

INTERESSE  
NACIONAL

# INTERESSE NACIONAL

Ano 1 • Número 2 • Julho-Setembro de 2008

## EDITOR

Sergio Fausto

## EDITOR RESPONSÁVEL

Rubens Antonio Barbosa

## CONSELHO EDITORIAL

André Singer  
Berta Becker  
Carlos Eduardo Lins da Silva  
Claudio Lembo  
Claudio de Moura Castro  
Daniel Feffer  
Demétrio Magnoli  
Eduardo Giannetti da Fonseca  
Eliézer Rizzo de Oliveira  
Eugênio Bucci  
Fernão Bracher  
Gabriel Cohn

Glauco Arbix  
João Geraldo Piquet Carneiro  
Joaquim Falcão  
José Luis Fiori  
Leda Paulani  
Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira  
Raymundo Magliano  
Renato Janine Ribeiro  
Ricardo Carneiro  
Ricardo Santiago  
Roberto Pompeu de Toledo  
Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates  
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.  
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL  
Av. Brigadeiro Faria Lima, 2055 • 9º andar  
01452-001 • São Paulo • SP • Brasil  
Tel. (11) 3039- 6330 • fax (11) 3039-6334

ATELIÊ EDITORIAL  
Estrada da Aldeia de Carapicuíba, 897  
06709-300 • Cotia • SP • Brasil  
Tel. (11) 4612-9666 • fax (11) 4702-5915

Printed in Brazil 2008

[www.interessenacional.com](http://www.interessenacional.com) • ISSN 1982-8497

*Imagem da capa:* Montagem sobre foto de satélite da fronteira do Acre com o Peru.

# Sumário

ANO 1 • NÚMERO 2 • JULHO-SETEMBRO DE 2008

## 7 Apresentação

### ARTIGOS

## 9 A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa

NELSON JOBIM

*A elaboração do Plano Estratégico de Defesa, aqui avaliado, abre o diálogo entre as Forças Armadas e a sociedade em torno de três temas: a reorganização das Forças, o seu reaparelhamento e o serviço militar. Em todas essas áreas, o diálogo orienta-se pelo objetivo de preparar a defesa nacional para os desafios futuros do desenvolvimento do país.*

## 17 Defesa Nacional: Parâmetros Internacionais e Problemas Internos

MARIO CESAR FLORES

*Este artigo delinea idéias básicas sobre o cenário geoestratégico regional – prioritário – e a inserção do Brasil nele; no cenário global, o Brasil seria ator coadjuvante. Em complemento, aborda a questão da organização das Forças Armadas e do preparo militar do país. Discute ainda a apatia da sociedade frente aos temas da defesa nacional.*

## 27 O Brasil Contra os Direitos Humanos

DEMÉTRIO MAGNOLI

*A política internacional de direitos humanos conheceu um período de regressão, deflagrado pelo advento do governo Bush e pela “guerra*

*ao terror”. O Brasil colaborou ativamente para essa regressão, silenciando diante das violações de direitos humanos ou mesmo protegendo e elogiando os piores violadores. O comportamento da política externa do governo Lula reflete uma concepção sobre o sistema internacional que coincide com os valores e interesses nacionais.*

## 36 Direitos Humanos: O Debate Internacional e o Brasil

SERGIO ABREU E LIMA FLORÊNCIO

*Finda a Guerra Fria, criaram-se altas expectativas quanto à vigência abrangente dos direitos humanos no sistema da ONU. Uma ilusão: as condenações mostraram-se politicamente direcionadas. O novo Conselho de Direitos Humanos é uma tentativa de superar o problema, para a qual o Brasil contribui, evitando polarizações e articulando consensos, como é de nossa tradição, às vezes incompreendida, na área internacional dos direitos humanos.*

## 46 Mitigação da Mudança Climática e Oportunidades para o Brasil

EDUARDO VIOLA

*Mais do que para qualquer outro país, o interesse nacional do Brasil coincide com o interesse global de mitigação da mudança climática. O país tem tudo para ser mais desenvolvido e mais equitativo numa economia de baixo carbono. Não se justifica, a não ser por ranço ideológico, manter-se na posição defensiva de co-líder de uma coalizão de países emergentes com matriz energética suja.*

58 Dez Anos de Reforma da Indústria de  
Petróleo: Lições e Novos Desafios

DAVID ZILBERSTEJN E

HELDER QUEIROZ PINTO JR.

*Em uma década de regulação econômica no setor de petróleo e gás, os resultados foram muito positivos, com investimentos novos que permitiram alavancar os investimentos e possibilitaram a exploração de novas fronteiras petrolíferas. As recentes descobertas de petróleo e gás em águas ultraprofundas representam uma grande oportunidade para o Brasil. O artigo discute como aproveitá-la, aperfeiçoando o marco regulatório existente.*

67 A Inovação no Centro da Agenda

GLAUCO ARBIX

*Inovação é chave para o desenvolvimento em todos os países do mundo. Para o Brasil, inovação é essencial tanto para acelerar quanto para*

*sustentar o crescimento econômico. Não há como preparar o país para o futuro sem tornar mais inovadores nossa economia, nossas empresas, nossas universidades e nosso Estado. Não é luxo de país rico, mas necessidade de quem enfrenta a competição de gigantes como a China e a Índia.*

76 Sobre o Conceito de Interesse Nacional

RENATO JANINE RIBEIRO

*Ninguém pensa o interesse nacional se não for para defendê-lo e promovê-lo. “Nacional”, porém, não deve se referir a nação, mas a “Estado independente”, que pretende ser sujeito de sua ação. “Interesse”, por sua vez, é termo que, por sua própria origem e significado na reflexão política, pode levar à ideia de “um só interesse”. O que importa, numa democracia, é tomar o “interesse do Estado independente” como ponto de convergência, racionalmente sugerido, para que valores diferentes floresçam.*

# Apresentação



Foi muito boa a recepção ao primeiro número da revista, lançado em abril. A tiragem de dois mil exemplares praticamente se esgotou, quase 300 assinaturas foram confirmadas e os lançamentos realizados em São Paulo, Belo Horizonte e Brasília atraíram a atenção pretendida.

Este segundo número dá seqüência à proposta de promover o debate pluralista e qualificado sobre os grandes temas da agenda nacional. Ele traz artigos do ministro Nelson Jobim e do almirante Mario César Flores, ministro da Marinha no governo do ex-presidente Itamar Franco, sobre um tema que voltou a ganhar destaque na agenda do país: a defesa nacional, quer como elemento das relações externas do Brasil, em especial no seu espaço geográfico mais imediato, a América do Sul, quer como elemento do seu desenvolvimento econômico, dadas as conexões entre as opções relativas ao preparo militar e às políticas industriais e tecnológicas. Em maio passado, na reunião de instalação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em Brasília, a proposta do Brasil de criação do Conselho de Defesa da América do Sul encontrou forte resistência de alguns países e não pôde ser aprovada, como era intenção do governo brasileiro. As questões de defesa nacional são cada vez mais agudas na nossa região e não podem deixar de integrar a agenda diplomática brasileira. Trata-se de um tema ao qual a sociedade brasileira, em geral, e as suas elites civis, em particular, estão ainda

pouco afeitas, mas sobre o qual terão de debruçar-se, já que, numa democracia, o tema da defesa não é assunto exclusivamente militar.

Se a defesa nacional volta à agenda, há temas que dela nunca se afastaram desde o fim do regime autoritário. Referimo-nos aos direitos humanos, incorporados à Declaração Universal adotada pela ONU em dezembro de 1948 e que este ano completa sessenta anos. Sobre o lugar dos direitos humanos na política externa brasileira, escrevem o sociólogo Demétrio Magnoli e o embaixador Sergio Abreu e Lima Florêncio – aquele, membro do conselho da revista e colunista de *O Estado de São Paulo* e *O Globo*; este, embaixador do Brasil em Genebra. São visões antagônicas. Demétrio aponta um retrocesso nessa área, no governo atual, onde Florêncio vê antes continuidade e congruência entre os valores professados e as políticas adotadas.

Junto com os direitos humanos, o meio ambiente é outro dos itens que se situam na intersecção entre a agenda global e a agenda brasileira. No primeiro número da revista, o embaixador Everton Vargas assinou artigo defendendo a atuação do governo brasileiro nas negociações que visam a uma segunda fase de compromissos no âmbito da convenção sobre o clima, em geral, e do Protocolo de Quioto, em particular. Neste número, apresentamos uma visão crítica das posições brasileiras nas negociações sobre o clima, em artigo de autoria de Eduardo Viola, professor titular de Relações Internacionais da UNB.

Quando se fala hoje em meio ambiente, fala-se também em energia, dada a centralidade do problema do aquecimento do clima, que tem na queima de combustíveis fósseis uma de suas causas principais. Os biocombustíveis – em particular o etanol derivado da cana-de-açúcar – projetam o Brasil hoje no cenário internacional. Mas não apenas os biocombustíveis. Com as descobertas recentes das reservas de petróleo e gás em águas profundíssimas – o chamado pré-sal – a percepção sobre o potencial de desenvolvimento futuro do país alterou-se, para melhor, aqui e lá fora. Como transformar essa riqueza potencial em realidade efetiva de crescimento da economia? Seria o caso de mudar o regime de concessões estabelecido pelas reformas dos anos 1990, como defendem alguns dentro e fora do governo? A discussão dessas questões está presente no artigo assinado pelo ex-diretor geral da ANP, David Zilberstejn, e pelo professor do Instituto de Economia da UFRJ, Hélder Queiroz Pinto Jr.

Riquezas naturais são vantagens comparativas que um país deve saber aproveitar. Cada vez mais, a geração de desenvolvimento e bem-estar depende da transformação de conhecimento em tecnologia. Essa é uma área de atuação crescente das políticas públicas nos países desenvolvidos. Poucos pesquisadores brasileiros conhecem este tema tão bem quanto o ex-presidente do IPEA e atual coordenador-geral do Observatório de Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da USP,

Glauco Arbix. É dele o artigo “A Inovação no Centro da Agenda”, que a revista publica neste número. À luz das conclusões de um estudo comparativo que conduziu sobre as políticas industriais de inovação em sete países desenvolvidos, Arbix analisa o estado atual do debate e das políticas industriais no Brasil. E como avançar para, de fato, fazer da inovação uma obsessão nacional. Nesse contexto, o artigo traz um comentário sobre a política industrial recém-anunciada pelo governo brasileiro.

Por fim, mas não menos importante, cabe um destaque ao artigo do filósofo Renato Janine Ribeiro, cuja produção intelectual sobressai pela aptidão em fazer a ponte entre a tradição da filosofia política e as questões da política contemporânea. Seu artigo neste número – em que discute o próprio conceito (ou noção?) de interesse nacional – representa ao mesmo tempo uma grande contribuição à revista e um desafio não menor aos seus editores. Nós, deliberadamente, abdicamos da definição conceitual clara do interesse nacional em nome da noção vaga de interesse comum dos brasileiros, para afirmar e preservar o caráter pluralista desta publicação. É o próprio Janine quem diz: “Se conseguirmos fazer isso, o passo terá sido importante, no sentido não tanto de conceituar o interesse nacional, mas no de, pelo debate, fazer que ele avance, que as posições mudem, que um país pouco afeito ao debate consiga caminhar na direção de respeitar o outro e de aprender com o divergente”. ◻

OS EDITORES

# A Defesa na Agenda Nacional

## *O Plano Estratégico de Defesa*



NELSON JOBIM

**A**ssistimos a uma reconfiguração dos paradigmas políticos e econômicos que ditaram as relações políticas durante grande parte do século xx. Nesse contexto, o Brasil consolida sua posição no mundo, lastreada na estabilidade política e econômica conquistada na história recente. As atuais circunstâncias, bem como as políticas adotadas para aproveitá-las, permitiram ao país maior projeção internacional.

Esse processo implica novos desafios, com as novas responsabilidades que teremos que assumir progressivamente. Implica, ainda, a necessidade de planejamento estratégico e de flexibilidade para sua adaptação a cenários em permanente mudança.

O reposicionamento internacional do Brasil determina também novas posturas no campo da Defesa. Novos padrões de inserção internacional na área de Defesa dependem, porém, de nova postura da sociedade nacional. Faz-se necessário trazer as questões de Defesa de volta à agenda nacional, com a reversão da situação vigente desde o término do regime militar.

Nas últimas décadas, tais questões foram relegadas exclusivamente ao setor militar. O Poder Civil, que sucedeu ao regime militar, identificava, em seu imaginário, os temas de Defesa com repressão política. O tema, por isso, foi marginalizado durante os trabalhos da Assembléia Constituinte (1987–1988). As lideranças emer-

gentes não queriam tocar em nada que pudesse vinculá-las ao regime anterior – nada que pudesse identificá-las com o “entulho autoritário”.

Ao retraimento do poder civil correspondeu a reação esperada no meio militar: os militares chamaram a si a tarefa de formular a política de Defesa. Como consequência necessária, os temas de Defesa saíram da agenda nacional. Executivo e Legislativo passaram a vê-los como exclusiva agenda militar

A perda de capacidade de investimento devido à crise fiscal que atingiu o país a partir da década de 1980 agravou a situação. Escassearam os recursos destinados à Defesa. A dificuldade de atender às necessidades provocou perda de capacidade operacional das Forças. Chegou-se ao ponto de fazer-se necessária a redução da permanência dos recrutas nos quartéis, pois não havia recursos para alimentar os contingentes.

No meio acadêmico, desenvolveu-se processo semelhante. Houve distanciamento. São poucos os estudiosos que se vincularam aos temas de Defesa. Há mesmo pesquisadores que foram questionados – por seus colegas – sobre as suas motivações ao orientarem-se para assuntos militares. Em outros países, tais temas são objeto de profundo interesse intelectual. Há abundante produção, em instituições civis, de estudos na área. O intercâmbio entre civis e militares dá ao Estado melhores condições de decisão e à sociedade maior controle.

Com o objetivo de corrigir tais distorções, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou,

.....  
NELSON JOBIM é Ministro da Defesa do Brasil.

por decreto de 6 de setembro de 2007, o comitê para formulação de um PLANO ESTRATÉGICO NACIONAL DE DEFESA, presidido pelo ministro da Defesa e coordenado pelo ministro extraordinário de Assuntos Estratégicos.

Integram o comitê o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, o ministro da Fazenda, o ministro da Ciência e Tecnologia e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, assessorados estes por seus respectivos estados-maiores. O relatório com as diretrizes gerais será entregue ao Presidente no dia 7 de setembro de 2008.

## A elaboração do plano

**T**rata-se de um projeto ambicioso, focado em ações de médio e longo prazo. Pretende-se restaurar a estrutura nacional de Defesa. Constitui objetivo relevante a inserção das questões de Defesa na agenda nacional.

O trabalho divide os estudos em três grandes áreas temáticas:

1. a reorganização das Forças Armadas, incluindo o apropriado aparelhamento;
2. a reorganização da indústria nacional de Defesa, com ênfase na capacitação nacional, na autonomia tecnológica e em sua sustentabilidade; e
3. o futuro do Serviço Militar obrigatório e do sistema de Mobilização Nacional.

A elaboração do plano tem dois pressupostos fundamentais.

O primeiro é a divisão de competências entre civis e militares na área de Defesa:

- ao poder civil cabe a definição das hipóteses de emprego dos meios militares;
- às Forças Armadas cabe definir as probabilidades estratégicas para as hipóteses de emprego (preparação para o uso das Forças e condução desse uso).

O segundo consiste na manutenção da opção do Brasil pela dissuasão como estratégia de Defesa.

Da história do século xx vem a lição de que toda a sociedade arca com os custos, os sacrifícios e o sofrimento da guerra. Compete à sociedade – por intermédio das instâncias deliberativas do sistema democrático de governo e também pela participação direta nos debates – definir o que se espera de seus militares e prover-lhes os meios para as tarefas que lhes são atribuídas. Entre esses meios, ressalte-se, deve estar a melhor tecnologia disponível. Daí partirem os estudos de uma questão central:

### *O que quer o Brasil de suas Forças Armadas?*

O comitê designado pelo Presidente da República busca a resposta a essa indagação.

As Forças vêm contribuindo para o esclarecimento da questão central. Fornecem elementos de sua experiência histórica e conhecimentos específicos únicos. Importante papel terá o debate com os representantes eleitos do povo e as discussões abertas com a sociedade – seminários e congressos acadêmicos.

Ao final dessa primeira etapa, estarão disponíveis os elementos necessários à decisão pelo Presidente e pelo Congresso Nacional. Somente então se poderá passar à efetiva reorganização das Forças, com o seu conseqüente aparelhamento, o que não elide decisões intercorrentes.

O diálogo com as Forças baseia-se na formulação de um conjunto de questões, aplicável a cada uma das hipóteses de emprego apresentadas pelo comitê.

A lista, não exaustiva, considera as contribuições dos militares e contempla circunstâncias de paz e de guerra:

1. monitoramento das fronteiras, do litoral e do território, incluindo espaço aéreo, em circunstâncias de paz;
2. penetração das fronteiras ou abordagem do litoral:

- a. por uma força paramilitar com a ajuda velada ou a complacência de um Estado fronteiriço;
  - b. com engajamento aberto de Estado fronteiriço;
3. guerra contra forças muito superiores na Amazônia;
  4. guerra em outra região do mundo, ultrapassando os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear;
  5. participação do Brasil em Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas;
  6. participação em operações internas em garantia da lei e da ordem.

Sobre cada hipótese, as Forças responderam com uma proposta geral sobre a maneira pela qual cumpririam a tarefa. Responderam, ainda, às indagações específicas:

1. que mudanças organizacionais podem ser necessárias para aumentar a eficiência e a eficácia?
2. que mudanças doutrinárias (práticas operacionais) podem ser necessárias?
3. que equipamentos serão necessários? Que novos equipamentos precisam ser desenvolvidos ou adquiridos? Qual a ordem de prioridade entre os equipamentos necessários?
4. de que maneira cada Força Singular poderá colaborar com as outras duas?

Com base nas respostas das Forças a essas questões e a outras se instala o debate no comitê.

Veja-se a primeira hipótese de emprego. O monitoramento do território determina necessidades distintas para cada uma das Forças Singulares (águas, fronteiras e espaço aéreo).

O patrulhamento das águas jurisdicionais já é uma tarefa hercúlea. Dele depende a defesa de 3,5 milhões de quilômetros quadrados de mar<sup>1</sup>,

.....

1. Pode chegar a 4,5 milhões de quilômetros quadrados em decorrência do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira.

área onde se acumulam as reservas nacionais de petróleo e por onde trafega grande parcela do comércio do Brasil com o mundo.

Com cada Força discutem-se as necessidades específicas à execução de sua parcela no monitoramento do território. Coordenam-se, ainda, as necessidades das três Forças, para seu emprego combinado.

Das respostas à primeira indagação específica e dos debates subseqüentes poder-se-á encontrar a organização mais adequada para as Forças Armadas brasileiras.

### Reorganização e reaparelhamento das Forças

A questão sobre a necessidade de mudanças no perfil e na organização de cada Força deve ser entendida da maneira mais ampla possível: da alocação dos efetivos pelo território nacional aos padrões de instrução da tropa.

Com o deslocamento, para as regiões Norte e Centro-Oeste, dos vetores de possíveis ameaças, que não se identificam de forma alguma com os países fronteiriços, um ponto de questionamento é o aquartelamento, hoje majoritariamente junto ao litoral.

O deslocamento do monitoramento para as fronteiras Norte e Oeste põe em questão o posicionamento das tropas do Exército, hoje majoritariamente a leste.

A avaliação de várias alternativas se impõe:

1. manter tal estrutura, ou
2. deslocar contingentes para outras regiões, ou
3. investir na mobilidade.

A última alternativa (3) substitui o paradigma “estar presente” por “poder estar presente”. Em vez de termos tropas em cada ponto, o país investiria em unidades de alta mobilidade e poder de fogo que poderiam deslocar-se, com rapidez, para qualquer área do território.

Todas as alternativas estão na mesa, podendo-se, inclusive, não adotar qualquer delas e, sim, uma combinação de todas.

Ressalte-se, ainda, que se discutem novos modelos com cada uma das Forças Singulares. Se, por, um lado, pode ser necessário reavaliar a distribuição das unidades do Exército, pode-se, por outro, debater quão adequada se mostra a concentração dos meios militares em centros urbanos.

Deve-se examinar também a revisão, ou não, dos atuais padrões de instrução. Nos conflitos recentes, há casos de forças superiores em todos os quesitos encontrarem dificuldades ao enfrentar exércitos que não dispõem de meios militares equivalentes. O mesmo se diga do combate a organizações não-estatais – estas, por vezes, com ramificações no crime organizado. Cabe indagar se o soldado brasileiro está sendo preparado para lidar com este tipo de conflito, tanto integrando a força com dotação de melhores meios quanto atuando como combatente de resistência.

A organização de cada Força Singular não pode levar em conta apenas as possibilidades de conflito convencional.

Em seguida, emerge a questão doutrinária: com a reorganização, necessário se faz rever, ou não, as práticas operacionais, com a intensificação da interoperabilidade das Forças.

Resolvidas essas questões, surge, então, o problema dos equipamentos.

Assim, a Estratégia Nacional de Defesa não se restringe a retomar o discurso do reaparelhamento das Forças Armadas.

O próprio termo “reaparelhamento” mostra-se inadequado. Não se pretende a simples reposição da capacidade perdida, ou seja, trazer o passado para o presente. A avaliação das necessidades e a construção de novas capacidades se relacionam com os desafios que se vislumbram nos cenários futuros. Tal procedimento altera a lógica que preside, hoje, a discussão sobre aquisição de equipamentos.

A nova avaliação de necessidades faz com que o equipamento deixe de ser um objetivo em si mesmo, e passe a ser uma ferramenta adequada a um objetivo. Identificam-se as tare-

fas a serem desempenhadas e, em seguida, os meios necessários ao seu cumprimento. Com isso, inaugura-se também a possibilidade de adoção dos mesmos sistemas nas três Forças.

É possível perceber o impacto de tal mudança no caso da aquisição de novos caças para a Força Aérea Brasileira. Em discussão há alguns anos, a opção em pauta era basicamente uma: adquirir, com base nos critérios definidos pela FAB, o modelo mais moderno possível, para que ficasse em serviço por um prazo relativamente longo.

Foram avaliados os modelos da chamada quarta geração e a concorrência internacional estava na fase final. Foi ela interrompida. Caso se mantenha a opção pela compra de aeronaves de quarta geração, deve-se incluir a capacitação da indústria nacional no conteúdo tecnológico da plataforma.

A interrupção do processo licitatório firmou a percepção de que não há decisão tomada: todas as propostas continuam na mesa.

A reavaliação das hipóteses de emprego abre novas possibilidades não contempladas pela sistemática anterior.

Sendo o monitoramento do território a tarefa principal, cabe questionar a prioridade da aquisição de novos caças em relação aos demais equipamentos e sistemas necessários. Uma das opções que agora se apresentam é o adiamento da compra, direcionando os recursos para outras quatro iniciativas, todas estreitamente vinculadas ao monitoramento do território brasileiro.

A primeira iniciativa seria a modernização máxima dos aviões já existentes, buscando-se a modernização dos sistemas de armas, até o limite da estrutura física dos atuais aviões.

A segunda seria ampliar os investimentos nos projetos brasileiros para desenvolvimento dos veículos aéreos não-tripulados (VANTS), tanto voltados para a vigilância quanto para o combate. Observe-se que o uso dos VANTS pode trazer inovações profundas também nas práticas operacionais das outras Forças.

A terceira iniciativa possível seria a busca de um parceiro internacional que domine as tecnologias envolvidas para o desenvolvimento de um caça de quinta geração. Esta última teria a desvantagem de retardar a disponibilização de aeronaves de última geração para a FAB, mas apressaria o processo de aquisição de tecnologias avançadas nesse segmento.

A quarta iniciativa seria o investimento maciço na formação de recursos humanos em tecnologias avançadas, em especial as necessárias para um conflito no espaço cibernético (*cyberspace*).

Ressalte-se que não se discute qual a solução mais barata, discute-se, isto sim, eficiência no cumprimento das tarefas.

O mesmo se aplica às demais Forças. Na Marinha, por exemplo, aplica-se aos debates sobre o papel de submarinos e navios de superfície na Defesa Nacional. Optando-se por dar maior peso ao emprego de um ou outro tipo de embarcação, a Marinha precisará investir nos sistemas de comunicação e vigilância, inclusive recorrendo ao apoio de satélites de comunicações e de vigilância.

Observe-se o dilema que se põe quanto à Marinha.

Tem a Marinha três grandes funções:

1. monitoramento das águas;
2. negação do uso do mar;
3. projeção de poder.

Como desenvolver essas funções? Devemos desenvolvê-las de forma igual ou deveremos optar por um desenvolvimento desigual, mas combinado? Se optarmos pelo desenvolvimento igual, corre-se o risco de sermos medíocres em todas elas. Se devemos optar pelo desenvolvimento desigual, mas combinado, a função prioritária deverá ser o monitoramento ou a negação do uso do mar ou, ainda, a projeção de poder? A questão é relevante e as opções estão na mesa.

## Reorganização da Indústria de Defesa

A segunda grande área temática na elaboração do Plano é a reorganização da indústria de Defesa. Importante, nesse aspecto, é o tipo de indústria de Defesa que o país deseja e precisa.

O Brasil não pode mais aceitar a condição de, na melhor das hipóteses, produzir, sob licença, material desenvolvido em outros países.

O domínio da tecnologia é um objetivo consistente com a manutenção da capacidade dissuasória. A capacitação tecnológica nacional constitui requisito para a aquisição de equipamentos.

Observe-se, porém, que a intenção não é excluir para sempre uma trajetória de aquisição de equipamentos e de tecnologias alheias. Nesse primeiro momento, não se pode considerar a hipótese de investir recursos e tempo no desenvolvimento de tecnologias já disponíveis no mercado internacional.

Por outro lado, o país precisa absorver tais tecnologias e firmar sua capacidade de – com base nelas, de forma autóctone ou mesmo em cooperação com outros países – atender às suas demandas na área.

Embora a ação estatal seja imprescindível à sobrevivência da indústria de Defesa, o setor privado tem importante papel a desempenhar. As possibilidades de derivação das tecnologias de uso militar para o emprego civil tornam importante a participação do setor privado. Muitas tecnologias atualmente aplicadas na aviação comercial e executiva, por exemplo, vêm do desenvolvimento de aeronaves militares.

A interação entre institutos governamentais e privados, militares e civis, já existe. Os institutos militares desenvolvem, sozinhos ou em parcerias com instituições de pesquisa públicas e de empresas privadas, projetos de armamentos e equipamentos diversos (materiais defletores de radar, radares, mísseis, sistemas para VANTs etc.).

No entanto, as iniciativas nem sempre conseguem os resultados desejados, seja pela falta de

uma moldura institucional para dar forma à cooperação, seja devido às incertezas orçamentárias, seja pelo distanciamento entre os atores.

Quanto às ações das instituições militares, ressalte-se que, entre as questões apresentadas a cada Força Singular, indaga-se quais as iniciativas previstas para o desenvolvimento das tecnologias necessárias. Há, também, a preocupação com a integração dos esforços das três Forças nessa área.

Os problemas na destinação de verbas públicas ao setor de Defesa prejudicaram o uso das compras governamentais como instrumento de estímulo à capacitação da indústria nacional. Muitas das empresas que conseguiram ocupar nichos no mercado o fizeram graças a exportações, tendo em vista que as encomendas internas não garantiam suporte para a continuidade de suas atividades.

Pelo Plano Estratégico Nacional de Defesa, o governo brasileiro deverá ter papel ativo nesse processo de consolidação da indústria nacional de Defesa. Poder-se-á definir procedimentos especiais de compras públicas para privilegiar o fornecedor nacional comprometido com programas de modernização tecnológica.

Poderão ser criados, até mesmo, instrumentos de participação governamental direta na gestão das empresas estratégicas do setor, como ações especiais do tipo *Golden Share*.

## O Serviço Militar

Discutidas a estrutura das Forças e a indústria de Defesa, resta ainda a questão do serviço militar obrigatório.

Durante a maior parte do século xx, as Forças Armadas foram um nivelador republicano. Constituíram um espaço de oportunidades iguais para todos, onde se reproduzia um microcosmo da sociedade brasileira, tanto do ponto de vista social quanto geográfico.

Esse quadro mudou nos últimos tempos. Hoje, cerca de 95% dos recrutas são, de fato, voluntários. Só temos convocação obrigatória

em circunstâncias específicas nas quais, entre os jovens voluntários, não se encontram alguns dos perfis necessários ao preenchimento dos requisitos técnicos das Forças.

Na prática, o serviço militar está-se tornando voluntário e perde a característica de espelho da sociedade. Percebem-se duas possibilidades para lidar com esse tema. Uma, aprofundar o processo que vem ocorrendo espontaneamente e tornar voluntário o serviço militar. A outra é a manutenção da obrigatoriedade, que pode, no entanto, tomar diversos rumos.

Se a opção for a obrigatoriedade, deve-se estudar o aproveitamento da estrutura existente e da experiência com o programa Soldado Cidadão (formação profissional para os recrutas) para aperfeiçoar a educação dos efetivos incorporados a cada ano, principalmente nas áreas técnicas e científicas.

Outra possibilidade a ser discutida é o restabelecimento da efetiva obrigatoriedade. De aproximadamente 1,5 milhão de jovens que se apresentam anualmente, apenas 600 mil entram em um processo de seleção, e cerca de 70 a 80 mil são aproveitados. Apenas cerca de 5% dos alistados são incorporados às Forças, e o Ministério da Defesa tem apenas referendado a auto-seleção.

É fundamental reavaliar os critérios para a seleção dos recrutas. Poder-se-ia verificar, por exemplo, a viabilidade de levar em conta, além do perfil funcional adequado às necessidades das Forças e da capacidade física e intelectual dos jovens, critério que visasse à obtenção, na tropa, da mesma heterogeneidade presente na sociedade.

É necessário, ainda, retomar as discussões sobre a regulamentação do serviço social obrigatório, do qual faria parte a qualificação do jovem para integrar-se ao esforço nacional em caso de mobilização, compondo uma reserva civil a ser empregada em situações de emergência.

## Conselho Sul-Americano de Defesa

Dada a situação do Brasil no cenário internacional, que necessariamente implica

ações também no campo da Defesa, vem amadurecendo a idéia de criar, com todos os países do continente, um Conselho Sul-Americano de Defesa. Proposta brasileira nesse sentido foi apresentada na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em 23 de maio.

O governo brasileiro sugere que os países da região tenham um foro dedicado à análise e discussão dos temas de Defesa. Tal foro contribuiria para permitir consolidar o continente como zona de paz e cooperação, livre de conflitos, no momento em que a região ganha protagonismo no mundo.

A afirmação da identidade sul-americana é um dos objetivos da Unasul e o Brasil realça a conveniência de que tal afirmação se dê, também, no campo da Defesa.

As atribuições específicas do conselho estão em discussão e serão definidas por consenso entre as partes.

Entre as possíveis atribuições, destacam-se a implementação de medidas de fomento da confiança e da transparência e a coordenação de posições nos foros multilaterais sobre o tema. Tais medidas poderiam incluir, por exemplo, a discussão das políticas de Defesa de cada país, a elaboração de “livros brancos” e a integração das bases industriais de Defesa.

A indústria de Defesa demanda investimentos significativos que só se justificam pela existência de uma demanda adequada. Em face disso, caberia estudar a estruturação de cadeias de produção de material de defesa na região. Poder-se-ia aproveitar as possibilidades de cada país, gerando ganhos de escala que justificariam elevados investimentos.

A região ganharia, também, pela capacitação em tecnologias avançadas, com efeitos positivos em toda a estrutura produtiva de cada país.

A possibilidade de integração das indústrias de Defesa é real, mesmo em áreas intensivas em capital e tecnologia. Alguns componentes da fuselagem das aeronaves da Embraer, por exemplo, são produzidos no Chile (ENAER).

A expansão de ações como essa aumentaria a autonomia da região no suprimento de seus equipamentos de defesa ou de uso dual.

Quaisquer que sejam as atribuições dadas ao conselho, a proposta brasileira é de que este se constitua em foro de discussões, não se pretendendo que suas decisões vinculem as partes.

Nos fóruns multilaterais sobre Defesa<sup>2</sup>, o conselho poderia coordenar, previamente, as posições da região, o que lhe daria maior expressão.

A proposta brasileira não prevê a criação de exércitos comuns ou de Forças Conjuntas de caráter permanente, tendo em vista a inexistência de ameaças comuns. Não se trata de uma aliança militar clássica.

Para o Brasil, a própria participação conjunta em Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas não implica a criação de estruturas militares permanentes com esse objetivo. O conselho poderia tornar-se uma instância de agregação dos esforços existentes, de modo a organizar o que vem sendo feito em contatos bilaterais entre os países envolvidos e entre eles e a ONU.

Algumas medidas que poderiam ser utilizadas pelo conselho são interações já existentes entre as Forças Armadas dos países da região. A cooperação para formação e treinamento de pessoal militar, por exemplo, é tradicional na região. As escolas militares brasileiras são, cada ano, freqüentadas por dezenas de oficiais de países vizinhos. Ao retornarem a seus países, esses militares contribuem para as boas relações regionais.

Esse intercâmbio, no entanto, é promovido isoladamente pelas Forças Armadas sul-americanas, quando deveria configurar-se como política dos Estados. Elevar tais iniciativas a esse patamar poderia ser uma atribuição do conselho.

Na base do conselho estariam os próprios princípios e valores compartilhados pelos países

.....  
2. Junta Interamericana de Defesa (JID), Comissão de Segurança Hemisférica da OEA, Conferência de Ministros de Defesa das Américas etc.

da região, entre eles a não-intervenção em assuntos internos e o respeito à soberania, à autodeterminação e à integridade territorial dos Estados.

Ademais, considera-se fundamental que, em suas atividades, o conselho leve em conta as condicionantes geopolíticas da região, como as relacionadas com as sub-regiões conformadas pela geografia. Deve-se ter em mente, por exemplo, as vertentes Platina, Amazônica e Andina, bem como a existência de sub-regiões voltadas para os oceanos Atlântico e Pacífico e para o mar do Caribe.

### A Defesa na Agenda Nacional

A elaboração de um Plano Estratégico de Defesa Nacional busca evitar a repetição do erro de permitir que a urgência na solução de problemas leve à opção por medidas de rápido impacto que, no longo prazo, possam mostrar-se inadequadas.

O mais importante nesse processo, no entanto, é que se consiga recolocar as questões de defesa na agenda nacional. Não se trata apenas de mobilizar o governo, mas também de reinserir o tema no cotidiano da sociedade.

Os trabalhos em andamento demonstram que isso é possível. O diálogo entre civis e militares sobre as questões de defesa tem sido franco e aberto, fundado na mais absoluta transparência e no pressuposto de que todos os assuntos são passíveis de discussão. Parlamentares, empresários, acadêmicos, militares, políticos da base do governo e da oposição, todos esses grupos têm participado e participarão ativamente dos debates para a definição do que o Brasil quer de suas Forças Armadas.

O sucesso obtido até o momento permite entrever a efetiva viabilidade de garantir ao Estado brasileiro os meios adequados para a Defesa Nacional, com a participação e em benefício de toda a sociedade. Temos que pensar grande. ○

# Defesa Nacional

## *Parâmetros Internacionais e Problemas Internos*



MARIO CESAR FLORES

**O** Brasil é atento às questões humanitárias e ambientais e tem interesses econômicos globais, mas no tocante à defesa é razoável que suas preocupações priorizem realisticamente seu território, a América do Sul – admitida a extensão conjuntural, em função do assunto, à América Central e Caribe, como admitiu no caso do Haiti – e o Atlântico Sul, sobretudo o ocidental, teatro de seus interesses vitais, onde o Brasil precisa ter presença estratégica significativa. Fora desse teatro, é sensato aceitar que os interesses brasileiros sejam protegidos pela ordem internacional protagonizada por outros Estados, a que o Brasil aportaria o apoio viável e conveniente. Em suma: a agenda brasileira é global na economia, preocupações humanitárias e ambientais, mas na defesa é prioritariamente regional, embora a influência intrusiva da interdependência global exija atenção ao mundo em geral. Este artigo desenvolve o tema de acordo com essa premissa; além de seus parâmetros internacionais, ele aborda problemas internos que afetam a formulação de uma política de defesa adequada ao país.

### Cenários globais

**A** probabilidade de conflito entre grandes potências e seus blocos, que volte a justificar

esquemas de segurança coletiva – organizações ou tratados ao estilo Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) –, é hoje inverossímil. Isso devido à constrição nuclear, à inexistência de antagonismos como os que levaram às Primeira e Segunda Guerras Mundiais e poderiam ter transformado a Guerra Fria em quente e também porque há hoje só uma grande potência global, os EUA. Evidentemente, essa unipolaridade estratégica é relativa, não se aplica igualmente a todo o mundo e é finita, como sempre aconteceu na história. Por essa razão a inverossimilitude de um novo grande conflito é incerta no longo prazo histórico. Dizia-se no início do século XX que o então florescente comércio global afastava tal hipótese e tivemos nele duas guerras mundiais! Mas o longo prazo histórico transcende este artigo, referenciado ao horizonte de tempo imaginável com alguma segurança.

O recesso das grandes guerras mundiais não significa garantia de paz e tranquilidade. Prossegue viva a possibilidade de conflitos locais, internacionais ou internos, decorrentes de litígios religiosos e étnicos, disputas territoriais e contenciosos por recursos naturais ou decorrentes do mau uso do meio ambiente. Em geral limitados na intensidade, alguns podem chegar a intensos, alimentados pelo ódio, quando há condições econômicas e psicopolíticas propícias, como houve na guerra entre o Irã dos aiatolás e o Iraque de Sadam Hussein nos 1980.

.....  
MARIO CESAR FLORES é almirante-de-esquadra (reformado). Este artigo sistematiza, complementa, atualiza e desenvolve idéias que o autor tem apresentado em conferências, livros e artigos publicados em jornais e revistas.

Seus reflexos nem sempre são apenas locais (podem afetar a oferta do petróleo, por exemplo) e inquietam o mundo, inclusive porque as armas de destruição em massa, ao menos as químicas e as biológicas, estão ao alcance de Estados secundários e organizações não-estatais.

Outra modalidade de conflito que marcará presença no mundo do século XXI, economicamente interdependente, ambientalmente unificado e culturalmente menos desarmônico, é a intervenção sob mandato internacional ou até unilateral, inspirada por condutas vistas como atentatórias à Humanidade – direitos humanos, armas de destruição em massa “em mãos inconfiáveis”, criminalidade transnacional (terrorismo, drogas, contrabando), desordem e violência e, quem sabe, agressão abusiva ao meio ambiente e uso predatório de recursos naturais. Ou, como incursão rápida, para proteger interesses vitais e defender ou resgatar pessoas, em países atribulados pela violência. Essas “grandes causas” não raro estão associadas a interesses econômicos, haja vista que o genocídio em Ruanda não mereceu atenção (já a invasão do Kuwait, por conta do petróleo, mereceu). Mas por motivos quase que exclusivamente econômicos, como ocorria há cem anos, inclusive na América Central e no Caribe, a intervenção carece hoje de legitimidade: ao menos nas democracias é preciso dar-lhe algum sabor ético, humanitário ou de clara razão de segurança. Uma observação curiosa: há 150 anos a campanha naval britânica contra o tráfico negreiro, causa humanitária, respaldava a capacidade competitiva de colônias britânicas sem trabalho escravo...

### Qual defesa Sul-Americana?

Com o fim da Guerra Fria, perdeu sentido associar a segurança brasileira à segurança coletiva propiciada pelo TIAR, se é que algum dia houve isso, fora do quadro da Guerra Fria como entendido pelos EUA, potência avalista de sua eficácia. Realmente: sem ameaça comum

que justifique o destaque tutelar de país protagonista no esquema coletivo, a exemplo dos EUA na OTAN (e no TIAR), a segurança coletiva abstrata é uma concepção fútil, eventualmente suscetível de tornar-se fonte de fricções, em vez de solução de problemas inexistentes.

A retórica bolivariana, que vê no “império” (EUA) a ameaça comum legitimadora de um “TIAR sul-americano”, não é igualmente aceita no nosso subcontinente. Alguns de nossos vizinhos podem até mesmo ver na hoje enigmática Venezuela uma razão de preocupação e no Brasil, além do grande parceiro econômico, um vago e difuso motivo de cuidado ou, pelo menos, de descontentamento, hoje em dia volta e meia evidenciado, resultante da história e das assimetrias geográfica, econômica e demográfica. O “imperialismo brasileiro”, centrado na questão de Itaipu e eventualmente estendido aos “brasiguaios”, foi tema mobilizador na eleição paraguaia em 2008 e provavelmente será tema mobilizador do presidente eleito, até mesmo para dissimular dificuldades internas.

Nessa situação de ausência de ameaça comum capaz de neutralizar embaraços psicopolíticos e culturais, qualquer instrumento de segurança coletiva abstrata que pressupõe compromissos deve ser visto com prudência. Não seria surpreendente se um hipotético “TIAR sul-americano” tendesse à inocuidade tácita, ou viesse a causar dissabores ao Brasil, alvo do ressentimento inerente à sua dimensão relativa. Poderia até ser usado para criticar e tentar cercar o preparo militar brasileiro coerente com o Brasil, afirmado supérfluo (ou suspeito...) em razão da segurança coletiva, bem como para defender a alternância no cargo de membro permanente no Conselho de Segurança/ONU, pretendido pelo governo do Brasil.

Há algum tempo o presidente Chávez preconizou uma “[...] organização militar sul-americana para defender a soberania da grande pátria que somos [...]”, sem definir a ameaça comum a essa dúbia “grande pátria” (sua ideologia unificadora seria o socialismo bolivariano?)

e sem dizer como seria configurada a união estratégica, até hoje não resolvida nem na bem-sucedida União Européia. Com muito mais razão também essa idéia sugere cuidado.

Mas a segurança compartilhada continua válida para propósitos bem definidos e limitados, regulados quanto ao espaço territorial abrangido e às condições operacionais. Seria o caso de acordos mini-regionais que, embora comportando atuação militar, de fato seriam mais de segurança do que de defesa, para fazer frente, em áreas restritas, às ameaças irregulares tipo narcotráfico, terrorismo, contrabando e quaisquer outras versões da criminalidade transnacional.

### Fontes de conflito na região

A probabilidade de conflitos entre Estados na América do Sul é pequena, mas não nula, haja vista os contenciosos Venezuela–Guiana–Essequibo, saída da Bolívia para o Pacífico e os territorial-marítimos Chile–Peru e Venezuela–Colômbia. Há trinta anos tivemos o caso do canal de Beagle, no sul do continente, que beirou o conflito entre Argentina e Chile. Ademais, o acesso aos – e o controle sobre os – recursos naturais e o descaso pelo meio ambiente, indutor de efeitos transnacionais, podem produzir tensões de risco, como já produziram no passado. Essas razões para conflitos são, na verdade, uma crescente preocupação mundial: já existem contenciosos relacionados com os hidrocarbonetos e a água doce e começam a emergir sinais de contenciosos relacionados com a questão ambiental/climática, cuja real dimensão ainda depende de mais conhecimento científico. Não será surpreendente se alguns assumirem dimensões inquietantes.

Na América do Sul tivemos nos anos 1930 a guerra do Chaco, Paraguai × Bolívia, inspirada na suposta existência de petróleo na região, há quarenta anos Bolívia e Chile viveram o litígio do rio Lauca, típico litígio por água doce, há trinta anos Brasil e Argentina viveram o Itaipu × Corpus (aproveitamento hidroelétrico do rio

Paraná) e Argentina e Uruguai vivem hoje o das *papeleras*, que poluiriam o rio Uruguai. O gás boliviano e a energia de Itaipu são vulnerabilidades de interesse para a segurança nacional brasileira, sujeitas às nuanças da política na Bolívia e no Paraguai; vulnerabilidades que, se construído, o aventado gasoduto Venezuela–Argentina irá ampliar. O que dizer da posição da Bolívia sobre as usinas hidrelétricas no rio Madeira, alegando danos ambientais à montante? O aquífero Guarani (subsolos do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai) já apareceu na mídia argentina em termos de segurança nacional!

Problemas dessa natureza estão aí, nos cenários global e regional, se bem que na América do Sul seja pouco provável, embora não decididamente improvável, que eles venham a chegar (como chegaram no caso do Chaco) a níveis inadministráveis via negociação. Mas, se isso acontecer, é razoável supor que no nosso subcontinente, onde não existe clima psicopolítico e cultural para conflitos radicais, eles se manterão limitados em intensidade, no espaço e no propósito. O conflito Peru × Equador nos anos 1990 não ultrapassou o nível de escaramuças na selva: seu motivo não entusiasmava os dois povos e os dois países não tinham o mesmo fôlego para intensificá-lo.

Dadas as dimensões do Brasil, suas várias e extensas fronteiras e seus interesses transnacionais – economia, infra-estrutura, brasileiros radicados em países vizinhos –, há que admitir como possível a ocorrência de contenciosos que o envolvam. A probabilidade de chegarem a proporções graves é diminuta, por ser o Brasil um país tradicionalmente propenso à negociação equilibrada e atenta aos interesses legítimos da(s) outra(s) parte(s). É bem verdade que esses contenciosos podem ser inflados, caso aconteçam em nossos vizinhos dificuldades socioeconômicas e seus conseqüentes retrocessos não-democráticos, que alimentam ou deixam que se desenvolvam contenciosos externos, para dissimular problemas internos: Itaipu × Corpus e o *affaire* Beagle, ambos na segunda

metade dos 1970, foram úteis ao regime argentino de então e a aventura das Malvinas (1982) teria propiciado condições para seu fim tranqüilo, se bem-sucedida. Mas, mesmo nesses casos singulares, o processo de negociação deverá acontecer porque essa é a tendência brasileira, mais ainda se o Brasil contar com respaldo estratégico capaz de persuadir moderação no trato de interesses brasileiros – uma primeira de várias advertências que ocorrerão neste artigo sobre a conveniência de compatibilização das políticas externa e de defesa.

### *Conflitos étnico-ideológicos*

A baixa probabilidade de conflitos na América do Sul limita-se aos interestatais clássicos, não se estende aos irregulares, político-ideológicos, étnicos – que podem incluir desdobramentos da “questão indígena” – ou resultantes da criminalidade organizada, eventualmente associados, como ocorre na Colômbia hoje. Nem sempre eles são contidos nos respectivos territórios nacionais e o Brasil, com sua extensa fronteira, é vulnerável à extravasão. Principalmente, embora não apenas, nas permeáveis fronteiras da Amazônia, cujo controle transcende a capacidade policial e exige forte se não protagônica participação militar. Esses conflitos irregulares internos em princípio não devem criar antagonismos entre os Estados, mas a interferência externa pode gerá-los, e a Venezuela atual sugere atenção a essa hipótese.

Um parêntese sobre a “questão indígena”. Não existem na América do Sul problemas étnicos radicais, como existem na África, mas as tensões dela resultantes estão aumentando no Peru, Equador e principalmente Bolívia, países em que ainda é sensível alguma herança cultural incaica e é grande a participação indígena na população. Ela já recomenda cuidados no Brasil, onde vem sendo estimulado nos nossos índios, por entidades públicas e não-governamentais, seculares e religiosas, nacionais e estrangeiras, bem intencionadas ou nem tanto,

um sentimento indigenista que os distingue dos demais brasileiros, incoerente com a realidade propensa à integração. A associação desse sentimento, com nossas áreas indígenas demarcadas à revelia da verdade demográfica e da aculturação e integração que fazem dos índios cidadãos brasileiros similares aos nossos demais cidadãos rurais, é vulnerável à estranha idéia de autonomia aventada na Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, da ONU, assinada, mas ainda não ratificada pelo Brasil. Seu preceito autonomista dissemina o vírus capaz de, mais dia menos dia, abalar as estruturas dos Estados nacionais construídas ao longo da história, justificando preocupações de segurança. É curiosa essa contraditória tendência: no Brasil a questão ambiental, de reflexos supranacionais irrefutáveis, desperta manifestações de soberania nacionalista, mas somos tolerantes com a intrusão no processo de inserção de cidadãos brasileiros de etnia indígena na nação brasileira de que eles fazem parte! Parêntese fechado.

### *Prioridade à Amazônia*

Em razão da crescente conexão política, econômica e infra-estrutural regional e do peso brasileiro nela, os conflitos na América do Sul, internacionais clássicos e irregulares internos, em algum grau acabam afetando o Brasil. No pós-Primeira Guerra Mundial, o isolacionismo dos EUA facilitou as condições que conduziram à Segunda Guerra Mundial. Resguardadas as proporções, o mesmo se aplica ao Brasil na sua região geopolítica, onde sua estatura relativa é incompatível com o absentismo, exige sua presença em prol da tranqüilidade regional, de acordo com a natureza do problema, é claro que começando pelo empenho na intermediação negociadora, preferencialmente legitimada por organização internacional (ONU, OEA, Grupo do Rio, outras). Em suma: se ocorrerem razões de preocupação de segurança, pouco prováveis, mas não absolutamente improváveis na América do

Sul, impõe-se ao Brasil a coerência com sua estrutura relativa e correlata responsabilidade.

Tanto no cenário regional clássico, menos provável, de conflito entre Estados, como no hoje mais provável, o irregular, a prioridade estratégica tradicional-histórica, a da bacia do Prata, perdeu a força do passado porque não existem razões para continuá-la e assim prosseguirá, mais ainda se a difícil união econômica e infra-estrutural vier a ser razoavelmente encaminhada. A insegurança da dinâmica da história no longo prazo sugere discreta atenção ao Sul/Sudoeste, mas a Amazônia merece agora maior atenção. Não se trata de ameaça de Estados vizinhos, que para isso não há motivos nem condições – essas o atual instigante armamentismo venezuelano pode vir a construir –, mas de ameaças irregulares transfronteiriças e da possibilidade de que eventuais ainda que improváveis conflitos entre eles perturbem a estabilidade e a ordem na região.

Quanto à por vezes aventada hipótese de intervenção de grande(s) potência(s), por motivos ambientais/climáticos, tema em que realça a questão da floresta amazônica, ela é improvável ao menos no curto/médio prazo. Para influenciar o comportamento do Brasil é por ora mais prática e menos arriscada a coerção econômica a que somos vulneráveis: embargos, cotas, certificações restritivas, condicionamentos financeiros. Mas, com o aumento das preocupações ambientais/climáticas, o insólito *droit d'ingérance* citado pelo presidente Mitterand, sem mencionar de forma clara a hipótese militar, pode de fato vir a crescer como ameaça virtual, no correr do século XXI. É de esperar, porém, que os cuidados adequados à inserção sadia da Amazônia no desenvolvimento nacional, fundamentada no conhecimento da realidade e protegida tanto dos excessos permissivos dos interesses econômicos como dos excessos restritivos do preservacionismo *à outrance*, venham a proporcionar tranquilidade – sobretudo se apoiados por convincente capacidade de dissuasão estratégica, que sugira a conveniência de solução negociada.

## O reaparelhamento militar na América do Sul

As considerações a respeito do cenário político-estratégico da América do Sul merecem um complemento sobre sua dimensão militar.

Chama de imediato a atenção uma tendência geral à região, ainda que com nuances decorrentes das diferentes possibilidades, limitações e peculiaridades (é o caso da Colômbia) nacionais: o reaparelhamento em curso indica que o preparo concernente à defesa clássica tomou fôlego no pós-Guerra Fria, justificado ostensivamente como substituição de material obsoleto. A obsolescência existe realmente, mas seria ela a única razão da tendência? Paradoxalmente, embora de conformidade com a tradição sul-americana, com exceção da Argentina (a Argentina do pós-redemocratização nos 1980), os países sul-americanos continuam a prever legalmente a possibilidade da atuação militar na segurança interna e em atividades de natureza não-militar. Um caso emblemático: a ocupação de refinarias de capital estrangeiro pelo Exército boliviano, no início do governo Morales... Quanto aos valores envolvidos, as diversas fontes oscilam de acima de 3% dos respectivos PIB no Equador, Chile e Colômbia a menos de 1% no Paraguai. Cito a seguir alguns casos significativos.

É natural que na Colômbia, envolvida há quatro décadas no seu conflito interno, o orçamento da defesa seja relativamente alto, além de ser a Colômbia o país regional que mais recebe ajuda norte-americana, orientada para o combate à narcoguerrilha. Um tanto diferente dos demais, seu sistema militar, compelido pela realidade, aparenta estar mesmo mais condicionado pela contraguerrilha. O interesse pelo avião Supertucano, da Embraer, adequado a essa atividade, demonstrou a racionalidade da orientação colombiana.

Quanto ao Chile, seu preparo militar clássico – navios, aviões, tanques – caminha bem, apoiado por orçamento situado em percentual alto do PIB (na hierarquia da América do Sul)

e em lei que vincula à defesa uma parte da receita da exportação de cobre. O que inspira esse esforço além da substituição do material obsoleto? Seria uma compensação para o recesso dos militares na vida política nacional? Seria reflexo de preocupações relativas aos limites com o Peru, à saída boliviana para o mar e ao acerto austral com a Argentina? De qualquer forma, trata-se de preparo militar que, em princípio, não inspira preocupação, já que ocorre em país que progride com democracia e tranqüilidade.

No tocante à Argentina, a situação é diferente daquela de trinta anos atrás, quando ela chegou a ter uma boa capacidade militar para os padrões sul-americanos. Nos últimos 25 anos tem sido grande a contenção orçamentária, mas o disponibilizado, em torno de 1,5% do PIB nacional, é direcionado, com competência, para a defesa clássica. A Argentina reviu sua lei de defesa nacional, reequacionada quanto à organização, doutrina e inserção na estrutura de poder do Estado. E está fazendo um esforço de revitalização do desenvolvimento tecnológico-industrial de interesse militar, que já foi razoável e regrediu. Sua presença tem sido eficiente em forças de paz da ONU.

O enigma sul-americano preocupante hoje é a Venezuela, onde o ritmo do rearmamento (a substituição de material obsoleto?) aumentou muito, apoiado na receita do petróleo. A mídia tem noticiado que estão sendo negociados e/ou adquiridos navios, aviões, helicópteros de ataque, tanques, submarinos e equipamento antiaéreo, sobretudo da Rússia. Um detalhe merece destaque: os aviões de interceptação e ataque, os excelentes Sukhoi russos, subverterão o poder aéreo na América do Sul. O calcanhar-de-Aquiles do programa venezuelano é a manutenção de todo esse material tecnologicamente complexo: deverá ser grande a dependência do apoio russo.

O programa sugere dúvidas. Salvo na modalidade guerrilha, há sentido na retórica do presidente Chávez de que os cem mil fuzis comprados à Rússia destinam-se à defesa contra a invasão do “império”? Seria o programa uma

manifestação de pretendido destaque regional? Pretensão que, diga-se de passagem, está refletida no noticiado acordo de defesa entre Venezuela e Bolívia, que já provocou manifestações no Chile, Peru e Paraguai (antes de Lugo; agora isso pode mudar). Seria para apoiar, em algum momento futuro, a solução dos contenciosos territoriais ainda cultivados na Venezuela? Seria mesmo para resistir à invasão norte-americana, finalidade que mais parece retórica mobilizadora de apoio ao regime do que propósito real?

Embora relativamente pequeno em percentual do PIB, inferior a 2% há anos, o valor absoluto do orçamento de defesa do Brasil tem sido rotineiramente o maior da América do Sul. Deve-se notar, porém, que o gasto com pessoal representa cerca de 75% do total. Sem esquecer que a dimensão relativa do Brasil no quadro político, econômico e demográfico regional, como já dito antes, impõe ao país atenção e responsabilidade coerentes com sua posição nele.

Os maiores fornecedores de armamentos para a América do Sul são os EUA (sobretudo para a Colômbia), Espanha, França e Rússia; fornecedora recente, basicamente para a Venezuela, a Rússia provavelmente ganhará posições. Os maiores compradores vinham sendo o Chile, Colômbia e Brasil, hierarquia que a Venezuela está mudando. O rearmamentismo sul-americano por enquanto não é relevante no mundo. Na lista dos quinze maiores orçamentos de defesa não há país sul-americano: EUA (mais do que a soma dos outros 14), Inglaterra, França, Japão, China, Alemanha, Rússia, Índia, Itália, Arábia Saudita (receita de petróleo e autoritarismo, combinação que intransigibiliza...), Coreia do Sul, Canadá, Austrália, Espanha e Israel. Mas, apesar de pouco expressivos na comparação global, os orçamentos de defesa dos países sul-americanos, somados, como proporção do PIB regional, têm crescido e é provável que continuem crescendo. De qualquer forma, não há ainda razão para preocupação – se bem que, como nossa região está vivendo a ascensão de governos neopopulistas de pro-

pensão salvacionista, aberta ao escapismo dos “bodes expiatórios”, há que manter algum cuidado com o rearmamentismo em curso.

## É adequado o preparo militar do Brasil?

Cabe agora uma pergunta: diante do exposto são corretos nossa política de defesa, nosso modelo estrutural, organizacional e territorial militar e nosso preparo militar? Essa pergunta está na agenda de quem se preocupa com o tema. Precisamos respondê-la identificando e avaliando nossos problemas de defesa verossímeis, definindo nossas vulnerabilidades e preocupações prioritárias e procurando compatibilizar o preparo da defesa com o sufoco fiscal – compreensível diante de nossas demandas socioeconômicas, errado é ele atuar menos por criteriosa opção racional e mais no bojo da apatia política e societária. E precisamos fazer tudo isso sem devaneios ufanistas, mas conscientes de que o mundo não funciona condicionado apenas pela utopia e pelo jurisdicimento, imunes às injunções do poder. O peso relativo do Brasil no funcionamento tranqüilo desse mundo imperfeito será inferior ao potencial sugerido por suas circunstâncias geográfica, econômica e demográfica, se não contar com o respaldo de poder militar compatível – a já citada compatibilização das políticas externa e de defesa.

Apresento a seguir um esboço de resposta. Não caberia aventar aqui a configuração concreta do sistema militar, encargo profissional do Ministério da Defesa e das Forças: o esboço é figurado sobre propósitos básicos do preparo militar, como depreendidos do texto anterior – propósitos por ora atendidos aquém do adequado. Convém que esse preparo construa:

1. um poder militar ágil/móvel, com capacidade para, de conformidade com os cenários geofísicos em que ocorrerem – o que inclui das operações clássicas à guerrilha/contraguerrilha – abortar rapidamente agressões

- ao Brasil ou no mínimo deixar claro que, se praticadas por potências de grande nível estratégico, elas não teriam custo baixo. Ou seja, um poder militar útil para dissuadir agressões e estimular soluções negociadas;
2. um poder militar, novamente ágil/móvel, coerente com o Brasil na sua região – América do Sul e Atlântico Sul, ao menos o ocidental –, capaz de apoiar nela a conciliação pacífica de contenciosos e contribuir para a tranqüilidade e ordem regional. Complementarmente, capaz de cooperar, coadjuvária ou simbolicamente, para a consecução das mesmas finalidades, no mundo. Em ambos os casos, respeitada a racionalidade das razões, sancionada por consenso internacional; e
3. um poder militar capaz de prover a ação militar necessária à tranqüilidade, segurança e respeito à lei brasileira e à internacional adotada pelo Brasil, no seu território terrestre e marítimo, bem como, excepcionalmente e de conformidade com a lei, necessária à garantia da ordem constitucional e legal, se ameaçada além da capacidade policial. Embora se refira ao Brasil *lato sensu*, essa meta exige particular atenção à Amazônia e suas fronteiras permeáveis, mar costeiro (com suas instalações de petróleo e gás, de peso crescente na segurança nacional) e espaço aéreo. Ela não inclui o uso rotineiro das Forças Armadas na segurança pública, atribuição policial.

O preparo militar pautado por esses propósitos deve compreender, além da configuração material – meios, sistemas de armas – e da segurança logística necessária ao uso soberano dos meios e sistemas, o encaminhamento modernizante de problemas culturalmente sensíveis, que afetam a capacidade militar. Incluem-se no foco dessa modernização: a integração (estratégica, operacional, logística e de inteligência) das Forças, sua estruturação organizacional e distribuição territorial – em cuja revisão pesará a mudança do enfoque geoestratégico prioritário e a mobilidade moderna –, suas doutrinas, o

modelo do serviço militar (adequabilidade do atual e sua revisão, se conveniente e possível) e as dimensões dos efetivos ante a tecnologia.

Particularmente importante: a questão tecnológica e industrial. Dos anos 1930 aos 1970 as Forças Armadas estimularam a indústria de base e de transformação, entendidas como necessárias à segurança nacional. Essa idéia aplica-se agora com mais razão à alta tecnologia, determinante decisivo da capacidade militar moderna. Há que associar o preparo militar ao complexo nacional de alta tecnologia: instituições de pesquisa e desenvolvimento e empresas capazes de desenvolvimentos autóctones, indispensáveis ao menos quanto àquilo cuja transferência é cerceada pelas maiores potências (de que são exemplos a propulsão naval nuclear, missilística e espaço, guerra eletrônica) e/ou capazes de absorver e praticar a tecnologia transferida, condição imprescindível ao uso soberano dos meios e sistemas de armas importados.

### A inserção da defesa na vida nacional e a superação da apatia

Não haverá sucesso na inserção da defesa na vida nacional enquanto persistir a apatia política e societária pelo assunto. E tampouco haverá enquanto não lhe for assegurada uma moldura legal satisfatória.

A apatia decorre de várias razões interconectadas:

1. o preconceito gerado pelas interveniências militares na vida nacional;
2. o mérito objetivo da defesa não gera votos e no sistema militar não há espaço para o clientelismo inerente à nossa cultura – o que reduz o já precário interesse político pela defesa;
3. o despreparo de nossas elites, prejudicial porque o país precisa de políticos – de civis em geral – aptos a oferecer à defesa um aporte competente, mais ainda com Ministério da Defesa;

4. a não-percepção de ameaças externas graves; e
5. depois de Rio Branco, que via papel para o poder militar no cenário internacional, particularmente no regional, nossa política externa pouco tem considerado o respaldo militar. No início dos 1900, Estanislao Zeballos, notável diplomata argentino, dizia que a “diplomacia desarmada” (título de livro seu) prejudicava a Argentina. Essa assertiva não nos caberia hoje como advertência?

A superação dessas razões e a melhora da sensibilidade nacional para a defesa – se vierem a ocorrer – constituirão um processo longo pelo qual, sem ufanismo e sem apelar para ameaças infladas, se difunda no mundo político, universidade, mídia e sociedade um ideário sensato, que contextualize o país na região e no mundo, sob a perspectiva da segurança e defesa. Sem isso, será difícil dirimir o processo vicioso que volta e meia enseja dúvidas sobre as finalidades do poder militar: defesa externa, contra quais ameaças imagináveis? Garantia da lei e da ordem? Apoio ao desenvolvimento e às populações marginalizadas? Participação em intervenções sob mandato internacional? Um reflexo sintomático desse imbróglio: o Ministério da Defesa é visto mais por seu papel nas rotinas da vida nacional do que na defesa; raramente citado nos percalços da Força Aérea, sua interveniência no transporte aéreo o exponeciou nas atribuições da Varig, nos acidentes com os aviões da Gol e TAM, nas crises dos controladores e nos “apagões” aéreos.

Há um sintoma sugestivo da apatia: não se pode pretender do Congresso dedicação detalhada, mas na votação do orçamento os recursos são concedidos ou negados sem a atenção aos efeitos sobre a defesa nacional, embora numa democracia o Congresso também seja responsável por ela!

O fato é que em tempos recentes nosso poder militar vem sendo tratado como desimportante, lembrado (mal lembrado) apenas na síndrome

da insegurança pública. Nas pesquisas de opinião as Forças Armadas são bem situadas no quesito confiabilidade, aferido sobretudo em termos de correção ética num universo público venal: a defesa é preocupação secundária, ou praticamente ausente. É comum a crítica à autonomia das Forças Armadas brasileiras: não seria ela estimulada, se não compelida pela apatia alienante? Na nossa época globalizada, de revisão restritiva do conceito de soberania, tendemos ao menoscabo do poder militar, ferramenta da soberania!

Vejamos a moldura legal da defesa, influente na compatibilização das dimensões política e econômica, com a estratégica.

A Constituição de 1988 prescreve corretamente as finalidades básicas das Forças Armadas: “[...] destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Mas o preceito é insuficiente como orientação, e isso não foi resolvido pelas versões de 1992 e 1999 da Lei Complementar que regula as Forças, na profundidade que dirimisse dúvidas e coordenasse visões setoriais (a emenda de 2004 visou basicamente a atuação interna).

Em 1996 foi promulgada uma política integrada de defesa, que deveria preencher o vácuo, orientando o preparo militar e compatibilizando defesa, política externa e desenvolvimento. Preparada em processo marcado por idiosincrasias setoriais, ela acabou sendo um conjunto de generalidades de consenso fácil, com objetivos e diretrizes vagos, praticamente aberto às diversas perspectivas sobre o tema. Em 2005 aquela primeira versão foi substituída por nova, mais bem estruturada e menos vaga, embora ainda merecendo aprofundamento quanto às preocupações e vulnerabilidades verossímeis, que permitam induzir prioridades para o sistema militar integrado. É sintomático observar que a política de defesa não tem merecido atenção crítica nas Comissões de defesa e política externa da Câmara e do Senado.

A complicada criação do Ministério da Defesa, adotado em todo o mundo “que conta”,

refletiu as dificuldades da integração militar, da ajustagem da tradição à realidade. Cabe-lhe compatibilizar a defesa desejável em função do cenário político-estratégico atual e presumível, com as possibilidades brasileiras – o que exige ser o Ministério capaz de desenvolver a conexão entre política, burocracia, sociedade, economia e defesa, rever concepções tradicionais e superintender o planejamento estratégico da defesa e o consequente preparo das Forças, promovendo a integração possível. Ainda há muito que avançar nesse sentido.

## Conclusão

Como vimos, a defesa nacional desenvolve-se em dois *fronts*.

O externo, cuja condução correta exige a compatibilização das políticas externa e de defesa, dividido em dois cenários: o global, em que a interveniência brasileira deve ser, por ora, caracterizada por cooperação coadjuvatória, ou simbólica para indicar posição; e o regional, conceituado na premissa no início do artigo, de interesse mais direto e prioritário, que recomenda atenção coerente com o Brasil na região.

E o interno, que remete a política de defesa à prática do preparo do poder militar, sua moldura legal, organização, estrutura, distribuição territorial, dimensões, doutrina(s) e outras particularidades do sistema de defesa.

O desenvolvimento do *front* interno exige medidas simples, outras abrangentes e demoradas, algumas sujeitas a controvérsias e objeções, outras estruturadas sobre planejamentos projetados no tempo, mutáveis com as circunstâncias, exige a associação do preparo militar com o desenvolvimento tecnológico-industrial brasileiro. As controvérsias e objeções explicam-se: as Forças Armadas, organizações hierarquizadas e de formação homogênea, são naturalmente propensas às concepções de suas heranças culturais como, por exemplo, as que mantiveram historicamente nosso Exército orientado para a bacia do Prata (e para a presença territorial/

ordem interna), a Marinha por décadas obcecada com a defesa anti-submarina do tráfego marítimo e a Aeronáutica voltada para a aviação civil. Mas isso está mudando rapidamente, numa indicação de receptividade militar para a evolução positiva, para a compatibilização da defesa nacional com as vicissitudes do mundo atual e presumível – e do Brasil nele.

Finalmente, o desenvolvimento de todo o processo será mais fácil se ocorrer a inversão do descaso político e societário, que venha a conferir mérito à defesa na vida nacional, será mais fácil se apoiado no entendimento político e societário de que fraqueza e pacifismo não asseguram o progresso em tranqüilidade e felicidade social, de que vivemos num mundo cujas imperfeições sugerem a conveniência de

respaldo estratégico, comedido, mas convincente, à tradição brasileira de buscar soluções negociadas para os contenciosos internacionais.

Não há na história caso de grande país bem-sucedido no cenário internacional que não tenha resolvido satisfatoriamente a coerência entre suas dimensões geográfica, econômica, demográfica e estratégica, sem que o sentimento nacional compreendesse e apoiasse as preocupações sensatas, concernentes à defesa. Uma vez deslançada a evolução que conduza a essa coerência, crescerá naturalmente a presença do Brasil na ordem internacional; mais dia menos dia, acontecerá a condição de membro permanente do Conselho de Segurança/ONU – um destaque que não ocorre por mera volição política, exige capacidade para honrá-lo. ○

# O Brasil Contra os Direitos Humanos



DEMÉTRIO MAGNOLI

“**A** luta contra o terrorismo não pode ser encarada como incompatível com a promoção e o fortalecimento dos direitos humanos [...]. Devemos garantir, em quaisquer circunstâncias, o respeito à legalidade. A detenção de indivíduos exige mandados de prisão e supõe processos regulares, universalmente aceitos.” Essas palavras foram pronunciadas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva perante a conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade”, promovida pela ONU, em Nova York, a 22 de setembro de 2003. Lula indicava, com firmeza e serenidade, a posição crítica do Brasil diante das prisões indiscriminadas de “suspeitos” nos EUA, no período seguinte aos atentados do 11 de setembro de 2001.

Dias mais tarde, na escala final da mesma viagem internacional, o presidente visitou Cuba. Cinco meses antes, o regime de Fidel Castro havia fuzilado sumariamente três seqüestradores de uma lancha, que não feriram ninguém, e sentenciado dezenas de dissidentes pacíficos a longas penas de prisão. Em Havana, Lula recusou-se a receber dissidentes que pretendiam protestar contra a repressão e não proferiu uma única palavra sobre o respeito à legalidade na detenção de indivíduos. Nunca mais a políti-

ca externa brasileira levantou a voz para pedir respeito aos direitos humanos.

A redemocratização, em meados da década de 1980, colocou o tema dos direitos humanos no centro da agenda nacional brasileira. A Constituição de 1988 estabelece, no seu artigo 4º, que “a República Federativa do Brasil rege-se, nas suas relações internacionais” pela “prevalência dos direitos humanos”. Na ordem de redação do artigo, esse princípio, o segundo, precede a “autodeterminação dos povos” e a “não-intervenção”, significando que a defesa dos direitos humanos não pode ser limitada pela invocação dos demais princípios. Mas é exatamente essa invocação que serve de alibi aos condutores de nossa política externa, quando questionados acerca de suas omissões gritantes e de vergonhosas defesas de notórios violadores de direitos humanos.

O envolvimento do Brasil com o processo de evolução da proteção internacional dos direitos humanos começou na hora da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O delegado brasileiro Austregésilo de Athayde, orador escolhido por seus pares na sessão da Assembléia Geral da ONU que aprovou a Declaração, em 10 de dezembro de 1948, destacou que ela não era um fruto de “pontos de vista particulares de um povo ou de um grupo de povos, nem doutrinas políticas ou sistemas de filosofia”, mas da “comunidade do mundo” (Celso Lafer, “Declaração Universal dos Direitos Humanos [1948]”, *História da Paz*, São Paulo, Contexto, 2008, p.

.....  
DEMÉTRIO MAGNOLI é sociólogo e doutor em geografia humana pela USP, integra o Grupo de Análise de Conjuntura Internacional (Gacint) da USP e é colunista dos jornais *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*.

307). A afirmação da universalidade dos direitos humanos, pronunciada solenemente há sessenta anos pelo representante do Brasil, é renegada de modo tácito e explícito pelos responsáveis atuais de nossa política externa.

De 1948 em diante, o Brasil participou ativamente da produção dos tratados globais e interamericanos de direitos humanos, com um curto interregno que corresponde aos “anos de chumbo” da ditadura militar. A coerência foi retomada, num nível mais alto, em 1985, com a decisão de adesão aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e à Convenção Americana da OEA. Essas adesões consumaram-se em 1992 e, no ano seguinte, a representação brasileira desempenhou papéis destacados na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena. Naquela conferência, que reafirmou consensualmente a validade universal dos direitos humanos, o Brasil presidiu a comissão de redação da Declaração e do Programa de Ação. O embaixador Gilberto Vergne Saboia desempenhou as funções de chefe da delegação brasileira a Viena e de presidente da comissão de redação. A atual administração do Itamaraty relegou o diplomata, que goza de merecido prestígio internacional, ao posto periférico de embaixador na Hungria.

Ao longo da década de 1990, o país engajou-se com mais nitidez na política internacional de direitos humanos e ocupou papel de protagonista na Conferência de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional. Nesse período, os tratados de direitos humanos foram internalizados, incorporando-se à legislação e à prática judicial brasileira. O Brasil aceitou a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e abriu suas portas para os relatores especiais temáticos da ONU. Recebemos, nos últimos anos, as visitas dos relatores Jean Ziegler, Asma Jahangir, Juan Miguel Petit e Doudou Diène. Mas, em contraste com esses avanços substanciais, a política externa do governo Lula notabiliza-se por ignorar olímpicamente o tema dos direitos humanos, quando não se engaja na defesa das violações e dos violadores.

## A mão que afaga os fuziladores

A primeira visita presidencial a Cuba, na qual Lula esqueceu-se das palavras que pronunciara dias antes em Nova York, foi anunciada em julho de 2003 pelo embaixador Tilden Santiago. Na ocasião, Santiago formulou uma defesa fervorosa dos fuzilamentos sumários, que continuavam a reverberar: “O regime cubano tinha o direito de se defender da tentativa de desestabilização estimulada pelos EUA”. A fiel reprodução das justificativas oficiais de Havana foi acompanhada pela aplicação do rótulo de “terroristas” aos homens assassinados por um Estado no qual a lei se confunde com a vontade do Líder.

No dia seguinte, em nota distribuída pelo Itamaraty, Santiago reclamou de um suposto equívoco de interpretação de sua afirmação e reiterou genericamente a posição brasileira contrária à pena de morte, a julgamentos sumários e ao encarceramento de dissidentes políticos – mas não fez referências à repressão em Cuba. A declaração original do embaixador, não a nota subsequente, expressa a atitude do governo Lula diante da repressão política em Cuba. Apenas uma semana depois do elogio dos fuzilamentos, o Brasil prestou um serviço diplomático extraordinário ao regime cubano no Conselho Econômico e Social da ONU (Ecosoc), votando pelo endosso a uma resolução da antiga Comissão de Direitos Humanos (CDH) de suspensão da organização não-governamental francesa Repórteres sem Fronteira (RSF).

O caso é emblemático, pois nunca antes, desde a criação do órgão, em 1946, um membro consultivo havia sofrido suspensão. O pedido de punição foi formulado por Líbia e Cuba, como retaliação a um protesto da RSF contra a decisão de entregar a presidência da Comissão ao regime líbio de Muammar Kaddafi, um violador notório dos direitos humanos. A maioria do Ecosoc, que se alinhou com o endosso à decisão de suspensão, compreendia uma longa lis-

ta de ditaduras regularmente denunciadas pela RSF. Na América Latina, além de Cuba, apenas Brasil e Jamaica, contumaz violadora de direitos humanos, juntaram-se a essa maioria. Chile, Peru, El Salvador e Guatemala acompanharam os votos das democracias européias e dos EUA, contrários à suspensão. O voto brasileiro não levou em conta o pedido francês de adiamento da decisão, sustentado pelo argumento de que foi negado à RSF um adequado direito de defesa. O porta-voz do Itamaraty, Ricardo Neiva Tavares, justificou o posicionamento brasileiro como “uma decisão estritamente técnica”.

Do ponto de vista do governo Lula, Cuba é um caso especial, em virtude dos notórios laços ideológicos entre o regime castrista e figuras destacadas do governo e do PT e dos laços pessoais que unem o presidente brasileiro ao ditador cubano. Em março de 2005, diante de mais uma iniciativa de Washington de apresentar uma proposta de condenação de Cuba na antiga CDH, dois confidentes de Lula, frei Betto e Leonardo Boff, associaram-se a um manifesto internacional de intelectuais castristas que solicitava a rejeição da proposta americana. O documento argumentou que a CDH manipulava politicamente o tema dos direitos humanos e que os EUA não tinham autoridade moral para criticar Cuba, em vista das violações flagrantes cometidas na “guerra ao terror”.

O argumento tinha a óbvia falha de converter Abu Ghraib e a prisão *offshore* de Guantánamo em linhas de defesa política vitais do regime cubano. Uma repercussão lógica disso é que o silêncio sobre as violações em Cuba demanda o silêncio sobre as violações cometidas por Washington na “guerra ao terror”. A política externa brasileira adotou essa lógica e jamais formulou uma clara condenação, de alto perfil, da tentativa americana de circundar a Convenção de Genebra de 1949 e a Convenção contra a Tortura. No fim das contas, não se ouviu a palavra do Brasil ao longo dos anos trágicos nos quais a maior potência do mundo, principal patrocinadora da Declaração Universal dos

Direitos Humanos, engajou-se no empreendimento de legalizar prisões ilegais e dissolver a definição de tortura.

O lugar especial de Cuba na política externa brasileira evidenciou-se em dois episódios recentes, de relevâncias muito distintas. O primeiro foi a deportação de dois boxeadores cubanos que desertaram de sua delegação durante os Jogos Pan-americanos do Rio de Janeiro, em 2007. O segundo, uma desistência do Brasil de indicar um especialista em direitos humanos na ONU, a fim de favorecer a candidatura de um especialista cubano.

O caso dos boxeadores é estarrecedor. Guillermo Rigondeaux e Erislandy Lara desertaram em 21 de julho, contribuindo para provocar a antecipação do retorno da maior parte dos atletas cubanos, que não participaram da cerimônia de encerramento dos Jogos. Dias depois da deserção, Fidel Castro assinou artigo no *Granma*, o órgão oficial do regime, caracterizando os boxeadores como traidores da pátria (“o atleta que abandona sua delegação é como um soldado que abandona seus companheiros em meio ao combate”). Em 2 de agosto, ambos são presos em Araruama (RJ) e entregues à Polícia Federal sob a falsa acusação de estarem com vistos vencidos. Dois dias depois, são deportados para Cuba em aeronave emprestada pelo governo venezuelano. A Polícia Federal, que os interrogou, afirmou que os boxeadores manifestaram o desejo de retornar a seu país e não quiseram formular pedido de refúgio. Vários dias mais tarde, o secretário nacional de Justiça, Antonio Carlos Biscaia, reinterpreto o evento como um repatriamento, alegando que a Polícia Federal errou ao apresentar um termo de deportação a Rigondeaux e Lara.

É preciso dar nomes às coisas. Os boxeadores foram localizados, capturados e deportados pelo governo brasileiro, a pedido do governo cubano, em flagrante desrespeito à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, um tratado ratificado pelo Congresso Nacional. A detenção de Rigondeaux e Lara violou o arti-

go 7º da Convenção e a deportação violou o artigo 22, onde se estabelece que “em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”. A expressão “em nenhum caso”, constante do artigo 22, recobre o caso dos cubanos, que manifestaram desejo de retornar sob evidente pressão do regime de Fidel Castro, que tinha o poder de prejudicar seus familiares. De volta a Cuba, Rigondeaux e Lara não foram apenas proibidos de representar o país em eventos internacionais mas também privados do direito de exercer sua profissão.

O outro caso não atenta contra nenhum princípio ou lei, mas revela um padrão de comportamento. Em março passado, o Brasil abriu mão da indicação de um candidato para um órgão consultivo de 18 integrantes, encarregado de formular recomendações ao novo Conselho de Direitos Humanos da ONU. A candidatura brasileira imporia uma eleição, pois a América Latina dispõe de três vagas no órgão e apresentaram-se concorrentes do México, do Chile e de Cuba. A renúncia do Brasil assegurou a escolha automática do cubano Miguel Alfonso Martínez. Como justificativa, o Itamaraty afirmou que a retirada da postulação decorreu de decisão pessoal do indicado brasileiro, Marcos Rolim, de não entrar em disputa regional por votos.

### Do elogio à China à indiferença diante dos massacres

Cuba ocupa, de fato, um lugar especial na política externa do governo Lula, mas não é verdade que as ações e omissões vergonhosas no campo dos direitos humanos estejam circunscritas ao regime castrista. Em alguma medida, a postura adotada pelo Brasil decorre da organização de uma agenda internacional que se subordina à meta prioritária de conquista de uma

cadeira de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU. Uma campanha permanente em busca de apoios a essa pretensão foi deflagrada desde 2003. Sob a lógica de que tudo deve amoldar-se às necessidades dessa campanha, o Brasil apagou de suas relações internacionais a dimensão dos direitos humanos.

A campanha brasileira bifurca-se em duas frentes distintas de ação. De um lado, em busca de votos na Assembléia Geral, engaja-se no estreitamento de relações com países africanos, caribenhos, árabes e asiáticos, por meio da abertura de novas embaixadas, visitas presidenciais e iniciativas comerciais. De outro, em busca de apoios no Conselho de Segurança, realiza gestões bilaterais com as grandes potências. Em ambos os vetores, a política internacional de direitos humanos é regularmente sacrificada no altar daquilo que foi definido como um interesse geopolítico supremo.

A Cúpula América do Sul–Países Árabes, realizada em maio de 2005, ilustra o tipo de intercâmbio que se tornou algo como uma norma. Poucas conferências na história diplomática foram cercadas de tanta ambigüidade. A iniciativa do governo brasileiro recebeu apoio entusiástico em setores “de esquerda” da base política de apoio de Lula, em virtude de suas vagas e implícitas ressonâncias antiisraelenses. O Itamaraty, contudo, não chancelou essas interpretações e, pelo contrário, procurou esvaziar o evento de sentidos políticos, enfatizando seu suposto interesse comercial.

Mas, efetivamente, o aparatoso encontro, que converteu Brasília numa fortaleza militar e policial, representou quase exclusivamente um empreendimento de relações públicas destinado a angariar simpatias para a pretensão brasileira de ingresso no Conselho de Segurança. Na preparação da reunião de cúpula, o Brasil retirou o projeto de resolução que havia apresentado à antiga CDH, pelo qual se incluía o tema da orientação sexual na agenda de direitos humanos. O gesto, de um utilitarismo vulgar, destinava-se a agradar governos de países ára-

bes, às custas de uma iniciativa inovadora que amplia o alcance da política internacional de direitos humanos.

Muito mais grave foi a atitude adotada diante da China. Em 2004, o Brasil proclamou, num vazio exercício retórico, uma “aliança estratégica” com Pequim. A proclamação acompanhou a visita presidencial à China, que foi cercada pelo controverso reconhecimento formal da potência asiática como “economia de mercado” e por um elogio direto ao comportamento chinês em relação aos direitos humanos. O ministro Celso Amorim anunciou ao mundo que “Lula está consciente de que hoje os direitos humanos fazem parte da Constituição chinesa”. A afirmação, que certamente deliciou Pequim, oculta atrás de algo quase irrelevante – a letra morta da constituição de uma ditadura de partido único – as violações extensas, maciças e continuadas dos direitos humanos na China. Nesse caso, no lugar das omissões que se tornaram uma triste praxe, o governo brasileiro preferiu ir adiante e, avançando bem além do limite da decência, conferiu um certificado de boa conduta ao governo chinês.

A projeção mundial de poder da China, por meio do comércio e sobretudo dos investimentos externos de suas empresas de petróleo e mineração, converte a potência asiática numa variável significativa na política internacional de direitos humanos. A China amplia a sua influência no Sudeste Asiático e firma uma rede de acordos de cooperação e ajuda financeira com países africanos. O apoio chinês a regimes ditatoriais tem o condão de reduzir o impacto das pressões ocidentais pelo respeito aos direitos humanos, assim como, no sentido inverso, o governo de Pequim possui instrumentos para extrair valiosas concessões desses regimes. Nessas circunstâncias, as repercussões do descabido elogio brasileiro só podem ser as piores possíveis, pois ele desautoriza os princípios que sustentam o sistema internacional de proteção dos direitos humanos e banaliza as violações dos direitos fundamentais.

Mas não estamos confrontados com equívocos táticos, circunscritos a procedimentos. A política externa do governo Lula é decididamente hostil a pressionar os regimes mais deploráveis, ainda mais se isso não é bem recebido pela China ou por grupos de países que podem fazer diferença na contabilidade de votos da Assembleia Geral. O Brasil alinhou-se à China na questão de Darfur, contribuindo para amenizar as resoluções das Nações Unidas e proteger o governo de Cartum, mesmo quando confrontado com massacres indiscriminados e uma crise de fome que fizeram mais de trezentas mil vítimas fatais desde 2003. O representante brasileiro optou pela abstenção em resolução aprovada pelo Conselho de Segurança, em 31 de março de 2005, que decidiu por submeter os crimes de guerra perpetrados em Darfur à apreciação do Tribunal Penal Internacional. Além disso, a persistente negativa brasileira de somar-se a uma condenação das atrocidades estimuladas pelo governo sudanês contribuiu objetivamente para limitar o mandato das forças internacionais na região. A justificativa oficial para esse comportamento, segundo a qual nada poderia ser feito sem um consenso no quadro da União Africana, deve ser descrita como uma patética tentativa de esconder a evidência de que os países africanos só agiram porque foram pressionados pelas ameaças de intervenção formuladas por europeus e americanos.

O Brasil ajudou a bloquear resoluções nítidas sobre Darfur para não desagradar a China, a União Africana e países árabes. De modo similar, mas neste caso apenas em nome dos interesses da China, evitou manifestar-se claramente sobre a sangrenta repressão desencadeada em Mianmar no ano passado. No dia 27 de setembro, diante da ofensiva da ditadura de Rangun contra opositores, que se alastrou até atingir povoados inteiros, o Itamaraty emitiu uma nota que se limitava a “lamentar” as “ocorrências dos últimos dias” e apelar por uma solução “por meio do diálogo entre as partes”. A ausência de qualquer palavra de condenação da violência gover-

namental e de qualquer menção sobre os direitos de expressão e manifestação pacífica equivale a um retrato inteiro do desprezo que o governo brasileiro devota à promoção ativa dos direitos humanos na ordem internacional.

As negativas de condenar violações escancaradas de direitos humanos formam um conjunto coerente e inflexível. O Brasil absteve-se de censurar o Zimbábue, por afrontas continuadas aos princípios democráticos e aos direitos humanos, nas sessões da antiga CDH, entre 2003 e 2005. No mesmo período, o Brasil votou contrariamente a propostas de censura à Rússia pelas violações crônicas de direitos humanos na República da Chechênia. Os regimes que desrespeitam os direitos fundamentais consagrados na Declaração Universal de 1948 e nos tratados subsequentes sabem que não serão confrontados por nenhuma palavra de contrariedade do Brasil.

### Uma política sem princípios

Na visita de Lula à China, Brasília e Pequim declararam sua oposição comum à adoção de critérios seletivos e diferenciados no tratamento do tema dos direitos humanos. A fórmula, aparentemente pacífica, é uma senha diplomática dos violadores contumazes de direitos humanos, com o objetivo de contestar a legitimidade das críticas internacionais. Ela significa, simplesmente, que nenhuma violação específica deve merecer atenção especial pois não existe, em lugar algum do mundo, uma situação perfeita.

Quando, no início de 2005, o Departamento de Estado dos EUA divulgou seu relatório anual sobre direitos humanos no mundo, Nilmário Miranda, então ministro da Secretaria de Direitos Humanos, denunciou o documento como hipócrita e afirmou que “não reconhecemos o direito de um país fiscalizar outro”. Enquanto aquele documento era elaborado, agentes americanos de inteligência transferiam Maher Arar, um cidadão canadense nascido na Síria e preso nos EUA sob acusações de terrorismo que se re-

velaram vazias, para um centro de tortura no seu país natal. Pouco antes, Mamdouh Habib, preso e torturado na base americana de Guantánamo, era “restituído” ao Egito, onde foi submetido a novas sessões de interrogatório sob tortura.

O relatório anual americano é um documento tradicional, reconhecidamente sério, verídico e abrangente, não um ato de hipocrisia. Miranda tinha o direito, talvez até o dever, de apontar a contradição entre as críticas do Departamento de Estado e os atos das agências de inteligência. Mas ele preferiu invocar a senha dos violadores, contestando a legitimidade do próprio relatório e circunscrevendo o direito à crítica à ONU. Nas Nações Unidas, contudo, como vimos, o Brasil atua obstinadamente para limitar ou tornar inócuas as críticas aos violadores.

A antiga CDH entrou em colapso político após o 11 de setembro de 2001 e a proclamação da “guerra ao terror”. Os regimes ditatoriais aproveitaram a perda de legitimidade dos EUA na matéria para dar livre curso às acusações de “politização” e “seletividade” das propostas de resolução condenatórias de violações de direitos humanos. O Brasil, no lugar de condenar as iniciativas americanas de “normalização” das prisões arbitrárias e da tortura, preferiu somar-se às ditaduras que manobravam para cancelar a vigilância internacional do respeito aos direitos humanos. Logo, os representantes brasileiros na CDH viram-se na curiosa posição de, simultaneamente, votar com a maioria e justificar suas abstenções e votos favoráveis aos violadores sob o argumento de que o órgão se havia desvirtuado por falta de isenção.

O relatório do Departamento de Estado de 2005, além de tratar de Cuba, Irã e China, continha denúncias devastadoras sobre aliados dos EUA como Egito, Arábia Saudita e Israel. Na sessão de lançamento, jornalistas americanos formularam constrangedoras indagações sobre Guantánamo e a política de “restituição extraordinária”. Mas, indignado com as extensas e verdadeiras referências ao Brasil, o Itamaraty sugeriu que a CDH desautorizasse relatórios uni-

laterais e elaborasse um documento global, inevitavelmente sujeito ao comércio de gentilezas entre os transgressores de direitos humanos.

Na moldura da reforma da ONU, e sob o impacto do virtual colapso da CDH, surgiu o Conselho de Direitos Humanos, subordinado diretamente à Secretaria Geral. A primeira eleição para o novo Conselho foi festejada pelo secretário nacional de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, num artigo publicado pela *Folha de S. Paulo* de 14 de maio de 2006. No texto, Vannuchi comemorou as “boas notícias de maio”, quando “o Brasil foi o mais votado entre os países que representarão a América Latina no Conselho de Direitos Humanos que acaba de ser criado na ONU”, obliterando previsivelmente as “más notícias” que explicavam os motivos do sucesso da candidatura. Os votos recebidos pelo Brasil foram negociados num bazar de apoios mútuos com Arábia Saudita, China, Rússia, Argélia e Cuba, países que constam em todos os relatórios imparciais como inclementes violadores dos direitos humanos básicos.

O Conselho de Direitos Humanos, com poderes mais amplos que a antiga CDH, foi criado precisamente para restaurar uma credibilidade perdida. A regra da eleição de seus integrantes por toda a Assembléia Geral destinava-se a dificultar o ingresso dos mais perversos regimes políticos. O México elegeu-se oferecendo um exemplo: anunciou que recusaria a prática de “escambo de votos” e não “revelaria suas intenções de voto, evitando assim a influência de fatores estranhos à agenda dos direitos humanos”. O Brasil fez exatamente o oposto e, fazendo-o, contribuiu para desgastar no nascedouro o novo órgão, que permanece até agora como único elemento significativo no processo de reforma da ONU. A composição do Conselho, em grande medida derivada do método do “escambo de votos”, prenuncia dificuldades na produção de relatórios globais verídicos, minuciosos e abrangentes.

Há um risco real de desmoralização do Conselho. Até hoje, o órgão concentrou toda a sua fúria condenatória num único país, Israel, que foi

alvo de uma dezena de resoluções. É claro que as graves violações israelenses não devem ser ocultadas, mas jamais se aplicaram tão amplamente os célebres critérios “seletivos e diferenciados” quanto nas sessões do Conselho. Um sinal revelador do sentido político da ação do órgão emergiu em março passado, quando países islâmicos propuseram uma resolução que expressa “profunda preocupação” com a difamação religiosa e convida os governos a proibirem manifestações passíveis de interpretação como ofensas às religiões. Embora propicie a mais elástica aplicação de leis antidifamação e agrida diretamente o direito de livre expressão, a resolução foi aprovada por uma maioria de 24 votos contra 14, com nove abstenções. O Brasil escolheu o caminho da abstenção, separando-se das democracias que, quase todas, se opuseram à proposta de resolução.

A política internacional de direitos humanos sofreu reveses consideráveis desde o início do primeiro mandato de George W. Bush e, especialmente, após o 11 de setembro de 2001. Os EUA entregaram-se à sabotagem aberta do Tribunal Penal Internacional, tentaram circundar a Convenção de Genebra no que toca aos direitos dos prisioneiros de guerra, elaboraram uma reinterpretação que equivale ao cancelamento da Convenção contra a Tortura e engajaram-se na criação de uma rede de prisões e centros de interrogatório *offshore*. A “guerra ao terror”, com seu cortejo de violações de direitos humanos, forneceu álbis preciosos para os Estados que ignoram os tratados de direitos humanos. Nessa moldura de retrocesso, o Brasil tinha o dever e a oportunidade de erguer a sua voz em defesa de conquistas de mais de meio século. Mas o governo Lula preferiu calar-se ou, pior ainda, emprestar prestígio e autoridade para ditaduras inclementes.

## Rasgando a Constituição

A interpretação principista da política internacional de direitos humanos está consagrada na Carta de 1988, a primeira Constituição

na história do país a elencar a prevalência dos direitos humanos entre os princípios norteadores de nossas relações externas. A mensagem constitucional não poderia ser mais clara: o Brasil expressa, por meio de um engajamento ativo na defesa desses direitos fundamentais, a sua identidade democrática e a sua crença na validade universal dos princípios proclamados pela Declaração das Nações Unidas de 1948. Isso significa que a promoção dos direitos humanos é um legítimo e destacado interesse nacional. E que o formulador de política externa é obrigado a conferir prevalência aos direitos humanos, sob pena de ferir norma constitucional.

Aparentemente, o atual governo brasileiro não compreende a natureza da política internacional de direitos humanos. Os responsáveis por nossa política externa atual enfatizam regularmente os direitos econômicos e sociais, em detrimento dos direitos políticos, reproduzindo um discurso consagrado por regimes ditatoriais. Esse discurso, articulado como um elogio tácito de supostas “ditaduras benignas”, pretende ocultar a evidência de que os direitos de segunda e terceira geração só podem florescer no terreno dos direitos de primeira geração.

A incompreensão essencial concerne à universalidade dos direitos fundamentais. Os direitos humanos foram proclamados originalmente no Ocidente, mas não são “ocidentais”. Eles emanaram do processo histórico que, no Ocidente, separou a política da religião e o indivíduo da comunidade, numa trajetória de construção do Estado-Nação e do sistema democrático. Contudo, foram adotados pela comunidade internacional na Declaração Universal de 1948, e confirmados voluntariamente pela imensa maioria dos países nos tratados posteriores à descolonização afro-asiática.

A universalidade normativa dos direitos humanos encontra-se perfeitamente caracterizada na Declaração da Conferência de Viena de 1993. Não é possível valorar a proteção dos direitos humanos em uma escala de ganhos materiais, nem colocá-la num prato da balança

tradicional de poder e influência. O valor dos princípios de direitos humanos consiste em sua universalidade e, por esse motivo, não se pode intercambiá-los por vantagens políticas ou comerciais. Quando o governo negocia esses princípios no grande balcão de uma futura reforma do Conselho de Segurança da ONU está ignorando os tratados, rasgando a Constituição e agindo contra o interesse nacional.

## Visão ideológica sobre os Direitos Humanos

Mas é um equívoco imaginar que a franca hostilidade da política externa de Lula ao tema dos direitos humanos corresponda apenas a uma opção irresponsável por um maquiavelismo de província. Essa hostilidade, infelizmente, reflete uma visão ideológica sobre o conteúdo dos direitos humanos e o sentido da política internacional de direitos humanos. No núcleo político-partidário de sustentação do governo e na equipe dirigente do Itamaraty, os direitos humanos não são encarados como princípios universais mas como elementos da política de hegemonia das grandes potências ocidentais e como obstáculo para o desenvolvimento de uma estratégia internacional antiimperialista.

As resoluções partidárias do PT interpretam a queda do Muro de Berlim como uma derrota internacional histórica para os trabalhadores e enxergam a globalização sob o prisma da hegemonia dos EUA e do “neoliberalismo”. Na sua seção dedicada às relações internacionais, a resolução do 3º Congresso Nacional do partido, realizado em 2007, confere nítida prioridade a um combate contra “a tentativa de impor um mundo unipolar, submetido ao governo dos EUA”. Sob essa perspectiva, descreve a política externa do governo Lula como um esforço multifacético de resistência à unipolaridade, que se traduziria pelo “fortalecimento das relações Sul-Sul” e pelo “estreitamento de relações com a China”.

Naquela resolução, o PT declara-se engajado na construção internacional de “uma nova

hegemonia, baseada no multilateralismo”. Esse conceito, associado a um visceral antiamericanismo, é a mola propulsora da visão de relações internacionais do secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, expressa no seu livro *Desafios do Brasil na Era dos Gigantes* (Rio de Janeiro, Contraponto, 2006). Ali, no alto de uma lista de “ameaças” ao Brasil, destaca-se o espectro da “hegemonia” americana, que se exerceria por meio das instituições internacionais e dos regimes multilaterais de controle de armamentos. É nesse quadro que, no ensaio “Inserção Internacional do Brasil”, escrito originalmente em 2002 e incorporado ao livro, Guimarães qualifica a defesa dos “direitos humanos ocidentais” como um objetivo que dissimula “com sua linguagem humanitária e altruísta as ações táticas das Grandes Potências em defesa de seus próprios interesses estratégicos”.

A agregação do adjetivo “ocidentais” aos direitos humanos sintetiza uma concepção em cujo leito confluíram regimes autoritários de direita e de esquerda. As “novas democracias” do tronco fascista e os regimes do socialismo de corte soviético ou chinês, bem como incontáveis ditaduras terceiro-mundistas, articularam variantes desse discurso que renega a natureza universal dos direitos humanos. A atual política externa brasileira, contaminada por essa con-

cepção, é um escárnio ao espírito e à letra de nossa Constituição.

Flávia Piovesan assinalou que o artigo 4º da Carta de 1988 tem duas implicações diretas. A primeira, que vem sendo cumprida, é que o Brasil deve buscar a plena integração das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos à sua ordem jurídica interna. A segunda, tão importante quanto a anterior, é o compromisso “em adotar uma posição política contrária aos Estados em que os direitos humanos sejam gravemente desrespeitados” (*Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, São Paulo, Max Limonad, 2002, p. 63). Esse compromisso nacional é ignorado sistematicamente pela política externa do atual governo.

Violações de direitos humanos ocorrem em todos os países, sem exceção, em maior ou menor grau. A exigência de respeito ao compromisso consagrado na Constituição brasileira não equivale a sugerir que nossa política externa se entregue a um ativismo desenfreado ou a um voluntarismo intransigente pelo qual se condenariam todas as situações menos que perfeitas. Mas esse compromisso escancara o caráter intolerável de uma política externa dedicada, noite e dia, a esvaziar o sentido das declarações solenes e dos tratados internacionais que separam a humanidade da barbárie. ○

# Direitos Humanos

## *O Debate Internacional e o Brasil*



SERGIO ABREU E LIMA FLORÊNCIO

O tema dos direitos humanos apresenta crescente importância na cena internacional. A União Européia atribui centralidade à questão, explicitamente considerada prioritária para países como França e Alemanha. Por razões distintas das européias, o tema constitui preocupação de relevo para Estados Unidos e China. Nas Nações Unidas, os direitos humanos integram, juntamente com a segurança e o desenvolvimento sustentável, o tripé que estrutura sua atuação. O Brasil tem participado como ator importante nas discussões internacionais sobre o tema. No plano interno, ele constitui dimensão de relevo das políticas públicas há pouco mais de uma década.

### Os Direitos Humanos no Direito Internacional

Uma breve retrospectiva histórica pode contribuir para elucidar alguns aspectos das controvérsias atuais sobre direitos humanos. No imediato pós-guerra, a criação da ONU e das instituições de Bretton Woods refletia atmosfera de visível otimismo quanto ao papel das organizações internacionais na construção de uma nova ordem. Foi nesse cenário que surgiu em 1946 a Comissão dos Direitos Hum-

nos. Pouco mais tarde, em 1948, foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que serviria como peça inaugural e estruturante de um conjunto de normas internacionais que passaram a compor os direitos humanos no direito internacional.

A grande inovação introduzida pelos direitos humanos consistiu em transformar o cidadão em sujeito do direito internacional, embora confirmando as responsabilidades dos Estados por sua efetivação. Além da elaboração, em 1966, de dois marcos centrais – o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais –, diversos outros instrumentos internacionais foram sendo aprovados. Inspirados em grande medida em elementos da Declaração Universal, os novos instrumentos passaram a cobrir vasta gama de temas, tais como: discriminação racial; discriminação contra as mulheres; direito ao desenvolvimento; tortura; direitos da criança; abolição da pena de morte; proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes; eliminação das piores formas de trabalho infantil; direitos dos povos indígenas; proteção das pessoas contra o desaparecimento forçado; e direito das pessoas com deficiência.

A moldura jurídico-institucional dos direitos humanos constitui hoje um conjunto complexo de convenções, protocolos, declarações e outros instrumentos. Ao transcender o universo das relações entre Estados, projeta-se sobre a sociedade civil, por meio do en-

.....  
SERGIO FLORÊNCIO é embaixador junto às Nações Unidas em Genebra e mestre em Economia pela Universidade de Ottawa, Canadá.

volvimento de vários organismos, associações, organizações não-governamentais (ONGs) e instituições de naturezas diversas, com efeitos sensíveis sobre as relações internacionais e a situação interna de países.

### *O contexto da Guerra Fria*

O contexto da Guerra Fria, moldado pela confrontação entre as duas superpotências, fermentou rivalidades que inviabilizaram em grande medida avanços concretos na aplicação de medidas destinadas a promover os direitos humanos. Países reconhecidamente violadores de direitos humanos eram muitas vezes protegidos de penalidades previstas nos mecanismos das Nações Unidas, em função do interesse direto de uma das superpotências em defender seu aliado político e, assim, isentá-lo de condenação internacional.

Entretanto, esse padrão de comportamento durante a Guerra Fria não foi capaz de imobilizar o sistema integralmente. As exceções mais visíveis foram a punição da África do Sul, com sanções contra o regime do *apartheid*, e a condenação às ditaduras latino-americanas por parte da Comissão de Direitos Humanos da ONU e outros órgãos. Há reconhecimento generalizado da contribuição dos mecanismos de direitos humanos da ONU para a derrocada de regimes militares autoritários latino-americanos, nos quais prevaleciam práticas de torturas, desaparecimentos forçados, julgamentos sumários e ausência do estado de direito.

No plano conceitual, o debate sobre direitos humanos durante a Guerra Fria situava-se entre um conjunto de direitos protagonizados pelo mundo ocidental, coerente com uma tradição liberal-democrática – os direitos civis e políticos –, e outro conjunto, advogado pelo mundo socialista e apoiado pela maioria dos países em desenvolvimento, pois significavam esperança de mudança nas adversas condições de vida de suas populações – os direitos econômicos, sociais e culturais.

### *O contexto pós-Guerra Fria*

Com a queda do Muro de Berlim, o desmembramento da União Soviética e o início de uma macroestrutura internacional unipolar, reacenderam-se as esperanças de uma nova era de maior prevalência dos direitos humanos e de monitoramento mais efetivo de violações.

No campo dos conceitos sobre direitos humanos, essa nova configuração geopolítica levou à superação do anterior antagonismo conceitual entre direitos civis e políticos *versus* direitos econômicos, sociais e culturais. O novo debate conceitual passou a manifestar-se sob a forma de rivalidade entre uma visão de fortalecimento da universalidade dos direitos humanos *versus* um olhar de preservação de identidades culturais consideradas ameaçadas por um mundo globalizado.

Uma vez mais a realidade frustrou os sonhos. O mundo começou a viver agravamento de conflitos étnicos, exacerbação de rivalidades religiosas e abundantes movimentos separatistas. No campo dos direitos humanos, sem o contraponto relativamente imobilizador da Guerra Fria, o sistema, tal qual um pêndulo, passou ao pólo oposto. Reagiu aos novos conflitos de forma a generalizar a aplicação de sanções, penalidades e condenações especificamente dirigidas a países considerados os maiores violadores de direitos humanos.

O corolário foi a proliferação das chamadas “resoluções sobre países específicos”, que criavam numerosos *country rapporteurs*, com a função de monitorar não as violações temáticas de direitos humanos, mas, sim, o país violador em sua totalidade. A inspiração de tais resoluções em geral não residia em circunstâncias concretas de violação de direitos humanos, mas, antes, em propósitos políticos. O resultado natural foi o desvirtuamento dos objetivos originais do sistema e sua inevitável perda crescente de credibilidade.

Essa tendência é ilustrada com eloquência ao compararmos Cuba e Iraque. Durante quinze

anos Cuba foi objeto de um “relator por país”. Em contraste, diante de tantas atrocidades cometidas no Iraque de hoje, nem sequer é ventilada a hipótese de resolução específica para o país. Outro exemplo seria a Base de Guantánamo, igualmente isenta de condenações concretas.

A tragédia do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, em Nova York, foi portadora de um simbolismo ameaçador à hegemonia dos EUA e teve como corolário inflexão marcante na política norte-americana. Na visão do governo Bush, o ato terrorista visava não só destruir a imagem dos EUA como superpotência, mas também solapar os fundamentos dos valores ocidentais em seu conjunto. A resposta viria sob a forma de uma guerra global contra o terrorismo, anunciada como dimensão essencial da nova estratégia norte-americana. A política assumiu contornos em que se mesclaram ideologia, messianismo e maniqueísmo – visível na linguagem da luta contra o Eixo do Mal.

Nesse contexto, a política norte-americana subtraiu espaço ao multilateralismo, reduziu a margem para soluções negociadas e privilegiou o uso da força, o que culminou com a invasão do Iraque. Inaugurou-se nova etapa em que o mundo se distanciava de um terreno propício para o florescimento dos direitos humanos. Os EUA deixaram de ser ator principal no debate internacional sobre o tema. Como em política não há margem para espaços vazios, a União Européia e a China assumiram papel de protagonistas nos órgãos de maior relevo, como a Comissão dos Direitos Humanos.

A visível diluição da credibilidade do sistema, aliada à inédita derrota dos EUA nas eleições de 2001, determinou o fim da comissão e sua substituição, em 2006, pelo Conselho de Direitos Humanos. Sua construção institucional consistiu de laborioso e muitas vezes tenso processo negociador, envolvendo aproximadamente quarenta semanas de reuniões ao longo de um ano.

A expectativa prevalecente é a de que o novo Conselho de Direitos Humanos venha a atuar

de forma mais efetiva que a antiga Comissão. Para isso, foi-lhe atribuído *status* institucional mais elevado. Ele não está subordinado ao Conselho Econômico e Social (Ecosoc) e sua composição é mais reduzida (passou de 53 para 47 países membros). O objetivo prioritário dessa reforma do sistema de direitos humanos das Nações Unidas é resgatar a credibilidade perdida. Para esse fim, é essencial afastar o novo Conselho de práticas de seletividade e excessiva politização – as maiores responsáveis pelo descrédito da antiga Comissão.

Essa meta prioritária vem sendo perseguida por meio da criação do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (UPR – *Universal Periodic Review*), que analisa anualmente 48 Estados, de molde a avaliar num período de quatro anos 192 países, ou seja, o universo total dos membros da ONU. O Mecanismo já entrou em funcionamento e, apesar do caráter incipiente, vem merecendo reconhecimento. É mencionado por diversos analistas como o ponto fulcral, o coração mesmo do Conselho de Direitos Humanos. Os rumos do novo mecanismo poderão ditar o destino do novo órgão.

No UPR são examinadas as situações de direitos humanos de cada país, com participação irrestrita de todos os Estados membros da ONU e a presença de representantes da sociedade civil (ONGs e outras entidades) na qualidade de observadores. Importante aspecto é a transmissão ao vivo das sessões através do *site* da ONU. O Brasil foi escolhido por sorteio para integrar o primeiro grupo de países, tendo sido avaliado em abril de 2008.

## O papel do Brasil nos fóruns internacionais

A preparação do Brasil para esse exercício de revisão exigiu coordenação entre os diferentes órgãos encarregados da formulação e implementação da política de direitos humanos em nosso país, bem como diálogo intenso com a sociedade civil. O documento elaborado pelo

Brasil reflete com fidelidade os principais problemas, oportunidades, êxitos, fracassos e desafios no campo dos direitos humanos. O texto foi reconhecido, por representantes de diversos Estados e várias ONGs, como um dos relatórios mais transparentes, com indicação de casos de sucesso, mas também reconhecimento de falhas e insuficiências.

Na área de direitos humanos da ONU, o Brasil tem tido papel reconhecidamente construtivo. Traços históricos da cultura e da sociedade brasileira traduziram-se em problemas sociais que guardam semelhança com os de nações do mundo em desenvolvimento afro-asiático. Ao mesmo tempo, uma sociedade civil atuante e participativa e uma economia moderna e dinâmica aproximam-nos de países europeus e ocidentais em geral. Esse padrão multidiverso de nossa formação traz vantagens comparativas naturais no exercício de diálogo mais fluido e franco com outros países. Essas vantagens são reforçadas por uma política externa destituída de dogmatismos ideológicos.

O Brasil tem sido responsável por importantes contribuições ao sistema, como proponente de iniciativas concretas ou como articulador de consensos no âmbito do Grupo Latino-Americano e Caribenho (Grulac), junto a outros grupos regionais ou países individuais. Não são raros os casos em que logramos aproximar posições ou visões polarizadas entre a União Européia e países afro-asiáticos ou islâmicos.

Esse padrão de comportamento vê-se refletido na atuação de representantes brasileiros em instâncias da ONU. Assim, o embaixador Gilberto Saboia ocupou nos anos 1990 a presidência da Comissão de Direitos Humanos e, na qualidade de delegado principal da Conferência de Durban sobre Racismo e Discriminação, teve papel decisivo para superar a confrontação árabe-norte-americana e assegurar que a controvertida Conferência pudesse ter uma Declaração e um Programa de Ação. Na mesma linha, Paulo Sérgio Pinheiro foi membro da Subcomissão de Direitos Humanos durante muitos

anos, ocupou cargos importantes como Relator Especial para países específicos (Burundi e Mianmar) e coordenou denso estudo sobre violência contra crianças no mundo. No âmbito do Comitê para a Eliminação do Racismo e da Discriminação Racial (Cerd), o órgão de maior relevo da ONU sobre o tema, o embaixador José Augusto Lindgren tem tido participação destacada.

Ao longo dos dois últimos anos, o Brasil foi o coordenador do Grulac de Direitos Humanos em Genebra. Como esse mandato coincidiu com o complexo processo de construção institucional do Conselho, nossa presença como articulador de consensos foi realçada. Em temas delicados inerentes a este processo – como a sobrevivência ou não das chamadas resoluções por países –, o Brasil contribuiu com proposta específica que, sem eliminar esse instrumento, procurava subtrair a excessiva politização e adicionar maior dose de racionalidade ao seu funcionamento.

Esse papel de construtor de consensos tem sido por vezes mal compreendido no Brasil, sobretudo quando se trata de resoluções sobre países com violações graves de direitos humanos. Alguns analistas brasileiros tendem a visualizar nossos esforços de evitar polarização – por exemplo, entre europeus-ocidentais e afro-asiáticos-islâmicos – como uma recorrente defesa destes últimos.

O equívoco que inspira tais interpretações reside na atitude reducionista de visualizar as posições assumidas por países europeus-ocidentais como sendo necessariamente portadoras da melhor modalidade de promover e proteger os direitos humanos. Não há dúvida de que em muitos casos isso ocorre, mas não sempre. Os exemplos são múltiplos. As posições de europeus-ocidentais sobre temas de racismo e discriminação racial são marcadamente obstructionistas, como no caso concreto da preparação da Conferência de Durban em 2001 e, atualmente, na preparação da Conferência de Revisão em 2009. Temas como a abolição da pena de morte, eliminação da prática da tortura em

interrogatórios e iniciativas ligadas à orientação sexual são usualmente rejeitadas por delegados norte-americanos. Iniciativas destinadas a promover os Direitos dos Povos Indígenas defrontam-se com tradicional e veemente oposição de países ocidentais como Canadá e Austrália, este último com sinais recentes de flexibilidade.

## Direitos Humanos no Brasil: continuidade e transparência

A participação do Brasil no debate internacional sobre os direitos humanos respalda-se em políticas internas que se destacam por avanços cumulativos e pelo reconhecimento transparente dos problemas remanescentes perante a comunidade internacional.

A seguir, analiso, de forma sintética, aspectos da situação dos direitos humanos no Brasil. Adoto como parâmetro algumas das principais ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro a partir de meados dos anos 1990. A escolha desse horizonte temporal explica-se pelo fato de ele coincidir com a fase de início da institucionalização dos direitos humanos no Brasil (a criação em 1995 da Secretaria de Direitos Humanos) e com a introdução, pela primeira vez, de uma instância responsável por promover o diálogo entre Estado e sociedade civil (Comunidade Solidária).

É usual a identificação de duas vertentes dos direitos humanos, que correspondem aos dois Pactos Internacionais: o dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o dos Direitos Civis e Políticos.

Na esfera dos direitos econômicos, sociais e culturais, a trajetória de pouco mais de uma década exhibe continuidade de antigos problemas, mas, ao mesmo tempo, avanços consideráveis em campos com impacto direto sobre as condições de vida das populações mais pobres. Com a adoção de um programa de estabilização a partir de 1994, na época fortemente criticado pelo Fundo Monetário Internacional por seu caráter heterodoxo, o país conseguiu controlar

a inflação de forma sustentada, enfrentar crises econômicas internacionais de peso na segunda metade da década de 1990 e consolidar um tripé até hoje preservado como pilar da política econômica: câmbio flexível, equilíbrio fiscal e metas de inflação. Nos últimos três anos, além de preservar a estabilidade, o país vem exibindo altas taxas de crescimento econômico acompanhadas de processo de distribuição de renda.

São notáveis os avanços obtidos na extensão dos direitos sociais nos últimos quinze anos, em especial no que respeita ao acesso à educação e à saúde básicas, mas também à ampliação dos programas de transferência de renda para os estratos mais pobres da população. Há hoje no Brasil uma rede de proteção social que praticamente inexistia quinze anos atrás. Como os dados a esse respeito são mais conhecidos, optei por dedicar esta segunda parte do artigo ao campo dos direitos civis e políticos, no qual os progressos também foram importantes nesse período, mas as dificuldades para avançar mostraram-se maiores.

Nesse campo, foram introduzidas questões que, até então, praticamente não constavam da agenda nacional. Começo pelo tema do gênero.

### *Igualdade de gênero*

A luta pela igualdade de gênero, o combate à violência contra a mulher, a promoção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, os esforços para eliminação da exploração e tráfico de mulheres e a defesa de seus direitos nas prisões constituem algumas das principais bandeiras na luta em favor dos direitos humanos das mulheres.

Um primeiro passo nessa direção foi a criação, no final dos anos 1990, nos estados, das Delegacias das Mulheres que recebiam queixas de violências e maus tratos e procuravam proteger as vítimas. Avanço institucional expressivo ocorreu com a criação, no governo federal, da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher (SPM), em 2003. Passo adicional foi dado com

o lançamento do Pacto Nacional de Combate à Violência contra a Mulher e, em especial, com a aprovação, em 2006, da Lei Maria da Penha, de combate à violência doméstica.

As desigualdades entre homens e mulheres no Brasil ainda são amplas e graves, embora com tendência declinante. A remuneração dos homens é superior em 50% na média à remuneração das mulheres para profissionais e cargos de igual qualificação. O percentual de mulheres em cargos executivos é de apenas 11,6%, quando a participação feminina no total da população e na população economicamente ativa é, respectivamente, de 51,3% e 43,5%. No Senado, as mulheres representam pouco mais de 10% do total de representantes. Na Câmara, esse percentual é inferior a 10%.

#### *Combate à tortura e à violência*

Práticas de tortura e execuções continuam a comprometer o funcionamento de segmentos do governo e da sociedade civil e a obscurecer a imagem do país no exterior. Apenas nos estados do Rio e São Paulo, 8 520 pessoas foram mortas por policiais nos últimos cinco anos. Em 2004 e 2005, foram identificados por fonte oficial 404 casos de tortura em 17 estados. Para combatê-los, foi lançado em 2001 o Plano Nacional de Ações Integradas para Prevenção e Luta contra a Tortura, baseado nas recomendações do Relator Especial da ONU, envolvendo um conjunto de ações, como a criação de *ombudsman* em diversas instâncias da polícia e do sistema penitenciário e a qualificação de entidades da sociedade civil para monitoramento das prisões. De fato é no sistema carcerário onde residem os focos mais evidentes de prática de tortura.

Marcos institucionais de destaque foram a formação, em 2006, do Comitê Nacional para a Prevenção e a Luta contra a Tortura no Brasil, bem como a ratificação, em 2007, do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penalidades Cruéis, Desumanas ou Degradantes.

O elevado nível de violência e a falta de segurança estão entre os problemas que mais preocupam a população brasileira. A exclusão social, a desigualdade social e o despreparo de parte do sistema policial estão na raiz desses problemas. Sua superação depende de medidas de longo prazo. Dentre as ações concretas para reduzir os níveis de violência e segurança desenvolvidas pelo governo incluem-se: cursos de treinamento em direitos humanos para oficiais da Polícia, com participação de 450 mil; consolidação de sistemas de controle externo da atividade policial, por meio da designação de *ombudsman*; cursos de capacitação de policiais, com ênfase no estímulo ao uso de armas não-mortais e de técnicas mais modernas e legais no uso da força.

Além dessas medidas, sobressai a criação em 2007 do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Ele tem como diretriz básica a articulação entre políticas públicas na área de segurança e políticas sociais, com prioridade à prevenção do crime e ao respeito dos direitos humanos. O Programa enfrenta desafios de monta, como a luta contra o crime organizado e tem como um dos focos principais a luta contra a corrupção no sistema penitenciário. Também procura fomentar o envolvimento das comunidades nos programas de prevenção da violência.

Os dados sobre o sistema penitenciário brasileiro são altamente preocupantes. A população carcerária brasileira é de cerca de 420 mil pessoas, dos quais aproximadamente 122 mil são presos provisórios, sem julgamento. O déficit de vagas no sistema penitenciário atinge a elevada cifra de 105 mil. Nesse contexto, o governo vem estimulando a aplicação de penalidades alternativas – além da prisão – que já envolvem hoje um total de 174 mil pessoas. Desenvolve-se igualmente um conjunto de medidas para prover incentivos ao trabalho voluntário por parte de presos – 87 mil já estão nesta condição – e para melhorar o nível de educação entre os presos, que podem ter suas

penas reduzidas diante de comprovado rendimento escolar.

### *Reconhecimento e reparação*

Os 21 anos de autoritarismo no Brasil deixaram um legado de violações de direitos humanos de triste memória. Foram anos de torturas, desaparecimentos forçados, execuções sumárias, exílios. Os exilados tiveram assegurado seu retorno ao Brasil com a Lei da Anistia, de 1979. Entretanto, mais que garantir a volta ao país, o estado de direito, que renasceu em 1985, precisava resgatar a memória dos que morreram em defesa da liberdade, dos que carregavam cicatrizes das atrocidades cometidas, dos que tiveram o futuro comprometido por condenações injustas.

Assim, em 1995 foi aprovada a Lei n. 9 140 e o governo brasileiro reconheceu sua responsabilidade pela morte de 136 membros da oposição ao regime militar e assegurava indenização aos parentes das vítimas. A mesma lei criou a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e, após 11 anos de trabalho, concluíram-se as investigações e os julgamentos de 339 casos de mortos e desaparecidos. Deste total, 221 pessoas ou seus parentes foram merecedores de indenização. Os resultados dos trabalhos da Comissão, inclusive a história e a biografia de mortos e desaparecidos entre 1961 e 1988, foram reunidos no livro *Direito à Memória e à Verdade*, lançado pelo presidente Lula em 2007, com a participação do ministro Paulo Vannuchi. A iniciativa culminou num processo de resgate e de reconhecimento, por parte do Estado, de suas responsabilidades com as vítimas do regime militar no Brasil.

### *Defesa dos direitos indígenas*

Um dos mais complexos desafios do Estado brasileiro tem sido preservar o direito dos indígenas à sua identidade sociocultural e assegurar sua participação na vida socioeconômica do país. Avanços nessa área exigem medidas de

promoção do reconhecimento, demarcação e regularização das terras indígenas. A Constituição brasileira considera as terras indígenas como ativos da União, destinadas ao usufruto exclusivo e à posse permanente das populações indígenas.

Segundo dados divulgados pela Funai, o número de indígenas brasileiros que vivem em aldeias em 2008 é da ordem de 460 mil, o que representa 0,25% da população brasileira. Há estimativa de que entre 100 mil e 190 mil indígenas vivem fora de aldeias. Assim, o total da população indígena no Brasil poderia atingir até 650 mil. O Programa de Proteção das Terras Indígenas, a cargo da Fundação Nacional do Índio (Funai), tem por objetivo a regularização das terras pertencentes a territórios tradicionalmente ocupados por populações indígenas. Existem 615 áreas reconhecidas como terras indígenas, com extensão total de 1,07 milhão de quilômetros quadrados, correspondentes a 12,5% do território brasileiro e duas vezes o tamanho da França. Do total das terras indígenas, cerca de 90% já foram demarcadas, com pleno reconhecimento de sua posse e do usufruto em benefício dos indígenas.

Os problemas mais graves das comunidades indígenas estão associados, em sua grande maioria, a disputas de terras ou ao uso de terras indígenas por não-indígenas para atividades agrícolas, extração madeireira ou mineração. Segundo levantamento do Conselho Missionário Indígena, em 2007 ocorreram 58 assassinatos de indígenas, sendo 35 em Mato Grosso do Sul.

Para enfrentar problemas como estes, foi criado em 2004 o Comitê de Gestão da Política Indigenista, integrado por representantes de vários Ministérios com envolvimento nas questões indígenas. Dentre suas atribuições prioritárias estão: redução da dependência das comunidades às cestas básicas de alimentos do governo; reconhecimento das terras tradicionais para futura realocação, considerada medida estrutural de grande relevância; redução do processo de separação familiar e fortalecimento

dos valores culturais e da identidade de comunidades indígenas.

Episódios de violência entre populações indígenas e não-indígenas são freqüentes. São exemplos os conflitos que envolvem as comunidades guarani kaiowa, na região de Dourados, no Mato Grosso do Sul, bem como os problemas para a retirada de arroteiros não-indígenas das terras indígenas já homologadas de Raposa Serra do Sol, onde vivem 14 mil índios. O governo tem procurado agir com cautela, com a participação da Polícia Federal, de forma a evitar surtos de violência na área.

### *Direitos de crianças e adolescentes*

As graves violações de direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil são patentes: elevado número de quase seis mil homicídios de jovens em 2006; alto contingente de menores abandonados nas grandes cidades; violência doméstica; e prisões ilegais de adolescentes em penitenciárias públicas.

O Estado tem enfrentado esses problemas de diversas formas. O Brasil foi dos primeiros países a instituir uma moldura legal baseada na Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990. Os principais avanços nessa área consistiram na elaboração de planos nacionais destinados a: enfrentar a violência sexual; prevenir e erradicar o trabalho infantil; e criar o Sistema Nacional de Serviço Sócio-Educativo (Sinase).

O Programa Luta contra o Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, de 2002, prevê um conjunto de ações integradas entre entidades governamentais com ampla gama de objetivos: diagnosticar o estágio, a distribuição geográfica e as causas da exploração sexual no Brasil; qualificar profissionais em prevenção, defesa e cuidado das vítimas; e receber e processar acusações de violações. O acompanhamento da execução do programa é realizado por uma Comissão Intersetorial composta de quarenta

membros, integrantes do governo, da sociedade civil e de organismos internacionais.

Em 2007, foi elaborado o Plano Social da Criança e do Adolescente, com ações estratégicas destinadas a combater a violência e proximoamente será lançado o Projeto Bem-me-Quer em onze áreas metropolitanas para proteção de crianças e adolescentes mais vulneráveis à violência. Com esta iniciativa o Brasil habilitou-se a sediar, em novembro de 2008, o III Congresso Mundial da Luta contra a Violência Sexual, com a estimativa de mais de quatro mil participantes de cerca de 130 países. No âmbito da ONU o Brasil tem apresentado iniciativas concretas para promoção dos direitos das crianças, como demonstrado pela recente proposta para assegurar maior proteção às crianças desprovidas de cuidados parentais.

### *Livre orientação sexual*

Os primeiros sinais de reconhecimento da livre orientação sexual e da identidade de gênero no Brasil estiveram associados, no início dos anos 1990, a políticas de saúde pública destinadas a proteger e assistir pessoas portadoras de doenças sexualmente transmissíveis, particularmente Aids. Foi nesse contexto que o II Programa Nacional de Direitos Humanos de 2002 passou a incorporar referências à população GLBT (*gays, lésbicas, bissexuais, transexuais e transgêneros*). No contexto das Nações Unidas, o Brasil tem sido proponente e signatário de declarações que visam a assegurar direitos dos homossexuais, apesar da oposição de países com maioria islâmica e das resistências do Vaticano. Iniciativas brasileiras de maior envergadura vêm sendo aprovadas no âmbito do Mercosul e da OEA, onde o tema enfrenta menores resistências.

O governo reconhece a necessidade de um arcabouço normativo para regular direitos específicos da população homossexual e tipificar comportamentos reveladores de homofobia como passíveis de legislação penal. Este último aspecto ganha relevância diante do elevado

número de 2 790 assassinatos de homossexuais ocorridos entre 1980 e 2006, a maioria deles resultantes de homofobia. O Programa Brasil sem Homofobia traz visíveis avanços em diversas áreas, tais como fortalecimento institucional, qualificação de profissionais em saúde, educação e segurança pública, comunicação, assim como a criação de 47 Centros de Referência em Direitos Humanos para a Prevenção e Luta contra a Homofobia.

### *Direito dos Negros*

A afirmação do negro, fenômeno recente na sociedade brasileira, é produto dos anos 1960, quando personagens históricos como Zumbi foram mais amplamente reconhecidos como heróis da resistência dos quilombos e, ao mesmo tempo, como símbolos de luta contra a opressão do regime militar. Pouco mais tarde, a Constituição de 1988, além de criminalizar o racismo, incorporou dispositivos específicos para assegurar proteção de áreas de antigos quilombos e reconhecimento de terras ocupadas ainda hoje por quilombolas.

A desigualdade racial é traço marcante na sociedade brasileira, sendo comum dizer-se que “no Brasil a pobreza tem cor”. As razões são múltiplas e se espriam ao longo de nossa história. Fomos o último país da América a abolir a escravidão, em 1888, dois anos depois de Cuba. A monarquia no Brasil contribuiu para a estabilidade política, o crescimento econômico e evitou longo período anárquico com lideranças de estilo caudilhesco predominantes na América hispânica do século XIX. Por outro lado, consolidou a escravidão e o latifúndio rural, fenômenos que estão nas raízes da desigualdade e da discriminação racial. Durante os governos militares houve acelerado crescimento econômico com alta concentração de renda. Tais fenômenos, aliados a escassos investimentos em educação, instrumento exemplar de mobilidade social, explicam o agravamento da desigualdade nos 21 anos de vigência do regime autoritário.

Um esforço inicial para tratamento institucional do tema do racismo e da discriminação racial no Brasil consistiu na criação do Grupo de Trabalho para Valorização da População Negra, integrado por vários Ministérios, e constante do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos, de 1996. O Grupo formulou as primeiras propostas de ação afirmativa, inclusive com a previsão de quotas nas universidades, apresentadas na Conferência de Durban sobre Racismo, Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, em 2001. Avanço institucional mais sólido nesta área ocorreu em 2003, com a criação da Secretaria Especial para Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com *status* ministerial. A Secretaria vem desenvolvendo diversos programas de combate ao racismo e à discriminação em estreita coordenação com a sociedade civil. No plano regional, além das iniciativas no âmbito do Mercosul, foi responsável, juntamente com o Itamaraty, pela Conferência de Brasília, em 2006, e pela organização da Conferência Regional Preparatória da Conferência de Revisão de Durban, em junho de 2008.

O fenômeno da miscigenação, que tão profundamente marcou a sociedade e a cultura brasileira em diversos aspectos, não amenizou as profundas desigualdades econômicas e sociais. Assim, o diferencial de renda entre populações brancas e afro-descendentes, com igual nível de escolaridade, é em média de 40%. A taxa de desemprego entre estes últimos é de 11,8%, em comparação com 8,6% prevaemente entre brancos. Não há dados nacionais sobre população carcerária, mas os dados disponíveis na cidade do Rio de Janeiro revelam que 66,5% da população carcerária é composta de afro-descendentes.

Programas de ação afirmativa dirigidos a afro-descendentes vêm sendo implementados nos últimos anos. Tais medidas continuam a gerar vivas controvérsias no âmbito da sociedade civil, pois o alto grau de miscigenação torna difícil a identificação da afro-descendência entre

os beneficiários de programas de ação afirmativa. Alguns sustentam que mais viável seria optar por ação afirmativa tendo como parâmetro o nível de renda, que incluiria alta percentagem de afro-descendentes, que constituem a grande maioria da população mais pobre. Independentemente da validade dos argumentos, tais debates vêm desempenhando o importante papel de tornar público o debate sobre a questão racial no Brasil, tradicionalmente tímido e resguardado pelo mito da democracia racial, manto sob o qual se escondem tantas resistências a uma maior consciência da verdadeira amplitude do racismo, da discriminação e da desigualdade racial em nosso país.

Dentre as iniciativas para a promoção da igualdade racial, inclui-se o Programa Brasil Quilombola, destinado a afro-descendentes que resistiram à escravidão e refugiaram-se nas áreas mais recônditas do país. O programa focaliza as comunidades por eles constituídas, das quais 3562 já foram identificadas. As políticas públicas desenvolvidas pelo governo em parceria com setores da sociedade civil incluem a prestação de serviços em saúde,

educação, desenvolvimento local e titulação de terra. Desde o início do programa, 112 comunidades quilombolas obtiveram títulos de propriedade da terra.

A questão racial no Brasil tem vigorosas dimensões socioeconômicas, traduzidas em níveis de renda mais baixos e na exclusão social dos afro-descendentes. Mas igualmente nela estão presentes atitudes e relações socioculturais que refletem de forma mais visível o preconceito e discriminação.

O movimento negro brasileiro sofreu fortes influências das lutas exitosas pelos direitos civis da comunidade negra norte-americana. Embora tais vínculos sejam naturais, é importante ter presentes as diferenças e características próprias da questão racial no Brasil. Em função do alto grau de miscigenação, a discriminação aqui não assumiu contornos tão nítidos de segregação racial, como nos Estados Unidos. Tal complexidade exige que o Brasil tenha um olhar próprio sobre o problema racial, que não seja mero espelho da visão de outros países. Só assim poderemos evitar o vício simplista da importação de modelos. ○

# Mitigação da Mudança Climática e Oportunidades para o Brasil

.....  
EDUARDO VIOLA

Desde 2005, uma série de eventos deu início a um novo período de percepção sobre a ameaça da mudança climática: furacões mais frequentes e intensos nos EUA e países caribenhos, fortes incêndios em vastas áreas dos EUA e Austrália, mortes por onda de calor na Europa, intensificação de tufões e tormentas no Japão, China, Índia, Filipinas e Indonésia, inundações catastróficas e secas severíssimas na Índia e na África, secas intensas na Amazônia brasileira, primeiro furacão registrado no Atlântico Sul, intensa e persistente seca na Austrália, com impacto sobre a oferta global de alimentos.

Junto com esses fenômenos naturais, aconteceram vários eventos sociais e políticos que impactaram a opinião pública internacional de maior nível educacional, entre eles: o filme de Al Gore, *Uma Verdade Inconveniente*, cujo autor recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 2007 por sua militância a favor do combate à mudança climática; o relatório de Nicholas Stern sobre o custo econômico da mudança climática, assumido oficialmente pelo governo britânico em 2006; a publicação do Quarto Relatório do Painel Internacional sobre Mudança Climática a partir de fevereiro de 2007, que afirma não existir praticamente mais incerteza sobre

a origem antropogênica do aquecimento global e destaca que ele é mais acelerado do que se avaliava previamente; a reunião para debater o problema da mudança climática, pela primeira vez na história do Conselho de Segurança da ONU, em abril de 2007 etc.

Assim chegamos a meados de 2008 num ambiente político e cultural cada vez mais aberto a reconhecer a necessidade de esforços incisivos para lidar com o aquecimento global. Esse ambiente promete alcançar *momentum* em 2009, com a posse do novo presidente americano, já que todos os candidatos à Casa Branca apontam para mudanças significativas na posição norte-americana em relação ao clima.

Atualmente, o aquecimento global é o maior desafio político, econômico, jurídico e ambiental para a Humanidade. Entretanto, apesar do crescente consenso científico e político sobre a gravidade do problema, marcado pela publicação parcial dos relatórios do IPCC em 2007, a governança e a governabilidade sobre ele são ainda muito precárias.

Ainda estamos longe de tirar todas as implicações práticas do conceito de segurança ambiental, que passou a ser desenvolvido no fim da década de 1990, a partir da contribuição seminal de Barry Buzan, Olé Weaver e Jaap de Wilde no livro *Security: A New Framework for Analysis*, publicado em 1998.

O conceito de segurança climática está diretamente associado à proeminência e centralidade do aquecimento global dentro da lista

.....  
EDUARDO VIOLA é professor titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Foi professor visitante das Universidades de Stanford, Colorado, Notre Dame e Amsterdã.

clássica de problemas ambientais globais. Segurança climática refere-se a manter a estabilidade relativa do clima global – que foi decisiva para a construção da civilização desde o fim do último período glacial faz doze mil anos – diminuindo significativamente o risco de aquecimento global através de sua mitigação e promovendo a adaptação da sociedade internacional e suas unidades nacionais a novas condições do planeta, mais quentes e com a existência mais freqüente e mais intensa de fenômenos climáticos extremos.

Infelizmente, o conceito de segurança climática penetrou ainda muito pouco no debate público brasileiro. Aqui, ainda não nos damos conta o suficiente de como o aquecimento global redefine por completo a problemática ambiental tal como a entendemos até o presente.

## Os grandes emissores de carbono

Para poder analisar consistentemente o cenário internacional da mitigação da mudança climática é importante estabelecer um quadro sumário dos principais países emissores de carbono, comparando população, PIB, volume de emissões, participação proporcional nas emissões globais, emissões *per capita* e emissões por unidade de PIB (intensidade de carbono). A combinação dessas dimensões é fundamental para avaliar o custo relativo de cada país num tratado sério e efetivo de mitigação, que supere a baixa eficácia e as extraordinárias distorções do Protocolo de Quioto.

Os dados aqui utilizados foram obtidos de diversas fontes oficiais e de estimativas de institutos independentes – World Bank, *The Economist*, secretariado da Convenção de Mudança Climática, UNEP, UNDP, World Resources Institute, Price Water House Consulting, Goldman Sachs Research. As informações sobre o PIB dos países correspondem ao que é medido pela taxa de câmbio. Sei que existem razões plausíveis para considerar como unidade de medida o PIB por paridade de poder de compra, o que

daria variações importantes de intensidade de carbono, para menos, nos países de renda média e baixa (particularmente China e Índia). Mesmo que provisória e sujeita a erros, considero a combinação de informações aqui apresentada fundamental para transmitir um panorama básico das proporções da realidade atual.

Em 2006 a população do mundo era de 6,7 bilhões de habitantes, o PIB de 48 trilhões de dólares e as emissões totais de carbono de 26 bilhões de toneladas. China, EUA, União Européia e Índia constituem as grandes potências da mudança climática. Todas elas têm poder de veto sobre qualquer negociação efetiva. Rússia, Indonésia, Brasil, Japão e Canadá constituem as potências intermediárias da mudança climática. Seu papel é muito relevante, mas cada um deles isoladamente não tem poder de veto sobre um acordo global. Por último temos o resto dos países relevantes – México, Austrália, África do Sul e Coréia do Sul – cuja importância em negociações é menor. Existe um grupo de países que não é relevante pelas suas emissões atuais e futuras de médio prazo, mas podem ser relevantes num futuro de longo prazo pelo seu peso demográfico: Paquistão, Nigéria, Egito, Irã e Turquia.

### *China*

Maior emissor desde 2006, embora não em termos *per capita*, a China tem uma população de 1,3 bilhão de habitantes, um PIB de quatro trilhões de dólares e um PIB *per capita* de três mil dólares. Emite 5,7 bilhões de toneladas de carbono, correspondente a 20% das emissões globais, cinco toneladas *per capita* e 1,5 toneladas de carbono por mil dólares produzidos. Trata-se de uma economia muito intensiva em carbono devido à sua matriz energética fortemente baseada em carvão e petróleo e, notadamente, à sua baixa eficiência energética. Mesmo que a intensidade de carbono do seu PIB esteja caindo 5% ao ano na última década, ainda tem uma intensidade de carbono dez vezes superior

à do Japão e quatro vezes superior à dos EUA. Contrariando o senso comum, as emissões *per capita* da China são médias e não baixas. As emissões totais da China crescem à assustadora taxa de 8% ao ano.

O custo de redução de emissões da China é alto se continuar com o modelo atual de industrialização, mas seria viável com uma reorientação para um modelo mais baseado no crescimento da produtividade, e não da produção bruta, e com cooperação internacional em tecnologia por parte dos países desenvolvidos. A posição do governo chinês tem sido negligente durante toda a história das negociações internacionais, negando-se a assumir sua crescente porção de responsabilidade no aquecimento global. Somente no último ano a China assumiu a gravidade do aquecimento global, com a adoção de um plano nacional de promoção de energia eólica e solar e de contenção do crescimento de emissões, que começa a refletir-se numa incipiente mudança na sua política externa. Existe na China uma clivagem entre forças globalistas e forças nacionalistas, sendo que o poder das primeiras cresce continuamente. Estas forças mostram-se crescentemente orientadas a mudar a posição chinesa no sentido da responsabilidade global.

### *Estados Unidos*

Em segundo lugar, surgem os Estados Unidos, que têm uma população de 305 milhões de habitantes, um PIB de 14,5 trilhões de dólares e um PIB *per capita* de 47 000 dólares, e emitem 5,6 bilhões de toneladas de carbono, correspondentes a 20% do total de emissões, 19 toneladas *per capita* e 0,4 toneladas de carbono por mil dólares de PIB. É um dos países com maior taxa de emissões *per capita* do mundo, somente superado por Austrália, Luxemburgo e pelos pequenos países exportadores de petróleo do golfo Pérsico. É uma economia com alta eficiência energética e com baixa intensidade de carbono em termos globais, mas que está entre as de

mais alta intensidade dentro do grupo dos países desenvolvidos, superada apenas por Canadá e Austrália, devido à combinação de uma matriz energética baseada no carvão e no petróleo e uma alta utilização do avião e do automóvel individual no transporte. As emissões dos EUA cresceram quase 1% ao ano neste século.

Depois de ter liderado, junto com a União Européia, durante a administração Clinton (1993–2001), a negociação do Protocolo de Quioto, o governo americano tem sido extremamente irresponsável durante a administração Bush (2001–2009). A oposição democrata tem sido crítica permanente da posição do Executivo, embora sem impactos significativos no nível federal. Já no nível estadual, vários governos têm assumido uma política favorável à redução de emissões.

Os EUA têm uma margem importante para redução de emissões através de: mudança de tecnologia de termoelétricas para carvão limpo; de expansão das energias eólica, solar, nuclear e biocombustíveis; diminuição de tamanho e aumento dos padrões de eficiência dos automóveis; e edificação verde (prédios e casas desenhados ou reformados para reduzir emissões).

### *União Européia*

A União Européia (27 países) tem uma população de 490 milhões de habitantes, um PIB de 17 trilhões de dólares e um PIB *per capita* de 35 000 dólares. Emite quatro bilhões de toneladas, correspondentes a 15% do total mundial, oito toneladas *per capita* e 0,3 tonelada de carbono por mil dólares de PIB. Em termos de emissões *per capita*, assim como de intensidade de carbono na economia, a União Européia é muito heterogênea. Se, de um lado, são quase estáveis as emissões de Alemanha, Reino Unido e Suécia, de outro crescem aceleradamente as emissões de Espanha, Portugal, Grécia e dos países do Leste Europeu (mesmo que estes últimos estejam ainda abaixo de sua linha de base de 1990).

A União Europeia conta com as principais lideranças históricas dos últimos anos em favor de uma ação incisiva para mitigar o aquecimento global. Cabe destacar também a mudança da posição da Espanha, no último ano, reconhecendo o problema do crescimento de suas emissões na última década.

### Índia

Em quarto lugar está a Índia, que tem uma população de 1,1 bilhão de habitantes, um PIB de 1,3 trilhões de dólares e um PIB *per capita* de 1 130 dólares. Emite 1,8 bilhão de toneladas de carbono, correspondentes a 7% do total de emissões, com 0,8 tonelada de carbono *per capita* e 2,1 toneladas por mil dólares de PIB. A Índia é um gigante demográfico (17% da população mundial) e por isso é relevante em todas as estatísticas comparadas. Entretanto, apresenta taxa muito baixa de emissões *per capita*, já que é um país de baixa de renda *per capita*, embora tenha alta intensidade de carbono devido à baixa eficiência energética e ao alto peso do carvão e do petróleo na matriz energética. As emissões da Índia crescem aproximadamente 10% ao ano, sendo o grande emissor que mais aumenta sua participação percentual nas emissões totais.

O governo indiano tem sido historicamente quase tão negligente quanto o chinês. No último ano, em face de certo progresso na China, tem sido o mais irresponsável governo entre os grandes emissores. Contudo, existem duas diferenças importantes entre essas sociedades: a Índia é um regime democrático com a presença de um importante movimento ambientalista, que contesta consistentemente a posição oficial; e a população indiana, na média, tem uma orientação menos materialista que a chinesa por causa da religião, sendo por isso mais sensível ao estado do planeta.

### Rússia

Em quinto lugar, aparece a Rússia com uma população de 142 milhões de habitantes, um

PIB de 1,4 trilhão de dólares e um PIB *per capita* de dez mil dólares. Ela emite 1,4 bilhão de toneladas, correspondente a 5,5% das emissões globais com dez toneladas por habitante e uma tonelada de carbono por mil dólares de PIB. A Rússia é uma economia com altas emissões *per capita* e alta intensidade de carbono. Trata-se de uma sociedade que enriqueceu bastante nos últimos sete anos, mas tem baixa eficiência energética e matriz energética fortemente baseada em combustíveis fósseis, sendo grande exportador de petróleo e gás.

A Rússia ocupa uma posição extremamente singular no quadro mundial, pelas seguintes razões: a arquitetura de Quioto favorece-a totalmente em termos de parâmetro de emissões porque, no ano-base de 1990, a União Soviética era uma economia de altíssima intensidade de carbono e baixíssima eficiência energética (isso torna a Rússia muito resistente a um acordo “pós-Quioto” que venha a restringir a sua liberdade para emitir); por ser uma economia cujo principal patrimônio é uma superabundância de combustíveis fósseis, percebe-se como perdedora na transição para uma economia de baixa intensidade de carbono; entre todos os grandes emissores, é o único país em que uma parte das elites e formadores de opinião percebem – muito provavelmente de modo equivocado – que o aquecimento global poderia trazer-lhe vantagens, pelo aumento de suas terras agricultáveis.

### Indonésia

Em sexto lugar, temos a Indonésia com uma população de 237 milhões de habitantes, um PIB de 460 bilhões de dólares e um PIB *per capita* de dois mil dólares. Ela emite aproximadamente 900 milhões de toneladas de carbono, correspondente a 4% das emissões globais, com quatro toneladas de carbono por habitante e duas toneladas de carbono por mil dólares de PIB. As emissões da Indonésia crescem a um ritmo assustador, aproximadamente 15% ao

ano, concentradas no desmatamento de suas florestas tropicais. Grande parte das florestas da Indonésia é de tipo turfa, que acumula uma extraordinária quantidade de carbono.

Um paradoxo da Indonésia é que uma parte do desmatamento nos últimos anos é feito para a conversão das florestas em áreas para a agricultura de dendê destinada à produção de biodiesel. O biodiesel da Indonésia é um exemplo negativo de biocombustível, pois a cadeia produtiva gera mais emissões de carbono que o petróleo. O oposto do etanol de cana, no Brasil.

A Indonésia pertence, junto com a Índia, ao grupo de grandes emissores pobres. Uma mudança da sua posição nas negociações internacionais dependerá da existência de um pacote de assistência significativo por parte dos países desenvolvidos. O custo de reduzir o desmatamento na Indonésia não é baixo como no Brasil, em função da imensa pressão demográfica por terra naquele país. Por essa razão, para serem viáveis, os esforços de redução de desmatamento deverão ter financiamento internacional.

## O Brasil e a Amazônia

O Brasil tem uma população de 190 milhões de habitantes, um PIB de 1,3 trilhões de dólares e um PIB *per capita* de 6 600 dólares. Emite aproximadamente 800 milhões de toneladas de carbono, correspondente a aproximadamente 3,5% das emissões globais, quatro toneladas *per capita* e 0,7 tonelada de carbono por mil dólares de PIB. As emissões do Brasil nos anos 2005, 2006 e 2007 sofreram uma forte redução em comparação a 2004, devido à dramática queda da taxa de desmatamento na Amazônia. Infelizmente, nos últimos meses de 2007 a curva de emissões começou a subir novamente, resultado do desmatamento incentivado pelo forte incremento dos preços da carne e da soja, o que pode implicar um aumento de emissões em 2008 com relação a 2007.

O Brasil possui um perfil singular de emissões, já que aproximadamente 60% das emissões

são derivadas do desmatamento na Amazônia e no Cerrado, algo inusitado para países de renda média ou alta. Esse perfil se deve a uma matriz energética de baixa intensidade de carbono, com alta proporção de hidroelétricas na geração de eletricidade, e à crescente importância dos biocombustíveis, particularmente pela substituição da gasolina pelo etanol.

Além disso, a distribuição regional de emissões é muito desproporcional, já que os estados amazônicos representam aproximadamente 50% das emissões, com 11% da população e cerca de 6% do PIB apenas. O resto do Brasil tem 50% das emissões, 89% da população e 94% do PIB. A assimetria da distribuição regional de emissões do Brasil é uma das mais extremadas do mundo. As emissões *per capita* da região amazônica estão entre as mais altas do planeta, aproximadamente 15 toneladas por habitante. A irracionalidade fica ainda mais gritante quando se considera a intensidade de carbono na economia regional: na Amazônia brasileira emitem-se seis toneladas por mil dólares de PIB, o triplo da China. De outro lado, as regiões Sul, Sudeste, Centro-oeste e Nordeste emitem duas toneladas por habitante e 0,3 toneladas por mil dólares de PIB. A intensidade de carbono nesta parte do Brasil é baixa, similar à da União Européia e as emissões *per capita* são equivalentes a um quarto da União Européia e um décimo dos EUA.

Dezoito por cento das emissões globais de carbono provêm do desmatamento e da mudança do uso da terra. Com aproximadamente 2,5% das emissões globais dessa origem, o Brasil é o maior emissor por desmatamento e mudança do uso da terra, depois da Indonésia, que tem aproximadamente 4% das emissões globais. O Congo é o terceiro com 1,5%. Um ponto muito desfavorável ao Brasil é que sua renda *per capita* é de 6 800 dólares, enquanto a da Indonésia é de dois mil dólares e a do Congo é de 400 dólares. Somos hoje, junto com Malásia, o país mais rico entre os desmatadores. Como a Malásia tem um território relativamente pequeno, conta pouco nas emissões globais derivadas do

desmatamento, mas o caso de Malásia é proporcionalmente pior que o do Brasil, já que sua renda *per capita* é de oito dólares.

## Políticas públicas para a Amazônia nos governos FHC e Lula

Devido à importância da Amazônia nas emissões brasileiras de gás carbônico, é conveniente examinar com mais detalhe as políticas dos governos FHC e Lula para a região. Há mais linhas de continuidade que de ruptura entre os dois governos.

Em primeiro lugar, a complacência com o desmatamento ilegal, realizado por diversos atores sociais, desde setores capitalistas modernos do Sul/Sudeste, passando por grandes e médios proprietários da Amazônia até migrantes pobres, assentados do MST e populações tradicionais. A complacência com o desmatamento gerado pelo MST aumentou bastante no governo Lula.

Em segundo lugar, no mesmo ambiente de tolerância com o desmatamento prosperam atividades ilícitas na Amazônia: tráfico de drogas, armas, animais silvestres e ouro e contrabando. O governo FHC teve a lucidez de implantar rapidamente o Sivam, aceitando capital e tecnologia de ponta dos Estados Unidos, contra a grita dos setores nacionalistas atrasados. O sistema de vigilância produziu excelentes condições tecnológicas para combater o ilícito nacional e transnacional e aumentar o estado de direito na Amazônia. A corrupção vinha crescendo continuamente na Amazônia até o ano 2006, quando um aumento significativo da capacidade de inteligência e operacional da Polícia Federal aumentou os custos desse comportamento entre funcionários públicos federais e estaduais que atuam na região.

Em terceiro lugar, ambos os governos recorreram a programas de políticas públicas – o Avança Brasil, no governo FHC, o Programa de Aceleração do Crescimento, no governo Lula – que enfatizam a abertura e pavimentação de

rodovias e não dão importância suficiente às modalidades ferroviária e hidroviária de transporte. O paradigma rodoviário continua dominando, em parte por inércia, em parte pelo peso do *lobby* das grandes empreiteiras e também pela lógica eleitoral dos políticos, já que os ganhos das ferrovias e hidrovias só são visíveis num prazo mais longo.

Em quarto lugar, nos dois governos percebe-se baixa capacidade de articular políticas e incentivos para o desenvolvimento do complexo biodiversidade/biotecnologia, que valorizaria os recursos florestais promovendo o desenvolvimento de cadeias produtivas de alto valor adicionado. Para tanto, é necessária a atração de capital estrangeiro em grande escala, particularmente nos setores farmacêutico e de cosméticos. O governo FHC era mais lúcido com relação ao capital estrangeiro, mas forças nacionalistas bloquearam o desenvolvimento. No governo Lula, o conceito quase paranóico de biopirataria adquiriu peso crescente, em grande medida impulsionado pela própria ministra Marina Silva.

Em quinto lugar, em ambos os governos nota-se baixa capacidade de promover o ecoturismo nacional e internacional, numa região que tem um dos maiores potenciais do mundo nesse setor, um dos que mais crescem na economia mundial. Um complexo ecoturístico na Amazônia envolveria desde atividades tradicionais como hotelaria, transporte e artesanato até atividades inovadoras como itinerários de exploração terrestre da floresta, cruzeiros fluviais e caça controlada (da qual se poderiam obter altos recursos em função da existência de um forte mercado consumidor, particularmente na população norte-americana). É claro que um requisito fundamental para o ecoturismo é a segurança pública e o pleno estado de direito, sem o qual a promoção dele fica muito vulnerável.

Em sexto lugar, nenhum dos dois governos deu importância ao Tratado de Cooperação Amazônica na política internacional regional do Brasil. Para isso seria necessário assumir o

custo da liderança através de políticas e recursos financeiros brasileiros em várias dimensões: promoção da segurança pública nas zonas fronteiriças e combate ao ilícito transnacional; promoção da infra-estrutura de transportes em todas as modalidades, mas particularmente hidroviária, ferroviária e aérea; promoção do desenvolvimento energético integrado, particularmente no setor hidroelétrico, no qual o Brasil e a região têm vantagens competitivas em escala mundial; e promoção de uma rede regional de laboratórios de biodiversidade/biotecnologia com forte aporte de capital americano, europeu e japonês.

A utilização do Tratado de Cooperação Amazônica como ferramenta era difícil durante o governo FHC devido a gigantescas restrições fiscais, mas tem-se tornado viável a partir de 2005. Contudo, a política externa de Lula valoriza grandes projetos de baixo realismo – como a candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e a criação da Unasul – e perde oportunidades estratégicas concretas de ter um papel consistente de liderança na governabilidade da Amazônia, que inclusive teriam mais impacto no seu prestígio global.

## Desmatamento zero: como e quanto

Por causa do seu perfil de emissões concentrado no desmatamento e por ser um país de renda *per capita* média, o Brasil é o país com menor custo de redução de emissões entre os grandes emissores. Oitenta por cento do desmatamento na Amazônia é ilegal, o que torna viável no médio prazo o objetivo de desmatamento ilegal zero (levantado por um grupo de ONGs e formadores de opinião). Nessa questão houve avanços muito importantes nos últimos três anos: de uma média histórica, até 2004, de 22 000 km<sup>2</sup> de desmatamento anual no conjunto dos estados amazônicos, caímos para uma média anual de 15 000 km<sup>2</sup> em 2005–2007. Pode-se estimar grosseiramente que reduzir essa taxa pela metade em aproximadamente três a cinco anos,

para em torno de 7 000 km<sup>2</sup>, custaria aproximadamente 0,4% do PIB: cinco bilhões de dólares aplicados na Amazônia em fiscalização (agências federais e estaduais), repressão (judiciário e polícia) e pagamento de uma renda às populações locais pelo serviço de manter a floresta em pé, regenerar florestas degradadas e reflorestar áreas para indústria madeireira. E esse processo poderia continuar incrementalmente até que todo o uso e conversão de floresta para outras atividades sejam de alta eficiência: exploração sustentável da madeira através de concessões em leilões, energia hidroelétrica com boa relação custo-benefício entre extensão do alagamento e produção de energia, reservas de agricultura estabelecidas por prévio mapeamento de terras apropriadas e leiloadas para uso em agrossilvicultura e agricultura anual de alta produtividade. Uma experiência piloto de pagamentos de serviços ambientais foi lançada em início de 2007 no estado do Amazonas com o estabelecimento do programa Bolsa Floresta, pelo qual populações locais receberam aproximadamente 600 reais *per capita* como pagamento por contribuir para manter a floresta em pé. A nova lei florestal nacional de 2006 e a criação do serviço de florestas estabelecem uma arquitetura jurídica e regulatória favorável à diminuição da dissonância entre a lei e a realidade, tendendo a promover uma utilização mais racional e eficiente dos recursos florestais.

## Da liderança defensiva do Sul à co-liderança global?

O desempenho brasileiro no processo de negociação/ratificação de Quioto (1996–2004) foi guiado por uma definição do interesse nacional baseada em cinco dimensões principais:

1. afirmar o direito ao desenvolvimento como componente fundamental da Ordem Mundial, em continuidade com um dos pilares clássicos da política externa brasileira;

2. promover uma visão mundial do desenvolvimento associada à sustentabilidade ambiental, em correspondência com o forte crescimento da consciência pública a respeito do meio ambiente no Brasil e sua tradução em políticas estaduais e nacionais;
3. promover o financiamento por parte de países desenvolvidos para projetos relacionados à mitigação climática em países em desenvolvimento;
4. promover um papel de liderança para o Brasil no mundo, em correspondência com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo FHC; e
5. bloquear regulamentações internacionais do uso de florestas com o objetivo de evitar os riscos de questionamentos internacionais em relação ao desmatamento na Amazônia. É importante ressaltar que a entrada da questão das florestas no regime climático mundial não foi percebida como ameaça à sua soberania nacional pela maior parte dos outros países detentores de vastas florestas: Estados Unidos, Canadá, Rússia, Austrália, Chile, Argentina, Colômbia, Peru, Costa Rica e México. Ao contrário, estes países promoveram a regulamentação florestal internacional<sup>1</sup>.

No que diz respeito aos sumidouros de carbono, o interesse nacional brasileiro foi sempre definido de forma defensiva: a floresta amazônica foi percebida como ônus por causa do desmatamento e não foi considerada como trunfo por seu papel mundial na absorção do gás carbônico. A presunção implícita dos negociadores brasileiros era a de que o país não conseguiria combater de forma eficaz o desmatamen-

.....

1. Uma extensa análise sobre a participação brasileira nas negociações de Quioto pode-se encontrar em Eduardo Viola, "Brazil in the Politics of Climate Change and Global Governance 1989-2003", Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, working paper CBS 56/04, March 2004.

to amazônico. Isso levou o Brasil a opor-se à inclusão de todo o ciclo do carbono no Protocolo, com medo de que, no futuro, quando fossem estabelecidos compromissos para os países emergentes, o país poderia ser prejudicado devido ao alto desmatamento na Amazônia. A decisão final pode ser analisada como um resultado intermediário para a posição brasileira: de um lado, Brasil e União Européia foram derrotados porque a questão dos sumidouros de carbono foi incluída como parte integrante do Protocolo, mas, em relação ao MDL, somente reflorestamento e florestamento poderão ser contados como atividades de seqüestro de carbono, ficando de fora o desmatamento evitado de florestas primárias (nesta questão, Brasil e União Européia saíram vitoriosos). Na questão da não-inclusão do combate ao desmatamento no MDL, o Brasil encontrava-se em minoria frente aos países não-membros do Anexo 1, especialmente na América Latina.

Apesar de ser um país emergente com uma matriz energética limpa, o Brasil constituiu uma forte aliança com países emergentes, com matrizes energéticas dependentes de combustíveis fósseis (China, Indonésia, Índia e África do Sul). A vantagem da matriz energética sempre esteve subordinada à desvantagem do desmatamento amazônico na formação da posição brasileira. Assim sendo, o país aliou-se, de forma geral, com a União Européia contra os países florestais com capacidade de controlar seu desmatamento (Estados Unidos, Canadá, Austrália, Rússia, Japão, Chile, Argentina e Costa Rica) na questão da inclusão do seqüestro de carbono na contabilidade das emissões. Conseqüentemente, o Brasil não deu valor ao favor prestado ao mundo por florestas enquanto sumidouros de carbono. Uma visão alternativa positiva sobre a Amazônia teria levado o Brasil a uma aliança inversa, o que poderia ter tido influências significativas no perfil final do Protocolo.

O Brasil tem um papel decisivo e seria um grande ganhador na transição para uma economia de baixo carbono. Suas vantagens são suas

dimensões continentais, sua economia diversificada, seu peso geopolítico na América do Sul, sua matriz energética quase descarbonizada em eletricidade e de intensidade média no setor de transportes, sua capacidade tecnológica, seu capital empreendedor, sua capacidade agrícola, e sua alta competitividade no *agribusiness* mundial. Entretanto, assumir essa liderança requer dois passos grandes. O primeiro é compreender o custo que essa liderança implica e o segundo é relativo a uma grande mudança na condução da política externa, que tenha capacidade de avaliar autocriticamente o passado e o erro de ter resistido às propostas de redução do desmatamento vindas dos países desenvolvidos, que eram sinérgicas com o interesse nacional brasileiro. Alguns formuladores e implementadores da política externa ambiental do Brasil na década passada já chegaram a essa conclusão e defendem uma mudança na posição do país.

Até agora a posição do Brasil tem sido a de líder de uma coalizão de resistência terceiro-mundista que é contraditória com a necessidade de mitigar efetivamente a mudança climática. O problema é manter a aliança com a China e a Índia, quando ela é obsoleta na questão do clima. Como um país de eletricidade limpa se alia com os gigantes da energia suja? É um paradoxo impressionante! Japão, Alemanha, Suécia, Grã-Bretanha, Dinamarca e Coreia do Sul são a vanguarda da transição para uma matriz energética de baixa intensidade de carbono, mas existe uma extrema dificuldade no Itamaraty para perceber a convergência de interesses com esses países.

Recentemente Lula captou muito bem quão estratégico é para o país que haja uma economia global de biocombustíveis. A diplomacia do etanol é avançada do ponto de vista do interesse nacional, mas esquizofrênica, dissonante com a posição do Brasil de aliado da China e da Índia nas negociações de mudança climática. Ser conseqüente com a diplomacia do etanol levaria à convergência com a UE e o Japão. O que o Brasil precisa para consolidar a política

do etanol é garantir ao mundo que a transição para os biocombustíveis no Brasil, com efeitos mundiais, não vai ser feita no estilo da Indonésia: desmatar para cultivar dendê para fazer biodiesel. O Brasil tem terras agricultáveis vastíssimas, não precisa desmatar para produzir etanol. Mas uma parte dos europeus argumenta que o aumento do etanol no Centro-Oeste e Sudeste empurra a fronteira da soja e da pecuária para a Amazônia. Por isso é decisivo para o Brasil ter um progresso consistente na redução do desmatamento na Amazônia. Este é um requisito necessário para transformar o etanol numa *commodity* mundial.

### As negociações para além de Quioto

A experiência transcorrida desde Quioto, em 1997, ensina muito sobre as dificuldades de distribuir os custos da mitigação, mas um acordo baseado em parâmetros conceituais e operacionais consistentes de distribuição de custos é condição necessária, ainda que não suficiente, para que a cooperação predomine sobre a inércia e caminhemos seriamente no rumo da mitigação de emissões e da estabilização da concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera em 2050, num nível que limite o aquecimento global a 2° C de temperatura.

A realização e implementação de um grande acordo global de mitigação é o maior desafio da humanidade globalizada do século XXI e deveria estar baseado numa combinação de três critérios, que são simultaneamente complementares e contraditórios, abaixo descritos.

Em primeiro lugar, temos o reconhecimento das responsabilidades diferenciadas entre os países na criação do problema do aquecimento global, o que não pode implicar a pretensão de distribuir os custos segundo emissões históricas de longa duração, porque é impossível chegar a um mínimo de consenso sobre uma metodologia apropriada para isso. Sempre que se pretende voltar ao passado, aumenta-se o conflito e diminui-se a cooperação no sistema internacional,

em muitos casos levando a guerras de redistribuição de territórios e populações. O Oriente Médio é hoje uma região que está fixada no passado e na reafirmação das identidades, atribuindo às gerações atuais responsabilidade pelas ações de gerações anteriores, e por causa disso é a região mais conflituosa e uma das mais atrasadas do mundo. Do mesmo modo, as modernas democracias de mercado têm tido um papel central na produção do aquecimento global, mas também o tiveram na construção da modernidade tecnológica, da prosperidade econômica e da globalização das oportunidades. Foi a produtividade sistêmica das democracias de mercado que produziu a moderna civilização tecnológica que entre outras coisas permite conhecer antecipadamente o problema do aquecimento global e criar novas arquiteturas regulatórias – como o mercado de carbono – e tecnologias para enfrentar o problema<sup>2</sup>. Faz sentido distribuir tetos de emissões, direito de emissões e cotas por países, em função das últimas três décadas, mas não dos últimos dois séculos.

Em segundo lugar, temos a vulnerabilidade diferencial dos países a mudanças climáticas por razões de geografia física, do tipo de assentamentos humanos e da renda *per capita*. Essa vulnerabilidade diferencial deve distribuir os custos de mitigação e adaptação de acordo com as capacidades diferenciais dos países em termos de contribuição para a redução de emissões, em função de diferenças em capital humano, desenvolvimento tecnológico e qualidade da governança.

Em terceiro lugar, temos a necessidade de reconhecimento realista que o sistema internacional atual está fundado numa combinação de dois vetores contraditórios: de um lado, as

.....

2. Uma análise sistemática sobre o papel das democracias de mercado no presente sistema internacional é feito em Eduardo Viola & Héctor Ricardo Leis, *O Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado. Desafios de Brasil e Argentina*, Florianópolis, Insular, 2007.

realidades de poder diferenciado e assimétrico entre os países nos campos econômico, político e militar; de outro lado, um direito internacional crescentemente orientado para a equidade de direitos dos países e da população mundial, particularmente no referente ao uso dos *global commons* (bens públicos globais), como a atmosfera. Os enfoques desequilibrados, que polarizam para um ou para o outro lado, levam a uma situação em que todos perdem. Um exemplo claro de enfoque desequilibrado tem sido a política de poder – baseada numa definição estreita e imediatista do interesse nacional – realizada nos últimos anos pelos governos americano, australiano e russo, para evitar assumir responsabilidades e comportamento cooperativo efetivo. Outro exemplo emblemático, no sentido oposto, tem sido o suposto direito ao uso igualitário da atmosfera em termos *per capita*, que tem sido superdimensionado e utilizado com força pelos países emergentes, tendo o Brasil como uma de suas lideranças. A combinação dessas polaridades conduziu inelutavelmente a um cenário de baixa cooperação e a uma situação em que todos perdem. Ou, melhor, perdem muito mais os que exigem uma equidade utópica, em comparação com os que realizam a política de poder a todo custo. Porque Brasil, China, Índia, México, África do Sul e Indonésia são muito mais vulneráveis a mudanças climáticas que EUA, Rússia e o resto dos países desenvolvidos.

A arena das negociações para mitigar a mudança climática começou a se deslocar do plano multilateral para o plurilateral nos últimos anos: G-8; Iniciativa do Pacífico, composta por EUA, Japão, Austrália, Coreia do Sul, China e Índia; G-8 + 5; e reuniões das 16 grandes economias convocadas por EUA desde 2007. As negociações da Convenção do Clima vão ficar em compasso de espera este ano e a reunião do G-8 (com convite a vários países emergentes), a realizar-se no Japão, pode ser importante. Não vai definir nada, mas prepara o caminho para 2009 com o novo presidente dos EUA. A mudança

na posição americana produzirá provavelmente mudanças na posição chinesa e brasileira também. Dali em diante, a questão central do tabuleiro internacional estará na capacidade da tríade EUA–EU–Japão de persuadir a China e a Índia a mudar de posição. Se a redução do desmatamento se consolida no Brasil, o país estará em posição muito favorável, por seu *soft power*, para ser uma grande ponte entre países desenvolvidos e emergentes na direção de um grande acordo para mitigação da mudança climática.

### O Brasil em três grandes cenários

**P**odemos trabalhar com três grandes cenários futuros ordenados em função de distintos graus de capacidade de cooperação no sistema internacional e conseqüentemente de capacidade de atingir segurança climática: em primeiro lugar, o cenário Hobbesiano, de caráter pessimista; em segundo lugar, o cenário Quioto Aprofundado, de caráter intermediário; e, em terceiro lugar, o cenário de Grande Acordo, de caráter otimista.

O cenário Hobbesiano implica uma estagnação no nível baixo de capacidade de cooperação da humanidade atingido pelo Protocolo de Quioto hoje em vigência. Nesse cenário, os grandes emissores – primeiro (China), segundo (EUA), quarto (Índia), quinto (Rússia), sexto (Indonésia) e oitavo (Brasil) – não se comprometem com a redução de suas emissões, que têm crescido nos dez anos transcorridos desde 1997 (nos casos de China, Índia, Rússia e Indonésia muito rapidamente). Dessa maneira, haverá um aumento acelerado na concentração de gases-estufa. Ela ultrapassaria, em aproximadamente duas décadas, o limiar crítico de 550ppm, a partir do qual os climatólogos acreditam não será possível limitar o aquecimento global a dois graus de aumento da temperatura. Nesse cenário, não haverá segurança climática.

O cenário Quioto Aprofundado implica um acordo sobre um segundo período de compromissos entre as partes. Nele, os países emergentes

de renda média não assumiriam compromissos de redução de emissões – apenas compromissos de redução da curva de crescimento de emissões – e os países do Anexo 1 assumiriam compromissos apenas incrementalmente superiores aos do primeiro período. Obviamente, para esse cenário funcionar, os EUA deveriam entrar no regime de Quioto, pois, no caso contrário, estaríamos no cenário Hobbesiano.

O cenário Quioto Aprofundado parece cada vez menos adequado para lidar com o problema do aquecimento global, principalmente em função dos resultados irrelevantes do ponto de vista de emissões que alcançou até o momento o Protocolo de Quioto. Nesse cenário, a União Européia e o Japão não conseguiriam persuadir os EUA a liderar conjuntamente esforços consistentes para mitigar a mudança climática.

O cenário Quioto Aprofundado poderia implicar um ganho incremental na capacidade de cooperar no sistema internacional, mas não suficiente para evitar a mudança climática perigosa. Na melhor das hipóteses, ganharíamos algum tempo. Embora menos catastrófico que o cenário anterior, também não haveria aqui segurança climática.

O cenário do Grande Acordo corresponde a um tratado internacional para uma forte redução das emissões globais de carbono entre os grandes emissores: EUA, Canadá, União Européia, Rússia, China, Índia, Japão, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, África do Sul, Brasil e México. Ele somente poderá acontecer com a retomada, de um modo muito mais incisivo, da liderança conjunta americana/européia/japonesa que levou à abertura das negociações do tratado de Quioto em 1996–1997. Aí estaria a grande oportunidade para o Brasil de tornar-se parte do grupo líder, juntando-se a EUA, União Européia e Japão e cumprindo um papel crucial no engajamento e persuasão da China e da Índia.

Nesse cenário, o interesse nacional do Brasil converge profundamente com o interesse geral da humanidade, já que o país seria um grande

ganhador na transição para uma economia de baixo carbono, pela importância da hidroeletricidade e dos biocombustíveis na sua matriz energética e pelo potencial de energia eólica e solar, além de transformar-se num grande exportador de etanol. O Brasil poderia aproveitar

então todas as suas possibilidades de potência ambiental, na feliz conceituação do embaixador Rubens Ricupero, que desfruta de uma economia de baixo carbono e de reservas incomparáveis de água doce, biodiversidade e terras agricultáveis. ○

# Dez Anos de Reforma da Indústria de Petróleo

## *Lições e Novos Desafios*

.....

DAVID ZILBERSTEJN E HELDER QUEIROZ PINTO JR.

Desde os meados dos anos 1980, mais de uma centena de países promoveram mudanças estruturais e institucionais no modo de organização de suas indústrias energéticas. Um traço marcante desse movimento foi a criação de agências reguladoras, às quais foi atribuída, além das funções tradicionais de regulação (a gestão de tarifas e preços, a manutenção da confiabilidade das redes e da qualidade dos serviços etc.), a missão de organizar o processo de entrada de novos agentes nessas indústrias. Após a efervescência da fase de desregulamentação e fragmentação de monopólios, a regulação econômica ingressa hoje, em todos os países do mundo, numa nova fase marcada pela franca revisão de suas missões, objetivos e instrumentos.

Algumas experiências mal-sucedidas de reforma (em particular, o caso da indústria elétrica na Califórnia) revelaram as falhas de regulação de mercados oligopolistas e de desenho institucional.

O aumento da complexidade das estruturas industriais e institucionais, a partir da entrada de novos *players*, requereu o desenho de

uma nova rede de relações contratuais entre os diferentes agentes econômicos. Tornou-se assim indispensável o desenvolvimento de novos instrumentos que combinam os mecanismos de regulação setorial com os de defesa da concorrência, baseados na legislação antitruste e de arbitragem de conflitos contratuais. As novas formas de regulação que surgiram para atender à necessidade de criar um ambiente competitivo, em muitos casos sob a atuação conjunta dos órgãos setoriais e da concorrência, ainda representam um desafio aos órgãos reguladores na maior parte dos países que optaram por reestruturar suas indústrias energéticas.

As novas estruturas institucionais e o arcabouço jurídico variam de um país para outro, englobando um amplo espectro de atribuições e instrumentos de ação. Os resultados observados após as reformas setoriais oferecem lições interessantes.

Primeiro, os problemas atuais de regulação demandam a necessidade de avaliação e aperfeiçoamento permanentes dos instrumentos e das práticas tradicionais de regulação. Essa revisão é resultado da conjugação dos seguintes fatores:

1. ativismo legislativo, com a criação de novas regulamentações/leis num ambiente de queda das barreiras institucionais à entrada de novos operadores;
2. novo paradigma da concorrência, com modificação das estruturas de mercado dos diferentes segmentos das cadeias energéticas; e

.....  
DAVID ZILBERSTEJN é doutor em Economia da Energia pela Universidade de Grenoble, França. Foi Secretário de Energia do Estado de São Paulo (governo Covas) e primeiro Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo.

HELDER QUEIROZ PINTO JR. é doutor em Economia Aplicada pela Universidade de Grenoble e professor do Instituto de Economia da UFRJ.

3. mudanças tecnológicas e novos comportamentos estratégicos que possibilitam a diversificação das atividades das empresas.

Além de mais complexa, a atividade de regulação das indústrias de energia tornou-se fortemente dependente da evolução das configurações patrimoniais e das estruturas de mercado. Esse é um dado novo para as agências reguladoras, pois, no passado, o modelo tradicional – integrado verticalmente e monopolista – já definia de antemão os contornos do mercado e dos direitos de propriedade da empresa operadora.

Segundo, é crescente a ocorrência de um desenho institucional comportando um duplo processo regulatório nas indústrias de energia: um órgão setorial e um órgão de defesa da concorrência. A efetividade desse arranjo institucional ainda não foi convincentemente comprovada. Nos países desenvolvidos, a tendência tem sido a intervenção *a priori* dos órgãos reguladores setoriais e *a posteriori* dos órgãos de defesa da concorrência, muitas vezes convocados pelo governo e/ou pelo regulador setorial para investigar casos de abuso da posição dominante. O sucesso desse tipo de arranjo institucional ou estrutura de governança depende, na verdade, das relações hierárquicas que podem ser estabelecidas. E estas, por sua vez, dependem do desenho institucional, do apoio político, da estrutura organizacional e do tempo de vida de cada um dos órgãos.

Vale lembrar que, nos países europeus, a criação dos órgãos de defesa da concorrência antecede o surgimento das agências reguladoras setoriais. No caso dos países em desenvolvimento, esse processo de criação de novas instituições é praticamente concomitante. Mas os órgãos de regulação setorial receberam apoio político e recursos financeiros mais significativos para a sua estruturação. Tanto apoio interno como também externo, neste caso, por exemplo, por meio do Banco Mundial, que deu prioridade às reformas dos setores de infra-estrutura em sua política de empréstimos ao longo dos anos 1990.

Terceiro, a questão da autonomia e do poder discricionário nos diferentes desenhos institucionais está vinculada diretamente ao problema da relação dos órgãos reguladores com as demais estruturas de poder. Num extremo, está o caso norte-americano, em que se delega um vasto poder discricionário aos órgãos reguladores, em função da natureza quase-judicial da atividade regulatória. Dificilmente esse exemplo poderá ser replicado em outros países. A tendência em países onde os órgãos reguladores foram recentemente criados é limitar o seu poder discricionário, como ocorre no Brasil. Essa limitação, por sua vez, reflete-se no incremento do risco regulatório, dada a necessidade de criar um ambiente estável para atrair investimentos.

### A construção do marco legal da indústria do petróleo e gás no Brasil

A reestruturação do setor público no Brasil, nos anos 1990, seguiu o movimento de reformas ocorridas no nível mundial e adotou como principais medidas o programa de privatização, a abertura econômica, a liberalização do mercado e as chamadas políticas de competição, com ampla alteração da legislação, inclusive da Constituição de 1988.

Nesse contexto, a incorporação de capitais privados em setores até então monopolísticos e exclusivos do Estado engendrou a necessidade da construção do anteparo regulatório que poderia proporcionar a ruptura para um novo modelo de desenvolvimento da infra-estrutura nacional. O até então Estado planejador, indutor e executor deveria dar lugar a um ambiente concorrencial, sob regras e fiscalização de agentes públicos, denominados “reguladores”. A regulação no Brasil passou a ser o fator de equilíbrio entre os interesses dos agentes produtivos e dos agentes produtores. Assim ocorreu na telefonia, no setor de energia elétrica, no petróleo e gás, no uso das águas e outros setores, mesmo onde o conceito de regulação não caberia.

No setor de petróleo e gás natural, em particular, essas mudanças institucionais buscaram introduzir pressões competitivas naqueles segmentos em que a concorrência fosse possível. A escolha do modelo de abertura no setor de petróleo e gás natural foi marcada pelo gradualismo das mudanças estruturais e institucionais e pela deliberada escolha política de preservar o papel da estatal Petrobrás como a empresa líder e dominante no setor.

Em termos setoriais, o objetivo governamental da reforma da indústria brasileira de hidrocarbonetos foi a introdução de pressões competitivas, através do estímulo ao ingresso de agentes privados e à formação de associações (parcerias) entre a estatal Petrobrás e agentes locais e/ou estrangeiros, presentes e/ou potenciais entrantes na estrutura do mercado doméstico.

Do ponto de vista formal, a reforma da indústria de hidrocarbonetos teve início em 1995 e esteve vinculada ao programa de Reforma do Estado Brasileiro, implementado no governo Fernando Henrique Cardoso. Seguindo essa orientação, a Emenda Constitucional n. 9/1995 determinou a quebra legal do monopólio da Petrobrás, exercido desde 1953, sobre as atividades de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural, refinação de petróleo, comércio internacional de derivados, bem como transporte de petróleo, seus derivados e gás natural.

Com a promulgação da Lei n. 9 478, em 1997, foi criada a ANP (Agência Nacional do Petróleo, hoje rebatizada como Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis), cuja finalidade é “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo” (art. 8º).

A ANP, agência reguladora governamental, tem a incumbência de realizar as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, celebrar os contratos delas decorrentes e fiscalizar a sua execução.

Criada como autarquia especial e vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), essa

Agência possui a responsabilidade de regulamentar e regular a atuação de todos os agentes operadores, inclusive a Petrobrás, no mercado brasileiro de petróleo e de gás natural, atendendo ao dispositivo da reforma constitucional de 1995, que retirou da estatal a competência de executora exclusiva do monopólio.

Formalmente, a ANP também possui autonomia financeira e decisória, sendo dirigida por um diretor-geral e mais quatro diretores, com mandatos de quatro anos, sendo autorizada uma recondução ao mandato.

Cabe destacar ainda que, assim como as demais agências reguladoras, a ANP acumula as responsabilidades de poder concedente e de regulação. No âmbito da mesma lei, foi instituído o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), ao qual foram atribuídas as funções de promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos; assegurar seu fornecimento a todo o território nacional; rever as matrizes energéticas das regiões; bem como estabelecer diretrizes para programas específicos e para importação e exportação de petróleo e gás.

Tanto o CNPE quanto a ANP integram uma organização político-institucional e regulatória da indústria brasileira de hidrocarbonetos de energia que envolve o governo federal e os estados da federação. Ao Ministério de Minas e Energia (MME) cabe a elaboração das diretrizes de política energética, as quais são validadas ou contestadas no CNPE. As agências reguladoras estaduais, embora tenham um escopo multissetorial, regulando outros setores de infra-estrutura, tratam, lastreadas na Constituição Federal, especificamente da regulação das atividades de distribuição de gás canalizado.

Também no bojo da Lei n. 9 478, foram alteradas as condições da cobrança das chamadas Participações Governamentais (*government take*, no jargão do setor). Até a promulgação da lei, a cobrança resumia-se aos *royalties*, equivalentes a 5% do valor bruto da produção. Com a nova legislação, esse valor passou a 10% da receita bruta (podendo ser menor, nos casos de

campos de baixa produção). Além disso, foi introduzida a Participação Especial (PE), compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade. A participação especial é regulada pelo Decreto n. 2 705/1998 (informação relevante quando se pensar nas compensações fiscais decorrentes da exploração das recentes descobertas no pré-sal, como se verá mais adiante). Em termos de arrecadação, a PE representa, nos dias atuais, valores significativamente mais expressivos do que os *royalties*.

## Resultados da abertura da indústria brasileira de petróleo e gás

Não obstante a vasta gama de missões, é inegável que uma das principais atuações da ANP tem sido a organização do processo de entrada de novas empresas no segmento *upstream* (que lida, essencialmente, com as atividades de exploração e produção de petróleo). Através do mecanismo de leilão de blocos exploratórios, o processo de abertura foi muito bem-sucedido no período 1999–2007<sup>1</sup>. Nas rodadas realizadas pela ANP nesse período foram concedidos mais de quinhentos blocos de exploração, com montantes arrecadados de bônus de assinatura – pagamento pela concessão para explorar as áreas – superiores a quatro bilhões de reais.

Os resultados desses leilões confirmaram a liderança da Petrobrás, que arrematou a maior parte da oferta de blocos, ancorada na experiência geológica das bacias sedimentares brasileiras. Os leilões foram considerados bem-sucedidos em razão do número de participantes interessados e da arrecadação de bônus de assinatura. Até o momento, quase setenta empresas nacio-

nais e estrangeiras estão qualificadas para participar dos processos licitatórios da ANP, algo impensável há poucos anos atrás.

Não obstante a ampliação do número de empresas operadoras, a Petrobrás prosseguiu sendo a principal empresa do setor e a principal vencedora de todas as rodadas de licitação. A necessidade de compartilhar riscos, custos e, sobretudo, a competência tecnológica requerida pelo esforço exploratório em áreas *offshore* de fronteira são fatores que impulsionaram as estratégias de cooperação entre as companhias brasileiras e internacionais e a Petrobrás na reestruturação do *upstream* brasileiro. Essas estratégias marcaram o ingresso de grandes grupos petrolíferos globais e a internacionalização do segmento *upstream* no Brasil.

Quanto ao segmento *downstream*, cabe notar que o parque de refino brasileiro é composto de 14 plantas, incluindo uma unidade de beneficiamento de xisto e uma fábrica de lubrificantes. A capacidade nominal é de cerca de dois milhões de barris/dia e a Petrobrás detém 98% desse total. Logo, o processo de abertura do setor não produziu nenhuma consequência na estrutura de mercado desse segmento de atividade.

No que concerne à distribuição de derivados, ao contrário de outros países que organizaram de forma verticalizada e monopolista a indústria de petróleo, esse segmento sempre comportou várias empresas privadas internacionais e nacionais, constituindo um oligopólio competitivo no qual se destacavam as empresas Shell, Esso, Texaco, Ipiranga, Atlantic, entre outras. É importante observar que a entrada da Petrobrás nesse segmento de atividade da cadeia petrolífera foi tardia, dado que a subsidiária BR Distribuidora foi criada apenas em 1971, 17 anos após a criação da Petrobrás.

O novo modelo regulatório do *downstream* brasileiro, regulado pela ANP, teve por objetivo aumentar as alternativas de oferta de derivados no mercado interno, viabilizando, assim, a concorrência entre os supridores. Tendo em vista

.....  
1. Cabe registrar que a Oitava Rodada, realizada em novembro de 2006, não teve o mesmo sucesso das demais, pois foi suspensa antes dos termos dos trabalhos por decisão judicial.

esse objetivo, o novo modelo buscou ampliar a diversidade dos agentes econômicos que atuam no mercado e, hoje, além das grandes empresas internacionais, o segmento de distribuição de derivados comporta cerca de duzentas empresas de pequeno e médio porte.

Essas mudanças implicaram a necessidade de reforçar as competências da ANP no que tange à fiscalização e à regulação do segmento e, em particular, da qualidade dos combustíveis comercializados.

Já na indústria de gás natural, os principais marcos regulatórios também são ancorados na Lei n. 9 478/1997 e na Constituição Federal. Contudo, esse marco legal revelou-se inadequado para tratar das principais questões regulatórias da indústria de gás, em especial a interface com o setor elétrico, decorrente do aumento da participação da geração térmica a gás. Ademais, ainda persistem muitas incertezas com relação à fronteira de competência regulatória federal (transporte) e estadual (distribuição).

Até maio de 2008, o Congresso não havia aprovado o projeto de lei específico, atualmente em tramitação, para definir um novo marco legal e arcabouço regulatório para a indústria de gás.

Desse modo, vale notar que a Petrobrás cumpre o papel de *national champion* na economia brasileira. A companhia é especializada nos seguintes segmentos da indústria de petróleo, gás e energia: exploração e produção; refino; comercialização; transporte; petroquímica; e distribuição de derivados.

Como mencionado anteriormente, a estatal é a “grande vencedora” das rodadas de licitações e é responsável por praticamente toda a produção de petróleo do país. Na distribuição, a subsidiária BR Distribuidora é a líder no segmento, mas disputa fatias de mercado com outras distribuidoras.

No que se refere ao gás natural, a Petrobrás é, atualmente, responsável por cerca de 96% da produção doméstica e 90% da importação de gás. Além disso, é detentora de praticamente toda a infra-estrutura interna de transporte.

Com relação à distribuição, a Petrobrás detém participação em vinte das 26 distribuidoras de gás canalizado estaduais. Pelo lado da demanda, participa em muitos projetos de construção de plantas termelétricas e em co-geração.

O processo de abertura foi importante para a consecução do objetivo de redução da dependência externa de petróleo. Esse objetivo constitui um elemento constante na política energética brasileira, desde o primeiro choque do petróleo, em 1973, e sempre representou uma prioridade dos diferentes governos que assumiram o poder no Brasil desde então. As importações apresentaram queda de 27% entre 1995 e 2006, passando de 182,5 para 131,9 milhões de barris. Ao mesmo tempo, verificou-se um significativo aumento das exportações nesse período, saltando de 1,84 milhões de barris, em 1995, para 134,34 milhões de barris, em 2006.

Apesar da (quase) conquista da auto-suficiência do petróleo, a dependência externa com relação ao gás natural segue crescendo. Os problemas relacionados com as importações reorientaram a estratégia de suprimento de gás natural da Petrobrás na direção de lançar um programa de investimentos para desenvolver a infra-estrutura necessária para a importação de gás natural liquefeito (GNL).

## Lições aprendidas até aqui

O processo de abertura da indústria de petróleo e gás pode ser sintetizado a partir da análise de cinco lições e traços marcantes.

Primeiro, o mecanismo de leilões de blocos de petróleo consubstanciou o processo de abertura e permitiu, com grande transparência, a entrada de dezenas de operadores na exploração e produção de petróleo.

Segundo, a Petrobrás permanece como a principal empresa operadora no país e vencedora da maior parte desses leilões atuando sozinha ou em parceira com outras empresas; mas é inegável que foi criado um novo ambiente de negócios que permite a atuação de novas com-

panhias petrolíferas no segmento *upstream*, especialmente para compartilhar o conhecimento tecnológico acumulado pela Petrobrás na exploração *offshore* em águas profundas.

Terceiro, uma das principais questões remanescentes e que possivelmente trará problemas para as empresas privadas que vierem a descobrir petróleo diz respeito à política de preços e à posição dominante da Petrobrás no segmento de refino. Detentora de praticamente 100% das refinarias, a Petrobrás pode atuar como monopolista e monopsonista, dificultando a ação das empresas concorrentes. Desse modo, a abertura não gerou os mesmos efeitos, em matéria de redução de barreiras à entrada e de participação de novas empresas, ao longo de todas as atividades econômicas da cadeia petrolífera.

O sistema de defesa da concorrência no Brasil tem-se mostrado incapaz de tratar desse problema. É inegável que o peso político da Petrobrás nas decisões governamentais é um fator explicativo da falta de decisões objetivas dos órgãos de defesa da concorrência para o setor. É, pois, recomendável o fortalecimento de ações e competências das autoridades de defesa da concorrência, a médio e longo prazo, visando possibilitar o incremento de pressões competitivas em outros segmentos da cadeia petrolífera. O único atenuante à posição dominante da Petrobrás no mercado interno é o fato de que os hidrocarbonetos produzidos no Brasil podem ser exportados, o que, obviamente, vale mais para os hidrocarbonetos líquidos do que para o gás natural, que é de mais difícil transporte.

Quarto, a política energética nacional, embora formalmente a cargo do Ministério de Minas e Energia e referendada no âmbito do Conselho Nacional de Política Energética, ainda não é clara com relação ao futuro das atividades de *upstream*. A questão central é sobre as decisões a serem tomadas com relação ao papel da Petrobrás no incremento da produção nacional. O Brasil se tornará um exportador de petróleo? Esse aspecto está diretamente associado aos critérios que presidirão a oferta de

novos blocos de petróleo a serem licitados ao longo dos próximos anos. Vale notar que seria recomendável dar transparência a esses critérios, visando facilitar o processo de tomada de decisão de investimentos e demais empresas operadoras privadas.

Quinto, com a relação ao papel da ANP, é forçoso observar que, nos primeiros anos de sua atuação, a agência teve que enfrentar diversos embates com a Petrobrás na busca de implementar os dispositivos da Lei n. 9 478/1997 e foi muito bem-sucedida na organização do processo de entrada de novos agentes no *upstream*. O modelo brasileiro de leilões de licitação de blocos de petróleo tornou-se uma referência para a indústria internacional do petróleo. Porém, com o passar do tempo, as ações proativas da ANP foram minguando e o próprio processo de licitações recebeu um duro golpe com a suspensão da oitava rodada de licitações no ano passado. Tal evento afetou seriamente a credibilidade da agência e colocou um ponto de interrogação sobre o aperfeiçoamento do modelo de licitação de blocos e sobre as próximas rodadas.

Em suma, é possível afirmar que o processo de reforma setorial foi bem-sucedido no segmento *upstream*, com regras transparentes visando organizar o processo de entrada de novos operadores através da utilização do mecanismo concorrencial de leilões de blocos de exploração de petróleo. A nova estrutura de *government take* ampliou sobremaneira a arrecadação fiscal, proveniente da atividade petrolífera, dos governos federais, estaduais e municipais.

É difícil vislumbrar uma mudança desse cenário a médio prazo, dado que o governo brasileiro aposta no gradualismo do processo de abertura e no fortalecimento da Petrobrás tanto no mercado doméstico quanto também no plano internacional. A evolução de longo prazo dependerá dos movimentos estratégicos da Petrobrás e da determinação política do governo quanto à manutenção do processo de incorporação de novos agentes ao setor. Nesse sentido, a motivação inicial de atrair investimentos privados pode tor-

nar-se, na prática, um objetivo secundário. Apesar da ampliação do espaço de atuação de novos operadores, o resultado mais nítido do processo de abertura diz respeito à transformação da gestão e à expansão nacional e internacional do *portfólio* de ativos da Petrobrás. Por ora, não há sinais de inflexão dessa condição privilegiada alcançada pela Petrobrás após a reforma da indústria brasileira de hidrocarbonetos.

## As descobertas recentes e os desafios para o futuro

Como dissemos no início, as novas formas de regulação que surgem para atender à necessidade de criar um novo ambiente de negócios e estimular a entrada de novos atores ainda representam um desafio aos *policy makers* na maior parte dos países que optaram por reestruturar suas indústrias petrolíferas. As novas estruturas institucionais, regimes fiscais e o arcabouço jurídico variam de um país para outro, de forma que o próprio entendimento daquilo que se denomina sistema regulatório engloba um amplo espectro de atribuições e instrumentos de ação. Mesmo nos países desenvolvidos, observa-se que a implementação de reformas e a construção de um novo marco regulatório é, na verdade, um processo de aprendizagem institucional que se traduz, em última instância, num processo de tentativa e erro.

Mesmo países que têm uma alta credibilidade do desenho institucional que trata da forma de regulação da indústria de petróleo, como, por exemplo, a Noruega, recentemente buscaram criar novos mecanismos que dessem conta nas mudanças nas condições de contorno da indústria, originadas interna ou externamente a cada país.

O Reino Unido também revisou, desde o início dos anos 1990, o marco regulatório das indústrias de energia. Em 1997, por exemplo, com a alternância de poder no governo britânico, houve novas mudanças de orientação na política energética e regulatória. Entre as

mais significativas, destaca-se a fusão dos órgãos de regulação dos setores de gás (Ofgas) e de eletricidade (Offer), dando lugar a uma nova agência responsável por regular os dois mercados (Ofgem).

Desse modo, é absolutamente natural que esteja em curso, também no Brasil, um processo de discussão com vista ao aperfeiçoamento das estruturas regulatórias da indústria nacional do petróleo. As recentes descobertas em águas ultraprofundas, na área geológica do pré-sal, constituem um fator de grande magnitude e relevância que justifica a discussão sobre a adequação do marco regulatório no Brasil.

O caráter inovador da descoberta numa área que é considerada de fronteira petrolífera exigirá um imenso esforço de inovações tecnológicas e produtivas, visando maximizar o petróleo e o gás natural a serem produzidos. O desafio de superação tecnológica deverá ser acompanhado por igual desafio no plano institucional e regulatório, dadas as circunstâncias específicas que envolveram os campos recém-descobertos. Por isso, a questão que se coloca doravante é sobre a natureza das mudanças que seriam requeridas no sistema regulatório do país, passando o Brasil a operar como exportador líquido.

As recentes descobertas nos blocos batizados como Tupi, Júpiter e Carioca modificam estrutural e radicalmente a posição do Brasil no cenário petrolífero internacional. Mesmo sem os resultados que confirmariam os valores das reservas provadas, já é possível avaliar, a partir das estimativas mais conservadoras (de cinco a oito bilhões de barris para Tupi; mais de 30 bilhões para o campo de Carioca), que as novas descobertas permitirão alçar o país à condição de exportador líquido, incrementando substancialmente o volume de reservas atual (14 bilhões de barris de reservas). Portanto, mesmo olhando esses números de forma bastante conservadora e assumindo um fator de segurança de 50%, estamos diante de um aumento de 2,4 vezes nas atuais reservas nacionais. Para colocar esse crescimento em perspectiva, os con-

servadores 20 bilhões de barris equivalentes de petróleo (BEP) de crescimento das reservas brasileiras equivalem a mais do que as atuais reservas do Canadá e colocariam o Brasil hoje como segundo país das Américas em termos de reservas, só perdendo para a Venezuela.

Essas descobertas são uma ilustração exemplar do sucesso do processo de abertura, pois nesses campos a Petrobrás e suas parceiras (BG, Petrogal, Repsol) lograram repartir custos e riscos e, futuramente, os prêmios associados a essas mudanças. Esse é um aspecto central da reforma setorial e deve ser absolutamente preservado. A estatura e posição dominante e integrada da Petrobrás na cadeia produtiva petrolífera do país é fator indutor das estratégias cooperativas dos grandes *players* internacionais na evolução futura do mercado de *upstream* brasileiro. Os novos *players* têm um duplo interesse no processo de entrada: 1) no curto e médio prazos, a motivação é compartilhar os riscos, custos e benefícios com a Petrobrás na experiência acumulada na exploração e produção *offshore*; 2) no longo prazo, buscar a entrada no mercado doméstico, dados o tamanho e o ritmo de crescimento da demanda brasileira de derivados.

O incremento esperado das reservas e da produção podem requerer algumas alterações, na margem, no marco regulatório, mas não deveriam alterar os seus pilares principais, mantendo os incentivos à competição, via leilões, por novas áreas petrolíferas. Mesmo que o horizonte estimado de produção efetiva desses campos seja 2015, o país precisa preparar-se desde já para o conjunto de requisitos que a condição de exportador seguramente irá requerer. Nesse sentido, é importante considerar que:

1. deve-se manter o dinamismo do ambiente de negócios e das empresas propiciado pelo marco legal vigente;
2. o interesse mundial nas novas descobertas pode representar uma grande janela de oportunidades, para além da indústria do petróleo,

pois implica a possibilidade de transferência de *expertise* em projetos em águas ultraprofundas para outros países e no desenvolvimento de uma indústria nacional parapatrolífera (fornecimento de bens e serviços);

3. é indispensável fortalecer a credibilidade institucional e regulatória.

Ademais, importa identificar as principais fontes de incerteza e restrições para a consecução dos planos de investimento em exploração e produção, entre elas:

1. as condições de exploração, desenvolvimento e produção são totalmente novas, implicando a existência de fontes de incerteza quanto às barreiras tecnológicas a serem superadas;
2. o mercado de equipamentos e serviços parapatrolíferos encontra-se aquecido e operando sem folga de capacidade excedente de prestação de serviços e de disponibilidades de equipamentos. Esse aspecto amplia a incerteza quanto aos custos reais que serão incorridos e quanto aos tempos/prazos;
3. por ora, os preços internacionais do petróleo permanecem elevados, mas é fundamental avaliar a rentabilidade dos novos campos, em um contexto de preços significativamente inferiores;
4. qualificação profissional: nova escala de produção exigirá mais mão-de-obra qualificada e programas que permitam rapidamente a formação de cursos e de profissionais capazes de lidar com os desafios anunciados. Atualmente, o mercado de mão-de-obra, em todos os níveis da cadeia produtiva do petróleo, é crescentemente demandante, com as empresas encontrando sérias dificuldades para obter os profissionais requeridos;
5. qualificação gerencial: confirmadas as perspectivas de crescimento, a Petrobrás, como principal operadora, praticamente dobrará de tamanho num espaço de tempo muito curto. Isso requer uma redefinição clara de seu planejamento estratégico, gerencial e fi-

nanceiro. Um dado importante é a perda progressiva dos quadros técnicos de alto nível da empresa, especialmente aqueles vinculados às áreas de exploração e produção.

## Aperfeiçoamento ou mudança do modelo regulatório?

Procuramos ressaltar, ao mesmo tempo, a robustez, a dinâmica e a eficiência da regulação do setor no Brasil. Tendo em vista o contexto atual do setor do petróleo no Brasil, com a auto-suficiência batendo às nossas portas, e, mais ainda, a perspectiva de que o país se torne exportador líquido de óleo e derivados, um certo “assanhamento” se verifica em relação a mudanças no marco regulatório que rege o setor.

Decorridos dez anos da Lei do Petróleo, as recentes descobertas de grandes volumes de petróleo na bacia de Santos suscitaram um novo debate, que mobiliza parte da sociedade brasileira. Esse debate reflete a existência de interesses diversos: alguns vinculados ao desejo de aumento da participação do Estado brasileiro nas receitas oriundas da exploração de petróleo; outros que exigem a apropriação física das reservas, através de alterações legais que permitam o retorno do espírito monopolista de Estado, que prevaleceu até a alteração constitucional de 1995.

No primeiro caso, a simples alteração do Decreto n. 2 705/1998, que regula as Participações Governamentais, poderia resolver o problema, com o aumento dos valores pagos nas participações especiais, que hoje representam a maior parte dos volumes arrecadados. Por outro lado, a corrente monopolista, que prega a volta de uma empresa única para a exploração das novas reservas, alega o baixo risco envolvido nessas concessões, o que não justificaria novas rodadas de licitações. Em outros termos, para que ceder áreas de exploração a terceiros privados, nacionais ou estrangeiros, se os riscos são praticamente inexistentes?

Levando-se em conta que cabe ao governo

definir os interesses estratégicos da sociedade, através do CNPE (Conselho Nacional de Política Energética) e tendo em mente a premissa maior de que o objetivo do Estado brasileiro é gerar riquezas para a nação e não maximizar o desempenho da Petrobrás, o foco da discussão, neste momento, não é quem deve ser o dono das reservas subterrâneas, no estilo adotado pelo presidente da Bolívia, mas, sim, como o Brasil pode beneficiar-se de forma plena dos frutos pecuniários dessa riqueza recém-descoberta. Vale a pena notar que a Petrobrás é uma empresa com mais de 70% do seu capital em mãos privadas; portanto, qualquer vantagem concedida à empresa vai, possivelmente, beneficiar mais diretamente o fundo de pensão de professores da Califórnia do que a comunidade carente no interior do Ceará.

Ora, para maximizar a receita do governo brasileiro é necessário que o projeto se desenvolva em sua plenitude e de forma rápida. Considerando a inviabilidade legal e a insuficiência de recursos da Petrobrás para fazer isso isoladamente (a empresa teria que apresentar crescimento em reservas equivalente, percentualmente, ao verificado entre 1990 e 2006), não há melhor alternativa do que estruturar um regime fiscal que gere riqueza ao Brasil e de forma concomitante torne a participação de outras empresas atraente.

Em resumo, o regime regulatório brasileiro é suficientemente capaz de atender às condições necessárias ao bom funcionamento da indústria brasileira de petróleo e gás. Por outro lado, propostas de alterações na lei poderão engendrar, por conta do atendimento de interesses particulares, a destruição de um sistema que torna o Brasil capaz de explorar de forma racional e inteligente suas riquezas petrolíferas. É inquestionável e amplamente aceita a tese de que deva ser aumentada a participação do Estado brasileiro nas receitas decorrentes da exploração nas reservas recém-descobertas. Para isso, apele-se à simplicidade com a reedição atualizada do Decreto n. 2 705/1998. ○

# A Inovação no Centro da Agenda



GLAUCO ARBIX

**H**á praticamente um consenso sobre a necessidade de elaboração e implementação de uma política industrial no Brasil de hoje – realidade bem distinta da existente há alguns anos, em que esse tipo de intervenção era rejeitada praticamente *in limine* pela ortodoxia econômica e desprezada como instrumento pelas próprias autoridades governamentais. No entanto, os avanços realizados deram-se em meio a resistências que persistem no setor privado, e também a oscilações reais de órgãos de governo, que nem sempre conseguem definir diretrizes claras e contemporâneas para essas políticas.

Se o avanço – mesmo que homeopático – é animador, a lentidão e as ambigüidades da política ganham destaque quando confrontadas com a efetividade da atuação de concorrentes diretos do Brasil, como a China e a Índia, na via de elevação do padrão de suas economias.

Exatamente por isso, o debate público sobre os pressupostos que norteiam as políticas industriais é chave para o país. Seja para refinar a qualidade da intervenção pública, seja para melhor entender as resistências no setor privado, ou para superar as visões de curto prazo que marcam grande parte de nossas elites.

Em primeiro lugar, para além das discussões semânticas, política industrial tem a ver com a

preparação do país para o futuro. E, por isso mesmo, precisa estar sintonizada com as tendências mais avançadas do mundo da produção e dos serviços.

Houve tempos em que esse tipo de política buscou a industrialização brasileira utilizando-se dos processos de substituição das importações. Hoje, temos de buscar obsessivamente a diversificação de nossa indústria e a elevação da qualidade dos nossos serviços. Temos que saber produzir e oferecer o que há de mais avançado, com as melhores técnicas, o melhor gerenciamento, a mais alta qualidade e tecnologia, se quisermos ter empregos decentes, melhores salários, mais renda e qualidade de vida.

Além de tornar mais complexa a nossa economia, de aumentar nossa capacidade de produzir bens e de oferecer serviços mais avançados, diversificação significa o aprofundamento da nossa integração ao comércio internacional. Temos que ganhar o mercado dos outros, mais sofisticados, aqueles em que a concorrência é mais aguda, exatamente para fazer do nosso crescimento interno uma realidade virtuosa. E isso não por capricho, mas por precisão. Os novos fluxos de conhecimento, essenciais para a transformação efetiva do parque produtivo brasileiro e dos nossos serviços, pedem maior trânsito na realidade global. Sem eles, não conseguiremos crescer nem aprender nas áreas críticas da produção, nos domínios intensivos em conhecimento. Nem oferecer à crítica e à miscigenação o conhecimento que geramos.

.....  
GLAUCO ARBIX é professor do Depto. de Sociologia da USP. Coordenador do Observatório de Inovação do Instituto de Estudos Avançados. Membro do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia.

Estudo recente do Banco Mundial, coordenado por Carl Dhalman, que envolveu dados referentes a 92 países num período de quarenta anos, mostrou que o conhecimento é o mais significativo determinante do crescimento de longo prazo. As variáveis associadas a indicadores de estoque de capital humano, níveis de inovação e adoção de tecnologias, assim como as referentes à infra-estrutura de tecnologias de informação e comunicação, foram consideradas particularmente significativas para explicar o crescimento das economias. Ao tomar o número de patentes norte-americanas concedidas a residentes de determinados países como um dos indicadores do desempenho inovador de suas empresas, Dhalman mostrou que para cada aumento de 20% estava associado um aumento de 3,8% (em média) no crescimento anual do PIB dos países pesquisados.

Em outra chave, pesquisas da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2004) confirmaram que os níveis de renda *per capita* de mais de cinquenta países não convergiam automaticamente e que o crescimento duradouro só encontrava explicação quando relacionado com as áreas intensivas em conhecimento. Os países que desenvolveram produtos ou processos inovadores para os padrões mundiais desfrutavam de vantagens competitivas adicionais. Os mercados, em geral, mostravam-se dispostos a comprar quantidades crescentes e a pagar por seus produtos preços relativamente elevados. Essas vantagens respondem pelos padrões de vida mais elevados e financiam a continuidade dos esforços de pesquisa necessários para assegurar a liderança nos processos de inovação.

### Estratégias de *catch-up*: o exemplo dos Tigres

No Brasil, apenas um seletivo grupo de empresas consegue desenvolver esse tipo de mecanismo virtuoso. E é dele que o Brasil mais

precisa. E é por ele que uma política industrial precisa ser implementada – para mudar a realidade das empresas brasileiras. Oferecer a elas a oportunidade de competir com outras, em nosso mercado interno e no mercado externo. Essa é a questão de fundo que toda política industrial precisa atacar.

Por esse prisma, inovação torna-se um imperativo para a política industrial brasileira, não uma opção.

No Brasil, a inovação apenas nos últimos anos começou a freqüentar a fala do governo e os planos empresariais. Temos pela frente um caminho árduo, que exige mudança de cultura, de hábitos, de mentalidade, tanto no setor privado quanto no setor público. Mas não há nada – a não ser nossos vícios – para atrapalhar nossa caminhada.

Nos países mais avançados, e também no novo mundo dos emergentes, os processos de inovação são cada vez mais essenciais para explicar a melhoria e a transformação qualitativa das empresas e das dinâmicas das economias.

Como desenvolver esse processo?

Antes de mais nada, é preciso ampliar os processos de diálogo entre o setor público e o privado. No Brasil, é preciso reconhecer que há vida inteligente no mundo empresarial. Que existem empreendedores que buscam a inovação em sua empresa de modo regular e sistemático. Que após o ciclo desenvolvimentista nasceram empresas empreendedoras, afeitas a um mercado mais aberto, que incorporaram nas suas estratégias a qualidade e as exportações e que assumem riscos maiores com a internacionalização de seus ativos. Anos de soberba estatal dificultam esse reconhecimento.

Colocar o foco das políticas nas empresas significa orientar a atuação pública decisivamente para as mudanças no ambiente econômico, regulatório e institucional. A economia brasileira remunera pouco a inovação. E todas as pesquisas indicam que as empresas expõem sua atuação quando trabalham num ambiente mais favorável.

Empresa, empreendedor e ambiente formaram o alvo preferencial das políticas industriais mais exitosas dos anos 1970, 1980 e 1990. Países como Coréia, Taiwan e Singapura fizeram uso à farta de políticas industriais baseadas nessas três dimensões. Conseguiram dar grandes saltos, do ponto de vista tanto econômico quanto social. E seus feitos provocaram debates e interpretações que ainda não encontraram seu fim.

Os tópicos mais atraentes referem-se às escolhas de longa duração, pois realçam que não são espontâneos, automáticos ou naturais os mecanismos que impulsionam o crescimento econômico. O destaque desse debate está nas escolhas políticas – públicas e privadas – que corroem a idéia de um funcionamento autônomo da economia em relação à sociedade.

Na esteira do Japão, a Ásia dos anos 1970 e a China e a Índia de hoje mostram-nos claramente que não há uma tendência natural à convergência entre nações e povos, convergência de renda, de produtividade ou mesmo institucional. Vimos de tudo nesses países, menos a esperança de que apenas um suposto funcionamento autônomo da economia poderia levá-los a superar o atraso secular.

A idéia de *catch-up* marcou a narrativa de suas estratégias. Como conceito refere-se às habilidades que um determinado país desenvolve para viabilizar a redução da distância que o separa de um país líder. *Catching-up* opõe-se, assim, à idéia de “convergência”. Esta, diferentemente, assume a forma de uma hipótese, enfatizada pelo *mainstream* da economia, que afirma a confluência das nações para um patamar comum como desenlace quase natural do desenvolvimento capitalista – desde que a economia dos países atrasados se organize segundo as regras dos avançados.

Há pesquisa em abundância a mostrar que na melhor das hipóteses a convergência de renda e produtividade seria realidade apenas para alguns países e, mesmo assim, em períodos definidos no tempo. Mais do que isso, a atuação desinibida de alguns países asiáticos

apresentou-se como um contraponto à ortodoxia econômica, distorcendo preços, protegendo empresas e indústrias, selecionando setores, definindo prioridades científicas e tecnológicas, metas e incentivos para a exportação, tudo isso controlado por instituições nada semelhantes às dos países do Norte.

Ali onde as leis gerais que em tese governariam a economia mostraram suas fraquezas, a história, a sociologia e a política seriam requisitadas como perspectivas e instrumentais insubstituíveis de análise.

Foi dessa forma que ganhou relevo, na história do capitalismo moderno, o reconhecimento de que os extensos processos de aprendizagem e de inovação, de produção de conhecimento e de capacitação científica e tecnológica estiveram na raiz do desempenho diferenciado de alguns países.

Não se trata de tomar os Tigres ou a China como modelos, mas de se debruçar sobre os processos de longa duração e compreender como eles podem ser fundamentais para viabilizar a superação do atraso social e econômico.

Nos anos 1970, os Tigres Asiáticos, apesar de suas diferenças, compartilharam uma visão relativamente semelhante sobre o lugar que o conhecimento deveria ocupar como ponto de apoio central para possibilitar o surgimento de novas estruturas econômicas e sociais.

Os emergentes de hoje aprendem a duras penas que as diferenças na qualidade de vida de pessoas, no sucesso de empresas e no nível de desenvolvimento de nações dependem, em muito, da forma como se produzem e utilizam conhecimentos científicos e tecnológicos, assim como dos processos de inovação. O Brasil também aprende, mas nem sempre isso é percebido. Muitos analistas, acostumados a reduzir a economia à macroeconomia, congelaram seu olhar no câmbio, nos juros e na inflação. E perderam a capacidade de captar as mudanças que ocorriam no interior das empresas.

As pesquisas do IPEA, porém, mostraram que há um número cada vez mais expressivo de

empresas inovadoras, de capital nacional, que se têm destacado em mercados sofisticados. Essas empresas exportam mais, faturam mais, têm maior lucratividade e pagam melhor seus funcionários (23% a mais), que são mais qualificados e permanecem mais tempo no emprego.

Essas empresas de elite, apesar de seu número ainda pequeno (cerca de 1,7% do total das empresas), respondem por mais de 25% do faturamento industrial. São empresas que alteraram suas estratégias de expansão e passaram a buscar informações no exterior, a adaptar-se às normas internacionais para exportar e a fazer prospecção tecnológica e investimentos fora do Brasil. Para isso, valorizaram seu capital humano e o conteúdo tecnológico obtido por meio do aprendizado.

O surgimento desse grupo novo de firmas brasileiras sugere que a inovação tecnológica está sendo valorizada por sua capacidade de orientar decisivamente o desempenho dessas firmas. Trata-se de uma realidade nova, que não está visível a olho nu e, muitas vezes, enfrenta o tradicional descrédito do brasileiro sobre a seriedade do nosso país. Por conta da existência desse conjunto de empresas inovadoras, que se destacam pelos méritos de seu sistema inovador e não por pagarem baixos salários, ou por se beneficiarem de recursos naturais, o Brasil representa uma realidade única na América Latina, distinta inclusive da Argentina e do México.

### Inovação para competir com as outras grandes economias emergentes

**M**as o Brasil precisa avançar mais rapidamente para competir com a China e a Índia, que lideram o pequeno clube de países em desenvolvimento que já provoca alterações profundas no cenário econômico mundial.

Em 2007, as economias emergentes responderam por cerca de metade do PIB mundial (em PPP). Desde que China, Índia, Brasil e Rússia começaram a abrir suas economias, a força de trabalho global dobrou. Em dez anos, cerca de

um bilhão de novos consumidores entrarão nos mercados, graças ao crescimento dos emergentes. A participação dos países em desenvolvimento nas exportações mundiais foi de mais de 40% no ano passado, quando era de 20% nos anos 1970. Esses países já respondem por mais de metade da energia consumida no planeta e seus bancos centrais são guardiões de mais de 70% das reservas mundiais. O PIB dos emergentes representa mais de 43% do PIB mundial, enquanto os PIBs dos Estados Unidos e Europa somados não chegam a 36%. A economia dos emergentes contribuiu em 2007 com cerca de 70% para o crescimento do PIB mundial; já os países europeus e Estados Unidos com menos de 20%.

Muito dessa mudança está relacionado com o desempenho da China, é fato. Mas não há como negar que um grupo seleto de países emergentes tende a mudar a qualidade de suas economias com fortes impactos sociais.

Nos anos 1990, apesar da debilidade das políticas governamentais de apoio a esse movimento, muitas empresas brasileiras entraram em sintonia com o novo cenário mundial. Anos após as iniciativas do setor privado, a política industrial deveria ser um reforço de peso dessa tendência, certo? Nem sempre, e muito timidamente.

Empresas chinesas e indianas já são líderes mundiais em vários setores da economia. Em algumas áreas o Brasil também avançou, mas no conjunto as empresas brasileiras ainda estão muito atrás dos nossos principais concorrentes. Por isso mesmo, seria mais do que oportuno que elas contassem com mais instrumentos de política industrial e tecnológica para se internacionalizar e inovar com mais força e rapidez, pois a integração crescente dos países emergentes à economia global desenha cenários que apontam para o maior reposicionamento das nações desde a Revolução Industrial. A Política de Desenvolvimento da Produção, anunciada pelo governo federal em maio último, apenas toca nessa questão de fundo.

O ponto principal é que, no século XXI, nenhum plano de crescimento ou política in-

dustrial pode ignorar esse movimento de internacionalização das empresas baseado na inovação e na tecnologia.

Temos condições para esse salto?

Acredito que sim. Apesar de todas as distorções, o Brasil construiu ao longo das últimas décadas uma estrutura institucional capaz de dar conta do recado.

Desde 2004 o Brasil conta com diretrizes modernas de política industrial. Criou juntamente com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), para coordenar a política. Em 2004, o Congresso aprovou a Lei de Inovação, que permite avançar na cooperação entre centros de pesquisa, universidades e empresas. Desde 2005 contamos com a Lei do Bem, que permite às empresas realizar abatimentos adicionais de 60% a 100% do total de gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e que está sendo utilizada pelas empresas.

Iniciada em 1999 e consolidada em 2001, a engenharia institucional dos fundos setoriais deu novo impulso à inovação. Instituições, como a Finep, CNPq, INPI e Inmetro, somam-se aos centros de pesquisa, públicos ou privados, para formar uma enorme rede de competências já em funcionamento e que faz inveja a muitos outros países, em especial aos nossos concorrentes diretos. Sem contar o BNDES, que é o principal instrumento de política industrial do país.

O Brasil tem competência, diretrizes e ações para as áreas de fármacos, biotecnologia, software e semicondutores, entre outros. Existem instrumentos para reduzir o risco do desenvolvimento tecnológico empresarial. A aprovação de outros instrumentos voltados para o apoio à pequena e média empresa, em especial para o seu esforço de internacionalização, reforçaria o dinamismo de nossas estruturas produtivas.

Perder a referência internacional pode significar o rebaixamento do esforço tecnológico e ino-

vador do país e uma mutilação das propostas de crescimento. Esta é uma das principais fraquezas dos nossos planos de crescimento. Fraqueza que pode ser superada a partir da abertura de um diálogo efetivo com a sociedade, o setor produtivo, a comunidade científica e os próprios órgãos de governo e com a compreensão do que se passa nas economias dos nossos concorrentes.

Ou seja, política industrial no Brasil deve orientar-se para puxar as empresas para trajetórias mais nobres, que exigem maior esforço tecnológico. Apesar de a maioria dos países em desenvolvimento permanecer ainda prisioneira dos limites estreitos de um aprendizado passivo, existem casos de imitadores que foram ou estão sendo capazes de realizar processos bem-sucedidos de rápida, contínua e eficiente absorção e aperfeiçoamento de tecnologias. A Coreia e Taiwan fornecem-nos claras lições a respeito. Suas estratégias ativas de aprendizado tecnológico permitiram que suas economias seguissem trajetórias de contínua elevação da produtividade e de acelerada modernização de sua pauta produtiva. Com isso, moveram-se de forma progressiva para uma competitividade autêntica.

As dificuldades estruturais para geração e absorção de tecnologias, com suas conseqüências negativas para a competitividade, são algumas das razões mais importantes pelas quais as economias mais atrasadas têm dificuldades de alcançar elevados níveis de renda e equidade. Como exemplo, vale a pena lembrar que a elevação de salários – requisito-chave para qualquer processo de desenvolvimento efetivo – pode comprometer uma das poucas vantagens competitivas dessas economias. Não é demais ressaltar que a dependência de custos baixos de mão-de-obra como fator-chave de competitividade é uma armadilha no longo prazo. Com o passar do tempo, novos competidores com custos salariais mais baixos acabam aparecendo no mercado internacional. É eloqüente o exemplo da China e sua voracidade em abocanhar mercados de países emergentes, inclusive o do Brasil. Aperfeiçoamentos tecnológicos

poupadores de emprego são continuamente introduzidos, corroendo com isso as vantagens competitivas baseadas em mão-de-obra barata e pressionando os custos salariais no sentido do rebaixamento adicional.

Dessa forma, qualquer estratégia competitiva que esteja baseada em custos baixos de mão-de-obra, que se contente com a produção de commodities ou que subestime a inovação, representa uma escolha de competição mutilada, que dificulta a construção de uma autêntica estratégia nacional de desenvolvimento.

Se aprendemos essa lição, em especial após todas as armadilhas em que o Brasil se meteu com o protecionismo desenvolvimentista, o principal objetivo da política industrial para países como o nosso deve ser a ruptura do círculo vicioso que parte da existência de um elevado hiato de produtividade em relação às economias líderes, passa por um processo passivo de aprendizado tecnológico, insiste na dependência de vantagens competitivas espúrias e se fecha com a reprodução do atraso tecnológico. A ruptura dessa via passiva é a única forma de levar o Brasil a dialogar com seu futuro.

Vale a pena lembrar que mais da metade do excepcional crescimento ocorrido na economia norte-americana durante a década de 1990 decorreu de indústrias que não existiam na década anterior, quase todas criadas e desenvolvidas como resultado de inovações nas áreas de eletrônica, informação e telecomunicações. E que, nos países da OCDE, cerca de 60% do crescimento das economias avançadas estão diretamente ligados aos processos de inovação.

## O que o Brasil tem a aprender com os países da OCDE?

**A** pesar do estilo recatado, sem alarde, é difícil nos dias de hoje encontrar algum governo de país avançado que não desenvolva ativamente políticas industriais. A maior parte dessas políticas está orientada para a elevação do padrão de competitividade de suas econo-

mias. Em geral, emanam do poder público com nomes diferentes e só são implementadas após intenso diálogo com o setor privado.

Essa foi a primeira lição aprendida pela pesquisa sobre Estratégias de Inovação em Sete Países: Estados Unidos, Canadá, França, Reino Unido, Finlândia, Irlanda e Japão. O estudo, patrocinado pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e executado pelo Observatório de Inovação do Instituto de Estudos Avançados da USP<sup>1</sup>, procurou identificar os elementos comuns que marcam a atuação dos órgãos de governo e as visões empresariais.

Embora os países sejam muito diferentes entre si, tanto pela sua história, tamanho e cultura, quanto pelo seu grau de desenvolvimento e estrutura econômica e social, todos eles transitam para um novo paradigma de desenvolvimento, em que o conhecimento ocupa lugar central na produção e reprodução das novas relações econômicas e sociais.

Por isso mesmo, a inovação está no coração de suas políticas de competitividade. Por se constituírem em estratégias nacionais, os novos programas, agências e órgãos de Estado que cuidam das políticas de inovação estão ligados diretamente aos centros de poder, seja à Presidência ou aos gabinetes dos primeiros-ministros.

Os sete países buscam aperfeiçoar seus sistemas nacionais de inovação tendo como referência as práticas e processos de classe mundial. Isso significa que os indicadores mais avançados do mundo funcionam como metas a serem igualadas e superadas. Não é à toa que educação, ciência e tecnologia formam um tripé fundamental em suas políticas de desenvolvimento.

Nos sete países, as empresas estão no centro das atenções dos órgãos de governo. São alvos preferenciais de suas políticas. E ocupam o centro de suas preocupações com a prosperidade de

.....  
1. Estudo realizado de janeiro a dezembro de 2007, coordenado pelo autor e executado por uma equipe de pesquisadores da Universidade de São Paulo. Mais informações em: [www.observatoriodainovacao.org](http://www.observatoriodainovacao.org)

seus cidadãos. Isso significa que os processos de inovação gerados nas empresas são compreendidos como os principais mecanismos capazes de aumentar, acelerar e sustentar a competitividade das economias, gerar empregos de qualidade e salários dignos.

Nos países pesquisados, inovação não se reduz à tecnologia. É tratada de modo mais amplo, como geração de novos produtos, serviços, processos, negócios, organizações, estratégias. Os estudos que orientam todas as políticas implementadas nos últimos anos mostram, como no Brasil, que as empresas inovadoras dinamizam as economias, diversificam os negócios, elevam a qualidade dos salários e a qualificação do trabalhador.

O estudo realçou que, apesar dos ritmos distintos, os sete países criaram novas instituições e novas leis, voltadas para implementar, coordenar, monitorar, avaliar e aperfeiçoar os novos planos, programas e políticas de incentivo à inovação. E esse processo se deu sempre marcado pela busca da cooperação e diálogo entre o setor público e o privado.

Com suas especificidades, todos os países perseguem, estimulam economias mais inovadoras e se esforçam decididamente para implantá-las. Na raiz de sua transição, está a compreensão generalizada de que os novos fluxos de conhecimento empurram todos os países a repensar e modificar o perfil e a atuação de suas instituições públicas e privadas.

## Limites e avanços da nova política industrial

O Brasil não ficou mal situado na comparação com as novas políticas e instituições que estão sendo geradas nesses sete países. Também aqui há um esforço para colocar a inovação no centro das políticas de desenvolvimento. Mas não há como negar que é necessário melhorar muito a qualidade da elaboração, dos instrumentos e da coordenação da política industrial. Tampouco se pode negar as

resistências às políticas de inovação. Apesar do quase-consenso nas declarações públicas, parte do empresariado brasileiro ainda compreende política industrial apenas como redução do “custo Brasil”. O governo federal têm enormes dificuldades de definir prioridades, escolher áreas e domínios que mereçam alocação intensiva de recursos para fazer o país avançar em conexão com o futuro. E os empresários, dificuldade maior ainda para aceitar a priorização de objetivos e alguma hierarquia na alocação de recursos. Basta olhar para a Política de Desenvolvimento Produtivo, anunciada na sede do BNDES no último dia 12 de maio, que elegeu cerca de 25 setores prioritários. O positivo é que a nova política foi caracterizada como a segunda fase da PITCE e, por isso mesmo, manteve a ênfase na inovação e fixou metas ousadas de aumento do investimento.

O debate sobre prioridades não se traduz numa escolha de vencedores. Foi-se o tempo em que os governos podiam pensar em atuar nessa direção, seja pelas regras da economia global, seja pela nova complexidade das economias nacionais, mais integradas e diversificadas. Trata-se, porém, de priorizar setores e tecnologias estratégicas, como as de informação e comunicação e para a saúde, e apoiar inequivocamente o desenvolvimento da qualificação nacional em energias renováveis, biotecnologias e nanotecnologias. Setores que movem os centros dinâmicos da economia global e que, por isso mesmo, indicam, comparativamente, os avanços, a estagnação ou regressão dos países. E que não serão desenvolvidos se deixados à própria sorte, como a raquítica microeletrônica brasileira o demonstrou. Nesta, perdemos o passo por falta de política. Ocorrerá o mesmo com as novas áreas portadoras de futuro, como a nanotecnologia, a biotecnologia e a biomassa?

Desse ponto de vista, a combinação entre investimento e inovação recém-anunciada é positiva. Aumentar a taxa de investimento é condição para dar sustentabilidade ao nosso crescimento. No entanto, investimento sem

inovação não gera naturalmente a transformação da nossa estrutura produtiva, nem permite que o nosso país eleve o patamar de seus serviços. O que ordena a pauta brasileira é a expansão e maior participação das nossas empresas nas cadeias globais de mais alto valor agregado. É bom lembrar que os sete países visitados fazem escolhas e priorizam atividades que recebem aportes mais consistentes de recursos públicos e estimulam a concentração de investimento privado. Nos sete países, a leitura do orçamento, do mapa da alocação dos recursos e dos múltiplos programas nacionais de longo prazo – que sobrevivem às mudanças de governo, como se fossem atribuições de Estado – deixam claras as opções nacionais.

O Brasil tem o diferencial de uma estrutura produtiva diversificada e integrada. Possui um mercado interno de escala considerável. Uma rede nada desprezível de instituições de pesquisa e desenvolvimento. Uma pós-graduação que forma hoje cerca de dez mil doutores por ano. Uma produção científica que cresceu nos últimos vinte anos seis vezes mais do que a taxa média mundial. Somos líderes mundiais em várias áreas industriais, inclusive de alto conteúdo tecnológico. Somos (ainda) imbatíveis na produção de etanol e biocombustíveis que, apoiados por um eficiente sistema de P&D, apresentam-se como imensa possibilidade de inserção internacional ativa no universo da biomassa.

## Conclusão (e propostas)

Correndo o risco de oferecer neste final um otimismo ingênuo, acreditamos que o Brasil depende cada vez mais da intensificação de seu próprio esforço tecnológico para acelerar seu crescimento, melhorar sua inserção em mercados intensivos em conhecimento, reduzir suas desigualdades e elevar a qualidade de vida de sua população.

É por acreditar que temos condições para avançar nessa direção que apresento, esquematicamente, para concluir, as propostas que resul-

tam da pesquisa “Estratégias de Inovação em Sete Países: EUA, Canadá, França, Finlândia, Irlanda, Reino Unido e Japão”.

Para mobilizar o país para a inovação:

- aprofundar diálogo e criar fóruns permanentes com lideranças empresariais para o desenvolvimento da Iniciativa Nacional de Inovação;
- criar malha mundial de pesquisadores brasileiros no exterior para obter informações, captar tendências, organizar prospecções e acolher propostas para o país;
- organizar campanha para divulgar leis e instrumentos de apoio à inovação.

Para promover a necessária coordenação estratégica:

- reforçar o comando da PITCE e a articulação entre Ministérios e Agências e o diálogo com o setor privado.

Para articular os instrumentos de política:

- incentivar o desenvolvimento de pólos, redes e arranjos voltados à inovação, envolvendo necessariamente um conjunto de empresas, institutos de ciência e tecnologia (ICTs) e entidades locais diversas. A inspiração para essa proposta vem da experiência francesa de Pólos de Competitividade e do modelo finlandês dos Strategic Centres for Science, Technology and Innovation. Os arranjos, pólos ou redes de inovação podem ser locais, regionais, setoriais, temáticos, desde que sejam coerentes com as prioridades da política industrial e tecnológica. Não serão consideradas redes apenas acadêmicas ou apenas empresariais. O peso empresarial deve ser relevante, não podendo ser uma “fachada” para o desenvolvimento acadêmico. Isso significa que haverá edital competitivo e disputa entre propostas. Ao governo cabe

- facilitar a articulação e subsidiar, de forma competitiva, a governança do arranjo;
- articular mesoprojetos voltados para o desenvolvimento tecnológico robusto. Por exemplo, programa de novos materiais compostos. A proposta guarda semelhança com os projetos prioritários desenvolvidos no Japão (ex.: supercomputador), França (ex.: TGV), EUA (ex.: programas ligados à defesa). O projeto seria articulado pelo governo, mas com participação direta de empresas. Esses mesoprojetos seriam voltados para as pesquisas em fase pré-competitiva. Envolvem a criação de infra-estrutura pública em parceria com empresas e, por exemplo, podem dar forma a laboratórios de motores a biocombustível, novos materiais, hidrólise e tecnologias mais avançadas em bioetanol. O ponto básico é a forte coordenação do Estado, via entidades que tenham visão prospectiva e capacidade operacional. A ABDI é o locus por excelência para essa coordenação e articulação, seja por sua missão, seja pelos instrumentos que está construindo, como a Renapi (Rede Nacional de Agentes de Política Industrial);
  - implementar programa de utilização das compras governamentais para o desenvolvimento de novos produtos, capacidades e tecnologia. Os países pesquisados, em especial os EUA, utilizam intensamente o sistema de compras governamentais para organizar licitações para o desenvolvimento de sistemas complexos de tecnologia, muitas vezes com até 50% de probabilidade de se transformarem em recursos a fundo perdido. No Brasil, esses recursos podem ser orientados para a formação de alianças ou consórcios de empresas (grandes e pequenas) e centros de pesquisa, de modo a acelerar o desenvolvimento da tecnologia nacional em domínios na fronteira do conhecimento;
  - o Brasil experimentou programas mobilizadores de sucesso, como o PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade). Programas desse tipo são importantes, ajudam na construção de uma cultura gerencial, mas não podem funcionar sozinhos. No centro do programa deve estar um sistema de consultoria presencial de organização e gestão para as empresas de pequeno porte. Uma fonte de inspiração é o antigo sistema de crédito rural realizado pela Emater, em que o crédito era condicionado à análise técnica e a financiava. Todos os países visitados têm programas desse tipo. Um modelo que pode ser aperfeiçoado e expandido é o do Projeto Extensão Industrial Exportadora, do MDIC, cuja execução é limitada pela reduzida flexibilidade operacional da administração direta. Um programa desse tipo ocuparia o papel de programa de entrada para pequenas e médias empresas, antes de programas voltados exclusivamente à tecnologia;
  - criar um Fundo Nacional de Inovação, de grande volume e com investimento diversificado, de modo a evitar a pulverização atual de programas de pequena expressão;
  - dar atenção especial ao desenvolvimento de sistemas de *venture capital*, em todas as suas variantes.
- Para melhorar a gestão e avaliação das políticas:
- montar sistema permanente de monitoramento e avaliação da competitividade e políticas de inovação, tendo como referência os padrões internacionais de excelência;
  - convocar reunião nacional de “observatórios”, núcleos ou agências que tenham como objetivo o acompanhamento da inovação para discutir a articulação de um sistema nacional. ○

# Sobre o Conceito de Interesse Nacional

.....  
RENATO JANINE RIBEIRO

O interesse nacional é um conceito ou uma noção? Esta questão me veio à mente a partir de um esboço inicial, que circulou entre os membros do conselho, do editorial do primeiro número de nossa revista. Para quem vem da filosofia, o conceito é quase sempre preferível à noção. O que caracteriza o conceito é que ele é preciso e a noção, imprecisa. Noções são vagas, rudimentares, polissêmicas, ambíguas, induzem ao erro. Já o conceito é elaborado com rigor. Ele é produtivo. Se conceituamos algo, temos elementos para construir um pensamento sério sobre o assunto. Portanto, até por formação profissional, eu preferia lidar com o conceito e não com a noção.

Mas o que seria o conceito de interesse nacional? Começamos pelo substantivo, interesse. Com essa denominação ou outras, ele desempenha papel decisivo na construção do pensamento político moderno. No século XIX, será chamado, por vários, de “interesse bem compreendido”. Benjamin Constant e Alexis de Tocqueville utilizam essa expressão, entre outros. Sua convicção é que, se compreendermos bem

nosso interesse, não agiremos de maneira errada ou contraproducente. Assim, um conhecimento adequado do que é vantajoso para nós implica toda uma linha de ação, um *road map*, como diríamos hoje. Exemplos são fáceis. Se percebo que determinado investimento é péssimo, evito-o. Se um candidato coloca em risco o que eu prezo – que podem ser os meus bens, ou os meus valores éticos, ou seja, os bens ou o bem, os valores monetários ou os valores morais –, não lhe dou meu sufrágio. Finalmente, se um relacionamento começa a causar infelicidade bem superior à felicidade por que ansiamos, e não há sinal de que possa melhorar, procuro cortá-lo (aqui, porém, é que os limites da ação segundo o interesse se fazem sentir mais, isto é, quando o interesse e o afeto se contradizem; não é esse, porém, o tema do presente artigo). Em suma, o interesse não exclui o risco, nem prevalece pela sua só racionalidade, mas efetua um cálculo cuidadoso das vantagens e desvantagens que um curso de ação trará.

## A violência e o interesse “bem compreendido” em Hobbes

Possivelmente a origem dessa idéia, ainda sem esse nome, está em Thomas Hobbes. O autor do *Leviatã* sustenta que uma série de condutas já prezadas em sua época e sociedade – e que acabarão sendo valorizadas desde então, como a liberdade individual, o anseio de ter sua voz ouvida nas coisas políticas e outras

.....  
RENATO JANINE RIBEIRO é professor titular de Ética e Filosofia Política na USP, e autor, entre outros, dos livros *Ao Leitor sem Medo – Hobbes Escrevendo Contra seu Tempo* (Editora UFMG), *A Sociedade Contra o Social – o Alto Custo da Vida Pública no Brasil* (Companhia da Letras, Prêmio Jabuti 2001), *A Universidade e a Vida Atual – Fellini Não Via Filmes* (Elsevier/Campus) e *O Afeto Autoritário – Televisão, Ética, Democracia* (Ateliê Editorial).

reivindicações análogas – concorrem na verdade para desfazer o laço social. Hobbes está convicto de que o conflito tem uma potência ilimitada de ampliação, e que portanto corrói – ou corrompe – os elos que mantêm uma sociedade unida, e que dependem de esta ter um único *locus* soberano, um só poder a controlá-la. Qualquer dissidência ameaça assim prosseguir *ad infinitum*. Daí que seja atribuição primordial do governante conter a divergência, ou pelo menos sua expressão.

Sabemos bem que, historicamente, Hobbes “errou”. As sociedades em que o laço social hoje parece melhor funcionar são justamente aquelas sociedades que permitem a expressão livre da divergência – ainda que, a rigor, o laço social jamais funcione muito bem nas sociedades modernas, individualistas. A não ser que restabelecêssemos os modos de articulação social do passado, em que se tendia a uma certa clonagem dos indivíduos em poucos modelos, incomparavelmente menos numerosos dos que hoje aparecem a nosso dispor, o melhor que temos na modernidade – uma modernidade, aliás, que Hobbes é um dos primeiros a anunciar – é a aceitação de que se expressem as diferenças.

Pois bem, feita a ressalva do erro de Hobbes, ao prever para a boa relação *inter homines* o que acabou não sendo tão necessário nem tão possível, o fato é que o modo, a forma, a *Gestalt* de seu argumento é que as ações humanas podem contrariar o que é melhor para nós. Ações são governadas por opiniões, entende ele, como todo o seu tempo, e por opinião compreende não o que nós assim nomeamos – a simples *doxa* ou, após Freud, a expressão consciente – mas, sim, o que hoje chamaríamos, emprestando o termo da psicanálise, a convicção inconsciente. É no inconsciente das pessoas então que teríamos de mexer, a fim de termos uma sociedade que escape do suicídio. Pois é impossível impedir um Estado de ser morto propriamente, isto é, pela guerra externa, mas é possível adiar indefinidamente sua mor-

te por debilidade interna. Ora, o que mais leva as sociedades a se autodestruírem é uma série de crenças, das quais aqui podemos elencar as principais. Uma é a opinião de que os indivíduos têm liberdade em face do soberano. Outra, a de que o soberano nos deve obrigações ou contas. Terceira, a de que ele pode ser destituído por nós ou sequer limitado por nossa ação ou vontade. Hobbes se alonga mais, mas o resumo é este: é perigoso tudo o que possa erodir a obediência devida àquele que concentra, em si, o poder. Contudo, o que aqui nos interessa não é debater se a história lhe deu ou não razão nisso (já sustentamos que não), mas, sim, a forma que consiste em estabelecer o que podemos chamar duas equações opostas:

1. equação virtuosa: da opinião obediente se infere a ação também obediente, que é a que melhor atende aos interesses do indivíduo, ou seja, a preservação de sua vida e a sua prosperidade;
2. equação viciosa: da opinião dissidente decorre a ação divergente, que embora muitas vezes egoísta, se equivoca quanto aos verdadeiros interesses do indivíduo.

É importante esclarecer que, para Hobbes, por mais que ele celebre o Leviatã ou o Estado regido por um único soberano, o referencial de legitimidade é sempre o indivíduo. Se é instituído um Estado sem oposição, se o governante deve poder tudo, isso não quer dizer que o poder se construa em benefício do soberano – o que o pensamento político condena, desde a Antiguidade, sem exceção – ou que seus detentores tenham um mandato de origem divina. Na verdade, e é isso que fará os supostos beneficiários da teoria hobbesiana se insurgirem contra ela, o poder se justifica sempre em termos humanos, muito humanos. Ele nos controla com um único propósito: o nosso bem.

Hobbes não chega, talvez, a nos infantilizar de forma explícita, até porque, se nosso bem for clara e incontestavelmente alvejado, recupera-

mos a liberdade em face do governante. Com efeito, se o soberano mandar matar alguém de nós, ele por um lado tem todo o direito a fazê-lo, seja ou não justa a sua decisão; por outro lado, a pessoa por ele condenada tem todo o direito a defender-se, tenha ou não merecido legalmente a morte. O anseio de não padecer uma morte violenta e precoce foi o que levou todos a aceitarem a autoridade soberana do governante. Mas, pela mesma razão, o risco de um de nós vir a sofrer a morte violenta a mando do soberano, mesmo que merecida, restitui a este um (e só a ele) o direito de resistir ao governante. Em resumo, o Estado é instituído para este fim muito específico, que é o de preservar nossa vida. O governante não está obrigado a respeitá-la, e em vários casos executar alguém pode ser o meio, pelo menos naquele tempo em que forcas havia em todas as cidades, de salvar a vida da maioria, mas a lógica de sua ação deve caminhar no rumo de preservar o máximo possível de vidas, e além disso melhorá-las. Ora, é aqui que incide o interesse de cada um.

Recordemos o estado de natureza hobbesiano. Sabe-se que não tem sentido histórico, ou pré-histórico: ele é a condição a que todos tendemos, caso não sejamos controlados por um poder “capaz de manter a todos em reverente temor”, em *awe*, a belíssima palavra cujo som coincide com o do *ó*, à mesma época celebrado num dos mais fortes sermões do padre Antonio Vieira. Ora, o problema no estado de natureza não é que as pessoas sejam más e precisem ser contidas a todo custo. O cerne do estado de guerra de todos contra todos é, apenas, que não sabemos o que o outro quer. Essa é a segunda causa da guerra natural entre os homens, e é aquela que a generaliza. A primeira causa é mais simples: que uns desejem apropriar-se do que outros ocupam. Se dissermos, em nosso tempo, que os ladrões, os membros de quadrilhas, os seqüestradores convertem nossa sociedade num campo de conflito generalizado, que fazem de nossas cidades o palco de uma guerra civil, faremos que sim com a cabeça sem precisar usar muito esta última, a

não ser, claro, para o movimento físico. Mas não é isso o interessante. Perderemos a lição hobbesiana se nos contentarmos com isso.

A novidade de Hobbes é outra: o problema não são os ladrões, os criminosos de verdade. Esses constituem minoria. Se soubéssemos quem são, como seria fácil! Mas não sabemos. Todos podem ser, ou tornar-se, criminosos, ou ameaçar aos outros. Por isso, nós nos acautelamos, nós nos precavemos. A forma definida – a *Gestalt*, mais uma vez – que assume essa cautela é a prevenção. Atacamos aquele que imaginamos que nos vá atacar. Definimos perfis de possíveis criminosos – em nosso país, hoje, o pobre, o preto. Tratamo-los mal. Em certos casos, eles até são agredidos – e mortos – em função do crime que teriam praticado<sup>1</sup>. Nos dias de hoje, isso significa também a construção de barreiras, de equipamentos de vigilância, de condomínios fechados: desconfiamos. Como temos, apesar de tudo, um Estado que funciona minimamente, é raro que passemos – nós, indivíduos – da suspeita ao assassinato. Mas sabemos que parte da polícia age deste modo. Sabe também, pelo menos quem viu *Tropa de Elite* sem anestesiarem o raciocínio, que a maior parte da sociedade parece aprovar esse procedimento que se baseia na segunda causa hobbesiana de guerra: na dúvida, atacar até de forma letal quem parece poder nos ameaçar.

.....

1. O caso mais espantoso dessa tendência foi o episódio do Bar Bodega, em São Paulo, assaltado no ano de 1996 por criminosos que mataram dois clientes. Um movimento se constituiu para exigir a punição dos assassinos e, em pouco tempo, a polícia prendeu os supostos criminosos. Contudo, o Ministério Público concluiu que aqueles não eram os verdadeiros assassinos e mandou soltá-los, além de ordenar a continuidade das investigações. Mas o ponto para o qual gostaria de chamar a atenção é que as famílias das vítimas se indignaram com a ação da promotoria. Queriam a punição, mesmo que os punidos não fossem os verdadeiros assassinos. A punição de alguém de aparência criminosa bastava. Parece haver aí uma profunda insensatez. Mas ela está ligada ao que dissemos: a suspeita em relação ao outro tem uma enorme força de contraproduzir o convívio social.

Os mais refinados irão mais longe. Pois, se a pessoa de catadura criminoso já desperta nossa suspeita e por vezes nossa agressão “preventiva”, resulta lógico que os criminosos mais competentes e por isso mesmo mais ameaçadores deverão ter a cautela de cuidar da própria aparência. Ou seja, tolo é o criminoso que aparenta ser criminoso, enquanto prudente é o que se cerca de cuidados e exhibe todos os sinais externos de inocência, requinte, classe. Ora, por isso mesmo quem vá atrás dos criminosos – ou dos suspeitos – fará melhor o seu trabalho se priorizar, não o criminoso vulgar, mas aquele que em nada parece ser criminoso. Em outras palavras, se radicalizarmos a desconfiança hobbesiana, deveremos desconfiar sobretudo de quem é mais próximo de nós, mais simpático conosco, mais deferente. Espanta então que Stálin, por exemplo, de tempos em tempos sacrificasse uma cota de colaboradores próximos? Que dissesse, quando Krupskaja ensaiou contestá-lo, que “talvez devamos arrumar uma outra viúva para Lênin”? Que mantivesse Molotov como o segundo homem no Estado soviético, ao mesmo tempo que mandava a esposa que seu ministro tanto amava para os campos de concentração? Que, em 1941, refugiado em sua *datcha* após a invasão – com que não contava, pelo menos àquela data – da URSS pelos exércitos nazistas, sem dizer palavra dias a fio, aturdido pelos fatos, ao receber depois de algum tempo a visita do Politburo, que vinha servilmente pedir-lhe que assumisse a direção da guerra, ele receasse que seus cães de guarda estivessem vindo depô-lo e matá-lo? Se as relações entre as pessoas se pautam pela guerra, essa é fruto da desconfiança; nada a ver com a guerra externa; nela, sabemos quem é inimigo, quem é aliado; mas, na guerra civil, irmão mata irmão.

O interesse é a forma de introduzir racionalidade nesse convívio. O perigo para o interesse verdadeiro, na sociedade, é que a desconfiança tome conta de nossas relações. Aí não teremos mais salvação. “Nos momentos piores, você só pode contar com a família”, essa frase foi pro-

nunciada inúmeras vezes durante os anos de chumbo. As relações de família forjariam elos mais fortes do que os de partido, do que os econômicos, do que quaisquer outros. Mesmo elas, porém, podem ver-se ameaçadas. Os despotismos tentam fazer que o filho denuncie o pai – e não é fortuito que, ao cair o poder soviético em 1991, a multidão moscovita tenha simbolizado o seu ódio na figura do pequeno Pavel Morozov, que tinha denunciado o pai por armazenar grãos, causando a morte do seu progenitor. O que a multidão não admitia mais era que o Estado e o partido passassem acima de relações, como as de afeto e sobretudo as do cuidado, que a paternidade, a maternidade, a filiação e a irmandade mais simbolizam, que são mais permanentes que o Estado e o partido, e que devem superar as divergências que acaso nos separem ao longo da vida. Mas a modernidade construiu, além da família, que é invenção muito mais antiga, um artefato adicional para conservar os laços sociais – e este é o interesse bem compreendido.

“Bem compreendido” é quase uma redundância. Se defendemos o interesse, é porque o compreendemos, conhecemo-lo. Mas o interesse é antes de mais nada racionalmente estabelecido. Se o leitor de Hobbes for atento, verá que temos dois pratos na balança: por um lado, a vida curta, pobre, solitária, bruta e cruel (ou seja, a morte violenta); por outro, a segurança no interior do Estado, cuja função policial torna as ações do outro previsíveis. No lugar daquela insegurança radical, em que jamais eu saberia o que passa pela mente alheia, passo a ter uma possibilidade de previsão – porque quem me agredir corre o risco de bailar na forca e, por isso, mesmo que o outro continue agressivo ou cheio de ódio, sua ação será contida.

O Estado não muda a natureza humana. Quem é agressivo continuará a sê-lo. Mas é certo que sua tendência a agredir os outros será regulada. Então, não só haverá menos criminosos, mas haverá menos receio do crime, menos antecipação, por parte das possíveis vítimas, do crime que possa ser praticado, menos agressões preventivas.

A agressão será reduzida a proporções administráveis. Eis a lógica de toda a prédica hobbesiana em favor do Estado. Ele não contém a violência só por ter a polícia. Ele a contém porque a polícia e todo o aparelho de controle tornam previsíveis os homens entre si. Permitem que saibamos, com grau muito elevado de certeza, o que o outro fará ou não fará, em termos do que me possa prejudicar na vida, no corpo ou na fortuna. A própria polícia pode, assim, ser mais comedida. Na verdade, se quisermos ir longe no assunto, diremos que o Estado hobbesiano reduz não só a violência comum, dos ladrões, dos “maus”, se quisermos usar esse termo<sup>2</sup> – mas a violência pior, a que se generaliza, a dos “bons”.

## O capitalismo e a quantificação dos interesses

O passo seguinte na definição de interesse é dado ao longo do século XVIII. Hobbes vê o interesse sob forma binária: há a vida e há a morte violenta. Se não desejamos esta segunda, optamos pela vida. Mas essa opção é apenas qualitativa. Não é passível de quantificação. Não sabemos quanto duraria, naturalmente, uma vida. Estamos diante de um par de opostos, de um sim e um não. Um salto notável se dará quando o século seguinte ao seu se puser a mensurar o interesse. É essa a enorme contribuição que o capitalismo dá à pacificação das paixões. Se o interesse civiliza, se a preocupação com as consequências de nossas ações, sobretudo aquelas que emanam de nossas paixões, faz que consagremos maior importância ao interesse (no caso hobbesiano, de preservar a vida), o arremate desse processo se dará quando pudermos comparar os ganhos e perdas de cada lado da balança. Por assim dizer, os pratos da balança hobbesiana não permitem gradação. É tudo ou nada, morte violenta ou vida. A balança setecentista introduzirá graus, pesos. Podemos medir e ponderar quem

.....

2. Termo levemente impróprio, porque no estado de natureza não há bem nem mal.

ganha mais, quem perde, ou, melhor, quando o mesmo sujeito ganha ou perde – e quanto.

Este “quanto” não existia, para Hobbes. Ele será, porém, o eixo de uma sociedade em que a economia prevaleça. Ou, dizendo de outro modo: quando o pensamento político desistir da obsessão hobbesiana com os antagonismos, quando passar a aceitar o conflito e a divergência, ele poderá também admitir que não há apenas os dois pratos da balança, morte e vida, mas que há um *dégradé*, uma gradação, uma gradação, que nos permite sair do par de opostos radicais, aquele que merece todo o nosso apoio e aquele que requer toda a nossa condenação, como era para Hobbes; e reconheceremos que várias opções são legítimas, mesmo que continue havendo extremos. Para nosso filósofo, só havia os extremos. Para o século XVIII, com sua economia mais capitalizada, matices surgem, que são valores médios e intermediários, ganhos que se mesclam com perdas. Para os séculos vindouros, com sua política mais democrática, matices se consolidam, que nos fazem calcular o que ganhamos e o que perdemos, sabendo que são poucas as perdas ou ganhos radicais.

Isso, quanto ao interesse. Ele calcula. Ele racionaliza. Ele pacifica. Ele se consolida graças ao capitalismo. Uma frase notável de Albert Hirschmann: não é espantoso que exatamente a luta mais “divisível” (ele assim chama aquelas em que compromissos são possíveis, meios termos, dois terços de termo, um terço de termo) tenha passado por tanto tempo, mercê do comunismo, como uma luta radical, de morte, a saber, a luta entre patrão e empregado. Lutas indivisíveis são, por exemplo, as racistas e de modo geral as movidas pelo preconceito. Mas, quando se trata de dinheiro, a divisão – isto é, o compromisso, que decorre da negociação e culmina num acordo – é de regra.

## Quando o interesse se torna nacional

Quanto à nação? Como se torna nacional o interesse? Porque lidamos com o inte-

resse, até aqui, do ponto de vista do sujeito individual. A este o interesse pacífica e civiliza. Mas, no caso da nação, ela não requer a mesma pacificação. Este ponto já suscitei, em outro lugar, no tocante a Hobbes: se o Estado é um “homem artificial”, e se a guerra entre os Estados aparece como modelada na guerra *inter homines*, há uma enorme diferença, porém. A guerra entre indivíduos – que Hobbes teoriza sob este nome mas, na verdade, é uma guerra civil, geralmente movida pelo clero – leva à morte. Mas a guerra entre Estados é produtiva. Ela poderia chamar-se mercantilismo. Por isso, o interesse dos indivíduos está em se submeterem a um Estado, mas o interesse dos Estados não consiste em se unirem sob um Estado mundial ou uma liga das nações. Eles, confrontando-se, geram riquezas. Nós, nos batendo, só engendramos morte. A nutrição e de modo geral “a vida” de um Estado (tema do cap. XXIV do *Leviatã*) estão ligadas justamente a essa guerra sob certo controle. Portanto, o interesse nacional não exigiria a mesma paz que o interesse individual.

Mas nos precipitamos. Melhor, antes, tratar da nação. Na história do pensamento político, temos aqui um problema que não é de pequena monta. No século XVII, de certa forma se consolida o que chamamos de “Estado nacional”. Uns o fizeram bem antes, como Portugal. Outros, mais tarde, como Alemanha e Itália. Outros passaram por crises sérias, fortes na Idade Média, como a Inglaterra, mas enfraquecendo-se depois. De todo modo, o fato é que Estados de dimensão média – nem cidades, nem impérios – se tornam paradigmáticos entre o século XVII e em certa medida o XVIII. É a essa dimensão intermediária que damos, impropriamente, o nome de Estados nacionais.

Com efeito, os Estados nacionais não são impérios e renunciaram à ambição de que um deles, um único, governe o mundo inteiro; mesmo que o sol nunca se ponha nos domínios dos reis Habsburgo de Espanha, e mais tarde no dos reis hanoverianos da Inglaterra, o império não é

mais um sonho de consumo viável. Os impérios português e espanhol entraram em decadência em tempo relativamente curto. Mas, se mal restam impérios, nações ainda não há. Elas serão uma criação típica do século XIX.

Na maior parte dos casos, para haver nação, é preciso haver uma língua, de preferência posta por escrito e amada. Já no século XVI, a Reforma protestante favorecera a fixação de várias línguas até então desprovidas ou malprovidas de escrita, de gramática, de dignidade. Esse processo se repetirá com a Revolução Russa, que dará a vários povos vassalos dos czares a escrita, geralmente em caracteres cirílicos. Entre as Noventa e Cinco Teses e a tomada do Palácio de Inverno, o papel de fixar uma nacionalidade – que, aliás, não era a meta nem de Lutero nem de Lênin – será assumido pelo empreendimento romântico. Uma língua escrita, no caso, não é nem o meio para os fiéis entenderem o que quer o Criador, nem para os humilhados da Terra entenderem a revolução; é o modo de afirmarem uma cultura própria, de preferência com canções, músicas, contos. É difícil uma nação moderna, na virada do século XVIII para o XIX, sem a crença romântica em algum tipo de *Volk*. Isso se alonga no tempo. Quando Smetana compõe o *Moldávia*, ou Bela Bartok vai atrás das melodias populares, é disso que se trata.

Os Estados nacionais surgem então antes das nações. Desnecessário dizer que a ninguém ocorreria, enquanto eles nasciam, chamá-los de Estados nacionais. Eram os Estados do rei de França, por exemplo, ou o reino da Inglaterra. Em alguns casos, uma única língua imperava – o inglês, digamos. Na França, não. O rei absoluto podia tolerar os idiomas minoritários. São os jacobinos que partem em guerra contra os *patois*, os dialetos, as línguas locais. “O bretão é a língua do atraso”, eis a convicção de muitos dos que, na década de 1790, vão à luta contra os rebeldes da Vendéia e, mais que eles, contra a Bretanha inteira. Mas o que dará força ao “Estado nacional”, duzen-

tos anos depois de instituído, é essa injeção de amor, de afeto, com frequência mesclado de ódio ao diferente, ao estrangeiro, que o romantismo institui.

## A insegura nacionalidade brasileira

Mesmo no Brasil, enquanto se travavam guerras genocidas contra diferentes etnias indígenas (como os botocudos, a quem o príncipe regente ordena atacar, em carta de 13 de maio de 1808), seus atavios servem à jovem coroa dos Trópicos. O imperador, com seu manto de tucano, os índios decorando a iconografia imperial, os romancistas como Alencar celebrando com mais facilidade o índio do que o negro, o nosso grande autor de óperas escrevendo um *Schiavo* que não é africano mas ameríndio, todos eles celebram esse referencial da nacionalidade. Podemos matá-lo, mas nossa imagem-chave é a dele. Isso, por sinal, configura um certo trauma de nascença na sociedade brasileira: nossa simbologia própria está ligada ao que exterminamos, em especial, os índios e as matas. Celebramos o verde no hino e na bandeira, o índio na literatura e em parte da iconografia oficial, mas o lugar paradigmático do indígena é o de Iracema: anagrama de América, apaixonada pelo primeiro português a aportar em sua região do continente, dá-lhe um filho e morre – legitimando dessa maneira a posse do território pelo invasor, pelo menos enquanto tutor do herdeiro da terra, Moacir, “filho da dor”, traduz Alencar<sup>3</sup>.

Nação é assim termo de dois gumes. Há nações que se constituem gloriosas: o inglês, o francês, mais tarde o alemão e o italiano. Nunca, aliás, a Itália moderna terá sido tão gloriosa quanto ao se unir, na improvável união de es-

.....  
3. Cf. meu artigo “Iracema ou a Invenção do Brasil”, em Renato Janine Ribeiro, *A Sociedade contra o Social: O Alto Custo da Vida Pública no Brasil*, São Paulo/Rio de Janeiro, Companhia das Letras/Fundação Biblioteca Nacional, 2000.

forços entre o habilidoso Cavour e o corajoso Garibaldi. E há outras em que o sentimento nacional vem marcado de incerteza, de insegurança, como em nossos países americanos, nos quais a identidade que se forja geralmente soma o poder em mãos do branco, a iconografia celebrando o índio, nem por isso menos exterminado, e o desprezo pelo africano, explorado sem sequer a contrapartida simbólica que ele irá adquirir ao longo do século xx – e que, por sinal, não põe fim, enquanto se louva sua música e sua culinária, à exploração e à discriminação.

Nossa nacionalidade é muito mais dividida do que a dos países europeus. Na Europa foi possível, embora a cada unificação nacional houvesse minorias que pagassem uma conta por vezes cara, proclamar unidades mais firmes, não só (ou não tanto) por maior proximidade étnica, mas também (ou sobretudo) por uma convergência social crescente, que fez, ao longo do século xx, a miséria tornar-se exceção e a própria pobreza, minoritária. No Brasil e nas Américas, não só houve o extermínio do diferente, como na grande maioria dos países também a conservação de uma forte desigualdade social, o que certamente torna o sentido de nação bem diferente para nós do que para os europeus. Some-se a isso que, pelo menos no Brasil, as diferenças étnicas e regionais não atingem, pelo menos desde muito tempo, o relevo que têm nos países em que se conserva uma maioria populacional de origem e identidade indígena. Assim, são desenhos bem diferentes os de nação hoje existentes.

No próprio mundo desenvolvido, há enorme diferença entre a forma como a França concebe sua nacionalidade, fortemente assentada na língua e na cultura a ela ligada, a Alemanha, que só há pouco tempo abriu exceções a uma idéia de nacionalidade fundada no sangue e não no lugar de nascimento, e os Estados Unidos, para os quais a língua tem tão pouca importância na nacionalidade que sequer possuem um idioma oficial. Por isso, se terminamos a parte

anterior levantando a questão do interesse, e de como o interesse dos Estados é diferente do interesse dos indivíduos (porque o destes, hobbesiana e classicamente falando, aponta para a paz, a vida, e depois para os ganhos, enquanto o daqueles aponta para os ganhos, mas nesse rumo não dá a mesma importância crucial à paz e à vida), aqui cabe resumir a questão do adjetivo nacional: o interesse nacional será bem diferente conforme tratemos de nações de um ou outro perfil. Quando, por exemplo, as lideranças políticas catalãs afirmam que “a Espanha não é uma nação, a Catalunha o é”, têm razão, mas ao preço de separarem Estado e nação, o que por sinal é mais correto ainda – mas é claro que em seu horizonte está a idéia de fundar um Estado catalão independente de Madri, que se reporte diretamente à União Européia.

### O debate sobre o interesse nacional: conceito ou noções?

O interesse nacional, como conceito, pode ser entendido como a promoção do interesse de um Estado independente pelos seus cidadãos ou governantes, reduzindo enormemente a parte das paixões no trato social. Aqui não importa tanto se o interesse está no nacionalismo acerbo ou na globalização sem salvaguardas; o que conta é que os que defendem uma posição ou outra – e também as intermediárias – acreditem que assim melhor atendem ao interesse nacional. O que é decisivo é que as partes não se iludam pela força dos afetos desabridos. Ora, esse traço traz certas consequências. A discussão sobre o interesse nacional supõe então uma racionalidade, uma lógica, de modo que, mesmo quando se torne aquecida, antagonica, as diversas partes estejam apelando a uma razão que, supõe-se, compartilham. Daí também que, numa forma que não é rara, a discussão sobre o interesse nacional se concentre nas questões econômicas. A economia é a forma acabada do interesse. Contudo, daqui decorrem dois problemas.

O primeiro é que a economia, como a conhecemos, tende a despolitizar o debate. Os conceitos dela, pelo menos como são praticados entre nós, apontam para um conjunto de dados inescapáveis. Não há como ter déficit nas contas públicas, sem sérios prejuízos; não há como espantar os investidores, sem graves problemas; não há como desenvolver políticas mais radicais, sem se colher o fruto perverso da pobreza que se expande em vez de se reduzir. Esses argumentos têm seu quê de razão, mas quando são radicalizados terminam por deixar disponível uma única opção. Ora, essa posição extrema não pode ser aceita se nos pautarmos pelo debate. A ser correta essa visão, só caberia enunciar, enxergar, expressar o interesse nacional.

Contudo, a própria composição do conselho desta revista deixa claro que ele se compõe de pessoas de posições diferentes e até mesmo opostas, não só no que tange ao interesse nacional em face dos demais países, mas também no que se refere ao interesse nacional no próprio país. É certo, por outro lado, que ninguém no corpo editorial defende a pobreza ou a miséria; mas também temos, aqui, divergências que levam alguns a considerarem que a política defendida por outros gera, mesmo sem o querer, efeitos contrários aos que eles pretendem.

Em suma, se desejamos criar ou manter um espaço de debate, torna-se necessário, primeiro, delimitar um conjunto de pontos comuns – que estão na defesa do interesse nacional, ou seja, da independência do país, o que quer que entendamos por ela, da sua maior prosperidade e da maior justiça social interna – mas também, segundo, entender que o acordo sobre essas palavras não implica um consenso sobre o que elas significam. Justiça social pode ser a expropriação dos meios de produção – embora hoje muito poucos a defendam – ou a redução da desigualdade que o capital gera, mediante mecanismos indiretos como a tributação dos excessos. Ou seja, podemos discutir

justamente porque, dos conceitos, retemos o mínimo necessário (independência, prosperidade, justiça social), e deixamos que eles ajam como noções, as quais preenchemos de distintas maneiras, com distintos significados. Se conseguirmos fazer isso, o passo terá sido importante, no sentido não tanto de conceituar o interesse nacional, mas no de, pelo debate, fazer que ele avance, que as posições mudem, que um país pouco afeito ao debate consiga caminhar na direção de respeitar o outro e de aprender com o divergente.

O segundo problema é intrínseco à própria idéia de interesse. Não é totalmente diferente do primeiro, que consistia na exclusão do político quando ocorre uma hipertrofia econômica do interesse, mas tem suas peculiaridades próprias. É que o interesse supõe um sujeito desprovido de paixões. É no silêncio dos afetos, ou pelo menos no abafamento de sua exaltação, que o interesse prospera. Mais que isso, o sujeito desprovido de paixões deprecia o que dele diverge como se fosse irracional. Há, em quem defende o interesse, certo despreço pelos divergentes, em boa parte porque estes últimos não seriam plenamente racionais e se estariam deixando guiar pelas paixões. Ora, como já dissemos no começo, uma coisa é escolher o melhor investimento financeiro com base no interesse, no cálculo, na razão – outra é adotar o mesmo caminho quando se trata das escolhas amorosas e afetivas. Pessoas de extraordinária capacidade de escolha econômica ou política muitas vezes sucumbem quando falam os sentimentos. E não resolve a questão dizer que estes são, por definição, irracionais. Porque dessa maneira apenas reconhecemos a limitação do campo dominado pelo interesse. Ora, se o interesse não dá conta do que são as paixões, os afetos, então ele não cobre o espectro das coisas que os humanos fazem. Ele se refere somente a uma parte do mundo humano, da nossa ação. Pode ser uma parte decisiva. É ela que constrói boa parte da nossa relação respeitosa com o outro. É ela

que sustenta boa parte do laço social. É ainda ela que dá os fundamentos econômicos para desenvolvermos uma série de escolhas que, porém, nada têm de econômico. Enfim, tudo isso posto, os fins que nos propomos, as metas que adotamos, são em si mesmas menos suscetíveis à linguagem do interesse. Este diz respeito mais a meios do que a fins.

Mas será que o interesse nacional é do mesmo tipo que o interesse em geral, do que o interesse nu? Vesti-lo, não com a nacionalidade, mas com a condição do Estado independente, é transformá-lo em algo que não é apenas meio – mas também fim. Estamos procurando, aqui, uma interlocução.

Por isso é que, talvez, devamos partir do interesse nacional como conceito para, contentando-nos com um mínimo nele – o que tentamos acima expor, com suas qualidades e limitações –, desenvolver depois disso uma variedade de concepções a seu respeito. Ou seja, conceito é o núcleo duro, mas leve; noções são as divergências que o rodeiam. Se formos muito longe no conceito, não admitiremos a diferença, a discussão. Poderemos acabar até na geopolítica conservadora. Se, por outro lado, nos satisfizemos com a noção, não iremos além de opiniões de pobre fundamento. O melhor é unir o rigor que o conceito traz e a liberdade que as noções permitem. Pelo menos, é o que podemos aqui sugerir.

Para concluir, o interesse não dá conta de tudo o que um Estado independente quer ou deseja. O risco de pensarmos em termos de interesse para os Estados, como aliás para todas as pessoas, individuais ou coletivas, físicas ou jurídicas, é que delas exijamos uma racionalidade que deixa algo de lado. Não quer dizer que esse elemento abandonado seja bom. Um exemplo, entre muitos, é o da Rússia de 1914, onde, com exceção de Rasputin e de Lênin, todos queriam a guerra com os austríacos, em defesa dos eslavos do Sul – e no entanto o interesse russo ditava a paz, porque o país não tinha condições, como de fato não teve, de enfrentar as Potên-

cias Centrais. Contudo, uma política movida só pelo interesse, que ignorasse os sentimentos pan-eslavos tão fortes na época, não disporia da menor chance de sucesso. Esse é um exemplo em que o antagonismo entre o interesse e o que

o excede causa um final trágico – milhões de mortos, para dizer o mínimo. Mesmo assim, o exercício de pensar – e promover – o interesse do nosso Estado vale a pena. A razão é um bom fator para o debate. ○





