



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 13 – Nº 133 – Setembro-Outubro – 2012

ARTIGOS

- 3 A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais**
The Need to Create an International Environmental Regime: The case of Environmentally Displaced Persons
ANDREA MARIA PACHECO PACÍFICO
- 10 O Focem e as assimetrias da integração – Um estudo do regionalismo no Cone Sul (2003-2011)**
The Focem and the issue of asymmetries in integration – a study of regionalism in the Southern Cone (2003-2011)
GUILHERME FERREIRA SORGINE
- 19 A guerra como instrumento (mecanismo) do poder presidencial nos EUA: o caso da intervenção na Líbia**
War as an instrument (mechanism) of presidential power in the United States: the case of the intervention in Libya
CLÁUDIO JÚNIOR DAMIN
- 26 Relações Brasil e Estados Unidos no período Bush: expectativas e frustrações**
The Brazil-United States Relations during the Bush Administration: expectations and frustrations.
VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES
- 34 O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e os países em desenvolvimento: quais são os membros que contam?**
WTO Dispute Settlement Body and developing countries: which are the members that worth?
MARIA IZABEL VALLADÃO DE CARVALHO
- 42 Novas dimensões na relação entre os Estados Unidos e a América Latina**
New dimensions in the relationship between the United States and Latin America
HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR
- 47 “Dança das cadeiras” no Mercosul: uma avaliação crítica**
'Musical Chairs' in Mercosur: a critical assessment
THIAGO GEHRE

RESENHA

- 54 Religion, Politics and International Relations: selected essays**
MARCOS ALAN SHAIKHZADEH VAHDAT FERREIRA

Boletim 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.

© 2000-2012 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.

Boletim 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.
9. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que é único responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
10. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada.

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:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science

Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEC: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, e-Revistas, Cabells Economics and Finance Directory, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist Research Resources Project (LARRP), OAister, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway (SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Journals Database, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, IBICT, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Crie: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbunddatenbank.

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: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão

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

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

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Secretaria: Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

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), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), 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), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Morocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais

The Need to Create an International Environmental Regime: The case of Environmentally Displaced Persons

Andrea Maria Pacheco Pacífico*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 133, set.-out. 2012 [p. 3 a 9]

Introdução

A relação entre os seres humanos e o meio ambiente é tão antiga quanto a humanidade. Entretanto, tempo e espaço mostram práticas e realidades singulares, de acordo com as necessidades e os recursos locais. Com as revoluções tecnológicas e de comunicação, é possível conhecer práticas diversas do passado e do presente e até prever o futuro, a fim de adaptar as necessidades humanas e a natureza à sustentabilidade. Esta pesquisa trata da relação entre os seres humanos e o meio ambiente e as consequências da falta de proteção a ambos.

O foco principal é mostrar a necessidade de proteger os deslocados forçados ambientais: ou categorizando-os como deslocados internos, conforme os Princípios Orientadores (1998) e a Declaração de *San Jose* (1994), ou aplicando os instrumentos de direitos humanos existentes, ou alargando o atual regime internacional dos refugiados e dos migrantes forçados para implantação em nível local, considerando as características locais da população e da terra, ou buscando criar um novo regime, por meio da persuasão via cruzamento de assuntos e resultante da colaboração entre população local, governo, instituições internacionais e ONG locais. Dessa forma, os deslocados forçados ambientais serão protegidos juridicamente em nível internacional, mesmo sem normas e instituições vinculantes que os protejam e aos seus direitos.

Longe de fornecer uma solução final ao dilema, ou seja, como a degradação ambiental, natural ou produzida/ induzida pelo ser humano, leva ao deslocamento forçado e, conseqüentemente, a conflitos, rótulos, insegurança e ausência de proteção estatal, esta pesquisa define regimes internacionais, caracteriza o atual regime internacional dos refugiados e dos migrantes forçados, introduz a problemática dos deslocados forçados ambientais e elenca razões que justifiquem a criação de um regime internacional para eles, concluindo com sugestões possíveis de serem implantadas pelos Estados em nível local e que resultem em desenvolvimento local, da terra e de seu povo.

O Regime Internacional dos Refugiados e outros migrantes forçados

A análise dos regimes internacionais veio preencher uma lacuna do sistema vigente, ou seja, um sistema, segundo Bull (2002), anárquico, sem autoridade central para tornar os tratados mais eficazes e de aplicação mais

* Professora adjunta com DE do Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. *Visiting Research Fellow* no *Refugee Studies Centre* da *University of Oxford, UK* (2010-2011). Pós-Doutora em Direito Internacional dos Refugiados no *Centre for Refugee Studies* da *University of York, Canada* (2009-2010), Doutora em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP (2008). Mestre em Relações Internacionais na *University of Lancaster, UK* (1999) e bacharela em Direito na Universidade Federal do Alagoas – UFAL (1993) (apacifico@ccbsa.uepb.edu.br).

fácil, pois, embora as OI sejam instituições formais, com processos institucionais e destinadas a gerir bens comuns, os regimes são mais amplos, ou seja, eles são instituições internacionais, mas não são OI. Os regimes, muitas vezes, estão acompanhados de uma OI para colocá-los em prática, para responder pelos eventos ocorridos e para coletar e disseminar informações relativas ao campo de atuação deles, mas eles não são OI.

Assim, no início dos Anos 80, Krasner (1982, p. 185-6) definiu regime como “um conjunto de princípios explícitos ou implícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em que as expectativas dos atores convergem para uma dada área das Relações Internacionais.” Segundo ele, “as normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações” e as “regras são proscições ou proscições específicas para a ação.” Ele ainda define os “procedimentos de tomada de decisões como práticas que prevalecem para formular e implantar a escolha coletiva.” Nesse sentido, ele afirma que os meios são as normas e os princípios, enquanto os fins são as regras e os procedimentos; e todos são mutuamente constitutivos do resultado final, qual seja, os regimes internacionais.

Os regimes surgiram a partir das organizações internacionais intergovernamentais criadas para obter cooperação entre Estados, ou seja, surgiram a partir da formação de um novo multilateralismo (Cox: 1996), de uma nova Ordem Mundial baseada na democratização. Segundo Wallerstein (1984 e 2002), a crise global demanda novos regimes e, mais ainda, um novo multiculturalismo, particularmente por que a teoria dos regimes se altera com as necessidades globais e regionais.

Dentre os regimes atuais, há o regime do comércio internacional, o regime do meio ambiente, o regime dos direitos humanos e o regime dos refugiados. Falta, contudo, um regime internacional que una migrantes forçados e meio ambiente e, assim, preencha a lacuna deixada pelo atual regime internacional dos refugiados, criado em 1951 como uma resposta ao deslocamento forçado de pessoas após a Segunda Guerra Mundial, ou seja, derivando das consequências políticas e econômicas da Guerra para fornecer proteção àqueles que necessitam de segurança física e econômica e de bem estar social.

A Convenção de Genebra de 1951 relativa ao *status* de Refugiado, em seu artigo 1º, e o Protocolo adicional de Nova Iorque de 1967 definem refugiado como todo aquele que está fora de seu país de origem e não pode (ou não quer) a ele retornar, devido a um temor bem fundado de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social. Ela surgiu com o apoio do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cujo fim é a luta pela aplicação da definição de refugiado, pela implantação das soluções duráveis (integração local, repatriamento voluntário ou reassentamento em um terceiro país) e pela observância dos padrões de procedimento para determinar a condição jurídica de refugiado nos Estados acolhedores.

O atual regime dos refugiados é um regime pronto e acabado, com princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões. Dentre os princípios, há o *non refoulement* (não devolução forçada), em que um Estado não pode devolver um refugiado (ou solicitante de refúgio) ao Estado onde ele sofre perseguição ou temor bem fundado de perseguição, e a dignidade da pessoa humana, em que solicitantes de refúgio e refugiados possuem direitos humanos fundamentais assegurados nos locais de acolhimento.

Com relação às normas, ou seja, a obrigação dos Estados de cooperarem mutuamente e de negociar na conclusão dos tratados, é possível mencionar as consultorias do ACNUR com os Estados e com a sociedade civil, além dos atos firmados em que Estados se obrigam a implantar em seu ordenamento jurídico interno os princípios, as regras e os procedimentos adotados. Já sobre as regras, que concretizam as normas, são os tratados e os atos domésticos dos governos de incorporação dos tratados.

Por último, os procedimentos de tomada de decisões são as decisões dos tribunais internacionais ou dos órgãos implementadores das Organizações Internacionais que são membros do regime, conforme prevê os estatutos, como as decisões dos comitês executivos ou a submissão ao Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado. Em se tratando de refugiados, são as decisões do comitê executivo do ACNUR.

Como visto, ao utilizar-se a definição de regime internacional de Krasner (1982), verifica-se que há um regime internacional dos refugiados, embora ele tenha sido criado em outro momento político, econômico e social global, no auge da Guerra Fria, que demandava atos e comportamentos diversos do atual. Com a mudança global e, particularmente, as alterações climáticas naturais ou provocadas pelo ser humano, novas necessidades surgiram e o regime precisou ser adaptado, particularmente em termos regionais.

Assim, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 (c/c a Decisão da Unidade Africana de 2004) e a Declaração de Cartagena de 1984 (c/c o Plano de Ação do México de 2004 e a Declaração de Brasília de 2010) expandiram a definição de refugiado da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 para reconhecer como refugiado aqueles que estejam fugindo de guerras civis e violações aos direitos humanos, respectivamente. O regime americano também protege os deslocados internos, ou seja, aqueles que não ultrapassaram as fronteiras do Estado de origem.

Hodiernamente, o ACNUR, também alargando sua competência, busca proteger outros migrantes forçados, além dos refugiados e solicitantes de refúgio, como os asilados, os apátridas, os retornados e os deslocados internos. Ficam excluídos dessa proteção os palestinos, por receberem proteção da UNRWA, órgão da ONU criado para proteger e apoiar os palestinos refugiados desde a criação do Estado de Israel (1947). Em termos numéricos, o ACNUR (2010) protege e apoia mais de 33 milhões de pessoas, sendo mais de 10 milhões de refugiados e mais de 14 milhões de deslocados internos, além de solicitantes de refúgio, retornados, apátridas e outros.

Em relação aos deslocados internos, menos da metade deles está sob a proteção do ACNUR, que não possui recursos humanos nem financeiros suficientes para ampliar a proteção. Essas pessoas não podem ser consideradas refugiadas por não terem cruzado as fronteiras de seus Estados de origem, mas estão submetidas ao mesmo temor de perseguição dos refugiados. Infelizmente, não há um tratado vinculante que os proteja, embora o parágrafo segundo da introdução aos Princípios Orientadores relativos aos deslocados internos, em nível de ONU, de 1998, os defina como

[p]essoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar suas casas ou seus locais de residência habitual, de maneira súbita e imprevista, particularmente em consequência dos, ou com vistas a evitar os, efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações massivas dos direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, e que não atravessaram uma fronteira nacional reconhecida internacionalmente.

Em nível regional latino americano, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 1969, prevê, em seu artigo 22 (7 e 8), o direito de movimento e de residência de qualquer pessoa, instituindo também o *non refoulement*.

As vantagens dos instrumentos regionais é que eles encorajam uma abordagem integrada às soluções prescritas por outros instrumentos. Consequentemente, políticas nacionais e internacionais devem existir em colaboração para lidar com esse dilema pendente e enfrentar os desafios que estão por vir.

O certo é que os refugiados e alguns deslocados internos estão protegidos internacionalmente por princípios, regras, normas e procedimentos de tomada de decisões, mas novos deslocados forçados, obrigados a deixar seus locais de origem por mudanças ambientais, provocadas ou não pelo ser humano, carecem de proteção internacional.

Os deslocados ambientais

Quando os deslocados forçados ambientais cruzam as fronteiras juridicamente definidas de um Estado soberano, podem ser chamados de refugiados ambientais, embora não haja juridicamente um instrumento que os defina e os proteja, como afirma Myers (2005). Contudo, se não houve cruzamento de fronteiras, eles são apenas deslocados ambientais. Assim, os deslocados internos ambientais são deslocados internos,

pois o caráter involuntário do deslocamento é a chave para este reconhecimento, pois eles são forçados a migrar depois que todos os meios de sobrevivência foram destruídos e seus direitos humanos básicos ficaram desprotegidos. Assim sendo, eles não podem ser considerados “migrantes que podem migrar”, conforme Renaud *et al* (2007, p. 29), mas “migrantes que devem migrar”, isto é, eles não possuem a opção de decidir entre ficar ou partir, já que a sobrevivência está em risco.

Um exemplo são os deslocados forçados da seca, tanto do sertão Brasileiro do Chifre da África. Quanto ao Brasil, Albuquerque Júnior (1995, p. 111) afirma ser um problema regional, embora nem sempre tenha sido assim, pois foi somente durante a “grande seca”, entre 1877 e 1879 (que matou cerca de 4% da população nordestina), que ele se tornou um problema de impacto nacional, capturando o interesse público e provocando a intervenção estatal. Villa (2000, p. 13), que compara o número de mortos a um Holocausto, estima que cerca de três milhões de pessoas morreram vítimas de seca entre os séculos 19 e 20 no sertão nordestino brasileiro.

Quanto ao Chifre da África (Djibuti, Etiópia, Quênia e Somália), a pior seca dos últimos 60 anos assola a região (i.e. há três anos não chove), cuja população já vem sofrendo há décadas por conflitos armados. Segundo o ACNUR (2011), cerca de 13 milhões de pessoas carecem de todo tipo de ajuda e sofrem, particularmente, por absoluta insegurança alimentar. Apenas a Somália já possui quase dois milhões de deslocados internos e refugiados resultantes dessa seca e da consequente epidemia de fome trazida com ela.

A seca, um dos fatores mais significantes para o deslocamento forçado ambiental, é considerada um desastre natural não repentino que pode ter trazido degradação gradual da terra e migração voluntária no passado. Mas, atualmente, tem forçado milhões de pessoas vulneráveis ao deslocamento, no sentido de que eles fogem de um local de origem insalubre e inóspito, sofrendo de estresse psicossocial, falta de renda, ruptura social e até, às vezes, sem documentos de identidade.

Ademais, os desastres ambientais, como a seca, ainda resultam em conflitos políticos, econômicos e sociais e violência (Homer-Dixon 2000 e 2003), ressaltando-se furtos, roubos, crimes de agressão e, no caso do Chifre da África, terrorismo, pirataria e tomada de reféns. Os conflitos e a violência são normalmente causados pela disputa pelos escassos recursos disponíveis.

Indubitavelmente, não importa se os deslocados ambientais cruzaram ou não as fronteiras de seus Estados de origem, o fato é que há milhões de pessoas deslocadas forçadamente por problemas de degradação ambiental (distúrbios, desastres, desenvolvimento ou até resquícios de guerra), causados, lenta ou bruscamente, pela natureza, pelo ser humano ou, ainda, pela natureza, mas agravados ou induzidos pela ação humana. Assim, o deslocamento ambiental forçado é multicausal e associado à falta de condições de sobrevivência, ou seja, segundo Schwartz (1993), os deslocados sofrem de desertificação ou outras alterações ambientais, violação dos direitos humanos e omissão estatal, tudo incluído.

Na falta de um regime internacional que os proteja em nível internacional, caso eles sejam considerados deslocados internos ou refugiados, uma solução, contudo, poderia ser uma abordagem integrada com os direitos humanos e com o direito humanitário, cujas normas vinculantes e instituições internacionais obrigariam os Estados a se responsabilizarem por este dilema multicausal, que combina o deslocamento involuntário com alterações ambientais, como a seca (i.e. processos lentos de desertificação), ainda que outros fatores estejam incluídos, como sociais, econômicos e políticos, conforme defende Zetter (2008 e 2010).

Por conseguinte, a necessidade de reconhecimento jurídico pelos Estados e pela comunidade internacional é imprescindível não apenas para a proteção dos direitos humanos dos deslocados ambientais, que deve se coadunar com as obrigações internacionais dos Estados, mas também para a segurança humana e estatal, conforme afirmam Zetter *et al* (2008 e 2009, p. 141-4) e Fletcher *et al* (2009).

Em suma, se os Estados estiverem preocupados com suas próprias seguranças, e também com a segurança global, é hora de reconhecer juridicamente os deslocados forçados ambientais e adotar medidas para mitigar o impacto da degradação de terra, particularmente dos desastres não repentinos, como secas, nas populações locais e promover meios de adaptar suas vidas ao ambiente local, facilitando o retorno daqueles deslocados e promovendo condições de vida daqueles que não puderam migrar, em conformidade com suas obrigações de direitos humanos e humanitário nos níveis nacional e internacional.

Devido à ausência de normas vinculantes e instituições internacionais suficientes e efetivas para cobrar dos Estados o cumprimento de suas obrigações, assim como devido às relações assimétricas de poder entre, de um lado, os governos e os habitantes ricos e poderosos e, de outro lado, os deslocados forçados ambientais pobres, não educados e destituídos de poder, uma solução pode ser o uso de atores não estatais para persuadir os governos a reconhecer que seus interesses na área de segurança estão ligados às sérias consequências trazidas pelos deslocados ambientais, como forma de superar os desastres ambientais, como as secas, as violações aos direitos humanos e a omissão dos Estados e, portanto, eles podem cooperar para superar o dilema por meio da persuasão via cruzamento de assuntos.

De acordo com Betts (2009, p. 4), a persuasão via cruzamento de assuntos são “as condições sob as quais um ator A pode persuadir um ator B de que um assunto X e um assunto Y são interligados de forma a induzir um ator B a agir em uma área X devido aos seus interesses no assunto Y.” Com relação aos deslocados ambientais, a persuasão via cruzamento de assuntos pode ser explicada como as condições sob as quais atores não estatais (i.e. ONG, a Academia e Organizações Internacionais) podem persuadir os Estados de que os deslocados ambientais e o tema de segurança são interligados, de forma a induzir os Estados a agirem para superar as situações prolongadas dos deslocados ambientais, com base nos interesses estatais em segurança. Assim, para Betts, este tipo de persuasão é também um recurso de poder, pois Estados mais fracos podem usar da condicionalidade ou interligar assuntos para influenciar atores mais poderosos a cooperar com o fim de superar o dilema.

A implantação da persuasão via cruzamento de assuntos chama a atenção para o fato de que o mundo está cada vez mais complexo, particularmente com o fim da Guerra Fria. Desse modo, a proteção jurídica aos deslocados ambientais não pode mais ser vista isolada de outros campos políticos. Ao ligar o dilema dos deslocados forçados ambientais à questão de segurança, os Estados precisam adaptar normas, regras e instituições internacionais existentes às suas ordens jurídicas domésticas, mesmo na ausência de negociações formais em nível internacional, com o fim de implantar novas normas e políticas públicas necessárias para lidar com este dilema.

Estas alterações podem ser realizadas por meio do alargamento do regime (*regime stretching*), definido por Betts (2010, p. 2) como “o grau pelo qual o escopo de um regime em nível nacional ou local assume tarefas adicionais ou complementares não prescritas em nível global.” Isto significa que se as elites poderosas e os governos em nível local estiverem convencidos de que eles serão agraciados pela comunidade internacional por alargar o escopo das normas e das instituições atuais referentes aos deslocados internos, com o fim de proteger os deslocados ambientais, então o alargamento ocorrerá. Isto pode ocorrer, segundo Betts (2010, p. 5-6), ao haver (re) negociação de normas, adaptando-as à legislação local e nacional e implantando-as por meio de políticas públicas e práticas adequadas, de acordo com os interesses de cada governo. Para Zetter (2010, p. 14), “é mais prudente adaptar normas e instrumentos de proteção aos migrantes já existentes e moldá-los para incorporar os desafios baseados em direitos emergentes postos pela mudança climática.”

Vários problemas, como os deslocados ambientais do sertão brasileiro ou do chifre da África, permanecem invisíveis até atingir os últimos graus de degradação humana e ambiental. Por essa razão,

o alargamento de regimes pode incluir implantação de normas locais e adaptação de instituições. Isso significa que adaptação local pode ser obtida por meio da persuasão via cruzamento de assuntos, ao convencer os governos a interligar segurança e deslocados forçados ambientais; o que forneceria meios para a implantação de políticas públicas necessárias a mitigar a migração forçada como resultado de desastres ambientais, com o fim de promover adaptação, resiliência e sustentabilidade (Zetter *et al* 2008, p. 18-9). Ainda, a cooperação internacional é também necessária e deve ser buscada.

Conclusões

O caso dos deslocados forçados ambientais é original no sentido de que eles são deslocados internos forçados devido às condições ambientais associadas à falta de proteção dos direitos humanos, sendo normalmente apenas reconhecidos como migrantes econômicos voluntários. Por essa razão, eles deveriam ser juridicamente reconhecidos sob a proteção de um regime internacional, para se tornar visíveis à luz da comunidade internacional e receber proteção internacional. Outra razão é a ligação entre deslocamento e segurança. Contudo, infelizmente, membros de instituições internacionais e governos ainda não estão cientes da interrelação entre segurança estatal e deslocamento ambiental forçado, como há em diversas regiões do mundo, i.e. Bangladesh, Brasil, Gana, Quênia, Vietnam e Chifre da África.

A persuasão por meio de cruzamento de assuntos pode convencer os governos e as instituições internacionais a alargar o regime, isto é, adaptar normas e instituições internacionais já existentes para implantá-las em nível local, em conformidade com os instrumentos de direitos humanos.

A proteção jurídica aos deslocados ambientais será vantajosa não apenas para eles, mas também para os Estados e para a comunidade internacional, pois todos obterão vantagens do desenvolvimento alcançado por meio de políticas de mitigação adaptadas às necessidades, à cultura e à terra locais. Assim, aqueles que se deslocaram estarão aptos a retornar e os que estavam preparando-se para o deslocamento serão, juntos com os primeiros, agentes de mudança local, ao perseguirem melhores condições de vida em uma região sustentável.

Referências

- ACNUR. *Estatísticas*. Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em 09 de agosto de 2011.
- ACNUR. *Chifre da África*. Disponível em <<http://www.onu.org.br/chifredafrica/>>. Acesso em 16 de agosto de 2011.
- ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval M (1995) Palavras que Calcinam, Palavras que Dominam: a Invenção da Seca no Nordeste. *Revista Brasileira de História*, 15 (28), p. 111-20.
- BETTS, Alexander (2006) Conceptualising Interconnections in Global Governance: the case of refugee protection. Working Paper Series. *RSC Working Paper 38*. Oxford: RSC/QEH/IDC/University of Oxford.
- BETTS, Alexander (2005) International Cooperation Between North and South to Enhance Refugee Protection in Regions of Origins. Working Paper Series. *RSC Working Paper 25*. Oxford: RSC/QEH/IDC/University of Oxford.
- BULL, Heldey (2002) *A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem política mundial*. Coleção Clássicos IPRI. [Trad. Sérgio Bath]. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, EDUnB e IPRI.
- CASTLES, Stephen (2002) *Environmental change and forced migration: making sense of the debate*. UNHCR. Evaluation and Policy Analysis Unit. Geneva: UNHCR.
- COX, Robert (1996) *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOODWIN-GILL, Guy S (2011) *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement*. Inaugural Lecture. Bruxelles: Palais des Académies, 16 February.

- FLETCHER, Laurel *et al* (ed) (2009) *Protecting People and the Planet: a proposal to address the Human Rights impacts of climate change policy*. California: Centre for Law and Global Justice, International Human Rights Law Clinic & Miller Institute for Global Challenges and the Law.
- KRASNER, Stephen (1982) Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organisation* 36 (2): 185-205.
- HOMER-DIXON, Thomas (2003) Debating Violent Environments. *Violent Environments*. 9, p. 89-92.
- HOMER-DIXON, Thomas F (2000) Scarcity and Conflict. *Forum for Applied Research and Public Policy*. 15 (1) p. 28-36.
- MYERS, Norman (2005) *Environmental Refugees: an emergent security issue*. 13th Fórum Econômico. Praga, 23-7 Maio.
- RENAUD, Fabrice *et al* (2007) *Control, adapt or flee : how to face environmental migration?*. Bonn: UNU and Institute for Environment and Human Security.
- SCHWARTZ, Michelle Leighton (1993). International Legal Protection for Victims of Environmental Abuse. *Yale Journal of International Law*. 18, pp. 355-87.
- VILLA, Marco Antônio (2000) *Vida e Morte no Sertão: história das secas no Nordeste nos Séculos XIX e XX*. São Paulo: Ática.
- WALLERSTEIN, Imanuel (1984) *Tipologia das Crises no Sistema Mundial*. Essex: Universidade das Nações Unidas, mimeo.
- WALLERSTEIN, Imanuel (2002) *Após o Liberalismo – Em Busca da Reconstrução do Mundo*. Petrópolis: Vozes.
- ZETTER, Roger, MORRIS, Tim e BOANO, Camillo (2008) Environmentally Displaced People: Understanding the Linkages between Environmental change, livelihoods and forced migration. *Forced Migration Policy Briefing 1*. Oxford: RSC/ODID/University of Oxford.
- ZETTER, Roger (2009) The role of legal and normative frameworks for the protection of environmentally displaced people. In: LACZKO, Frank and AGHAZARM, Christine (2009). *Migration, environment and climate change: assessing the evidence*. IOM, UNU and Institute for Environment and Human Security, Geneva.
- ZETTER, Roger (2010) *Protecting environmentally displaced people: developing the capacity of legal and normative frameworks*. Oxford: RSC/ University of Oxford. Disponível em <<http://www.rsc.ox.ac.uk/pdfs/Zetter-%20EnvDispRep%2015022011.pdf>>. Acesso em 26 de Junho de 2012.

Resumo

Um regime internacional protege o alvo do referido regime e, em se tratando de meio ambiente, a ausência de um regime definido deixa os deslocados ambientais desprotegidos juridicamente. Este artigo visa dar visibilidade a estes migrantes forçados e propor medidas para proteger seus direitos humanos via cooperação entre atores.

Abstract

An international regime protects its target and, regarding environmental issues, the absence of a defined regime leaves environmentally displaced persons legally unprotected. This article seeks to give visibility to these forced migrants and to propose measures to protect their human rights through cooperation among actors.

Palavras chave: Deslocados Ambientais; Proteção Jurídica; Regime

Key words: Environmentally Displaced Persons; Legal Protection; Regime

Recebido em 27/07/2012

Aprovado em 20/08/2012

O Focem e as assimetrias da integração – Um estudo do regionalismo no Cone Sul (2003-2011)

The Focem and the issue of asymmetries in integration – a study of regionalism in the Southern Cone (2003-2011)

Guilherme Ferreira Sorgine*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 133, set.-out. 2012 [p. 10 a 18]

Não obstante a miríade de semelhanças fartamente exploradas na literatura (Lessa, 2003; Ventura, 2003), o processo de integração do Cone Sul tem, em consequência de seus condicionantes sistêmicos e subsistêmicos e das diferentes capacidades financeiras dos países-membros, características que o diferenciam do análogo processo europeu. A título analítico, poder-se-ia, sem pretensões exaustivas, delinear três campos nos quais tal diferença faz-se determinante:

- 1) Geopolítica – Ao tempo em que o processo de integração europeu é impulsionado como parte do projeto de reconstrução do bloco capitalista em um contexto de disputa bipolar no pós Segunda Guerra, com fartura de investimentos americanos em um contexto de era de ouro do capitalismo liberal (Hobsbawm, 1995), o processo sul-americano tem gênese em um cenário de hegemonização do modelo liberal norte-americano (o chamado “momento unipolar”) consubstanciada na Iniciativa para as Américas e na proposta de uma Área de Livre Comércio para o continente (Alca).
- 2) Econômica – Enquanto o processo de integração europeu ocorreu em período cujo crescimento econômico nos países-parte do processo integrador ultrapassou o crescimento de qualquer período anterior ou posterior¹, o processo sul-americano tem início em um contexto de crise do nacional desenvolvimentismo das principais economias locais, ao qual se segue uma década de taxas de crescimento entre médias e baixas, além de profundamente desiguais².
- 3) Institucional – se, por um lado, a integração política europeia evolui a partir do transbordamento de uma base institucional econômica robusta (Comunidade Econômica do Carvão e do Aço – CECA; OCEE), envolvendo desde o seu início um número razoável de países, o processo sul-americano se dá essencialmente como parte da aproximação bilateral entre Brasil e Argentina. A formação do Mercosul se dá, portanto, com a adesão tardia dos outros dois membros, os quais, por consequência, tem pouca influência sobre o desenho institucional do bloco.

* Pós-graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ e mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – PPGRI/UERJ (gsorgine@gmail.com).

1 <<http://www.dge.ubi.pt/investigat/TDiscussao/2001/TD052001.pdf>>.

2 <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/24531/LCBRSR159MercosulEntaoeagoraRBCM.pdf>>.

Alguns fatos podem ser inferidos desses três condicionantes. Aceita-se, desde a gênese, o Mercosul como uma integração entre desiguais, sendo a forma escolhida para lidar com tal problema uma forma não institucional; em lugar de se promover a convergência estrutural das economias-parte, tal qual feito no caso europeu, opta-se por um relaxamento das regras da integração de modo a acomodar as necessidades dos membros mais fracos. Tem-se, portanto, a própria antítese do institucionalismo, tal como demonstrado pela manutenção prolongada de listas nacionais de exceção à Tarifa Externa Comum, a qual descaracteriza, na prática, o bloco como uma União Aduaneira de fato; e a própria permissão tácita para a dupla cobrança da referida TEC.

A manutenção de assimetrias políticas e econômicas (Mello, Oliveira e Gonçalves, 2010) e a baixa densidade normativa adquirem, portanto, caráter estruturante na primeira década do Mercosul, permitindo ampla margem de ação aos países líderes ao mesmo tempo em que garantia às economias menores acesso aos grandes mercados do subcontinente. Não obstante a previsão jurídica de uma ação concertada para a integração de políticas macroeconômicas e setoriais entre as partes (art.1 do Tratado de Assunção), pode-se dizer que, em sua primeira fase, o bloco teve como principal conquista o aumento dos fluxos comerciais regionais, inserindo-se, portanto, nos marcos do regionalismo aberto. Nesse sentido, pode-se comparar, na prática, o funcionamento do Mercosul à proliferação na América Latina de acordos de livre comércio nos anos 1990 orientados pela necessidade de responder competitivamente ao movimento “globalizante”, intenção corporificada na forma de “regionalismo aberto”. Tal movimento atrelava-se, assim, ao modelo de desenvolvimento aceito por esses países no Consenso de Washington, reforçando o papel central do mercado – mais livre e desregulado – na economia, em detrimento do papel estruturante do Estado (Veiga e Ríos, 2007).

Segundo a Cepal, trata-se de

un modelo estilizado para caracterizar la tendencia presente en América Latina, al final de la Ronda Uruguay, en la que se conjugaban los acuerdos subregionales de liberalización con la apertura unilateral y el avance hacia la integración hemisférica. El regionalismo abierto se definiría así como la interdependencia entre acuerdos de carácter preferencial y la integración “de hecho”, determinada por las señales de mercado, como resultado de una apertura no discriminatoria. En general, se trata de un proceso de integración regional llevado a cabo en un ambiente de liberalización y desreglamentación que, por lo tanto, es compatible y complementario con la liberalización multilateral (CEPAL, 1994, p. 3).

Crise e retomada do regionalismo na América do Sul: a emergência do Regionalismo pós-liberal

Com efeito, a crise observada no final dos anos 1990 e a retomada do processo integrador em novas bases a partir de 2003 (Mello, Oliveira e Gonçalves, 2010) condicionam não somente uma nova ação por parte dos governos locais, mas um esforço analítico no sentido de repensar os rumos do processo integrador sul-americano. Nesse sentido, o novo regionalismo que tem lugar na América a partir de fins dos anos 1990, referido, no presente trabalho, à luz de Veiga e Rios (2007) como “Regionalismo Pós-Liberal”, diferencia-se de seu modelo antecessor em dois aspectos fundamentais:

- 1º Agenda temática que vai além da agenda comercial da década de 90, com a priorização de temas de integração física, produtiva e social, e o tratamento de questões relacionadas aos impactos distributivos da integração.
- 2º Valorização dos espaços nacionais e do componente político da integração, em flagrante oposição ao discurso transnacional e liberalizante dos anos 90.

Assim, na primeira década dos anos 2000, diversos desses aspectos são verificados, por exemplo, na América do Sul, na Comunidade Andina, mas sobretudo, no Mercosul, com efeitos sobre o comércio e o investimento intraregionais.

Com efeito, as políticas de abertura dos anos 90 não sofreram uma reversão completa, embora algumas inflexões na direção de políticas mais protecionistas sejam perceptíveis em alguns países, tal qual observado nos movimentos de nacionalização dos hidrocarbonetos em Bolívia e Equador.

No plano sistêmico, a inflexão no processo de expansão da agenda liberal torna-se patente com o entrave da Rodada Doha da OMC; o fracasso das negociações da ALCA; e o ressurgimento do nacionalismo econômico na União Européia.

Na América do Sul, passa a prevalecer uma atitude mais cautelosa em relação à liberalização unilateral e, em vários países da região, há resistências a aprofundar a liberalização preferencial, inclusive dentro da própria região. Além disso, os regimes de investimento externo herdados das décadas anteriores, em geral bastante liberais, sofrem revisões que tendem a ser, em alguns casos, mais drásticas do que as que se observam no plano das políticas comerciais.

O nacionalismo econômico retoma força nos países do continente, onde renasceu a preocupação com a criação de capacidade endógena de crescimento. Neste cenário, retoma-se a ênfase em uma “agenda de desenvolvimento”, e cresce significativamente a tolerância em relação à diversidade política e institucional: assim, propostas políticas “heterodoxas” que, no Sul, buscam sua *rationale* na redução da pobreza e da desigualdade e em argumentos de desenvolvimento têm grande receptividade doméstica, com forte apoio de segmentos da opinião pública (Cervo, 2010) e de formadores de opinião.

Por sua maior complexidade temática, o regionalismo pós-liberal constitui modalidade de integração que exige especial capacidade de coordenação dos Estados, tanto no âmbito político, com a proliferação de cúpulas e institutos regionais de concertação entre os Estados (Unasul, Calc, Celac); quanto no âmbito financeiro, com a necessidade de mecanismos de fomento e financiamento mais complexos do que os existentes até então. Nesse sentido, vemos surgir mecanismos interestatais de fomento regional e fundos de convergência estrutural, tais quais o Focem e o Banco do Sul. Da mesma forma, instituições locais já existentes passam a atuar com maior força no âmbito da integração regional, como é o caso do BNDES, que passa a figurar como um dos principais incentivadores da integração estrutural sul-americana, financiando a ação regional de empresas de infra-estrutura brasileiras.

Assimetrias e entraves à integração: a criação do Focem

Em um contexto de renovado impulso integrador, a questão das assimetrias (entendidas como diferenças estruturais e políticas entre países originadas de dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento) subsiste como desafio fundamental a ser enfrentado pelos novos mecanismos regionais em um ambiente de regionalismo pós-liberal. Nesse sentido, pode-se delinear dois tipos de assimetrias (Mello, Oliveira e Gonçalves, 2010):

- assimetrias estruturais, que se originam de discrepâncias quanto à dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento dos Estados-membros.
- assimetrias de políticas, que resultam da falta de convergência e coordenação entre as políticas e as instituições por eles adotadas.

As assimetrias são tidas como um dos principais desafios ao processo de integração regional promovido no continente, constituindo não somente as resultantes das disparidades de tamanho e riqueza existentes entre os países da região, mas funcionando como condicionante negativo do processo de integração proposto, uma vez que

“as assimetrias estruturais determinam em parte a capacidade de os Estados membros (...) se beneficiarem da maior integração econômica” (Mello, Oliveira, Gonçalves, 2010).

Essas dificuldades resultam de uma combinação de fatores econômicos e político-institucionais, relacionados tanto às diferenças marcantes que existem entre as estruturas produtivas e o padrão de inserção internacional das economias da região, quanto a divergências nas preferências de política entre os países. As diferenças estruturais entre países geram incentivos muito assimétricos para avançar na integração regional, sobretudo nos casos em que o projeto de integração requer o abandono, pelas autoridades nacionais, de margens de liberdade para fazer políticas.

Em um contexto de regionalismo pós-liberal, nota-se, a partir de 2003, movimento direcionado à tentativa de correção das assimetrias regionais (Mello, Oliveira, Gonçalves, 2010), notadamente no âmbito do Mercosul, mas também em outros exercícios de integração, como a Unasul. Principal medida tomada até o momento para a correção das assimetrias, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM – foi instituído em 2004, com o objetivo de financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas.

De acordo com Motta Veiga e Ríos (2007) iniciativas como a do Focem se inscrevem na esteira de um diagnóstico heterodoxo (pós-liberal) acerca dos impasses das experiências de regionalização praticadas na América Latina nos anos 1990, e do Mercosul em particular:

“Esse diagnóstico é influenciado por uma visão crítica das reformas liberais e das experiências de integração dos 90 – baseadas no regionalismo aberto – que aponta para o excesso de ênfase conferido por esses esquemas bilaterais e sub-regionais às questões comerciais, o que os teria levado a ignorar temas relacionados às assimetrias estruturais entre os países-membros e, de forma mais geral, a deixar de lado preocupações com as dimensões produtivas e de ‘desenvolvimento’ dos processos de integração” (Motta Veiga e Rios, 2007, p.19)

Nesse sentido, Cervo (2010) enfatiza o impacto sobre a opinião pública do fracasso das políticas neoliberais dos anos 1990, assim como da dificuldade em reverter em benefício dos povos os dividendos da integração, essencialmente concentrados em determinadas regiões do continente. Nesse sentido, os percalços econômicos do final dos anos 1990 (os quais o modelo integrador baseado no regionalismo aberto, se não foi causa, também não teve força para reverter) teriam reflexos nas eleições continentais no início do século XXI, determinando mudanças partidárias nos governos e uma certa “guinada à esquerda” que favoreceu um discurso mais ativo e social para a integração.

Focem

Principal medida tomada até o momento para a correção das assimetrias no Mercosul, o Fundo de Convergência Estrutural – Focem – foi instituído em 2004, sob a premissa de que a solidariedade internacional favorece a integração regional, uma vez que a existência de disparidades resulta em uma distribuição desproporcional dos custos e benefícios resultantes desse processo. Uma vez que o Mercosul pretende constituir uma via de desenvolvimento econômico e social sustentável, fez-se assim imprescindível o estabelecimento de um fundo que promovesse a coesão estrutural entre os diferentes Estados Partes.

Na prática, tal atitude corresponde a um *mea culpa* por parte dos países maiores no sentido de concordar com a tomada de medidas de tratamento especial e diferenciado para os países e regiões menos desenvolvidas do bloco, assumindo em parte a responsabilidade de contribuir com o crescimento dessas regiões. Nesse sentido, a distribuição dos recursos foi planejada de forma a promover a redistribuição de riquezas no interior do bloco. Para tanto, o Brasil e a Argentina participam com aportes maiores ao financiamento do fundo (27 e 70% de seu valor total,

respectivamente), enquanto seus projetos recebem parcelas significativamente reduzidas desse último. O Paraguai, ao contrário, é o maior beneficiário do Focem, pelo fato de ser o país menos desenvolvido e competitivo da região.

Tal qual previsto no Regulamento do Fundo, aprovado em 2010 (CMC/DEC 01/10), o Focem possui quatro objetivos principais, quais sejam (art.1):

- 1º Financiar programas para promover a convergência estrutural dos países-parte: Os projetos apresentados no âmbito desse programa deverão contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhoria dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral. O programa compreende pontos como a construção e recuperação viária; a otimização de sistemas logísticos e de controle fronteiriço que otimizem o escoamento da produção e promovam a integração física entre os Estados Partes; a exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis; e a Geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Tais foram os destinos de 36% dos fundos do Focem (dados de 2008³), podendo ser considerado, portanto, a principal área de aplicação de recursos do fundo.
- 2º Programa de Desenvolvimento da Competitividade: os projetos apresentados no âmbito deste programa deverão contribuir para a competitividade das atividades produtivas do Mercosul, incluindo a) processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra-Mercosul; b) projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento institucional público e privado nos aspectos vinculados à qualidade da produção (padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal, etc.); c) pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos. O programa compreenderá a geração e difusão de conhecimentos tecnológicos voltados para setores produtivos dinâmicos; Metrologia e certificação da qualidade de produtos e processos; rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais; e garantia da segurança e da qualidade de seus produtos e subprodutos de valor econômico. Esse setor recebeu 28% dos recursos do Focem em 2008.
- 3º Promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas. Os projetos apresentados no âmbito desse programa deverão contribuir para o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderão incluir projetos de interesse comunitário em áreas de saúde humana, educação, redução da pobreza e do desemprego. Essa área recebeu 20% dos recursos (2008).
- 4º Apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco. Os projetos apresentados no âmbito deste programa deverão atender ao aprimoramento da estrutura institucional do Mercosul e a seu eventual desenvolvimento, bem como ao aprofundamento do processo de integração. Essa área recebeu 16% dos recursos do Focem (2008).

Funcionamento do Focem

Para o funcionamento do Focem, foi criada, na Secretaria Administrativa do Mercosul (SM), uma Unidade Técnica Focem (UTF/SM), órgão técnico de avaliação e acompanhamento da execução dos projetos financiados pelo fundo. A UTF/SM tem ainda o suporte de um Grupo Ad Hoc de Especialistas (Gahe-Focem), formado por especialistas disponibilizados pelos Estados-membros. Além disso, cada Estado Parte criou uma Unidade Técnica Nacional Focem (UTNF), que formula, avalia e executa nacionalmente os projetos agraciados com recursos do Focem.

Os projetos pleiteantes de recursos dos programas do Focem são submetidos à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) pelos Estados Partes interessados, por meio de suas UTNFs. Após verificar o

3 <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_internacional/100208_boletim_internacional01_apresentacao02.pdf>.

cumprimento das condições de exigibilidade, a CRPM repassa os projetos à UTF/SM, que os avalia em conjunto com o Gahe-Focem. Após esta análise, um parecer técnico da UTF/SM e do Gahe-Focem a respeito dos projetos é encaminhado como resposta para a CRPM. A Comissão avalia os projetos e os encaminha ao Grupo Mercado Comum (GMC). O GMC faz também seu relatório e o leva ao CMC. Por fim, o CMC aprova os projetos a serem financiados e aloca os recursos correspondentes a cada um deles.

No que tange à estrutura institucional do Focem, o órgão conta ainda com um Conselho de Administração, criado pela Decisão CMC 01/10 e integrado pelos Coordenadores Nacionais do GMC, o qual reuniu-se pela primeira vez em Foz do Iguaçu para avaliar o funcionamento do Fundo neste semestre, com base em relatório apresentado pela CRPM.

Orçamento e Alocação de Recursos

A análise comparativa entre os orçamentos do Fundo em 2006 (ano de sua implementação efetiva) e 2011 permite jogar luz sobre as prioridades do Focem, assim como sobre a importância adquirida por ele.

Em primeiro lugar, nota-se um vertiginoso aumento de 144% nos recursos anuais destinados ao Focem, os quais passam de 125 milhões (2006) para 305 milhões (2011). Com efeito, tal mudança não resulta de alterações nas contribuições ordinárias das partes, mas responde em sua totalidade ao aumento das contribuições voluntárias brasileiras, que atingem 205 milhões em 2011.

Em termos alocativos, nota-se uma desproporção na destinação de recursos em direção às economias menos desenvolvidas da região. Nesse sentido, o volume de recursos destinados ao Paraguai cresce 560% (57 milhões em 2006 para 377 milhões em 2011), podendo a maior parte dos novos gastos ser alocados na rubrica de Promoção de Convergência Estrutural, com cerca de 60 milhões investidos na construção e recuperação de estradas; e 272 milhões na construção da linha de transmissão elétrica Itaipu-Villa Hayes, obra de maior monta já realizada no âmbito do Focem, e custeada quase integralmente com contribuições voluntárias brasileiras.

O Brasil é o segundo país com maior aumento relativo na destinação de investimentos do Focem entre 2006 e 2011, passando de cerca de 10 milhões para 30 milhões (alta de 200%). Dado algo curioso, mas que se explica por corresponder prioritariamente à implantação da Biblioteca da Unila e do Instituto do Mercosul de Estudos Avançados. Ao contrário do observado no caso paraguaio, portanto, os investimentos do Focem no Brasil não se destinam ao fortalecimento da infra-estrutura interna do país, mas a promover a coesão social do bloco e a convergência cultural, não sendo ocasional sua localização na região da tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina.

O Uruguai, por sua vez, é o segundo país com maior alocação de recursos do Fundo, com alta de pouco mais de 100% entre 2006 (37 milhões) e 2011 (80 milhões), a qual se explica, em grande medida, pela implementação do programa de interconexão elétrica Brasil-Uruguai.

Por fim, a Argentina praticamente mantém inalterada sua parcela de participação nos recursos do Focem, passando de 10 milhões (2006) para 12 milhões (2011), um aumento de não mais de 20%. O país tem apenas quatro projetos aprovados no orçamento do bloco, sendo o principal dele relacionado a investimentos educacionais na província de Santa Fé.

Recursos do Focem alocados* em cada país-membro (em milhões de dólares)

	Brasil	Argentina	Uruguai	Paraguai
2006	10	10	37	57
2011	30	12	80	305

*Recursos relativos a projetos em execução ou já aprovados para execução

Recursos destinados ao Focem cada por país-membro (em milhões de dólares)

	Brasil	Argentina	Uruguai	Paraguai
2006	87,5	33	2,5	1,2
2011	275	27	2	1

Constata-se, desta forma, o Focem como verificação efetiva (ainda que em volume inferior às necessidades observadas) de um novo paradigma de integração capitaneado política e financeiramente pela parte brasileira. Pela primeira vez na história do Mercosul, há um órgão destinado à redistribuição regional de recursos, fato este indicativo também de um maior compromisso dos grandes países da região com uma ação concertada de longo prazo, objetivando não somente ganhos imediatos, mas “reciprocidades difusas” (Keohane, 1986); isto é, investe-se na esperança de que os benefícios a serem usufruídos pelos atores da integração se tornarão equivalentes no longo prazo.

Não obstante o ineditismo e a importância do papel exercido, contudo, o Focem padece de alguns defeitos os quais fazem prever problemas para sua efetivação futura, quais sejam:

- 1) Assimetrias intra-nacionais: O Focem baseia-se na transferência de recursos entre as nações, sem atentar que algumas das maiores assimetrias verificadas no Cone Sul se dão no interior dos próprios Estados. Nesse sentido, apesar de o Brasil representar cerca de 75% do PIB do Mercosul, o Nordeste brasileiro tem indicadores sociais que constam entre os piores do bloco. Sendo assim, a transferência de recursos sem atentar para as diferenças observadas no interior de cada país poderia mesmo resultar no aumento das assimetrias observadas na região. Como exemplo desse potencial problema, pode-se citar os investimentos nas regiões de fronteira de Brasil e Argentina (caso da Unila), regiões já relativamente prósperas. A análise dada puramente em âmbito macronacional é por demais genérica para dar conta das necessidades dos povos da região; dever-se-iam planejar os investimentos segundo os indicadores econômicos e sociais específicos de cada uma das regiões receptoras. Até o momento, contudo, não há iniciativas nesse sentido no âmbito do Focem.
- 2) Insuficiência de recursos: mesmo que seu volume seja crescente, os fundos ainda são excessivamente limitados para terem impacto significativo sobre a região. Nesse sentido, os programas nacionais dispõem de meios muito mais elevados. Desta forma, tendo em vista as diferentes capacidades financeiras dos países-membros, faz-se provável que as divergências estruturais permaneçam crescendo ao longo dos anos vindouros.

Conclusão

Dentro do atual cenário da integração sul-americana (enfocada, no presente trabalho, em recorte referente ao Cone Sul), a persistência de grandes assimetrias entre os países da região enseja uma ação concertada no sentido de articular políticas que levem em conta este aspecto para promover o fortalecimento político e econômico da região.

Mecanismo de maior relevância criado nesse âmbito até o momento no Mercosul, o Focem representa um mecanismo de redução destas assimetrias que, idealmente, se afigura capaz de ao menos mitigar o abismo estrutural existente entre os países-parte da integração, mas que na prática ainda apresenta problemas e entraves que tornam improvável uma ação imediata de grande efeito.

O modelo de fundos estruturais, semelhante ao adotado por ocasião da integração europeia, já se provou um instrumento interessante no combate às assimetrias estruturais; nesse sentido, a mera criação de um Focem já constitui um grande avanço no fortalecimento institucional do Mercosul e em seu avanço rumo à correção dos problemas de fundo que obstam a coesão política e econômica da região.

Mello, Oliveira e Gonçalves (2010) adicionam, como ponto positivo adicional, a possibilidade de que tal iniciativa (cujo objetivo primário é corrigir as assimetrias do ponto de vista estrutural) possa se desdobrar em mecanismo para a promoção de uma futura convergência macroeconômica, por meio do estabelecimento de metas de política macroeconômica a serem cumpridas pelos países que obtivessem recursos dos fundos regionais do Mercosul, seguindo o exemplo da UE, que condicionou o recebimento de recursos de seus fundos estruturais ao cumprimento de tais metas – Pacto de Crescimento e Estabilidade, firmado em Maastricht em 1992. Dessa forma, criar-se-ia uma vinculação entre o combate às assimetrias estruturais no fundo e a preparação do espaço para o tratamento das assimetrias de políticas, usando desse expediente para promover uma convergência macroeconômica maior das economias dos membros do Mercosul.

Para que o Focem seja capaz de realizar todo o seu potencial, no entanto, é necessário aumentar seu volume de recursos, por meio do aumento de contribuições nacionais. Esse é um processo cujo desdobramento está associado à internalização, pelo países-membros da integração, de um novo paradigma de regionalismo pós-liberal, o qual valorize temas de integração física, produtiva e social.

Em outras palavras, faz-se necessário, aos povos do Cone Sul, formular um projeto político e econômico comum que seja coerente socialmente para dar legitimidade à integração regional, processo o qual poderia desatar um círculo virtuoso que resultaria no aumento dos fundos do Focem e em maiores incentivos para o aprofundamento da integração.

Referências Bibliográficas:

- AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. (2004). Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 34, n. 1, pp. 129-156.
- CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.
- _____. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P)*. Santiago de Chile, mar., 1990.
- CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *RBPI*. 2010, v. 53.
- FERREIRA, Paulo Roberto. *Avanços e Desafios da Integração Regional no Cone Sul: os Processos de Integração Social no MERCOSUL*.
- HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Cia das letras, 1995.
- LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: Funag/Ibri, 2003.
- SOUZA, André de Mello e; MACHADO, Ivan Tiago; GONÇALVES, Samo. *Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no Mercosul*.
- MOTTA VEIGA, P. ; RÍOS, S. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. CEPAL (*Serie Comercio Internacional* 82). Santiago. Julho.
- KEOHANE, R. Reciprocity in international relations. *International Organisation*, v. 40, n. 1, p. 1-27, 1986.

Documentos Oficiais:

- Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção).
- Decreto 7.362/2010: Promulga a Decisão CMC/DEC 01/10, que aprova o Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM).

Decisão CMC/DEC 28/06: Orçamento de 2006 do Focem.

Decisão CMC/DEC 50/10: Orçamento de 2011 do Focem.

Resumo

As assimetrias na integração sul-americana ensejam uma ação concertada para articular políticas que promovam o fortalecimento político e econômico da região. O Focem representa um mecanismo aparentemente capaz de mitigar o abismo estrutural entre os países-parte da integração, mas que na prática ainda apresenta problemas que tornam improváveis efeitos imediatos.

Abstract

Asymmetries in the South American integration lead to a concerted effort to articulate policies that promote political and economic strengthening. The FOCEM represents a mechanism that seems able to mitigate the structural gap between the members of the MERCOSUR, but it shows problems that make it difficult for it to produce immediate benefits.

Palavras-chave: Integração Sul-Americana; Economia Política Internacional; Focem

Keywords: South-American Integration; International Political Economy; Focem

Recebido em 19/07/2012

Aprovado em 09 /08/2012

A guerra como instrumento (mecanismo) do poder presidencial nos EUA: o caso da intervenção na Líbia

War as an instrument (mechanism) of presidential power in the United States: the case of the intervention in Libya

Cláudio Júnior Damin*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 133, set.-out. 2012 [p. 19 a 25]

No final de 2007 o repórter Charlie Savage, do *Boston Globe*, entrevistou o senador Barack Obama, então pré-candidato à presidência dos Estados Unidos. Em uma de suas perguntas o jornalista questionou o democrata sobre um possível bombardeio ao Irã, e em que circunstâncias, e se é que elas fossem possíveis, o presidente poderia atacar aquele país sem buscar uma autorização do Congresso. Obama declarou que:

O presidente não possui o poder constitucional de autorizar unilateralmente um ataque militar em uma situação que não envolva interromper uma ameaça real ou iminente à nação. (OBAMA *apud* SAVAGE, 2007, tradução nossa)

Dentro do contexto da época, a resposta de Obama demarcava claramente uma diferença de posicionamento com a administração do então presidente George W. Bush. O republicano, influenciado por “falcões” e intelectuais neoconservadores, acreditava que, enquanto comandante-em-chefe da nação, poderia, caso fosse necessário, intervir militarmente no Irã, sendo desnecessário, nesse esforço, qualquer tipo de permissão por parte do Congresso. As palavras do então senador por Illinois vinham em sentido contrário, reafirmando a necessidade de, antes de atacar, possuir uma autorização legislativa para tal.

A chegada de Obama e de seus assessores democratas à Casa Branca, para alguns analistas, representaria uma inflexão no processo de expansão dos poderes de guerra do presidente, notadamente da invocação da figura do comandante-em-chefe como não subordinado à cláusula constitucional que destina ao Congresso o poder de declarar guerra e autorizar o uso da força militar. Isso significaria, de algum modo, uma possível mudança de postura do Executivo, que passaria a ter um ímpeto bélico mais restrito em função da nova administração que assumia o poder.

A crise institucional na Líbia iniciada em fevereiro de 2011, resultando em uma rebelião interna contra o ditador Muamar Kadaffi, serviu para testar qual efetivamente a teoria a qual estava filiado Barack Obama no que se relaciona ao poder de guerra.

A decisão de Obama

O primeiro ponto a ser mencionado é que a intervenção não contou com qualquer deliberação prévia do Congresso. Isso significa que os parlamentares não votaram, a pedido do presidente, uma declaração de guerra contra

* Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ (<superdamin@terra.com.br>).

a Líbia, sequer emitiram uma lei autorizando o uso das forças militares norte-americanas por parte do presidente. É inexistente, portanto, qualquer mandato legislativo para que Barack Obama pudesse ter enviado tropas para o país em colapso institucional. Dito de outra forma, a *decisão* não foi do Congresso, o soberano original do poder de guerra da nação.

Em visita ao Brasil em 19 de março de 2011, de Brasília o presidente norte-americano informava a seus cidadãos, e ao mundo, o início da participação dos Estados Unidos no conflito líbio.

Hoje eu autorizei as forças armadas dos Estados Unidos a começar uma ação militar limitada na Líbia em apoio a um esforço internacional para proteger os civis líbios. Essa ação já começou. (OBAMA, 2011a, p. 1, tradução nossa)

Formalmente o Congresso norte-americano foi informado da decisão do presidente dois dias depois, em 21 de março, a partir de uma carta enviada pela Casa Branca aos líderes partidários. Assim como sua comunicação pública em Brasília, o presidente Obama destaca, na correspondência ao Congresso, o fato de que “os Estados Unidos não inseriram forças terrestres na Líbia”, e, uma vez mais, que as tropas norte-americanas “estão conduzindo uma missão limitada e bem definida de apoio aos esforços internacionais para proteger os civis e evitar uma catástrofe humanitária” (OBAMA, 2011b, p. 2, tradução nossa)

As ações a serem feitas, destaca Obama, “são do interesse da segurança nacional e da política externa dos Estados Unidos” e estão “de acordo com a minha autoridade constitucional de conduzir as relações externas dos EUA e como comandante-em-chefe e chefe do Executivo”. E, por fim, o presidente encerra seu relatório afirmando que o estava disponibilizando “como parte de meus esforços para manter o Congresso totalmente informado, de acordo com a *War Powers Resolution*” (OBAMA, 2011b, p. 2, tradução nossa)

Estrito senso, do ponto de vista do intento original dos *Framers*, a ação na Líbia é qualificada como totalmente inconstitucional já que o Congresso não aprovou o uso da força militar por parte do comandante-em-chefe conforme prevê a Constituição do país.

Um dos argumentos mais contestáveis de Obama é a alegação de que uma resolução adotada pelo Conselho de Segurança da ONU pode substituir, para o uso da força militar nacional, uma decisão do Congresso. Significa dizer, em outras palavras, que uma organização alienígena ao país possa se sobrepor ao Poder Legislativo nacional. É, desse modo, a ONU e seu membros que acabam autorizando – ou não – o uso da força militar dos Estados Unidos. A participação do país na ONU, ou em outras organizações militares multilaterais, não retira do Congresso seu poder soberano de guerra. Isso restou claro quando da discussão e aprovação do *U.N. Participation Act* de 1945 que regulamentava a participação norte-americana nas operações de manutenção das forças de paz da ONU (EAGLETON, 1974).

Muito embora evocar uma decisão da ONU, ou de outras organizações como a OTAN, não confira qualquer legitimidade doméstica para que um presidente norte-americano utilize as forças armadas¹, muitos presidentes assim afiançaram diversas intervenções internacionais. O pioneiro foi Harry Truman, em 1950, ao mobilizar o país para a Guerra da Coreia sem qualquer autorização do Congresso, embasando sua decisão de utilizar a força militar na Ásia a partir de um mandato do Conselho de Segurança da ONU (FISCHER, 1995). Não há, portanto, ineditismo no argumento de Obama, mas sim reprodução de precedente ilegal de outra década.

Também em relação à legitimidade, conforme manifestou Obama, seu poder de comandante-em-chefe, responsável pelas relações exteriores e chefe do Executivo o permitiriam intervir militarmente na Líbia. Foi também o que declarou Truman em janeiro de 1951, quando reafirmou sua interpretação de que “sob os poderes constitucionais

1 Há, contudo, quem argumente, como o faz Kahn (2000), que o Conselho de Segurança é mais efetivo no controle do abuso do uso da força do que o Congresso norte-americano, conferindo-lhe um poder de decisão ao nível internacional acoplado ao nível doméstico.

do presidente como comandante-em-chefe das forças armadas ele tem a autoridade para enviar tropas para qualquer lugar do mundo” (*apud* FISCHER, 2004, p. 111, tradução nossa).

Pusey (1969, p. 6, tradução nossa), escrevendo às portas da década de 1970, supunha que “o principal expoente da nova doutrina é o Departamento de Estado”. Sua suposição mostrou-se real, já que desde a Guerra da Coreia o Departamento de Estado, e o de Justiça através de seu Escritório de Assessoria Jurídica (*Office of Legal Counsel*) emitiram pareceres sustentando um poder de guerra inerente ao presidente enquanto comandante-em-chefe. No caso da Líbia, como em outras intervenções, o Escritório apressou-se em enviar um memorando, em 1º de abril de 2011, ao Advogado Geral da União, expondo seu entendimento legal sobre a autoridade do presidente para usar a força militar na Líbia. Em quatorze páginas o documento reproduz e cita fartamente argumentos de memorandos de anos e administrações pretéritas como precedentes válidos para a decisão do presidente Obama de intervir na crise líbia. O prólogo do texto acentua, desde logo, que:

O presidente tinha a autoridade constitucional para direcionar o uso da força militar na Líbia, porque ele poderia razoavelmente determinar que tal uso da força era do interesse nacional. Uma autorização congressual prévia não é constitucionalmente necessária para usar a força militar em operações limitadas como as aqui consideradas. (OLC, 2011, p. 1, tradução nossa)

A apresentação de tais conclusões indica um juízo de que o presidente é o soberano do interesse nacional e que, portanto, também aquele que decide ou não sobre o uso da força militar sob seu comando. De outra parte, é muito clara ao longo do memorando a estratégia dos assessores jurídicos de Obama de afastar qualquer caracterização da participação norte-americana na Líbia como sendo uma atuação em uma guerra.

Assim como a administração de Truman alegava que o conflito na Coreia não se tratava de uma guerra, mas sim de uma “ação policial” da ONU, Obama constrói um modelo explicativo que posiciona a participação dos Estados Unidos não em uma guerra, mas sim em uma ação militar limitada. E que, por ser limitada, e sem homens combatendo pela via terrestre, o presidente não possui peias para decidir sobre o uso dos contingentes a seu comando.

Cabe lembrar aqui que os Elaboradores da Constituição destinaram poderes ao Congresso não tão somente para declarar e iniciar uma guerra mais intensa com Estados, em que a tranquilidade pública doméstica é completamente abalada, mas também para que os legisladores, enquanto soberanos, também decidissem sobre ações militares limitadas, conferindo-lhes uma necessária autorização antes de serem levadas a cabo pelo presidente (FISCHER, 2004). Quando analisamos a totalidade da história dos Estados Unidos independente, observa-se que ocorreram apenas 11 declarações de guerra, mas por dezenas de vezes o Congresso deliberou autorizações para o uso da força militar empoderando o presidente a mobilizar o efetivo militar da nação (GRIMMETT & ELSEA, 2011). A participação dos Estados Unidos na Líbia, nesse sentido, poderia ser caracterizada como uma guerra imperfeita naquele sentido atribuído por Burlamaqui (1763, p. 258, tradução nossa) segundo o qual “uma guerra imperfeita (...) é aquela que não interrompe inteiramente a paz, mas apenas em determinadas particularidades, estando a tranquilidade intocada em outros aspectos”.

No começo, na carta enviada por Obama aos congressistas, havia justificadas razões para se pensar que a administração democrata conceitualizava a crise líbia como uma guerra de tipo imperfeita. Isso restava evidente quando o presidente escreveu que manteria o Congresso informado da participação norte-americana conforme consta na *War Powers Resolution*. Essa lei, a *War Powers Resolution* (WPR), foi aprovada pelo Congresso em 1973 e tratou-se de uma tentativa de reafirmar os poderes de guerra do Congresso após um espantoso crescimento do poder presidencial de guerra durante a Guerra do Vietnam, “limitando” a liberdade do presidente de utilizar a força militar (SMYRL, 1988; FISCHER & ADLER, 1998; FISCHER, 2004). Ao “limitar”, no entanto, ela acaba transferindo a decisão temporária sobre a guerra para o presidente por até 90 dias, conforme criticam Fischer & Adler (1998), o que seria, em seus juízos, uma subversão ao intento original.

Um dos artigos, o 4º, estabelece que, dentre outras coisas, na ausência de uma declaração de guerra, e “em todo o caso” em que: a) as forças armadas são introduzidas em hostilidades, ou em iminente hostilidade devido às circunstâncias; e, b) e em território, espaço ou águas de um país estrangeiro armadas para combate (exceto em casos de envio de tropas com função logística), nestes casos “o presidente deverá apresentar, no prazo de 48 horas, para o presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente *pro tempore* do Senado um relatório” (WPR, 1973, tradução nossa). Por escrito o presidente deve expor aos parlamentares as circunstâncias que o levaram a utilizar as forças armadas nacionais, a autoridade constitucional e legislativa que sustenta a introdução das tropas e o tempo de duração estimado das hostilidades ou do envolvimento na ação militar.

Obama enviou o relatório requerido pela lei em 21 de março, informando o básico. Há, portanto, a partir do gesto de informar o Congresso, a admissão de que a participação do conflito na Líbia encontraria guarida na *War Powers Resolution*. Esse movimento poderia, no rigor da lei, indicar duas possibilidades: ou o presidente admitia que as tropas enfrentariam hostilidades presentes ou iminentes, ou que então elas seriam introduzidas em território externo armadas e preparadas ou para atacar, ou ainda para se defender. Conforme consta no memorando da Assessoria Jurídica, em 19 de março foram realizados os primeiros ataques aéreos da coalizão na Líbia, sob a liderança dos Estados Unidos, transferindo a liderança da missão à ONU no dia 28 do mesmo mês. Em 31 de março a responsabilidade dos ataques é transferida para a OTAN.

A atitude de Obama, a partir do envio de um relatório ao Congresso era, naquele então, extremamente importante para seu governo, visto que a *War Powers Resolution* possibilita uma discricionariedade do presidente em relação à introdução de forças armadas no exterior pelo prazo de 60 dias no caso de circunstâncias de hostilidades ou de suas iminências. Dentro desse prazo o presidente deve buscar uma autorização legislativa de uso da força para constitucionalizar a ação militar. Passados dois meses, o prazo pode ser dilatado para, no máximo, 30 dias, período para que seja providenciada a retirada das tropas no caso da ausência de autorização congressional para a permanência das mesmas.

Ocorreu que o prazo de 60 dias expirou e Obama não buscou qualquer autorização congressional para permanecer com a ação militar na Líbia. A estratégia de Obama foi, então, a de negar que existissem hostilidades no conflito líbio, o que o desobrigaria a recorrer, na letra da *War Powers Resolution*, a qualquer autorização legislativa para permanecer na África com seus *drones*, caças de guerra e apoio às tropas da OTAN. Esse argumento já se insinuava no memorando da Assessoria Jurídica quando se assegurava que a ação na Líbia era limitada e com risco mínimo para as tropas, já que contingentes terrestres não seriam enviados, a não ser para missões de busca ou resgate de militares e/ou cidadãos norte-americanos (OLC, 2011).

O prazo de 60 dias dado pela *War Powers Resolution* para que o presidente constitucionalizasse a participação na Líbia terminou em 20 de maio de 2011. E Obama não buscou uma regularização da ação e, por isso, teria mais 30 dias para a retirada das tropas. Em 3 de junho, quase 15 dias depois do *deadline* estabelecido pela lei, a Câmara dos Representantes aprovou uma Resolução de número 292 determinando que o presidente teria, no máximo, 14 dias para enviar um relatório com documentos e informações sobre a participação dos Estados Unidos na ação militar na Líbia. Nesse relatório, além de indicar os custos da operação, e também projetá-los para os próximos meses, Obama deveria justificar as razões pelas quais não buscou uma autorização congressional para o uso da força militar na Líbia (RESOLUTION 292, 2011).

Em 15 de junho a administração Obama envia à Câmara dos Representantes o relatório de pouco mais de trinta páginas intitulado “Atividades dos Estados Unidos na Líbia” respondendo às solicitações dos deputados. As informações davam conta de que até o início de junho o custo global das operações fora de 715,9 milhões de dólares, e que a projeção de despesas até 30 de setembro totalizava 1,104 bilhão de dólares (U.S. ACTIVITIES IN LIBYA, 2011).

E, por qual razão Obama não buscou uma autorização Congressional passados 60 dias do início das operações? Segundo o documento, o presidente comunga da ideia de que as ações militares na Líbia são consistentes com a *War Powers Resolution*, mas que a elas não é aplicável qualquer necessidade de lei autorizativa do Legislativo, porque

as “operações militares norte-americanas são distintas do tipo de “hostilidades”” (U.S. ACTIVITIES IN LIBYA, 2011, p. 25, tradução nossa).

Para a administração de Obama, portanto, a *War Powers Resolution* é aplicável apenas ao que interessa ao Executivo. E uma das provisões da lei, a de fornecer informações regulares ao Legislativo, foi devidamente cumprida. O Legislativo tornou-se, assim, um mero ouvinte da situação, um expectador, enquanto o presidente tomava suas decisões baseadas em um órgão externo evacuado de legitimidade do ponto do poder de guerra como a ONU.

Obama, com os préstimos da máquina burocrática do Estado, assim decide não apenas sobre a mobilização e uso das forças, mas também define se um artigo da lei é aplicável ou não ao caso em que decidiu. Ele torna-se, assim, um soberano em seu sentido amplo. Mais apropriadamente, ele decide, na acepção dada por Schmitt (2006), a exceção, reinterpretando um estatuto legal. Conforme denunciam Fisher & Adler (1998, p. 20, tradução nossa), analisando os casos de uso soberano das forças armadas por parte dos presidentes, tem ocorrido sempre um “jogo de palavras para justificar suas aventuras militares, mas a semântica é um substituto fraco para a análise legal”.

A essa altura, havendo uma tentativa de reificar a legislação vigente e endossar uma interpretação criativa da mesma, é necessário se perguntar onde estava o Poder Legislativo. Diante de uma situação tão controversa do ponto de vista institucional, o que ele fez? Infelizmente, como em outros casos, seguiu inerte. Não ocorreu um trabalho conjunto entre Câmara dos Representantes e Senado para cortar os fundos da guerra, sequer para manifestar uma reprimenda do Congresso em relação à decisão de Obama de utilizar as forças armadas a partir de uma decisão do Executivo e sustentada por um mandato do Conselho de Segurança da ONU. As maiorias legislativas, elas próprias, não propiciaram uma restauração dos poderes de guerra do Congresso, sequer o devido cumprimento da *War Powers Resolution* e a aplicação do prazo de 60-90 dias. Tal cenário tende a indicar que há uma submissão do Legislativo ao presidente enquanto comandante-em-chefe, fenômeno que deita raízes, como já acentuamos, notadamente a partir da Guerra da Coreia.

O fato de que, em um caso de evidente exercício ilegal do poder de guerra, os parlamentares não terem cortado os fundos ou, ainda, terem aberto um possível processo de impeachment² devido ao presidente ter mobilizado e utilizado as forças armadas sob seu comando sem a constitucionalmente necessária deliberação congressional, mostra que a corrente pró-Executivo do poder de guerra vence, pelo menos até o momento, o debate público. Basta notar que o esforço de Obama de negar o poder da *War Powers Resolution* como um controle em relação ao presidente, notadamente no que concerne ao *deadline*, foi bem sucedido e aceito pelo Legislativo sem uma ação mais efetiva.

A administração Obama, enfim, venceu. Em 27 de outubro de 2011 o Conselho de Segurança da ONU aprovou, por unanimidade, o cancelamento da Resolução 1973 que autorizava o uso da força militar da OTAN na Líbia. O pedido foi realizado pelo governo interino do país e, a partir do dia 31 de outubro as ações militares foram encerradas. Findou-se, também, a participação militar dos Estados Unidos no conflito. E Obama, agindo como comandante-em-chefe da nação, atropelando o poder de guerra do Congresso, legitimando a ONU como um ator com poderes soberanos sobre a decisão da guerra e utilizando-se de subterfúgios para fugir às leis internas dos Estados Unidos, não foi responsabilizado, assim como outros presidentes que o precederam, por ter transgredido seus poderes, avançado sobre os do Legislativo e enfraquecido o sistema de *checks and balances*.

Considerações finais

Como foi visto ao longo do texto, a análise do caso líbio o inclui no rol das chamadas “guerras presidenciais” em que o presidente, evocando sua autoridade, e/ou a decisão de um órgão externo, *decide* sobre o uso da força militar dos Estados Unidos. Tais guerras são intrinsecamente contrárias à Constituição, que confere ao Legislativo a decisão sobre a mobilização militar do país.

² Essa hipótese foi levantada por Bandow (2011), mesmo que o autor a considerasse, à época, politicamente inconcebível.

Mais do que criar subterfúgios para não cumprir o *deadline* estabelecido pela *War Powers Resolution*, o que significa, na prática, desconsiderá-la como um *check* ao poder de guerra do presidente, o que se viola é a própria Constituição e sua cláusula de declaração de guerra pertencente ao Legislativo.

Em 1973, quando a *War Powers Resolution* foi aprovada pelo Congresso, o então presidente Richard Nixon vetou a lei alegando que limitava o poder constitucional do presidente como comandante-em-chefe. O Congresso derrubou o veto em uma manifestação de soberania mesmo que, conforme sustentam Fisher e Adler (1998), a própria *War Powers Resolution* signifique uma cedência do poder de guerra do Congresso ao presidente no momento em que o empodera com o exercício de até 90 dias de guerra limitada sem a necessidade de um estatuto legislativo a autorizá-la. Obama não declarou que considerava a lei inconstitucional, mas decidiu, de forma soberana, que parte dela, justamente seu núcleo, não se aplicava à crise na Líbia. De certa forma, ele também a considera uma lei ilegítima, não aplicável à sua decisão de mobilizar as forças militares. Uma Resolução do Conselho de Segurança, esta sim, dotaria o presidente de uma legitimidade para realizar ataques aéreos para auxiliar os rebeldes a derrubar o regime de Kadaffi.

Poderíamos, aqui, fazer referência ao atual caso de convulsão interna na Síria, e de como ela pode ser atingida pelo precedente líbio. A aprovação de uma resolução do Conselho de Segurança abrindo espaço para uma intervenção multilateral no país ainda não ocorreu em grande parte porque Rússia e China se opõem de forma definitiva. A Casa Branca, por sua vez, publicamente tem dito que o cenário é distinto daquele encontrado na Líbia, em que a intervenção foi solicitada pelos próprios rebeldes opositores à Kadaffi e apoiada pela “comunidade internacional” e, ao nível regional, pela Liga Árabe.

Mesmo que não haja um consenso sobre o caso sírio, os argumentos utilizados para a Líbia estão para serem ativados a qualquer momento. Na hipótese de um mandato internacional, seja da ONU, seja da OTAN, para imprimir uma *no fly zone* na Síria de modo a assistir a oposição interna de Bashar Addad a derrubar seu regime, poderão emergir argumentos de que se trata a) de um conflito limitado, b) em que não há hostilidades, c) sendo desnecessário qualquer envio de tropas terrestres e, assim, as ações se resumiriam a d) ataques aéreos para criar uma *no fly zone*, incluindo-se, aí, a utilização de aviões armados e não tripulados. Nota-se que, no caso de uma decisão de algum colegiado internacional, os argumentos a serem utilizados para levar a cabo a intervenção já estão à disposição do governo norte-americano.

Finalizando, a análise do caso líbio evidencia que se consolida, cada vez mais, o exercício de um poder presidencial de guerra, exercido tanto por republicanos quanto por democratas. O processo inaugurado pela Guerra da Coreia, fortalecido pelo Vietnam e as intervenções norte-americanas nas décadas de 1980 e 1990 ao redor do mundo, de afirmação do presidente como comandante-em-chefe empoderado para agir unilateralmente no exterior, sem autorização prévia do Congresso, mostra-se em processo de franco fortalecimento. O sistema de *checks and balances* no caso do uso da força militar encontra-se enfraquecido nos Estados Unidos, gerando uma hipertrofia do poder do Executivo e transformando na prática o Legislativo em um mero expectador e recebedor, *a posteriori*, de boletins informativos sobre a decisão tomada pelo presidente.

Referências bibliográficas

- BANDOW, Doug. Obama Must Pay for His Illegal War. *The National Interest*, September 1, 2011.
- BURLAMAQUI, Jean-Jacques. *The Principles of Natural and Politic Law*. London: J. Nourse, vol. II, 1763.
- EAGLETON, Thomas F. *War and Presidential Power: a Chronicle of Congressional Surrender*. New York: Liveright, 1974.
- FISCHER, Louis. *Presidential War Powers*. Kansas: University Press of Kansas, 2004.
- FISCHER, Louis. The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act?. *The American Journal of International Law*, Vol. 89, nº 1, 1995, pp. 21-39.

- FISCHER, Louis; ADLER, David Gray. The War Powers Resolution: Time do Say Goodbye. *Political Science Quarterly*, vol. 113, nº 1, 1998, pp. 1-20.
- GRIMMETT, Richard; ELSEA, Jennifer. *Declarations of War and Authorizations for the Use of Military Force: Historical Background and Legal Implications*. Washington: Congressional Research Service, 2011.
- KAHN, Paul. War Powers and the Millennium. *Loyola of Los Angeles Law Review*. Vol. 34:11, November 2000. pp. 11-59.
- OBAMA, BARACK. Letter to Congressional Leaders Reporting on the Commencement of Military Operations Against Libya. March 21, 2011b. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201100193/pdf/DCPD-201100193.pdf>>. Acesso em 05 de maio de 2012.
- OBAMA, Barack. Remarks on the Situation in Lybia From Brasilia, Brazil. March 19, 2011a. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201100190/pdf/DCPD-201100190.pdf>>. Acesso em 05 de maio de 2012.
- OFFICE OF LEGAL COUNSEL (OLC). Authority to Use Military Force in Libya. Department of Justice. April 1, 2011. Disponível em: <<http://www.justice.gov/olc/2011/authority-military-use-in-libya.pdf>>. Acesso em 10 de maio de 2012.
- PUSEY, Merlo J. *The Way We Go to War*. Boston: Houghton Mifflin, 1969.
- RESOLUTION 292. House of Representatives Resolution 292. June 3, 2011. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hres292eh/pdf/BILLS-112hres292eh.pdf>>. Acesso em 08 de maio de 2012.
- SAVAGE, Charlie. Barack Obama's Q&A. December 20, 2007. Disponível em: <<http://www.boston.com/news/politics/2008/specials/CandidateQA/ObamaQA/>>. Acesso em 12 de maio de 2012.
- SCHMITT, Carl. *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2006.
- SMYRL Marc E.. *Conflict or Codetermination? Congress, the President, and the Power to Make War*. Cambridge: Ballinger, 1988
- U.S. ACTIVITIES IN LIBYA. June 15, 2011. Disponível em: <[http://blogs.suntimes.com/sweet/United_States_Activities_in_Libya_-_6_15_11\(2\).pdf](http://blogs.suntimes.com/sweet/United_States_Activities_in_Libya_-_6_15_11(2).pdf)>. Acesso em 05 de maio de 2012.
- WAR POWERS RESOLUTION (WPR). 1973. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/warpower.asp>. Acesso em 05 de maio de 2012.

Resumo

Analisa-se a decisão da participação dos EUA na intervenção militar na Líbia em 2011. O objetivo central é posicionar a decisão de Barack Obama de utilizar as forças armadas como um exercício dos poderes de guerra do presidente enquanto comandante-em-chefe e como executor de deliberações de órgãos multilaterais internacionais.

Abstract

We analyze the decision of U.S. participation in military intervention in Libya (2011). The main objective is to position Barack Obama's decision to use the military as an exercise of war powers of the president as commander in chief and as a doer of the deliberations of international multilateral agencies.

Palavras-chave: Poder de guerra; Estados Unidos; Intervenção Líbia 2011

Keywords: War Power; United States; Libyan Intervention in 2011

Recebido em 13/08/2012

Aprovado em 20/08/2012

Relações Brasil e Estados Unidos no período Bush: expectativas e frustrações¹

The Brazil-United States Relations during the Bush Administration: expectations and frustrations.

Virgílio Caixeta Arraes*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 133, set.-out. 2012 [p. 26 a 33]

Introdução

Na gestão de George W. Bush (2001-2008), a Casa Branca concentrou-se mais no Oriente Médio e cercanias por causa do combate ao terror, após o atentado de 11 de setembro de 2001, e da necessidade de acesso contínuo ao petróleo. O ataque a Nova York e Washington reforçou a visão dos decisores estadunidenses de modificar aquela região. Destarte, urgia-lhes fixar democracias neoliberais, projeto estruturado na academia e veículos de comunicação nos anos 90, mas a intervenção mostrar-se-ia desastrosa, vez que as guerras – Afeganistão e Iraque – não desaguiariam na alteração político-econômica e redução do integrismo. Centrar-se lá originou constante desatenção para outros locais – (Rothkopf, 2005, p.31-32; Oudenaren, 2005, p.57-58).

A insensibilidade concernente à América Latina refletiu-se de forma variada. O 11 de setembro tornou a região mais secundária na rotina da Casa Branca porque, apesar da retórica desafiadora de alguns dirigentes, eles executavam de fato políticas conservadoras. Assim, ela não assombrava o Departamento de Estado, salvo Cuba, Bolívia, Equador e Venezuela. No início do mandato, Bush havia renunciado que lhe dedicaria mais atenção por meio da formação de uma abrangente área de livre-comércio. Ele esperava granjear o apoio de governos como Chile, Brasil, México, Colômbia, entre outros.²

Caso o objetivo dos Estados Unidos entre 2001 e 2008 tivesse sido a efetivação de democracias neoliberais, a América do Sul não inquietaria, dado que ela já subscrevia o binômio. Na política, ela se democratiza desde os anos 80, haja vista os pleitos presidenciais: Argentina (10/1983); Uruguai (11/1984); Paraguai (05/1989); Brasil (11/1989); Chile (12/1989) – citem-se ainda Venezuela e Colômbia em 1958. Na economia, o neoliberalismo havia sido abraçado entre o final da década de 1980 e o início da de 1990. A Argentina adotou-o em 1989, após a escolha de Carlos Menem, sob a escusa de opor-se à hiperinflação. Após a eleição de 2003, o governo teve de estar mais presente na economia, em vista dos efeitos sociais mais adversos da crise de 1999, o que não implicaria a volta do nacional-desenvolvimentismo.

1 Uma versão ampliada do trabalho comporá capítulo de coletânea relativa aos Estados Unidos.

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

2 Exceção feita se houvesse vínculo com o Oriente Médio. Entre o segundo semestre de 2002 e o começo de 2003, EUA e México estranharam-se no Conselho de Segurança porque este defendeu a posição de não se autorizar a intervenção militar antes de encerrar-se a atuação da Comissão de Controle, de Verificação e de Inspeção das Nações Unidas no Iraque. Na região, há a tradição de desencana entre o significado de uma sigla partidária e o comportamento dos dirigentes. O nome das agremiações é no máximo uma aspiração. Assim, há uma confusão diante da defesa socialista ou socialdemocrata e da atuação neoliberal posterior.

O Paraguai aplicou-o em 1989 por Andrés Rodríguez. O Brasil aderiu a ele em março de 1990, com Fernando Collor, sob as mesmas razões da Argentina. No mesmo ano, o Uruguai de Luis Alberto Lacalle impôs medidas parecidas. Precursor regional, o Chile havia-o esposado na primeira metade dos anos 70, sob a ditadura de Augusto Pinochet. A Venezuela abraçou-o em 1989, sob Carlos Andrés Pérez. Uma década depois, haveria o sucesso eleitoral de outra via, em face da deplorável situação econômica; a Bolívia incorporou-o em 1985 com Paz Estenssoro e a Colômbia em 1986 com Virgilio Barco.

Diante disso, avalia-se que a relação dos EUA com a região não era inquietante, dado que a maioria subscritava a democracia neoliberal. Ademais, houve o esforço de convergir a luta contra o narcotráfico, depois de setembro de 2001, com a Guerra ao Terror. Enfim, poder-se-ia classificar os países sul-americanos em três níveis entre 2001 e 2008: no primeiro, governos próximos dos EUA como Colômbia e Chile; no segundo, moderados como Brasil, Uruguai, Paraguai e Bolívia; por fim, os heterodoxos como Venezuela, Argentina, a datar de 2003, e Bolívia, depois de 2005. (Walker, 2008, p.5-12; Treisman, 2004, p.410-414; Weyland, 2004, p.147-149).³

Estados Unidos-Brasil: entre o otimismo de um e o desapontamento de outro

Na gestão Bush, sucederam-se dois presidentes, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva, conectados em tese à socialdemocracia (PSDB) e ao socialismo (PT). Isso não obstou a boa relação, malgrado as prioridades de cada um: aos americanos, a preferência era o político (militar), em face do 11 de setembro; aos brasileiros, o econômico, por conta da crise de 1998 e 1999. Janeiro de 2001 a dezembro de 2008 modificou o comércio do Brasil porque as exportações saíram de 58 bilhões e 200 milhões de dólares – sendo 14 bilhões e 208 milhões de produtos da demanda americana – para 197 bilhões e 900 milhões de dólares – derivados 27 bilhões e 423 milhões de dólares de necessidades estadunidenses. A participação brasileira evoluiu mundialmente de 0,96% para 1,25%. Verifica-se que o percentual relativo aos EUA diminuiu de 24,37% para 13,85%, o que mostra o esforço de diversificar as vendas.

O objetivo de Washington foi o de ampliar o comércio, via liberalização. No primeiro ano de Bush e no penúltimo de FHC, houve, em abril de 2001, a III Reunião de Cúpula das Américas, realizada em Quebec, Canadá, tendo por meta o cronograma de implementação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Trinta e quatro países participaram, com exclusão de Cuba, por influência da Casa Branca.⁴

Nela, o tom foi cético, dado que Brasil e Argentina passavam por crise econômica. Depois do baque, ambos recorreram ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Com mercado potencial estimado em torno de 800 milhões de habitantes e de um produto interno bruto de mais de 11 trilhões e 500 milhões de dólares, faltava fixar o calendário de abertura econômica. Manifestou-se então a primeira divergência entre Bush e FHC. Este preferia o prazo original, acordado em 1994: 2005, enquanto aquele, a par do Canadá e Chile, desejava 2003. O Brasil prevaleceu, sendo a ALCA o corolário do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), de 1994, e do Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA), do mesmo ano. Finalmente, a “família hemisférica” reunir-se-ia comercialmente, algo ambicionado desde a I Conferência Pan-Americana em 1889 (Bueno, 1995, p.112-117).

A incredulidade do Brasil originou-se da descrença de que os EUA aplicassem para si mesmos corte de subsídios agrícolas e redução de tarifas alfandegárias – no NAFTA, eles não eliminaram suas restrições tarifárias, como no setor madeireiro. A tática da Casa Branca dividia-se em acordos bilaterais, tratados regionais e negociações na Organização Mundial de Comércio (OMC), âmbito de reduzida possibilidade de sucesso, em vista do número de Estados-membros. Com o propósito de erodir eventual resistência de Brasília, Washington cortejou Santiago,

³ Ajuda maciça era concedida se fosse para combater o terrorismo *latu sensu* – caso da Colômbia.

⁴ A primeira Reunião de Cúpula ocorreu em 1994 e a segunda em 1998.

Buenos Aires e Montevideu com propostas bilaterais.⁵ Invocar mais tempo para ajustar-se não se justificaria, vez que abertura tinha sido iniciada uma década antes. A ponderação fora a da incapacidade de sustentação das indústrias brasileiras diante das norte-americanas (Abboushi, 2010, p. 43-51).

O Brasil tinha outra opção, dado que o MERCOSUL negociava com a União Europeia (UE). No entanto, havia dificuldade parecida: a temática agrícola. Se a ALCA não aflorasse, Washington avaliava atrair bilateralmente os demais membros do Cone Sul para sua esfera comercial. Havia um percalço: obter uma Autorização de Promoção Comercial (*Trade Promotion Authority – TPA*), o que lhe propiciaria enviar a proposta de tratado ao Congresso sem emendas parlamentares – Bush disporia de uma em agosto de 2002.

O parlamento, eleito por voto distrital, impunha nas tratativas internacionais cláusulas vinculadas a padrões trabalhistas e ambientais, o que obstava o interesse dos países periféricos, que, por sua vez, vislumbravam-nos como disfarce protecionista. Além do mais, parcela da opinião pública regional não se convencia da existência de efeitos apenas benéficos na integração. Articulados em organizações não governamentais, milhares protestaram em Quebec. Canadenses e norte-americanos receavam a possível transferência de empregos para os países mais pobres (MacDonald & Schwartz, 2002, p.146-149). No fim, a Cúpula de Quebec gerou um protocolo no qual os governos se comprometiam a concluir as negociações até janeiro de 2005, com o início da ALCA em 2006.

Bush, em sua primeira cúpula internacional, firmou o compromisso de extrair do Congresso uma TPA, não obstante a exigência trabalhista-ambiental dos democratas. A postura de Brasília foi a de apoiar a ALCA, desde que Washington não invocasse certos direitos como manobra para resguardar ineficiência. Conciliador, o México sugeriu um fundo compensatório com duração de duas décadas. Os EUA pediam aos aderentes da ALCA a melhora da infraestrutura e a adequação do empresariado à maior competição. Assim, suas populações poderiam desfrutar dos benefícios da integração. No início de 2002, o protecionismo estadunidense impedia de fato o avanço das negociações.⁶

Contudo, Washington sustentava que Brasília defendia sua indústria da mesma forma e ainda subsidiava a agricultura. Ao se considerarem os 15 produtos mais exportados do Brasil para os EUA e vice-versa, a tarifa média seria de 14% para este enquanto para aquele 46% – por isso, o país ingressaria junto à OMC com questionamentos sobre produtos como soja, algodão e aço (Brasil informa aos EUA que poderá ir à OMC contra o aço, soja e algodão, 12/03/2002). Não havia acordo entre a maior economia do norte e a maior do sul, dado que para esta a questão era a preservação do setor industrial ao passo que para aquela a do agrícola – o empresariado brasileiro dizia que pagava mais impostos que o norte-americano bem como lhe era mais caro o crédito (Amâncio, 2003, p. 312-318).

A suspensão do projeto da ALCA

Em novembro de 2002, 34 países da região reuniram-se em Quito, Equador, para revalidar com ceticismo o prazo de negociações. Parte disso derivou da vitória da aparente oposição na eleição presidencial brasileira – o PT considerava a ALCA a subjugação econômica da América Latina pelos EUA. Como contraparte, Washington propôs flexibilizar o processo de transição com redução de tarifas para caribenhos e andinos.⁷ A alternativa não agradou

5 Naquele período, o Brasil podia ingressar com sucesso nos Estados Unidos, caso os impostos de importação fossem reduzidos, no setor têxtil, cerâmico, de soja e de aço. Por outro, áreas receosas de competição sem salvaguardas eram o químico, maquinário, eletrônico e de celulose. Na visão neoliberal, elas não tiveram interesse em aperfeiçoar a competitividade, via ampliação da produtividade (investimentos em tecnologia e aperfeiçoamento da mão-de-obra) e do refinamento da propaganda.

6 Em boa parte do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a balança comercial foi deficitária, em especial com os EUA. Com a desvalorização do real no início de 1999, o quadro começou a reverter-se.

7 Diante da oposição ao terror integrista, uma nova frente gerava apreensão. Na visão mais conservadora, Lula faria parte de um eixo do mal local, ao lado de Chávez e de Castro. Ante as fraturas socioeconômicas do NAFTA, não se cogitaram fundos sociais à europeia, o que serviu de propaganda negativa para a ALCA.

argentinos e brasileiros, queixosos em setores como os da soja, laranja e açúcar. Os americanos alegavam que temas agrícolas seriam da OMC. Ao fim, os dirigentes propuseram o Programa de Cooperação Hemisférica, destinado à adaptação dos mais pobres, provido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelos EUA.

Eleito, o PT incorporou diretrizes do predecessor, ao indicar nomes como Antônio Pallocci, Celso Amorim, em detrimento de Samuel Guimarães, e Henrique Meirelles. Em maior ou menor grau, todos subscreviam a responsabilidade fiscal e o respeito aos contratos internacionais. Em dezembro de 2002, houve reunião entre Bush e Lula que representaria visões opostas, em especial por causa da ALCA e da perspectiva de nova guerra contra o Iraque. Com o tempo, verificou-se que nenhuma divergência foi séria a ponto de entrar a relação, visto que o pêndulo petista se moveria cada vez mais à direita, apesar da fala de esquerda (Assessor diz que encontro entre Lula e Bush teve “química”, 10/12/2002).⁸

A manifestação de conversão política ocorreu em janeiro de 2003 quando Lula compareceu a dois foros distintos, tendo sido bem acolhido em ambos. Assim, o roteiro estava definido – se a política econômica seria conservadora, de acordo com as diretrizes do FMI e do Banco Mundial (BM), a externa também, ao defender a liberalização equitativa e consolidar o país como agroexportador. O caminho para uma área regional de livre-comércio estaria aberto. Lula compareceu ao Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, e depois ao Fórum Econômico Mundial, em Davos, onde apresentou um capitalismo mitigador da desigualdade, a ser implementado no país através do Fome Zero e do Bolsa-Escola. Solicitou a criação de um fundo, patrocinado por grandes potências e por multinacionais, com o fito de reduzir a miséria, sem modificar a estrutura sistêmica. Não se advogava mais que a política internacional derivava da desigualdade entre países.⁹ Um momento importante entre Brasil e EUA foi a visita de Lula a Bush, em junho de 2003, sendo o primeiro líder antiguerra a fazê-la. Nela, Lula declarou que a cordialidade entre os dois países surpreenderia o mundo – ambos reafirmaram o prazo original de encerramento das negociações da ALCA (Brasil aceita 2005 como prazo inicial da ALCA, 21/06/2003).

Enquanto os EUA desejariam garantir medidas mais efetivas de proteção à propriedade intelectual e de maior liberalização da área de serviços, o Brasil almejava a redução de subsídios agrícolas e do antidumping. Observa-se que as divergências entre os dois não eram de modelo, mas de aplicação de medidas dentro de um. A postura brasileira foi a de encaminhar os temas mais polêmicos para a OMC, a fim de não atrapalhar as negociações; destarte, aprovar-se-ia uma ALCA limitada, mas os americanos não se manifestaram a favor. Assim, as confabulações para a formação de um bloco feneciam.

Mesmo assim, em novembro de 2003, os ministros da Fazenda estabeleceram a meta de uma região aberta, mas de forma mais modesta. A justificativa derivou da posição americana, desinteressada momentaneamente de programações mais amplas. Brasília, com apoio variado no MERCOSUL, firmou não abrir o mercado para a área de serviços ou de contratos governamentais. Paralelamente, os EUA tentavam acordos com Colômbia, Peru e cinco países da América Central, nos termos feitos com México e Chile. Por outro, a situação não se encaminhava bem com Venezuela, por não ter havido condenação do golpe de 2002; México, por não haver acordo de migração; Argentina, por não ter recebido auxílio quando de sua crise econômica. Em janeiro de 2004, na Cúpula das Américas, em Monterrey, México, a ideia de uma área de livre-comércio foi na prática suspensa, embora Washington quisesse conservar o prazo. Caracas, Brasília e Buenos Aires não se entusiasmavam. A postura deles era a de firmar primeiro uma área de integração econômica sul-americana.

8 O anúncio do nome de Pallocci foi feito por Lula nessa visita de 45 minutos a Bush – 15 acima do previsto.

9 Apenas na retórica ou em instituições simbólicas, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, se manteve o estilo socialdemocrata. Os ministérios reformistas, como o da Reforma Agrária ou do Meio Ambiente, permaneceram em segundo plano, sem orçamento ou sem apoio político adequado.

Pauta do segundo mandato de Bush: biocombustível, livre-comércio e IV Frota

Houve três atritos basicamente no primeiro mandato de Bush. Embora sem importância no médio prazo, tiveram impacto midiático no momento em que ocorreram.¹⁰ Em setembro de 2003, Lula editou a Medida Provisória (MP) n.º 131 que possibilitou a sementeação, limitada a um ano, de organismos geneticamente modificados (OGMs). O alvo foi o de regularizar o plantio de soja por estimar-se que até 20% do cultivo no passado teria sido transgênico. O prazo de venda, 31 de dezembro de 2004, foi um ponto delicado, vez que considerado curto aos americanos. Afinal, boa parte dela derivava de sementes de multinacionais estadunidenses. Com a MP, os fabricantes poderiam cobrar direitos de uso na sementeação ou na comercialização pela propriedade intelectual. Isso significaria ao Brasil o custo de identificar nos pontos de entrada – rodovias e portos – a origem das sementes.

O segundo derivou do Departamento de Segurança Interna, quando da entrada de estrangeiros no país: o reconhecimento por fotografia e impressão digital. O Brasil passou a exigir o mesmo procedimento, via decisão judicial, desde janeiro de 2004. Na perspectiva brasileira, a cobrança seria descabida, dado que o país não se encontrava na zona de circulação de extremistas. O último veio do período em que o Brasil ofertou intermediar o diálogo entre a Colômbia e os grupos, a depender da visão, insurgentes de esquerda ou da narcoguerrilha. A razão derivou da presença contínua de militares americanos, o que poderia caracterizar intromissão no continente. No final, a sugestão não logrou apoio junto à comunidade sul-americana (Rohter, 2004; Stangler, 2011; Montero, 2005, p. 131).

Houve nova tentativa de encaminhar a ALCA, mas os EUA desejavam mais garantias para seus investidores. Por outro, os países mercosulinos gostariam da abertura agrícola. Na prática, a idealização da ALCA já não encantava. Ao mesmo tempo, o Departamento de Estado mantinha negociações bilaterais com países da América Central. A aproximação não era apenas comercial, visto que três haviam deslocado tropas para a II Guerra do Golfo – Nicarágua, São Domingos e Honduras (Aizenman, 2006). Negociações continuavam com Peru e Colômbia: assinar-se-iam os acordos em abril e novembro de 2006. Com os demais, o pretenso esquerdismo não era levado a sério, a não ser na Venezuela por conta da influência política, viabilizada pela alta do petróleo, sobre a oposição na Bolívia, Peru e Equador. Segundo Condoleezza Rice, na audiência senatorial que debatia seu nome para o Departamento de Estado, Chávez seria um desagregador e uma força negativa (Lusane, 2006, p.150; Ospina, 2005, p.19; Romero, 2007). O Brasil, em vez de isolá-la, como pretendiam os EUA, aproximou-se mais via acordos de cooperação.¹¹

Em novembro de 2005, houve novo encontro em Mar del Plata, Argentina. Posturas diferentes se representaram: a de Bush, favorável à ALCA, e a de Chávez, contrária. Para ele, a Alternativa Bolivariana das Américas (ALBA) seria o caminho ibero-americano para superar a pobreza. No final, havia a impressão de que a ALCA afundava. (Cúpula não resolve impasse entre EUA e MERCOSUL, 06/11/2005).

Um dos fatos inesperados da II Guerra do Golfo (março de 2003 até o momento) foi o alto reajuste do petróleo, que chegou a mais de 100 dólares o barril. Diante disso, a comunidade internacional dedicou-se a fontes alternativas, sendo uma delas o biocombustível. O Brasil, ao extrair o seu da cana-de-açúcar, posicionou-se na dianteira por causa da produtividade e do custo. Com potencial agricultável em torno de 90 milhões de hectares, embora se valesse de 60 milhões em 2005, ele tinha condições de aumentar a fabricação, se as barreiras alfandegárias americanas se reduzissem. No governo FHC, os impostos de exportação de commodities foram bem reduzidos. Os EUA mantinham

¹⁰ Abstraem-se o ingresso no Conselho de Segurança como membro permanente e a posição do Brasil concernente à autorização da II Guerra do Golfo. O país foi corretamente contrário à invasão, em vista da ausência de esgotamento de meios disponíveis para inspecionar de forma multilateral o Iraque.

¹¹ Caracas começou a atualizar a equipagem das forças armadas e dobrar o número de reservistas. A modernização era para proteger a fronteira contra possível incursão da guerrilha, dos paramilitares e dos narcotraficantes colombianos – Bogotá teria sequestrado em Caracas um líder das FARC, o que causou tensão diplomática. Brasil, Chile e Peru posicionaram-se a favor dela.

o etanol de milho, mais caro – com custo de 30 centavos de dólar enquanto o da cana era de 22 centavos – de menor potencial energético e maior emissor de carbono. (Moreno, 2007).

Washington alegou que o protecionismo do Congresso impedia o ingresso do etanol brasileiro – 54 centavos de dólar por galão. Contudo, lançou sua meta de redução do consumo de petróleo: diminuição de 20% até 2017. Por isso, a necessidade do biocombustível externo. Ainda assim, as reivindicações brasileiras não prosperaram – em 2008, ante o recuo da cotação do petróleo, as solicitações perderam o apelo político.

Em março de 2007, Bush fez sua viagem mais importante à América Latina: Brasil, México, Colômbia, Uruguai e Guatemala. Com o primeiro, embora sem desentendimento sério, não houve avanço sobre a pauta brasileira: apoio ao assento permanente no Conselho de Segurança; redução dos impostos de importação do etanol; e eliminação dos subsídios agrícolas na OMC; com o segundo, o principal era a imigração, prejudicada depois do ataque de setembro de 2001; com o terceiro, a manutenção do combate ao narcotráfico. De novo, a razão para que não houvesse medidas liberalizantes quanto a comércio e imigração decorreriam do Congresso, o que emperraria o Executivo. (Baker, 2007).¹²

Em abril de 2008, os Estados Unidos reativaram a IV Frota, desativada desde 1950, com atuação na América Latina e adjacências. A despeito da celeuma, as operações navais mantiveram-se quase inalteradas no tocante ao número de atividades. Destarte, a criação foi mais simbólica, a não ser para dois países: Venezuela, em vista do antiamericanismo e, em menor escala, China, em face da presença econômica cada vez maior na América e por que não na África. Washington reiterava a primazia no Atlântico sul, importante fonte energética e alimentar, ainda que oficialmente a IV Frota tivesse sido formada contra o terrorismo e ilícitos transnacionais. A facilidade de deslocamento permitiria intervenções de restauro da normalidade institucional para governos aliados mais céleres do que as tradicionais: as de envio maciço de tropas. (Arraes, 2008, p. 25-27).

Conclusão

Desde os anos 90, o Brasil subscreve o agronegócio como seu principal modo de inserção econômica. Sofisticado em vários setores, ele basicamente se destina a dois eixos: o norte-atlântico, sendo o centro os EUA, e o pacífico, emergente pela China. No primeiro, houve o bem-sucedido esforço de diversificar o número de compradores, mas, por causa do aumento da produção do biocombustível, a atenção se voltou para os norte-americanos, em face do potencial de consumo. A tentativa foi frustrada, porque o protecionismo estadunidense era expressivo. A restrição se estendeu a outros produtos, o que prejudicou o projeto da ALCA. Assim, o ponto maior de atrito entre Brasil e EUA ocorreu na economia, desdobrada de modo insatisfatório em três níveis: bilateral, com produtos como etanol, cítricos e aço; regional, com a hipotética ALCA; global, com a Rodada Doha, via G-20.

O 11 de setembro de 2001 dificultou a convergência. Se, no início, Bush acenou para a região, após o ataque, ela se tornaria secundária porque a prioridade seria a oposição ao terrorismo, ponto em que o Brasil discordaria da intensidade da forma, e o espraiamento da democracia, no qual não havia discordância, a não ser com Cuba. A alteração dificultou a abordagem de temas caros ao país, como a eventual reforma do Conselho de Segurança e a maior militarização da América Latina, com o Plano Colômbia e com a IV Frota.

A despeito disso, o país se transformou em um moderador confiável a Washington em questões com Venezuela, Argentina e Haiti, ao aceitar o convite de liderar a parte militar da missão de estabilização lá, a partir de 2004. Brasília não aderiu à proposta de Caracas em 2007 de se retirar do FMI e do BM em favor do Banco do Sul – um órgão não

¹² Em 2008, no pleito presidencial dos EUA, a América Latina não foi prioridade. Dois temas centrais ocuparam o debate: as duas guerras e a crise econômica.

precisaria excluir outros. Por fim, discordâncias se devem exatamente pelo relacionamento próximo. Destarte, o Brasil foi o interlocutor dos EUA na manutenção da normalidade político-econômica da América do Sul, ou seja, de fidelidade aos princípios da democracia formal e de aplicação do livre-comércio, mesmo sem ser na extensão almejada.

Bibliografia

- ABBOUSHI, Suhai. A trade dispute between the USA and Canada. *Competitiveness Review*, v. 20, n. 1, p. 43-51, 2010;
- AIZENMAN, N.C. Salvadorans Ambushed By Memories in Iraq. *Washington Post*, 25 mar 2006;
- ARRAES, Virgílio. Estados Unidos: um possível significado para a Quarta Frota. *Meridiano 47*, Brasília, v. 9, n. 97, p. 25-27, ago 2008.
- BAKER, Peter. In Guatemala, Bush Vows to Push Immigration Changes. *Washington Post*, 13 mar 2007;
- BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889-1902)*. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 112-117;
- LUSANE, Clarence. *Colin Powell and Condoleeza Rice: foreign policy, race and the new American century*. Westport: Praeger, 2006;
- MACDONALD, Laura, SCHWARTZ, Mildred. Political Parties and NGOs in the Creation of New Trading Blocs in the Americas. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, v. 23, n. 2, p. 135-158, apr., 2002;
- MORENO, Luis Alberto. Etanol: uma oportunidade. *BID América*. fev 2007;
- MONTERO, Alfred. *Brazilian Politics: Reforming a Democratic State in a Changing World*. Malden: Polity, 2005;
- OLIVEIRA, AMÂNCIO de. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 311-329, 2003;
- OSPINA, Hernando. Selon ce que vous serez. *Le Monde Diplomatique*, v.51, n.5, p.19, fev 2005;
- OUDENAREN, John van. Containing Europe. *National Interest*, n.80, p.57-64, jul-set., 2005;
- ROHTER, Larry. Brazil Jails American Airlines Pilot Over Fingerprinting Snub. *New York Times*, 15 jan 2004;
- ROMERO, Simon. Leaders of Venezuela and Colombia, Ideological Opposites, Are Tightening Ties. *New York Times*, 19 oct 2007;
- ROTHKOPF, David. Inside the Committee That Runs the World. *Foreign Policy*, n.147, p.30-40, mar. abr., 2005;
- STANGLER, Jair. TJ-SP mantém condenação a American Airlines por gesto obsceno de piloto. *Estado de São Paulo*, Nov 2011;
- TREISMAN, Daniel. Stabilization Tactics in Latin America: Menem, Cardoso, and the Politics of Low Inflation. *Comparative Politics*, v. 36, n.4, p. 399-419, jul., 2004;
- WALKER, Ignacio. The three lefts of Latin America. *Dissent*, v. 55, n. 4, p. 5-12, out-dez 2008;
- WEYLAND, Kurt. Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 1, p. 135-157, abr-jun., 2004;

Links

- Ministério da Indústria e do Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Acesso: 12/05/2012;
- Brazil skeptical of free trade deal. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1284985.stm>>. Acesso: 14/05/2012;
- Bush links trade with democracy at Quebec talks. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2001/04/22/world/22SUMM.html?scp=1&sq=quebec%20april%202001&st=cse>>. Acesso: 14/05/ 2012;
- Trade war looms over steel dispute. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1856760.stm>>. Acesso: 25/05/2012;

- Assessor de Bush discute ALCA com PT. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u36859.shtml>>. Acesso: 25/05/2012;
- PT quer adiar discussão sobre ALCA, diz Mantega. <http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/020822_lulaaf1.shtml>. Acesso: 25/05/2012;
- Brasil aceita 2005 como prazo inicial da ALCA em 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u50366.shtml>>. Acesso: 26/05/2012;
- Emissário vem preparar encontro Lula-Bush. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u42577.shtml>>. Acesso: 07/07/2012;
- Assessor diz que encontro entre Lula e Bush teve “química”. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2002/021210_bushrebc.shtml>. Acesso: 07/07/2012;
- U S – Brazil Trade Agendas Can Help Advance FTAA and WTO Talks, Says USTR. Disponível em: <<http://www.america.gov/st/washfile-english/2003/May/20030530184300nesnom0.7619135.html>>. Acesso: 07/07/2012;
- Brasil informa aos EUA que poderá ir à OMC contra o aço, soja e algodão. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2002/not20020312p26080.htm>>. Acesso em: 26/05/2012;
- Brasil vai à OMC contra subsídio americano à soja. Disponível em: <<http://www1.valoronline.com.br/arquivo/284105/brasil-vai-omc-contrasubsidio-americano-soja>>. Acesso: 26/05/2012;
- Foreign Trade Information System – Countries. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/countries_e.asp>. Acesso: 28/05/2012;
- Cúpula não resolve impasse entre EUA e MERCOSUL. <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/11/051106_cupulabg.shtml>. Acesso: 28/05/2012;
- Líderes encerram 4ª Cúpula das Américas em Mar Del Plata. <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u89273.shtml>>. Acesso: 28/05/2012;
- OMC retoma negociações para salvar Rodada Doha. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u314249.shtml>>. Acesso: 29/05/ 2012.

Resumo

O artigo trata de maneira sintética do relacionamento político e econômico do Brasil com os Estados Unidos durante a gestão de George W. Bush (2001-2008). Aborda a tentativa frustrada de se estabelecer uma área de livre comércio continental, devido ao protecionismo norte-americano e de se ampliar o uso do biocombustível. Por último, trata da criação da Quarta (IV) Frota.

Abstract

The article deals with the political and economic relationship between Brazil and United States during the George W Bush mandate (2001-2008). It discusses the failed attempt to establish a hemispheric free trade agreement, due to the American protectionism, and to expand the use of biofuel. Finally, it also discusses the creation of the Fourth Fleet.

Palavras-chaves: Brasil; George W. Bush; ALCA

Key words: Brazil; George W. Bush; FTAA

Recebido em 27/08/2012

Aprovado em 04/09/2012

O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e os países em desenvolvimento: quais são os membros que contam?

WTO Dispute Settlement Body and developing countries: which are the members that worth?

Maria Izabel Valladão de Carvalho*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 133, set.-out. 2012 [p. 34 a 41]

Pascal Lamy destacou, em discurso pela comemoração dos trinta anos da criação da Divisão de Assuntos Legais do GATT em 28 de junho de 2012, que o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC) adquiriu uma ampla confiança entre seus membros: “Noventa e oito membros participam” (como reclamante ou demandado) “o que representa 63% da totalidade dos membros.” Além do mais, o Diretor Geral da OMC afirmou: “os países em desenvolvimento são tão ativos quanto os países desenvolvidos” e “seis entre os mais freqüentes reclamantes são países em desenvolvimento”: Argentina, Brasil, Índia, Coréia do Sul, México e Tailândia (WTO, 2012a).

Não restam dúvidas que o sistema de solução de controvérsias da OMC consolidou-se como um notável instrumento de resolução de conflitos comerciais. Também não restam dúvidas que as regras que regem a operação do OSC, incluindo, por exemplo, a que eliminou o poder de veto dos países desenvolvidos frente a reclamações que prejudicassem seus interesses presente no sistema GATT, contribuem para que os países em desenvolvimento possam buscar, com mais freqüência, solucionar disputas comerciais junto à OMC. Mas até que ponto “os países em desenvolvimento são tão ativos quanto os países desenvolvidos”? Qual o peso da participação da Argentina, Brasil, Índia, República da Coréia, México e Tailândia *vis a vis* o desempenho de membros como os EUA e a UE e de outros membros em desenvolvimento?

Neste artigo explora-se o papel de diferenças de recursos materiais e de expertise entre os membros da OMC sobre o seu desempenho junto ao OSC. Não se pretende chegar a respostas conclusivas, mas adiantar algumas reflexões a partir da análise da base de dados da OMC, as quais possam ser aprofundadas em estudos posteriores.

Três seções compõem o artigo. A primeira revê de modo não exaustivo os estudos explicativos do desempenho dos países no OSC. A segunda analisa a atuação dos membros segundo o indicador nível de renda bruta per capita utilizado pelo Banco Mundial. A base de dados da investigação abrange as disputas apresentadas ao OSC desde o seu início até 10 de maio de 2012. Os limites dos resultados e as sugestões para a elaboração de estudos futuros integram a Conclusão.

Condicionantes do desempenho do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC): regras ou poder

A criação da Organização Mundial de Comércio (OMC) em 1995 foi saudada como avanço substancial em relação às regras de funcionamento do anterior sistema GATT. Destacou-se, sobretudo, o fato de que a OMC é uma

* Professora Associada do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL-UnB. Pesquisadora nível 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e coordenadora da pesquisa: Os Países em Desenvolvimento e o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC: os casos do Brasil e da Índia. Agradeço a colaboração na preparação das tabelas de Luana Caiado e Samantha Vitena, bolsistas de iniciação científica do CNPq – PIBIC 2012- IREL-UNB (mabel@unb.br).

instituição efetiva que, como sugere Young (2000:221), “em seu funcionamento obriga os atores a se conduzirem de modo diferente daquele como se comportariam caso a instituição não existisse.” O Entendimento de Solução de Disputas (ESD) inclui modalidades de *enforcement* das regras acordadas multilateralmente.

Consultas bilaterais compõem o primeiro estágio do processo de solução de controvérsias da OMC. Elas são mandatórias. Se em sessenta dias as partes não chegam a um acordo a parte reclamante pode entrar com a solicitação de estabelecimento de um painel. Durante o período em que vigorou o sistema GATT, para estabelecer um painel, aprovar o seu relatório e permitir retaliações os membros da organização precisavam concordar por meio do consenso. Bastasse a presença de um país que divergisse em qualquer uma dessas etapas para bloquear o processo de decisão. O mecanismo adotado pelo ESD – o consenso reverso – determina que as várias etapas por que passa o estabelecimento do contencioso só poderão ser suspensas se todos concordarem. Desta maneira, o consenso reverso tornou praticamente automático o processo de solução de conflitos comerciais dentro da OMC (Barton, et al.2006:71).

Os estudos que se debruçam em investigar os fatores que condicionam o comportamento dos países em desenvolvimento junto ao OSC podem ser classificados em dois tipos: os institucionalistas e os que enfocam os diferenciais de poder e de capacidade presente na organização.

Os primeiros ressaltam que as regras que regulamentam as relações entre os membros diante de suas desavenças comerciais e acordadas por eles coagem os seus comportamentos, incluindo os dos atores mais poderosos. Desta forma, as regras eliminam a atuação oportunista dos países com mais poder e impedem que a condição relativa de poder entre as partes interfira no julgamento do contencioso.

De acordo com Jackson (1997: 109) existem dois tipos de técnicas diplomáticas que condicionam a solução pacífica de disputas internacionais. A primeira, orientada pelo poder (*power oriented*) refere-se (explícita ou implicitamente) ao status relativo de poder entre as partes em litígio como forma de estabelecer o acordo. A segunda é por meio de regras (*rule-oriented*) acordadas anteriormente entre as partes.

Para o autor, a criação e a consolidação do OSC representou a evolução de um estágio (presente no sistema GATT) onde os conflitos comerciais entre os estados membros estavam dependentes das relações de poder entre os países (*power-oriented*) para outro (presente no Entendimento de Solução de Disputas da OMC) – em que as regras determinariam o desempenho dos estados-membros. Porém, de acordo ainda com Jackson (2008) existe uma tensão constante entre o constrangimento das regras e o poder do estado nação dentro da organização.

Segundo Davis (2006) o enquadramento legal (*legal framing*) caracteriza o funcionamento do OSC e pode ser definido como: um processo de resolução de conflitos que “ocorre dentro dos limites de regras formais e apela para mediação de uma terceira parte” (Davis 2006:22). Ele permeia todo o desenrolar do litígio desde a fase de consultas entre as partes, passando pelo processo de mediação com o estabelecimento do painel, julgamento do caso e definição de regulamentações, e atinge ainda as conversações entabuladas pelos países envolvidos durante o desenrolar do processo de negociação.

É possível indicar quatro modos por meio dos quais o enquadramento legal contribui para que os países em desenvolvimento possam enfrentar os prejuízos causados ao seu comércio pelos países mais poderosos.

Em primeiro lugar destaca-se a possibilidade de entrar com a reclamação. Isto leva o país com mais poder a sentar à mesa de negociação e discutir a questão. Em segundo lugar, a presença do quadro legal aceito por todos permite que o processo de arbitramento da disputa se desenrole de modo imparcial. Em terceiro lugar, ele também facilita o reforço da demanda pelo apoio de outros países. E, em quarto lugar, os interesses econômicos de longo prazo de apoio às regras incentivam o cumprimento das mesmas (Davis 2006:223).

Deste modo, os membros em desenvolvimento encontram-se mais bem equipados para lidar com contenciosos com os atores de maior poder do que aqueles que não partilham destas regras. Neste último caso, “o país em desenvolvimento tem maior probabilidade de encontrar: resistência em negociar por parte dos países mais poderosos;

padrões arbitrários; interesses limitados de terceiros países em seu problema comercial; e falta de margem de manobra para barganhar por concessões” (id. *ibid.*).

As assimetrias entre os membros da organização são de vários tipos e a literatura especializada destaca os que afetam mais diretamente o acesso e o uso eficiente do OSC por parte dos países em desenvolvimento: o conhecimento técnico e jurídico do conjunto de regras que embasam a operação do OSC, os recursos materiais e o tamanho do mercado.

A operação do OSC é altamente normatizada. Ela baseia-se em regulamentos formais substantivos e procedimentais. Este arcabouço jurídico tem crescido enormemente a partir do estabelecimento do OMC em função dos pareceres produzidos pelos mais de duzentos painéis. O conhecimento dos textos legais, a capacidade de lidar com conhecimento jurídico e o grau em que a cultura jurídica de um país converge com a do ESD são fatores que cooperam para que um país tenha acesso e vitória ao acionar o OSC.

Ademais, a utilização do OSC é uma atividade dispendiosa. Ela implica recursos materiais de vários tipos para iniciar, acompanhar e defender uma causa. Estes recursos abrangem a formação e a alocação de pessoal com expertise na área para trabalhar nos contenciosos e a utilização de escritórios de advocacia especializados de elevados custos financeiros.

Os dois tipos de predicados para uso eficiente e eficaz do OSC – o conhecimento técnico e jurídico e os recursos materiais – estão presentes em graus maiores nas estruturas estatais e sociais dos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento têm menores possibilidades de redirecionar seus recursos de forma apropriada e de possuí-los na quantidade requerida pelas várias etapas de um processo junto ao OSC (identificação do dano, avaliação dos custos e benefícios para entrar com uma causa, o estabelecimento de um painel, defesa frente aos juízes, e recurso junto ao Órgão de Apelação) (Shaffer, Sanchez e Rosenberg, 2008:407-413; Barton et al. 2006:171-172; Lee, Donna, 2004).

Os custos financeiros para o estabelecimento de uma causa junto ao OSC é, muitas vezes, contornado pela presença de parcerias público-privadas. Nestes casos, organizações empresariais assumem parte significativa dos gastos, como a contratação de escritórios de advocacia. Este é um processo presente nos membros desenvolvidos da OMC, mas também em alguns países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. (Shaffer, Sanchez e Rosenberg, 2008). Porém, são poucos os países em desenvolvimento que possuem um setor empresarial com condições de partilhar com o setor público os dispêndios necessários para instituir um processo junto ao OSC.

As diferenças em tamanho de mercado tornam, ainda, mais difícil a utilização com sucesso do OSC pelas economias menores e de baixa complexidade. A capacidade de abrir e de fechar o mercado é um recurso de poder que favorece os membros que possuem grandes mercados em relação aos menores. Os primeiros possuem melhores condições de lidar com restrições de comércio, enquanto para os segundos “um valor adicional de exportações lhes oferece mais bem-estar e ganho líquido em emprego” (Barton et al., 2006:11).

Os países em desenvolvimento e os de menor desenvolvimento relativo possuem assim desvantagens significativas para utilizar em toda a extensão os recursos disponíveis pelo OSC. As características de suas economias, menores, com pouca complexidade e muitas vezes dependentes do comércio com as economias maiores reduzem o seu poder de barganha e dificultam a possibilidade de que aqueles países possam fazer uso de sanções caso o país desenvolvido não implemente a decisão favorável estabelecida pelo painel (Trachtman, 2006; Lee, 2004; Barton ET AL. 2006:171-172).

As grandes economias estão também em posição confortável para reagir com ameaças, inclusive de retirar tratamento preferencial, às tentativas de países em desenvolvimento de questionar a adequação de suas políticas às regras da OMC. Estas condições dificultam os países em desenvolvimento o acesso ao OSC (Lee, 2004).

Wilkinson (2000:136) defende a evolução incompleta de um sistema *power oriented* para um sistema *rule oriented*. Ele destaca a atuação dúbia dos EUA junto ao OSC. Em alguns momentos, este ator acata procedimentos,

em outros, os EUA utilizam de ameaças derivadas de suas posições de poder como forma de solucionar disputas comerciais (id.ibid).

Ademais, o autor ressalta, ainda, que apesar do aumento na utilização do sistema de solução de controvérsias por parte dos países em desenvolvimento, o sistema está direcionado, principalmente, em solucionar as disputas entre os principais membros comerciais (EUA e UE), e é nestes casos que o mecanismo é utilizado em toda a sua extensão.

A revisão da literatura permitiu verificar que não existe um consenso sobre quais fatores são predominantes para explicar a atuação dos membros em desenvolvimento no OSC. Além disso, parte significativa dos estudos baseia-se em estudos de casos – o que não contribui para o delineamento do panorama geral. A perspectiva teórica adotada neste artigo é a de que as regras não eliminam as relações de poder, mas possibilitam que, em determinadas condições, países em desenvolvimento possam contornar os diferenciais de poder e atuar de modo ativo junto ao OSC.

O OSC e os países em desenvolvimento

Nesta parte investigam-se as diferenças de recursos materiais e de acesso a conhecimento técnico e jurídico e a influência destes dois elementos sobre a atuação dos membros da OMC. Supõe-se que os membros com menos recursos materiais e de expertise hesitariam mais em postar reclamações no OSC, pois têm dificuldades para acompanhar o desenrolar do processo de julgamento do prejuízo sofrido em seu comércio. Deste modo, seria de se esperar que os países em desenvolvimento utilizem pouco relativamente o OSC. Contudo, este não seria o caso dos países desenvolvidos, já que dispõem de pessoal especializado e de recursos financeiros para entrar com uma causa e acompanhá-la até o final.

Como indicador de recursos materiais e de expertise optou-se por utilizar o nível de renda bruta per capita. Este é o critério classificatório de países utilizado pelo Banco Mundial em seus estudos. O Banco Mundial elenca os países de acordo com quatro classes de nível de renda: países desenvolvidos com renda alta (US \$ 12.476 ou mais); países em desenvolvimento com renda média alta (US\$4036-US \$12475); países em desenvolvimento com renda média baixa (US\$ 1026 a US\$4035); e países de menor desenvolvimento relativo com renda baixa (US\$1025 ou menos) (World Bank, 2012).

O critério definidor de países desenvolvidos e em desenvolvimento adotado pela OMC não foi utilizado por causa da sua pouca precisão. Ele baseia-se na auto-atribuição, a qual pode ser objeto de questionamento por parte de outros membros da organização. Em função disto a OMC não possui uma lista de países desenvolvidos e em desenvolvimento (WTO, 2012b).

Já que se avalia a “atividade” dos membros da OMC, a pesquisa se concentrou no comportamento dos países como reclamantes, isto é: os países que apresentaram pelo menos uma causa junto ao OSC (WTO, 2012d).

A UE é um bloco regional com mercado e política comercial comum. A Comissão Europeia representa seus integrantes em praticamente todos os trâmites que ocorrem na OMC. Contudo, os 27 países integrantes da UE são também membros de direito da organização. Em negociações sobre determinados temas como, por exemplo, propriedade intelectual, ou que façam referência a leis diferentes entre os estados membros, eles participam das atividades da OMC (WTO, 2012c).

Para o Banco Mundial 23 países do bloco estão na classe de nível de renda alta e apenas quatro são incluídos na classe de renda média baixa. Tendo em vista o papel da UE junto à OMC e a classificação de seus membros pelo Banco Mundial, ela foi incluída na classe de nível renda alta.

A Tabela I apresenta a posição dos membros da OMC frente ao OSC (reclamantes e não-reclamantes) segundo a classe de nível de renda. Como os 27 membros que compõem a UE participam de forma isolada esporadicamente eles não foram computados no total de membros desenvolvidos. Contudo, incluíram-se nesta classe de membros três

países que fazem parte do bloco regional – República Tcheca, Hungria, Polónia – e que atuaram como demandantes WTO, 2012d).

Os resultados mostram que o grau de recursos que os países possuem contribui para a probabilidade de um membro da OMC iniciar uma causa junto ao OSC.

Contudo, ainda existem diferenças significativas entre os países em desenvolvimento, o que não era de se esperar diante das considerações da literatura especializada. São os países de renda média alta os principais países em desenvolvimento que proporcionalmente atuam mais como demandantes junto ao OSC.

TABELA I

Posição dos membros da OMC junto ao OSC por classe de Nível de Renda Bruta *per Capita*

Posição no OSC	Desenvolvidos RA %	Em desenvolvimento RM A %	Em desenvolvimento RMB %	M. desenv. relativo RB %	Total Nº
Demandante	65,2(15)	41,0(16)	31,5(12)	3,5(1)	44
Nº demandante	34,8(11)	58,9(23)	68,5(26)	96,5(27)	84
Total	100(26)	100(39)	100(38)	100(28)	128*

*A OMC é composta por 155 membros incluindo a UE e os 27 estados que a integram. Três estados atuaram isoladamente como demandantes e foram incluídos entre os demandantes juntamente com a UE.

Fonte: WTO (2012d;2012e); World Bank(2012). Elaboração das tabelas pela autora com colaboração das bolsistas PIBIC (IREL-UnB) Luana Caiado e Samantha Vitena.

Os membros de menor desenvolvimento relativo não utilizam o OSC, com exceção de Bangladesh. Além da falta de recursos materiais e de expertise, o tamanho pequeno e a baixa complexidade do mercado desses países também colaboram para impedi-los de atuarem no OSC.

A Tabela II apresenta um dado até certo ponto surpreendente, diante dos limites indicados pela literatura para o uso pelos membros em desenvolvimento do OSC. Quase quarenta por cento das reclamações apresentadas ao OSC (38,4) decorrem da atividade dos membros em desenvolvimento. Porém, o número de membros desenvolvidos que são demandantes (15) é quase a metade do número de membros em desenvolvimento demandantes (28). Desta forma, os membros desenvolvidos são proporcionalmente bem mais ativos do que os membros em desenvolvimento. Esta diferença fica mais clara se é considerada a média de reclamações por classe de membros: a média de reclamações dos desenvolvidos é 19.6 enquanto a média de reclamações para os em desenvolvimento é 6,6. Ressalte-se, ainda, que os EUA e a UE respondem por 63 % das demandas dos membros desenvolvidos (187 reclamações).

TABELA II

Reclamações levadas ao OSC por classe de nível de renda dos membros demandantes

Classe dos membros demandantes	Reclamações %	Membros Nº
Desenvolvidos	61,4 (294)	15
Em Desenvolvimento	38,4 (184)	28
RMA	26,1 (125)	16
RMB	12,3(59)	12
Menor Des. R Renda Baixa	0,2 (1)	1
Total	100 (479)	44

Fonte: Ver Tabela I.

Ademais, as reclamações dos membros em desenvolvimento de renda alta são duas vezes mais elevadas do que aquelas iniciadas por aqueles que possuem renda baixa. Desta forma, são os membros em desenvolvimento com renda alta que se distinguem como “ativos” frente ao mecanismo de solução de controvérsias.

A última tabela expõe a relação entre o nível de renda dos membros em desenvolvimento por quatro categorias de reclamações (1-5; 6-10; 11-15; 21-26). Os membros em desenvolvimento também se diferenciam quanto ao perfil de suas demandas. Enquanto 37,8% das demandas dos membros de renda média baixa concentram-se entre 1-5 reclamações, 17,62% das demandas dos membros de renda média alta encontram-se na mesma classe.

TABELA III

Classes de reclamações por classe de nível de renda dos membros em desenvolvimento demandantes

Classes de reclamações	RMA %	Membros Nº	RMB %	Membros Nº
1-5	17,6(22)	9	37,8(22)	9
6-10	22,4(28)	3	27,1(16)	2
11-15	22,4(28)	2	-	-
21-26	37,6(47)	2	35,6(21)	1
Total	100(125)	16	100(59)	12

Fonte: Ver Tabela I.

Além disso, os membros de renda média alta são proporcionalmente mais ativos nas categoria mais elevadas de reclamações (11-15 e 21-26) do que aqueles com de renda média baixa. Quatro membros de renda média alta são responsáveis pelas 75 reclamações postadas nas categorias 11-15 e 21-26, enquanto apenas um membro de renda média baixa é responsável por 21 reclamações.

O nível de renda apresenta-se, assim, como um fator significativo para caracterizar o perfil de atuação dos membros em desenvolvimento. Os membros reclamantes em desenvolvimento de nível de renda média alta são aqueles que usam com mais intensidade o OSC. É, no entanto, necessário verificar a influência de outros fatores no desempenho desses países, tais como o tamanho do mercado, o grau de sucesso no uso do OSC, e o grau em que a reclamação foi finalizada e os danos reparados.

Quais são os membros em desenvolvimento que possuem um grau de atividade elevada junto ao OSC. Tais membros são, efetivamente, os que Pascal Lamy mencionou como sendo os mais ativos junto ao OSC, com exceção da Coreia do Sul. Este é um membro desenvolvido da OMC segundo o indicador aqui utilizado. Os outros países são: Brasil (26) e México (21); Argentina (15) e Tailândia (13), todos com nível de renda média alta; e Índia (21) com nível de renda média baixa.

O grau elevado de atividade destes países contrasta com a atuação intensa dos EUA e da UE (187 reclamações) e com o grau baixo de atividade dos outros países em desenvolvimento. Em outras palavras, são poucos os países em desenvolvimento que exercem uma atividade frequente junto ao OSC.

Conclusão

Dentre as os vários tipos de recursos de poder entre os estados membros destacam-se os recursos materiais e de expertise para iniciar e acompanhar o desenvolvimento de uma causa junto ao OSC. Estes recursos estão presentes em maior grau nas estruturas burocráticas e sociais de países com níveis de renda mais elevados. São estes países que têm condições para despender recursos, inclusive de treinamento e alocação de pessoal, bem como a contratação

de escritórios de advocacia especializados, e contar, ainda, com o apoio financeiro de suas empresas para aplicá-los no acompanhamento de reclamações junto ao OMC.

Os resultados da pesquisa demonstram que efetivamente o desempenho dos estados membros junto ao OSC varia de acordo com a classe de nível renda. Os membros desenvolvidos, em primeiro lugar, e os membros em desenvolvimento com renda média alta, em segundo, possuem mais recursos para utilizar o OSC e portanto são aqueles que o fazem com mais frequência.

Alguns membros em desenvolvimento são claramente mais ativos junto ao OSC do que outros. Entre estes estão: Brasil, México, Argentina, Tailândia e Chile – todos com nível de renda média alta. A Índia é o caso desviante entre os países de nível de renda média baixa, pois apresentou desempenho no OSC equivalente ao do México.

Este trabalho, não pretendeu dar uma resposta cabal às questões levantadas pela literatura sobre a atuação dos membros em desenvolvimento no OSC. Cabe em estudos futuros investigar: o perfil dos membros que sofrem reclamações em relação aqueles que iniciam reclamações no OSC; os membros em desenvolvimento que foram até o final nos processos que iniciaram em relação aos que os interromperam nas primeiras fases do desenrolar de uma disputa: e, investigar, de modo aprofundado, o caso da Índia.

Bibliografia

- BARTON, John H., GOLDSTEIN, Judith L., JOSLING, Timothy E., e STEINBERG, Richard H. (2006). *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law and Economics of the GATT and WTO*. Princeton: Princeton University Press.
- DAVIS, Christina L. (2006). *Do WTO rules create a level playing field? The experience of Peru and Vietnam*. In J. S. Odell (Ed.). *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and Nafta* (pp.219-256). Cambridge: Cambridge University Press.
- JACKSON, John H. (1997). *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. 2ª Edição. Cambridge Mass: The MIT Press.
- JACKSON, John. (2008). The case of the World Trade Organization. *International Affairs*, 84 (3), PP.437-454.
- LEE, Donna. (2004). “*Understanding the WTO dispute settlement process.*” In B.Hocking e McGUIRE, Steven (org). *Trade Politics*. London and New York: Routledge.
- SHAFFER, G. Sanchez, M. e ROSENBER, B. (2008). The trials of winning at the WTO: What lies behind Brazil’s success? *Cornell International Law Journal*, 41, pp. 383-501.
- TRACHTMAN, Joel. (2005). Building the WTO cathedral. <<http://ssrn.com>>. Acessibilidade: 30 de março de 2012.
- WILKINSON, Rorden. (2000). *Multilateralism and the World Trade Organization: The Architecture and Extension of International Trade Regulation*. London and New York: Routledge.
- WORLD BANK (2012). <<http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>>. Acessibilidade 21 de maio de 2012.
- WTO. (2012a). Lamy cites “very broad confidence” in WTO dispute settlement. <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl_e.htm>. Acessibilidade: 28 de junho de 2012.
- WTO. (2012b). <http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm>. Acessibilidade: 5 de maio de 2012.
- WTO. (2012c). <http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm>. Acessibilidade: 5 de maio de 2012.
- WTO. (2012d). <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm>. Acessibilidade: 10 de maio de 2012.
- WTO. (2012e). <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>. Acessibilidade: 10 de maio de 2012.

YOUNG, Oran R. (2000). *A Eficácia das instituições Internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas*. In J. N. Rosenau, e E. Czempiel. *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: Editora da UnB.

Resumo

Investigou-se o papel das regras e do poder para o desempenho dos membros da OMC junto ao OSC. A pesquisa focalizou as diferenças de recursos materiais e de expertise para o uso do OSC. Os resultados alcançados sugeriram que essas diferenças são relevantes para explicar o comportamento dos membros desenvolvidos e em desenvolvimento.

Abstract

The role of rules and power for the performance of WTO members is addressed in the article. The research has focused on material resources differences in the use of the DSB. The results have suggested that these differences are relevant to explain the performance of developed and developing members.

Palavras chaves: países em desenvolvimento; Órgão de Solução de Controvérsias da OMC; instituições internacionais
Key words: developing countries; WTO Dispute Settlement Body; international institutions

Recebido em 02/09/2012
Aprovado em 18/09/2012

Novas dimensões na relação entre os Estados Unidos e a América Latina

New dimensions in the relationship between the United States and Latin America

Haroldo Ramanzini Júnior*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 133, set.-out. 2012 [p. 42 a 46]

O cenário político, econômico e social da América Latina passa por importantes transformações. A desilusão com a crença de que as forças do mercado seriam o instrumento de superação da pobreza abriu caminho para a emergência ao governo de alguns países da região de dirigentes políticos que, ao criticarem aquela crença e o sistema internacional a ela relacionado, buscam revigorar o papel do Estado. O esgotamento de um ciclo econômico marcado pela idéia de liberalização dos mercados e o fortalecimento da lógica política nacional são questões importantes dos anos 2000. Ao mesmo tempo, aspectos como o questionamento da centralidade dos Estados Unidos no âmbito hemisférico e global, a valorização das commodities agrícolas e minerais, o aumento dos investimentos e do comércio com a China e a intensificação dos fluxos de comércio intra-regional, potencializam o ritmo das mudanças, na medida em que viabilizam maior margem de manobra para os países da América Latina, entre outras questões, em termos de estratégias de política externa.

A motivação do intercâmbio econômico enquanto elemento central da integração regional, prevalecente nos anos 1990, atualmente não é a única força motriz dos movimentos de cooperação entre os países da América do Sul e Latina. A dimensão política e a ênfase no fortalecimento da autonomia nacional e regional passam a ser questões centrais de alguns desses processos, fruto também da percepção que a integração e a cooperação regional exigem determinadas ações que o mercado não realiza. Os aspectos econômicos não são desconsiderados, mas, busca-se contextualizá-los a partir de uma perspectiva mais ampla, que leva em consideração outras variáveis, que trazem também novos desafios. Alguns autores têm utilizado a noção de regionalismo pós – liberal (SANAHUJA, 2009; SERBIN, 2011) de modo a destacar a especificidade dos atuais processos de integração, como a União de Nações Sul – Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivaria para as Américas (ALBA) e a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), apesar das suas diferenças, ou mesmo de modo a captar as mudanças por que passam processos que se iniciaram anteriormente, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), representadas pela criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Nesse contexto, parte importante da agenda das relações interamericanas deixa de ser pautada majoritariamente pelos interesses econômicos e de segurança dos Estados Unidos e passam a refletir novos projetos e objetivos, alguns deles concorrentes às políticas de Washington. Observa-se o surgimento ou a consolidação de novas instâncias de governança regional latino – americana numa perspectiva distinta de organismos hemisféricos existentes, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Junta Interamericana de Defesa.

* Professor da Universidade Federal de Uberlândia – UFU; Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos – INCT/INEU e do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC (hramanzinijunior@gmail.com; haroldo@cedec.org.br).

Apesar de elementos históricos e culturais serem comuns a alguns países da América Latina, assim como o desafio de projetar políticas de desenvolvimento que diminuam as injustiças sociais e a pobreza, há heterogeneidades importantes no que se refere à estabilidade política e institucional, crescimento, intercâmbio econômico, dimensão territorial e estratégia de desenvolvimento, com conseqüências para os objetivos de política externa, inclusive, na relação com os Estados Unidos. Em geral, os países da América Central e do Caribe, apesar de Antigua e Barbuda, República Dominicana, Nicarágua, São Vicente e Granadinas serem membros da ALBA, continuam fortemente dependentes da relação com os Estados Unidos, situação reforçada com o Acordo de Livre Comércio da América Central e República Dominicana (CAFTA-DR). Ou seja, há questões objetivas e ligações históricas e geográficas que condicionam parte da ação desses países. Talvez, o caso do México seja emblemático nesse sentido. Na América do Sul a situação é diferente, mas também há variações importantes, sendo a Colômbia e a Venezuela representantes de duas perspectivas distintas. O Brasil torna-se um interlocutor cada vez mais indispensável. Há diferentes níveis de influência e diferentes formas de relação com os Estados Unidos na região (PECEQUILO, 2010; LOWENTHAL, WHITEHEAD, PICCONE, 2011).

Mesmo na perspectiva dos Estados Unidos, a partir de 2001, com as novas prioridades estratégicas em termos de regiões e temas da política externa, com destaque para questões de segurança e de combate ao terrorismo, a importância da América Latina no conjunto da política externa norte – americana diminuiu consideravelmente. Não há uma política estruturada para a América Latina, o que para muitos na região é considerado algo positivo, tendo em conta um histórico intervencionista e desestabilizador que marcou parte da política norte – americana para o hemisfério. Há ações focadas em relações bilaterais, principalmente com os países da América Central e do Caribe, com o México, com os países andinos e com o Brasil, o que sinaliza também a dificuldade e/ou inexistência de uma abordagem hemisférica.

Do ponto de vista das instituições domésticas norte – americanas, no Congresso, no Departamento de Estado, na Casa Branca, é escassa a relevância atribuída à região, principalmente em termos comparativos. Além disso, a política externa é formulada num contexto onde o foco da ação do país é a recuperação econômica dos efeitos da crise de 2008 e a geração de empregos, onde parcelas mais conservadoras do eleitorado ganham mais espaço. Na política externa, a ordem de prioridades parece ser estabelecida pela percepção de ameaças (AYERBE, 2009). Para a América Latina há gestões específicas para a questão do combate ao comércio ilícito de drogas e armas e para o tema das imigrações. Também certa preocupação difusa, principalmente no Congresso e em alguns think tanks, com a ALBA e seus países integrantes, ainda que esse projeto de integração tenha um impacto muito localizado na configuração política e econômica regional.

O fracasso das negociações da Área de Livre – Comércio das Américas (ALCA), visível na quarta reunião de Cúpula das Américas, em Mar del Plata, em 2005, demonstra a dificuldade de implementar uma agenda hemisférica que não esteja sintonizada com os interesses de parte importante dos países da região. Inclusive, para alguns autores, como Sabatini (2012), a abordagem tradicional da agenda hemisférica norte – americana focada em questões de política doméstica dos países e na questão da liberalização econômica não leva em consideração a atual configuração da região nem a motivação dos principais atores. Para esse autor “além das questões de comércio, os Estados Unidos deveriam mudar o foco das questões internas de países pequenos da região para questões estratégicas mais amplas envolvendo os países maiores” (SABATINI, 2012: 12).

Desde o começo dos anos 1990, as propostas de integração comercial hemisférica norte – americanas geraram respostas do Brasil no sentido de buscar fortalecer a integração regional no âmbito do Cone Sul e da América do Sul. Nos últimos anos, o Brasil tem adquirido uma nova posição de razoável proeminência internacional, parcialmente ancorada na melhoria da realidade econômica e social do país. Do ponto de vista da relação com os países vizinhos, isso contribui para que aumente o interesse na relação com o país, inclusive, do ponto de vista comercial. Ao mesmo tempo, a ampliação da presença econômica e política na região gera certo receio nos países vizinhos em relação

às intenções e objetivos brasileiros, parcialmente relacionados com a própria história da relação do país com as nações da América do Sul, onde a lógica da cooperação é recente. Além disso, na medida em que há um avanço nos projetos de cooperação e de integração entre os Estados é provável o aumento na incidência de determinados conflitos, na medida em que os países se tornam política, econômica e socialmente mais interdependentes. Um desafio importante é como buscar solucioná-los, tendo em conta o que seriam algumas necessidades inerentes a um processo de integração regional e os objetivos de política externa dos países envolvidos, nem sempre coincidentes.

A política brasileira de cooperação regional, dentro das suas possibilidades, busca contribuir para a estabilidade e para o desenvolvimento econômico dos países vizinhos. Inclusive porque, na concepção brasileira, conjunturas de instabilidade além de terem potenciais de radiação deletérios, podem motivar ações dos Estados Unidos na região, situação que o Brasil tem buscado evitar (SPEKTOR, 2010). Do ponto de vista dos Estados Unidos, no contexto das lideranças sul – americanas, onde alguns líderes assumem um discurso ou uma política de maior confrontação em relação aos Estados Unidos, o Brasil é visto por alguns *policy makers* norte – americanos como uma potencial força moderadora na região. O fato de Brasil e Estados Unidos não terem sempre a mesma visão sobre a agenda e os temas das relações hemisféricas e globais, não impede de chegarem a entendimentos e parcerias em assuntos específicos como energia, educação, defesa, entre outros (VIGEVANI, 2011).

Apesar das diferenças entre o Mercosul, a Unasul, a Alba e a Celac, todos têm como característica comum o fato de serem iniciativas que partem dos próprios países latino-americanos buscando projetar maior autonomia na relação com os Estados Unidos, inserindo-se no movimento mais geral visando uma ordem internacional multipolar. Buscam articular um espaço econômico e político latino e sul-americano a partir do fortalecimento de mecanismos de cooperação regional. A formação, em 2008, do Conselho de Defesa Sul – Americano, no âmbito da UNASUL, é algo relevante nesse sentido, já que os países da América do Sul não tinham um histórico de cooperação no tema da segurança e subordinavam a discussão dessas questões à relação com os Estados Unidos ou aos regimes e instituições criadas à sombra da hegemonia desse país, como a OEA. A criação do Conselho de Defesa Sul – Americano relaciona-se com o objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança e remete parcialmente à intenção de estabelecer um contraponto à penetração dos EUA na América do Sul, mais precisamente, na região andina. Nessa perspectiva, parece haver certo esforço visando a de-securitização (BUZAN, WAEVER, WILDER, 1998)¹ de alguns desafios enfrentados pelos países da região. Diferentemente dos quatro órgãos básicos da estrutura da Unasul², delineados por todos os membros em conjunto, a criação do Conselho de Defesa foi proposta exclusivamente pelo Brasil (VILLA e VIANA, 2010). A idéia é utilizar a institucionalidade própria da UNASUL para solucionar controvérsias e tensões na região, como ocorreu nos casos da crise institucional da Bolívia em 2008, da reação à utilização de bases militares dos Estados Unidos na Colômbia, da tensão entre Colômbia e Venezuela, em julho de 2010 e da deposição do Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em junho de 2011.

Além das ameaças extra-regionais que, em certa medida, impulsionam os esforços de cooperação no tema da segurança e defesa, há também desafios regionais, endógenos ao processo de maior conexão entre os países como: a questão da gestão das zonas de fronteira face às migrações, os ilícitos transnacionais, os contenciosos envolvendo interesses de cidadãos e empresas nacionais nos países vizinhos, situações de instabilidade política, segurança energética, entre outros. Do ponto de vista do Brasil, a UNASUL desempenha papel político importante, já que nem todos os países da América do Sul teriam a possibilidade de ser sócios plenos do Mercosul, como o

1 Para entender a noção de de-securitização, é necessário considerar o significado de securitização, termo que parte da idéia de que a noção de segurança não é objetiva, mas socialmente construída. Securitização, nesse sentido, seria “o uso da retórica da ameaça existencial com o objetivo de levar um assunto para fora das condições da “política normal” (Buzan, Waever, Wilder, 1998, p. 24), de modo a justificar a adoção de procedimentos de emergência. Nesse sentido, a de-securitização corresponde aos esforços retóricos com vistas a remover determinado objeto da lógica emergencial, visando tratá-lo por meio da política normal.

2 O bloco sul-americano é constituído pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo (principal órgão decisório da Unasul); o Conselho dos Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegados; e a Secretaria Geral.

Peru e a Colômbia, que têm tarifas muito baixas e acordos de livre – comércio com os Estados Unidos. Além disso, a formação do bloco consolida a estratégia brasileira que vem sendo delineada, desde 1993, de fortalecer a integração sul – americana (SARAIVA, 2010).

Outro fator importante para o entendimento do que seria uma nova dimensão na relação entre os Estados Unidos e a América Latina é o impacto da emergência da China e a relação dos países da região com o gigante asiático. Em geral, é possível considerar que a ação norte – americana em relação aos países da América Latina tende a ganhar contornos mais específicos e diretos nas situações em que a ação de outras potências ameacem seus interesses na região ou coloquem em questão a sua influência. Ainda não é possível entender totalmente se esse é o caso da China, apesar da crescente atuação do gigante asiático na América Latina e do Sul, como demonstram, entre outros, os financiamentos a projetos diversos em países da região, as reuniões de alto nível, os acordos de livre – comércio com Chile, Costa Rica e Peru, além do expressivo intercâmbio comercial com o Brasil e a Argentina.

Do ponto de vista de alguns países da América Latina, o aumento do intercâmbio com a China pode aumentar o poder de barganha com Washington e viabilizar políticas de maior autonomia. A questão é que pode também gerar novas formas de dependência, de tipo centro-periferia, já que a pauta exportadora para o país asiático é composta principalmente de commodities agrícolas e minerais. No caso do Brasil, no ano de 2011, as exportações para a China somaram US\$ 44,3 bilhões e as importações US\$32,8 bilhões. Há um saldo favorável, mas os principais produtos exportados são: minério de ferro, petróleo, soja, açúcar e pastas químicas de madeira, representando 86% do total exportado para a China em 2011, enquanto que as importações concentram-se em equipamentos industrializados e manufaturados (MORTATTI, MIRANDA, BACCHI, 2011).

De acordo com Vadell (2011) embora no curto prazo a relação com a China estimule o crescimento da região, há implicações diferenciadas no médio e longo prazo, especialmente, para os países com setores industriais mais expressivos. As oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais dos diferentes países da região podem consolidar uma dinâmica não diretamente convergente com a integração regional, pois seus benefícios independem da complementaridade produtiva regional ou de outros esforços maiores de cooperação entre os países. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com o gigante asiático podem diminuir o interesse na integração regional por parte de atores domésticos relevantes de países da América Latina.

O questionamento da centralidade dos Estados Unidos, a ascensão da China, o papel do Brasil, as posições da Venezuela, o surgimento de novas organizações sul e latino – americanas, a emergência de novas lideranças políticas na região, a situação econômica internacional e as dificuldades dos países desenvolvidos, são alguns dos fatores que influenciam as relações interamericanas e os processos de integração regional na América Latina e do Sul. São fatores que permitem pensar sobre a possível estruturação de novas dimensões nas relações entre os Estados Unidos e os países da América Latina. O contexto hemisférico e global da sexta reunião de Cúpula das Américas, realizada em Cartagena, na Colômbia, em abril de 2012, foi certamente diferente do contexto de realização da primeira reunião, realizada em Miami, em 1994. A posição do Presidente Barack Obama, na reunião de Trinidad e Tobago, em 2009, de enfatizar a dimensão do respeito mútuo nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina e de construção de ações a partir de interesses comuns e valores compartilhados parecia indicar a possibilidade de novas perspectivas. Contudo, nesses três anos, poucos foram os avanços nessa direção; evidentes também nos limitados resultados da reunião de Cartagena de 2012. O episódio da crise de Honduras e as distintas posições assumidas pelos Estados Unidos e pelos países latino – americanos sugere perspectivas distintas. Assim como no caso da situação recente no Paraguai; além da questão de Cuba. Na perspectiva latino e sul – americana parece forte a idéia de criar ou consolidar novos espaços de concertação política visando uma nova identidade regional, como representado pela criação da UNASUL e da CELAC, ainda que os contornos mais específicos e a efetividade dessas novas instituições ainda não estejam totalmente claros, além de haver determinadas diferenças entre os países sobre como os novos caminhos devem ser trilhados.

Referências Bibliográficas

- AYERBE, Luis Fernando. Bush e Obama: estratégias e concepções do uso do poder na América Latina. *Política Externa*, v. 18, n. 2, 2009.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.
- LOWENTHAL, Abraham; WHITEHEAD, Laurence; PICCONE, Theodore (orgs). *Obama e as Américas*. 1ª Ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2011.
- MORTATTI, Caio M; MIRANDA, Silvia H; BACCHI, Miriam Rumenos. Determinantes do comercio Brasil – China de commodities e produtos industriais: uma aplicação VECM. *Economia Aplicada*, v. 15, n. 2, 2011. Pp. 311-335.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A new strategic dialogue: Brasil – US Relations in Lula’s Presidency. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, 2010.
- SABATINI, Christopher. Rethinking Latin America. *Foreign Affairs*. March/April, 2012. pp. 8-13.
- SARAIVA, Miriam G. Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, 2010.
- SANAHUJA, José A. Del regionalismo abierto al regionalismo post – liberal. *Anuário de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, v. 7, 2009.
- SERBIN, Andrés. Regionalization in new scenarios: democratic deficits and civil society participation in South American regionalism. *Documentos CRIES*, October, 2011. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2011/12/Documentos-17-ingles.pdf>>.
- SPEKTOR, Matias. Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, pp. 25-44, 2010.
- VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. suplementar, 2011. Pp. 57-79.
- VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula’s administration: from reactive to assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, 2010.
- VIGEVANI, Tullo. Relações Brasil-Estados Unidos. Textos para discussão – CEPAL/IPEA, 2011. 48p. Disponível em: <http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/4/43434/CEPAL_30.pdf>. Acesso em 29/07/2012.

Resumo

O texto faz uma análise geral sobre as relações entre os Estados Unidos e os países da América Latina considerando aspectos como o questionamento da centralidade norte – americana no âmbito hemisférico e global, a política do Brasil para a região, e, o impacto da relação crescente com a China.

Abstract

The paper presents a general analysis of the relations among United States and Latin America considering issues such as the questioning of the US centrality globally and in the hemisphere, Brazil’s policies to the region and the impact of the growing relations with China.

Palavras chave: Estados Unidos; América Latina; Brasil

Keywords: United States; Latin America; Brazil

Recebido em 03/08/2012
Aprovado em 18/09/2012

“Dança das cadeiras” no Mercosul: uma avaliação crítica

‘Musical Chairs’ in Mercosur: a critical assessment

Thiago Gehre*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 133, set.-out. 2012 [p. 47 a 53]

“Na realidade, a questão do Paraguai é a questão da Venezuela, da disputa por influência econômica e política na América do Sul e de seu futuro como região soberana e desenvolvida”.

(Samuel Pinheiro Guimarães, 2012-a)

Em 2012, a América do Sul foi envolvida em uma “dança das cadeiras” entre os participantes do Mercosul, com a suspensão temporária do Paraguai e a entrada definitiva da Venezuela, o que trouxe à tona incertezas e indagações sobre o momento atual da marcha integrativa do continente. Alguns meios de comunicação, ao noticiar sobre a entrada da Venezuela no Mercosul, procuraram induzir o pensamento de que a decisão do bloco teria sido uma espécie de retaliação ao impeachment sofrido por Fernando Lugo (Veja 2012).

Este artigo visa refletir criticamente sobre esta ideia e apresentar uma versão sucinta e atualizada dos principais fatos que envolveram os países sul-americanos nesta “dança das cadeiras”. Além disso, procura lançar luz sobre os problemas da atualidade a partir de uma interpretação histórica, resgatando aspectos universais do pensamento de Joaquim Nabuco sobre o contexto regional sul-americano.

O argumento a ser desenvolvido neste artigo refere-se à redefinição de algumas das linhas políticas e estratégicas do Mercosul e seus impactos no processo de integração regional. Além de análises e pesquisas recentes sobre o espaço sul-americano, utilizaram-se três fontes principais, a fim de fornecer elementos de comparação e interpretação.

Primeiro, o relatório derradeiro apresentado pelo então Alto Representante Geral do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães, sobre os desequilíbrios e tensões no processo de integração regional. Segundo, a Ata da XLI Reunião Extraordinária do Grupo Mercado Comum (GMC-ETX), que decidiu pela entrada da Venezuela. Terceiro, a obra *Balmaceda*, de Joaquim Nabuco, sobre o contexto político sul-americano no final do século 19.

Sobre os desafios presentes

O espectador sul-americano do século 21 parece se surpreender com a continuidade de algumas “velhas” questões. As deficiências infraestruturais em transporte, energia, saneamento e comunicações persistem como maior gargalo à integração regional. Do ponto de vista institucional, o Parlamento do Mercosul permanece como uma boa ideia, com potencial de transformar a lógica negociadora do bloco, mas que não avançou. O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) pode ter papel estratégico, mas precisa ter seus recursos disponíveis ampliados. A Secretaria do bloco tem baixa autonomia e reduzida capacidade de cumprir com a tarefa fundamental de melhorar a coordenação política e aumentar o nível de cooperação econômica e social entre os membros (Mariano 2011; Guimarães 2012-b).

* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR e Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (thiago.gehre@gmail.com).

De fato, a característica marcante do Mercosul, assim como da América do Sul, são as assimetrias entre países e sub-regiões, “igualmente soberanos, mas profundamente desiguais”, pela concentração de investimentos, pelos desequilíbrios comerciais e pela reduzida oferta de oportunidades aos países menos desenvolvidos da região, mesmo após uma década de lançamento do projeto da Iniciativa para a Integração Infraestrutural Sul-Americana (IIRSA) e sua transformação no Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) (Guimarães 2012-b).

Neste caso, pode-se afirmar que alguns dos principais instrumentos de redução das desigualdades regionais foram “propostos ou apoiados pelo Brasil”, como a IIRSA, o FOCEM e a sul-americanização do BNDES. Ainda que padeçam de escopo reduzido e limitações estruturais, seguem uma marcha de adaptação e aprimoramento que se coaduna com a construção de um amplo projeto de integração na América do Sul (Couto 2012).

Apesar dos grandes desafios e de opiniões em contrário (Santos 2011), o Mercosul e a integração estendida para toda a América do Sul permanecem como a prioridade da política externa brasileira, releitura que transformou as crenças e ações brasileiras na vizinhança, redefiniu preferências regionais e catalisou o ativismo regional do Brasil (Spektor 2010).

Da mesma forma, os meios para se atingir este objetivo estratégico não coadunam com uma postura de “cooperação hegemônica” ou “liderança por consenso” (Teixeira 2011). Vale notar que a diplomacia brasileira é avessa à ideia de “hegemonia” e mais recentemente, no contexto da Conferência Rio+20, tem adotado o termo “liderança pelo exemplo” para tratar especificamente da questão ambiental.

Portanto, o objetivo de construção de um bloco continental (UNASUL), que aproxime as diferentes experiências históricas de integração regional, é fortalecer a multipolaridade mundial e garantir a inserção concertada e ampliada dos países sul-americanos na cena política e econômica internacional do novo milênio. Para tanto, depende da formação de um arranjo econômico mais robusto e flexível, que pudesse alinhar interesses diversos, e até discrepantes, de países como Brasil e Venezuela, de um lado, e Guiana e Suriname, do outro.

Além disso, “o desconhecimento recíproco dos Estados, das economias e das sociedades do Mercosul”, como cita Guimarães (2012-b), permanece como “obstáculo à aceleração do processo de integração, tanto de seu aprofundamento como de sua expansão geográfica”. Não é de se espantar que o mesmo diagnóstico já houvesse sido feito um século antes. Lembra Nabuco (2010) que “ninguém extraiu do vasto material enterrado em suas capitais longínquas um arcabouço de história”.

O desconhecimento sobre os países da região, tão evidente no século 19 pela ausência de esforços historiográficos, parece continuar marcando os países sul-americanos no século 21, o que gera dificuldades no processo decisório e de compreensão por parte das sociedades quando da eclosão de uma crise, como nos casos paraguaio e venezuelano.

Sobre a suspensão temporária do Paraguai

Após o julgamento sumário do Congresso do Paraguai, afastando Fernando Lugo de suas funções presidenciais, a Cúpula do Mercosul, ocorrida em Mendoza no dia 29 de junho de 2012, decidiu por condenar a ruptura da ordem democrática na “*hermana República*” e afastar o Paraguai das decisões de cúpula (Ata 2012).

Nesse sentido, os países do Mercosul decidiram aplicar o Protocolo de Ushuaia, para que a pedra angular do compromisso democrático fosse preservada, com base em duas peças jurídicas, o Protocolo de Ushuaia do Mercosul e o Protocolo adicional ao tratado constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia.

Conforme os artigos 4º, 5º, 6º e 7º do Protocolo de Ushuaia explicitam, no caso de “ruptura da ordem democrática” de um membro do bloco, serão realizadas consultas entre todos, inclusive o Estado afetado, e caso as consultas resultem “infrutíferas” – dependendo da gravidade da situação – medidas poderiam variar entre a suspensão do direito de participar nas instituições integrativas até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes

processos. Além disso, as medidas só poderiam ser adotadas por consenso e cessariam com o pleno restabelecimento da ordem democrática do Estado afetado.

Como o Brasil assumiu a presidência *pro tempore* do Mercosul no segundo semestre de 2012, recebendo o mandato de dinamizar algumas das instâncias mercosulinas, a ordem expressa pelo GMC de que “o Paraguai não deveria ser convocado às reuniões de quaisquer órgãos do bloco até cessar a situação de exceção democrática”, causou mal estar e indefinições. Por exemplo, o impedimento paraguaio inviabilizou reuniões no país vizinho, causou desconforto com a presença de paraguaios em reuniões ordinárias das diversas instâncias econômicas, sociais e culturais do bloco, reascenderam debates no Parlasul e gerou situações inusitadas de gestores locais brasileiros, da região sul, se encontrarem com o governo de Frederico Franco, ignorando as orientações do Itamaraty e do Mercosul.

Diante deste fato, a diplomacia brasileira se apressou em responder às várias críticas que surgiram. Primeiro, que o fato político gerador da suspensão teria sido a forma ilegítima de afastamento do então presidente Fernando Lugo, a quem não teria sido franqueado tempo adequado para apresentar provas e preparar sua defesa. Segundo, que a entrada da Venezuela no Mercosul não teria correlação com o caso paraguaio, sendo uma medida urgente de recomposição do bloco e uma resposta à demanda histórica do vizinho bolivariano. Terceiro, que diversas consultas foram feitas ao partido colorado, ao Congresso do Paraguai e ao próprio presidente Lugo, antes da decisão tomada pelo Mercosul.

Ainda que o clima não fosse propício para avanços, a diplomacia brasileira, dentro do GMC, procurou evitar uma situação de isolamento do Paraguai, garantindo os “contatos estritamente técnicos” com o vizinho guarani em áreas sensíveis como aduaneira, sanitária, fitossanitária e migratória. Além disso, os diversos projetos que já tivessem sido aprovados, de cooperação técnica ou de outra natureza, deveriam prosseguir (Ata 2012).

Apesar da descrença do presidente paraguaio Frederico Franco de que “após as eleições de 21 de abril de 2013 o bloco elimine a punição”, pode-se falar que subsiste um ânimo positivo na chancelaria brasileira para que o Paraguai – considerado “vizinho de primeira importância” – seja imediatamente reintegrado ao Mercosul. (Agência Brasil 2012; Valor Econômico 2012).

Mesmo que seja resolvido em curto período, a questão paraguaia foi geradora de um reposicionamento estratégico, que levou ao ingresso venezuelano no Mercosul, e que terá consequências para a geopolítica regional no tempo longo. É nesse sentido que se estabelece um nexos entre a suspensão temporária do Paraguai e a entrada definitiva da Venezuela no Mercosul, o que será apreciado a seguir.

Sobre a entrada definitiva da Venezuela

Desde meados dos anos 1990, o Brasil mostrava-se como um “firme defensor” da associação da Venezuela ao Mercosul, mas esse fato apenas reverteu-se em um compromisso político em 2001, na gestão de Fernando Henrique Cardoso. A partir daí, a diplomacia brasileira trabalharia em favor da adesão venezuelana ao Mercosul, logrando a assinatura de um “Acordo Quadro” na reunião de Cúpula em Montevideu, no dia 9 de dezembro de 2005 (RPEB 1996; RPEB 2001).

Entretanto, encontraria forças de resistência emanadas da opinião pública e no Parlamento. De fato, o debate público foi desencadeado pelo congelamento do pleito venezuelano no senado paraguaio e pela centralização das decisões no ambiente executivo governamental.

A mensagem presidencial propondo a inclusão da Venezuela no Mercosul deu entrada na Câmara em 26 de fevereiro de 2007, mas o processo perdeu celeridade com a extinção da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e sua substituição pelo Parlamento do Mercosul. Como resultado, empurrou-se a discussão da matéria até outubro daquele ano, quando a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) passou a discutir o referido protocolo (Santos e Vilarouca 2007).

Nesse ínterim, forças de pressão sociais, econômicas e políticas “chacoalharam” o ambiente legislativo. A oposição (PSDB e DEM) aproveitou a ocasião de turbulência para cooptar a opinião pública e atacar o governo, o que logo contaminou a própria base aliada (PMDB) em razão das reações históricas e exageradas do presidente venezuelano, que reclamara da demora do Congresso brasileiro. Em síntese, criou-se um clima interno negativo que se propagou na mídia e pela opinião pública no Brasil, gerado pela “politização” da entrada da Venezuela no bloco sul-americano (Gehre 2012).

Mesmo sem fortes argumentos de como os interesses brasileiros seriam contrariados com a entrada da Venezuela no Mercosul, a oposição fez muito barulho. Aproveitando-se das circunstâncias favoráveis, procurou construir uma imagem ideologizada do Itamaraty e da política externa de Lula, atacando as implicações tarifárias e comerciais, bem como os excessos autoritários de Chávez como possíveis ameaças à democracia na região e aos interesses do empresariado brasileiro (Gehre 2012).

Em resposta, Chávez discursou com tom de “ultimato” para que os parlamentos paraguaio e brasileiro se manifestassem sobre a matéria, rebatendo o que considerava uma postura de soberba da “direita brasileira” de interferir nos rumos da integração regional. “Não estamos desesperados para entrar no MERCOSUL, porque nossa prioridade é construir nosso modelo de desenvolvimento”, diria Chávez (La jornada 2007).

A troca de farpas entre o Congresso brasileiro e o presidente Chávez, de certa forma, interrompeu temporariamente as discussões parlamentares sobre a entrada da Venezuela no MERCOSUL e quase culminou na sua rejeição. Não obstante os atritos políticos, vale ressaltar que os trâmites exigidos pelo Parlamento brasileiro foram respeitados e seguidos protocolarmente, o que contribuiu para a transparência da decisão e auxiliou o Executivo a corrigir os rumos da relação com a Venezuela (Santos 2007).

Assim, a polêmica sobre a entrada da Venezuela no Mercosul arrefeceu na esfera política, na mídia e na opinião pública; o Parlamento brasileiro deu o aval à inclusão do vizinho bolivariano e o governo Lula sinalizou que a parceria prevaleceria nas relações bilaterais, a partir de uma postura mais retraída e vigilante (Gehre 2012).

Ainda que o debate pareça apontar para um consenso de que os “problemas do Mercosul são outros, não a entrada da Venezuela no bloco” (Hirst 2012), faz-se necessário calcular os custos e benefícios desse acontecimento.

Por um lado, a rapidez e a conveniência com que se levaram adiante os procedimentos para a entrada da Venezuela tornaram evidente o sentido oportunista da ação, o que implicou custos para a imagem internacional do Brasil e colocou em dúvida o sentido da parceria brasileiro-venezuelana. Não havia a necessidade de o Brasil acelerar um processo que estava encaminhado e que cedo ou tarde se concretizaria. Foi inevitável o desgaste político após uma década de gestões exitosas de Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, sob a presidência de Lula, para dar forma a uma história de parceria entre brasileiros e venezuelanos.

Por outro, os benefícios percorrerão um trajeto de longa duração. Primeiro, porque o problema paraguaio é episódico e deverá ser superado na medida em que a Venezuela produza uma dinâmica diferente ao processo de integração. Segundo, pelo estabelecimento de novos eixos político, econômico e energético, Brasília-Caracas e Buenos Aires-Caracas, complementar ao eixo Brasília-Buenos Aires, que serão indutores nesta nova fase da integração Mercosul/Unasul.

Ademais, pode-se afirmar que existe uma vontade política favorável, mediante orientação dos outros países do bloco, de que seus corpos executor e técnico auxiliem os venezuelanos a cumprir com os requisitos de harmonização tarifária e de nomenclatura. Impera, também, uma posição flexível, de não intransigência e tolerância na padronização dos produtos venezuelanos em relação ao estabelecido dentro do bloco (Ata 2012).

Reflexões à luz da história da América do Sul

Desde o século 19, o espectador sul-americano havia desenvolvido uma percepção natural de que em sociedades sem elementos limitadores, como um Congresso forte ou uma opinião pública ativa e engajada, se geraria uma

“hipertrofia de poder”. A preocupação específica de Joaquim Nabuco era com os rumos da jovem república brasileira diante de uma possível “reversão autoritária de fundo militarista”.

Para tanto, analisou o que acontecera no Chile, sob o governo de José Manuel Balmaceda (1886-1891), que passou por um processo de centralização do poder, fortalecimento do executivo e fragilização do Congresso e do Judiciário. Como diria Nabuco (2010), “onde a liberdade carece do amparo do poder, onde a lei é frágil”, instituições democráticas não têm como criar raízes e proliferar.

Joaquim Nabuco temia que características da recém-estabelecida república no Brasil, como o militarismo, a corrupção, o desmembramento, a anarquia, o opróbrio da raça, bem como a crença fatalista na dominação estrangeira, poderiam conduzir o país a um destino similar a de outros vizinhos. O problema, na visão de Nabuco, era que se abria um precedente perigoso na região, uma vez que o Chile era considerado, até então, como um “capricho de ordem moral na formação da América do Sul”, ou seja, uma república liberal atípica na região (Nabuco 2010).

O texto *Balmaceda* de Joaquim Nabuco fazia um chamamento pela valorização da região, contra a passividade das sociedades, pela necessidade dos governantes locais de tomarem as rédeas de seus países para que nações estrangeiras do novo e do velho mundo não transformassem a região em um protetorado. Era, também, um apelo a favor da luta permanente pela liberdade e contra uma moléstia crônica, a proliferação de regimes autoritários e centralizadores, que formariam uma “terrível dança macabra do continente”.

À luz desta interpretação histórica, poderia se dizer que os rumos políticos do Paraguai em 2012 abriram “um precedente cheio de grandes perigos”, especialmente o do autoritarismo. Entretanto, talvez seja um exagero considerar o ocorrido no Paraguai como um retrocesso considerável na marcha da integração regional sul-americana, uma vez que o processo de constituição do Mercosul, com mais de duas décadas, gerou um arcabouço integrativo mínimo capaz de sobreviver a oportunismos e intempéries políticas transitórias. Fica o alerta, contudo, sobre a real capacidade das instituições nacionais e intergovernamentais de garantir a governabilidade regional e a manutenção das instituições basilares da integração.

Para Nabuco, caso um país “se esfacelasse, se perdesse as noções de moral social que formam sua coesão, a perda seria de toda a civilização sul-americana”. Assim, a solução teria que ser buscada “dentro de cada um dos nossos países”. Daí a necessidade de medidas estruturantes e emergenciais internas, mas de maneira coordenada.

Além disso, Nabuco foi um dos próceres da intelectualidade brasileira, a primeiro trabalhar conceitualmente a ideia de América do Sul, que se tornaria prioridade da política externa brasileira a partir de 2000. Ao analisar como a circunstância sul-americana afetaria os rumos políticos do país, Nabuco apontava que para termos a “ideia exata da direção que levamos”, seria preciso compreender para onde marcha o Continente, “auscultar o murmúrio, a pulsação continental” (Nabuco 2010).

A solução estruturante para o problema da assimetria foi a constituição de um esquema de integração bidimensional UNASUL-Mercosul. Por um lado, constrói-se um bloco de abrangência continental, legitimado por ações e instituições que tocam todos os países da América do Sul. Por outro, as alianças bilaterais mercosulinas Brasília-Buenos Aires e Brasília-Caracas seguem como molas propulsoras do desenvolvimento regional.

Da mesma forma, as soluções emergenciais passam por ações de diferentes tipos. Primeiro, a intensificação do diálogo regional, por meio de encontros sistemáticos entre os presidentes e chanceleres sul-americanos. Segundo, o estímulo à geração de empregos associado à infraestruturação regional, bem como à medidas nacionais consistentes de redução da pobreza, elevando a América do Sul a um patamar diferenciado de desenvolvimento. Terceiro, todas as ações emergenciais de combate às assimetrias devem envolver invariavelmente a dimensão local de poder. Estados, departamentos, provinciais e municípios dos países sul-americanos devem ser não apenas consultados como precisam ser participantes ativos nas definições políticas e estratégicas do bloco.

Por fim, as liberdades políticas, individuais e de imprensa, de um determinado país, precisam ser do interesse geral da região, sem que isso signifique interferência nos assuntos internos de cada um dos países sul-americanos.

O diferencial estaria na capacidade de coordenação e antecipação que bloqueasse tendências centralizadoras e autoritárias que se irradiam pelas fronteiras, contaminando o continente.

Portanto, as decisões de suspensão do Paraguai, de cunho político, e de ingresso da Venezuela, de cunho estratégico, não só criaram novos espaços de interlocução e reforço dos mecanismos de discussão e negociação entre os países sul-americanos, como envolveram outras esferas de suas sociedades: parlamentos, empresários, universidades e opinião pública, atores que demonstraram grande interesse nesses dois eventos em particular.

Em suma, pode-se dizer que a “dança das cadeiras” no Mercosul em 2012 reposicionou política e estrategicamente o bloco, mas não abalou o longo processo histórico de construção da confiança, cujo cerne é a própria ideia em marcha de América do Sul.

Fontes e bibliografia

- AGÊNCIA Brasil 2012. “Franco diz que eleições não encerram suspensão do Paraguai do Mercosul”. *Agência Brasil*, 27/09/2012. Acessado em 27-09-2012. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-09-27/franco-diz-que-eleicoes-presidenciais-nao-encerram-suspensao-do-paraguai-do-mercosul>>.
- ATA da XLI Reunião Extraordinária do Grupo Mercado Comum. Mercosul/GMC ETX N. 02/12, 30 de julho de 2012.
- COUTO, Leandro. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Tese de Doutorado. Brasília: Unb, 2012.
- GEHRE, Thiago. *Uma história de parceria: as relações entre Brasil e Venezuela (1810-2012)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- _____. *América do Sul: uma ideia brasileira em marcha*. Curitiba: Juruá, 2009.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2012-a). Estados Unidos, Venezuela e Paraguai. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20570>. Acessado em 1/10/2012.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2012-b) Alto Representante Geral do Mercosul. *Relatório ao Conselho de Ministros*. Mercosul, junho de 2012.
- HIRST, Monica. Os problemas do Mercosul são outros, não a entrada da Venezuela no bloco. *Jornal Folha de São Paulo*, 2012.
- LA JORNADA (2007). Acusa Chávez al Senado brasileño de subordinación ante el Congreso de EU”. *La Jornada*. 2 de junho de 2007. <<http://www.jornada.unam.mx/2007/06/02/index.php?section=mundo&article=021n1mun>> Acessado em 25 de julio de 2009.
- MARIANO, Karina Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. rev. *RBPI* 54 (2): 138-157 [2011].
- NABUCO, Joaquim. *Balmaceda*. 2ª impressão. Brasília: Senado Federal, 2010 (edições do Senado Federal, volume 14).
- RPEB (1996). Brinde do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, no almoço oferecido pelo Chanceler da Venezuela Miguel Angel Burellirvas, Caracas, 10 de outubro de 1996. *Resenha de Política Exterior do Brasil* (RPEB), Número 79, 2o semestre de 1996, Ano 23;
- RPEB (2001). Visita de trabalho do presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil, 3 de abril de 2001; comunicado conjunto de imprensa, 04 de abril de 2001. *RPEB*, Número 88, 1º semestre de 2001 – Ano 28.
- SANTOS, Sergio Cabllero. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *RBPI* 54 (2): 158-172 [2011].
- SANTOS, Fábio; VILAROUCA, Márcio. Adesão da Venezuela ao MERCOSUL: Des-ideologizar como forma de atingir o interesse nacional. *Papeis legislativos*. N. 4 (Ago., 2007).
- SANTOS, Fabiano. Procedimentos e regras de tramitação legislativa de política externa no Brasil: O caso da adesão da Venezuela ao MERCOSUL. *Papeis legislativos*. N. 7 (Nov., 2007).

- SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *RBPI* 53 (1): 25-44 [2010].
- TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. *RBPI* 54 (2): 189-211 [2011].
- VALOR Econômico 2012. “Brasil fará esforço para reintegrar Paraguai ao Mercosul, diz Patriota”. *Valor Econômico*, 05/09/2012. Acessado em 27-09-12. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2819000/brasil-fara-esforco-para-reintegrar-paraguai-ao-mercosul-diz-patriota#ixzz27gDOzD3S>>.
- VEJA (2012). Mercosul suspende o Paraguai e incorpora a Venezuela. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/mercosul-suspende-paraguai-ate-novas-eleicoes-e-incorpora-venezuela>>. Acessado em: 2/10/2012.

Resumo

A América do Sul, e o Mercosul em particular, vivenciaram no ano 2012 um momento de redefinição de algumas de suas linhas políticas e estratégicas, quando se estabeleceu uma espécie de “dança das cadeiras” entre alguns países. Se por um lado, a suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela no bloco sul-americano colocaram em xeque a durabilidade do projeto de integração regional. Por outro, a decisão política de preservação da circunstância democrática na região se coadunou com a decisão estratégica de alçar um vizinho rico em recursos ao status de membro pleno do Mercosul, o que desencadeou dinâmicas renovadas no processo de integração regional sul-americano.

Abstract

South America, and the Mercosur in particular, experienced in 2012 a time of redefinition of some of its political and strategic guidelines, when it was established a kind of “musical chairs” between some countries. On one hand, the suspension of Paraguay and the entry of Venezuela in the south-American Bloc challenged the durability of the project of regional integration. On the other hand, the political decision to preserve the democratic circumstances of the region is combined with the strategic decision to raise a resource-rich neighbor to the status of full member of Mercosur, which had triggered a renewed dynamic on the process of south-american regional integration

Palavras-chave: América do Sul; Política Externa Brasileira; Venezuela

Key words: South America; Brazilian Foreign Policy; Venezuela

Recebido em 03/10/2012

Aprovado em 15/10/2012

Resenha

*Religion, Politics and International Relations: selected essays**

Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira**

Fruto de uma preocupação maior com o impacto de atores não-estatais religiosamente motivados no sistema internacional, o estudo do fenômeno religioso nas Relações Internacionais é uma tendência relativamente nova dentro da área no Brasil e no exterior. Em especial, os atentados de 11 de setembro trouxeram à tona a necessidade de um entendimento maior de como aspectos ligados a religiosidade e a prática de valores ligados a aspectos transcendentais podem impactar decisivamente no relacionamento político entre os países.

Frente a essa preocupação, é notório no Brasil o aumento de estudos, teses e artigos sobre a temática da religião, com especial ênfase à influência da mesma na política externa dos EUA. Não obstante, nota-se ainda a necessidade de uma ampliação desse debate, com um rigor maior no uso dos conceitos e na clarificação de como a religião pode ser entendida em diferentes atividades políticas domésticas e internacionais.

Diante do contexto acima exposto, a obra de Jeffrey Haynes busca preencher algumas lacunas no sentido de contribuir na sistematização do estudo sobre a religião nas relações internacionais. O autor vem se destacando nas últimas décadas no estudo da temática, com inúmeros artigos publicados e papers apresentados em importantes eventos de relações internacionais e ciência política. Sua obra compila as mais relevantes dessas contribuições acadêmicas, atualizadas em 17 capítulos e dividida em duas partes.

Nos primeiros oito capítulos, Haynes discute o conceito de religião e dá especial ênfase ao exame da sua importância na arena política e social contemporânea. Já nos capítulos seguintes, o autor se preocupa especificamente com a religião nas relações internacionais. Entre cada capítulo de cunho conceitual, o autor intercala estudos de caso focalizados especialmente no contexto africano e norte-americano, porém sem deixar de lado o impacto dos grupos religiosos na política externa de nações importantes no cenário internacional como Turquia, Irã e Índia.

No conjunto da obra, alguns capítulos se destacam pela qualidade analítica que permite guiar adequadamente novos pesquisadores na temática. No capítulo 2, por exemplo, Jeffrey Haynes fornece uma valiosa revisão bibliográfica dos conceitos de religião aplicados à ciência política e relações internacionais e que têm sido utilizados nos últimos anos. Traz também um debate que é central para Haynes na compreensão do aumento da importância da religião nas relações internacionais: a ênfase dada no mundo atual para a ideologia secular e o avanço da modernização. Segundo ele, essa ênfase impulsiona grupos religiosos de se autoafirmarem em um mundo complexo e multifacetado pelo avanço do processo de globalização.

Quando o assunto é o fundamentalismo religioso, o livro dá especial atenção ao Islã (Cap. 3). Essa é uma tendência no pós-11 de setembro dentro da academia norte-americana que singulariza a questão de maneira inadequada, não mostrando a fundo que o fundamentalismo pode ser de diversos matizes. Embora Jeffrey Haynes não consiga se desvencilhar totalmente dessa tendência, é digno de nota o fato de o autor buscar superar a ideia de que somente o Islã teria práticas fundamentalistas que afetam a política entre as nações. Como colocado por Haynes, não se pode

* HAYNES, Jeffrey. *Religion, Politics and International Relations: selected essays*. New York: Routledge, 2011. 294p. ISBN 978-0-415-61780-2.

** Docente do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB (marcosalan@gmail.com).

perder de vista que há grupos fundamentalistas como Santi Asoke (budista), Gush Emunin (judaísmo) e vertentes cristãs na Nigéria e Estados Unidos – apenas para citar alguns exemplos – que guardam uma importância singular na pressão política através de métodos violentos na busca de atingir seus objetivos junto a governos e nações.

Por fim, cabe destacar que essa obra ajuda a quebrar um importante paradigma de que a religião seria fonte somente de conflitos. Principalmente nos capítulos 5, 7, 8, 12 e 13, o autor demonstra que a religião pode ter um papel fundamental na resolução de conflitos e na construção da paz, ainda que com fricções e pontos passíveis de debate. Para Haynes, mais do que simplesmente indicar a função desestabilizadora de grupos religiosos, caberia também compreender o lado positivo da questão, já que atores não-estatais de matiz religiosa moderada e pacífica são capazes de resolver conflitos internacionais e criar diálogos inter-religiosos que contribuem na manutenção da paz – fato visto nas últimas décadas no Camboja, Moçambique, Nigéria, entre outros.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que essa obra compila as importantes contribuições no estudo da religião e relações internacionais de um autor que é referência na área. Ainda que se possam ter críticas relacionadas à singularização do autor na conceituação de fundamentalismo religioso ou no entendimento da díade etnia/religião, sua obra guarda uma importância fundamental em introduzir a temática e em sistematizar conceitos e agendas de pesquisa. Além disso, o objeto de estudo do livro é um tópico proeminente nas relações internacionais contemporâneas que promete continuar a ser objeto de análise diante da relevância de atores não-estatais de matiz religiosa na arena internacional.

Recebido em 16/08/2012

Aprovado em 23/08/2012