaloa, Durango, Tamaulipas-Nuevo León, Chihuahua, Guerrero e Quintana Roo.

O governo mexicano tem recorrido de maneira crescente, desde meados dos anos 90, durante o último governo do PRI (Partido Revolucionário Institucional), do presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), às Forças Armadas em ações contra o narcotráfico, política que atingiu seu ápice na atual administração, com o uso inédito de mais de 45 mil soldados em ações de apoio a autoridades civis no combate aos cartéis. Todavia, o aumento da utilização de forças militares no lugar das desacreditadas forças policiais estaduais e municipais do país, tradicionalmente vistas como corruptas e infiltradas pelo narcotráfico, apenas intensificou até aqui a espiral de violência, com um crescimento expressivo de enfrentamentos entre os distintos cartéis e entre estes e as forças de segurança do Estado. Entre 1990 e 2007, no período anterior, portanto, ao início da guerra contra o narcotráfico, o México experimentou um declínio de 39% no número absoluto de mortes causadas por homicídios, que caíram de 14.520 em 1990 para 8.868 em 2007. Em oposição a essa tendência, em apenas um ano, 2008, última data para a qual há estatísticas oficiais, houve um aumento de 58% de casos de homicídios no país, totalizando 14.007 mortes violentas, das quais mais de um terço são resultado da violência decorrente do narcotráfico, proporção cuja tendência é de aumento mantido o ritmo atual da campanha contra os cartéis (Polanska, 2010).

Num relatório confidencial entregue pelo governo Calderón a legisladores em abril deste ano que vazou para a imprensa mexicana, o governo mexicano apresentou pela primeira vez dados oficiais das mortes relacionadas ao narcotráfico, os quais novamente confirmam que a guerra contra os cartéis inicialmente apresentada como a solução para reduzir a violência no país aumentou, na verdade, o número de assassinatos de maneira drástica. Entre dezembro de 2006 e março de 2010, houve um total de 22 mil 743 mortes vinculadas ao narcotráfico segundo o governo mexicano. Em dezembro de 2006, quando Calderón tomou posse, registraram-se 62 homicídios; em 2007, 2 mil 837; em 2008, 6 mil 844; em 2009, 9 mil 635; e de janeiro a março de 2010 registraram-se 3 mil 365 (El Universal, 14 de abril de 2010). Ainda que a taxa de homicídios do México, de cerca de 10 homicídios para cada 100 mil habitantes, seja consideravelmente mais baixa do que a de muitos outros países, como a do Brasil – de aproximadamente 25 homicídios para cada 100 mil habitantes –, a escalada da violência ligada ao narcotráfico e a disseminação constante pelos meios de comunicação dos crimes cometidos pelos cartéis, como decapitações e execuções, têm aumentado a percepção pública de insegurança em todo o país, mesmo nas áreas relativamente menos afetadas pelo narcotráfico. Porém, no norte do país, área mais afetada pela violência, onde está localizada Ciudad Juárez, hoje a cidade mais perigosa de todo o mundo, os números não deixam margens para discussão sobre a extensão da ameaça, que cada vez mais se dissemina para outras regiões do país: no Estado de Chihuahua a taxa de homicídios atingiu a marca alarmante de 143 mortes para cada 100 mil habitantes.

Mas não é apenas o número de mortos que tem levantado dúvidas sobre a estratégia em curso<sup>6</sup>. Apesar dos vultosos recursos gastos pelo Estado em operações e esforços de combate ao narcotráfico, que em 2009 totalizaram 4,3 bilhões de dólares (Astorga; Shirk, 2010, p. 4) e que em 2010 serão de 6,9 bilhões (Seelke, 2010, p.8), o valor das drogas confiscadas pelo governo corresponde a apenas 4,65% do valor total do comércio de drogas, enquanto que as apreensões de armas ilegais que entram no país respondem somente por 1,4% do valor total desse negócio (Luna, 2010, p. 84). Mesmo o montante de 1,4 bilhão de dólares estabelecido inicialmente para os três anos da Iniciativa Mérida empalidece-se perante a robustez do narcotráfico, visto que, anualmente, os narcotraficantes mexicanos e colombianos lavam entre 18 e 39 bilhões de dólares em lucros nos Estados Unidos (Johnson, 2009), recursos que podem utilizar na compra de armas, recrutamento de novos membros e também na corrupção de policiais e funcionários governamentais.

Desse modo, a despeito dos esforços e da cooperação entre México e Estados Unidos, que contrasta com um passado em que a colaboração entre os dois países no tema do narcotráfico era marcado pela desconfiança, é possível concluir que os avanços na redução da oferta, consumo e potência psicotrópica das drogas continuam muito tímidos frente ao tamanho do desafio representado pelo narcotráfico, enquanto se assiste a um aumento preocupante da violência no país a cada ano. Mais uma vez o enfoque de “guerra contra as drogas” parece não oferecer os resultados esperados, e a estratégia militarizada de combate frontal do governo mexicano junto da Iniciativa Mérida – até aqui centrada no oferecimento de treinamento e equipamentos para as forças de segurança mexicana – mostram, assim, dificuldades para lidar com o problema. O governo Obama tem tentado se afastar do conceito de guerra contra as drogas cunhado pelo presidente Nixon, e inclusive anunciou sua disposição em enfrentar a questão do consumo de drogas nos Estados Unidos, requisitando um aumento de 13,4% – cerca de 5,6 bilhões de dólares – nos recursos destinados à matéria dentro da proposta de orçamento de 2011. Todavia, os recursos destinados à supressão da oferta dentro e fora dos Estados Unidos são ainda mais de três vezes superiores aos dos programas de redução da demanda, enquanto que do lado mexicano o governo mexicano insiste no seu foco de combate militarizado. Uma reavaliação das estratégias em curso parece necessária em face dos desafios, mas de nenhum lado da fronteira há sinais encorajadores de que isso venha a ocorrer.

## Referências Bibliográficas

- VELÁZQUEZ, Rafael; SCHIAVON, Jorge (2009). *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Documento de Trabajo n. 186, julio de 2009.
- CHABAT, Jorge (2010). *La Iniciativa Mérida y la Relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Documento de Trabajo n. 195, enero de 2010.
- U.S. STATE DEPARTMENT (2008), *International Narcotics Control Strategy Report*. Disponível em: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/html/100774.htm>. Último acesso: 7.jul.2010
- U.S. STATE DEPARTMENT (2010). *International Narcotics Control Strategy Report*. Disponível em: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2010/index.htm>. Último acesso: 8.jul.2010.
- SEELKE, Clare Ribando (2010). *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*. Congressional Research Service Report, April 2010. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/141560.pdf>. Último acesso: 7.jul.2010.

6 O governo mexicano e alguns analistas argumentam, no entanto, que o número de mortos relacionados ao narcotráfico não deve ser motivo de preocupação, pois 90% dos homicídios ocorrem entre membros do crime organizado. Apenas uma pequena fração de inocentes seria vítima da violência, visão contestada por vários acadêmicos e atores sociais.

- FRIEDMAN, George (2010). "Mexico and the Failed State Revisited", Stratfor Global Intelligence. Disponível em: [http://www.stratfor.com/weekly/20100405\\_mexico\\_and\\_failed\\_state\\_revisited](http://www.stratfor.com/weekly/20100405_mexico_and_failed_state_revisited). Último acesso em: 08.jul.2010
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) (2009). "Firearms Trafficking. US Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges". Disponível em: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-709>. Último acesso: 08.jul.2010
- JOHNSON, David T. (2009). "Guns, Drugs and Violence: The Merida Initiative and the Challenge in Mexico," pronunciamento perante o Subcommittee on the Western Hemisphere of the House Foreign Affairs Committee, março de 2009. Disponível em: <http://www.state.gov/p/inl/rls/rm/120679.htm>. Último acesso: 08.jul.2010
- LUNA, Armando Rodríguez (2010). "Aims and Limits of the Mérida Initiative", *Voices of Mexico*, n. 87, Spring-Summer, México: CISAN-UNAM, pp. 83-86.
- CASTAÑEDA, Jorge; AGUILAR, Rubén. *El Narco: La Guerra Fallida*. México, Ed. Santillana, 2009.
- CRESPO, José Antonio. 2006: *hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. México, Ed. Debate, 2008.
- ASTORGA, Luis; SHIRK, David A (2010). "Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context". Woodrow Wilson Center for International Scholars; Trans-Border Institute, University of San Diego: Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation. Disponível em: <http://wilsoncenter.org/topics/pubs/Drug%20Trafficking%20Organizations.%20Astorga%20and%20Shirk.pdf>. Último acesso: 8.jul.2010
- EL UNIVERSAL (2010), "Guerra antinarco suma 22 mil 700 muertos", 14 de abril. <http://www.eluniversal.com.mx/primera/34771.html>. Último acesso: 8.jul.2010
- OTERO, Silvia. "Narco mexicano domina casi 200 ciudades de EU", El Universal, 7 de março de 2010. Disponível em: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/176124.html>. Último acesso: 8.jul.2010
- VALDEZ, Diana Washington. "Joint Forces report warns Mexico could destabilize", ElPasoTimes. Disponível em: [http://www.elpasotimes.com/ci\\_11447730](http://www.elpasotimes.com/ci_11447730). Último acesso: 8.jul.2010
- POLANSKA, Malgorzata (2010). "Homicides and organized violence in Mexico, 1990-2008", *Voices of Mexico*, n. 87, Spring-Summer, México: CISAN-UNAM, pp. 95-100.
- BUSCAGLIA, Edgardo, "Mexico pierde la Guerra," *Revista Esquire México*, número 18, marzo, pp. 95-101.

Recebido em 08/07/2010

Aprovado em 30/07/2010

## Resumo

O texto faz um balanço da estratégia de combate frontal do governo Calderón ao narcotráfico e da cooperação bilateral entre México e Estados Unidos no assunto, salientando os desafios que se colocam diante do enfrentamento às organizações de tráfico de drogas mexicanas.

## Abstract

The article reviews the Calderón administration's strategy of using the military against drug trafficking and the bilateral US-Mexico cooperation on the subject, highlighting the challenges lying ahead as Mexico's government continues its fight against Mexican drug trafficking organizations.

Palavras-chave: México, Narcotráfico, Iniciativa Mérida

Key words: Mexico, Drug Trafficking, Mérida Initiative