INTERESSE NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 2 º Número 5 º Abril-Iunho de 2009

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
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 • 9° andar
01452-001 • São Paulo • sp • Brasil
Tel. (11) 3039- 6330 • fax (11) 3039-6334

CIRCULAÇÃO DPA Cons. Editoriais Ltda. dpacon@uol.com.br • Tel. (11) 3935-5524 ASSINATURAS
Brand Member Marketing Direto
editorial@interessenacional.com • Tel. (11) 3971-4372

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

Printed in Brazil 2009 www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497 Imagem da capa: Fotografia de Peter Hostermann (www.sxc.hu)

Sumário

ANO 2 • NÚMERO 5 • ABRIL-IUNHO DE 2009

7 Apresentação

ARTIGOS

A Crise Externa e o Brasil AFFONSO CELSO PASTORE

> A crise bancária é apenas uma dimensão da crise externa. A outra é a destruição de riquezas que levou à queda nas demandas agregadas nos países industrializados, com reflexos negativos para os países emergentes. Há no Brasil um largo espaço para uma política monetária contracíclica. O uso prudente de reservas permite reduzir o ajuste nas contas correntes, evitando quedas mais acentuadas no consumo e nos investimentos. Há, contudo, limites maiores para o uso de políticas fiscais contracíclicas.

20 O Brasil Frente à Crise Global

RICARDO CARNEIRO

Para discutir as possíveis trajetórias da economia brasileira, analisa-se, inicialmente, a posição do Brasil na geografia econômica contemporânea. Em seguida, destacam-se alguns aspectos particulares da inserção brasileira em comparação com outros países asiáticos e latinoamericanos. Por fim, discutem-se as características do crescimento recente e da crise atual e as possibilidades e limites de realização de uma política anticíclica de envergadura.

31 Relações Brasil-EUA sob Obama: Agenda e Perspectivas

PAULO SOTERO

O colapso financeiro global recomenda que o Brasil baixe as expectativas em relação às suas relações com os Estados Unidos sob o governo de Obama. O realismo acarretado pela crise pode levar ambos os países a focar em importantes questões de interesse mútuo (resistência ao protecionismo, políticas de recuperação da economia e ações em favor da estabilidade na América do Sul). Os sinais de Lula e Obama para seus respectivos governos serão cruciais para tanto.

42 A Fragilização da Política Ambiental do Brasil em Crescimento Econômico na Era das Mudanças Climáticas JOÃO PAULO RIBEIRO CAPOBIANCO O autor faz avaliação da política ambiental no Brasil a partir da Rio-92. Detém-se em especial na análise do período mais recente, quando a senadora Marina Silva esteve à frente do Ministério do Meio Ambiente e o autor ocupou o cargo de secretário-executivo. Ele discute as tensões dentro do governo e da sociedade em torno de temas sensíveis da agenda ambiental - como o do licenciamento - e aponta as dificuldades encontradas para fazer do meio ambiente uma preocupação transversal a todas as políticas de governo.

52 Política Ambiental: O Brasil na Contramão sérgio abranches

O governo Lula, não tem, nem teve, uma política ambiental. Mas essa não é uma falha exclusiva dele. O Brasil não tem e nunca teve uma política ambiental, nem uma política de governança climática. Hoje, tem uma política de desenvolvimento que está na contramão da tendência mundial de estabelecer a redução de emissões de gases de efeito estufa e a proteção do ambiente natural como premissas das políticas públicas.

63 O Brasil, Pitiyanqui Sul-Americano? DEMÉTRIO MAGNOLI

Um traço permanente de nossa política internacional é a meta de impedir a formação de uma coalizão antibrasileira na América do Sul. Paradoxalmente, na hora em que se anuncia uma União Sul-Americana de Nações, os governos da Bolívia, Equador e Paraguai reacendem a velha acusação de que o Brasil ocupa o lugar de potência imperialista regional. A postura antibrasileira é uma faceta do antiamericanismo que solda a esquerda latino-americana e que paralisa nossa política externa.

71 A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas

ELIÉZER RIZZO DE OLIVEIRA

O artigo trata da Estratégia Nacional de Defesa (2008). Compara-a com a Política de Defesa Nacional (2005) e a analisa no contexto do processo de integração da América do Sul. O autor destaca a importância do documento na orientação da Defesa Nacional. Os seus objetivos de médio e longo prazos dizem respeito tanto a reorganização como ao emprego das Forças Armadas e foram estabelecidos à luz de um projeto de país. Para esse projeto, um Brasil desenvolvido deve ser também uma potência militar em termos regionais e mesmo globais, para defender adequadamente os seus interesses.

84 A Malquerida Liberdade de Imprensa CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA

Debate-se se o Brasil deve ou não ter uma Lei de Imprensa que substitua a que ainda está em vigor, apesar de em desuso há anos, desde o regime militar. O autor argumenta que, para assegurar a liberdade de expressão, a existência de legislação específica para regulá-la é muito menos relevante do que o apoio da sociedade para que o direito de exercê-la seja respeitado. Esse apoio seria hoje parcial e ambivalente.

Apresentação

o número anterior, dissemos que voltaríamos a falar da crise e de seus impactos sobre o Brasil porque, infelizmente, a crise não se resolveria em três meses. Previsão fácil, promessa cumprida. Neste número, escrevem sobre o assunto os economistas Afonso Celso Pastore, ex-presidente do Banco Central, e Ricardo Antunes, professor da Unicamp. Talvez os autores não concordem com a afirmação, mas a nós editores surpreende que as diferenças entre eles se mostrem mais de ênfase do que de orientação quando tratam de fazer recomendações à política econômica do Brasil na conjuntura atual. É sinal de avanço e amadurecimento do pais, a nosso ver. Quem poderia imaginar, anos atrás, que um nível razoável de concordância pudesse se encontrar entre um economista de formação e convicção ortodoxas e outro que se alinha à esquerda entre os heterodoxos?

Outro assunto que não poderia faltar neste número são as perspectivas das relações entre o Brasil e os Estados Unidos, agora sob o governo de Barack Obama. O presidente Lula foi o primeiro chefe de Estado da América Latina a ser recebido na Casa Branca, pelo novo presidente americano. Um indicativo claro da diferenciação que começa a ser feita pelos Estados Unidos em relação ao Brasil na região, no contexto de uma política externa que atribui em geral baixa prioridade à América do Sul. Sobre os temas da agenda bilateral e seus possíveis desdobramentos, escreve o jornalista

Paulo Sotero, hoje diretor do Brazil Institute do Woodrow Wilson Center. Poucos brasileiros conhecem tão bem a política americana e as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos quanto Sotero, que por mais de vinte anos foi correspondente de vários veículos da imprensa brasileira em Washington, onde ainda reside.

O meio ambiente está na agenda bilateral, está na agenda global e está na agenda brasileira. É uma questão que hoje está no centro de qualquer agenda relevante para o desenvolvimento. Novamente ele comparece às páginas da Interesse Nacional. Desta vez, pelas mãos de Sergio Abranches e João Paulo Capobianco, que apresentam, cada qual a sua, uma avaliação da política do Brasil para o meio ambiente. Política ou falta de política. Abranches é um caso excepcionalmente bem-sucedido de adaptação a um novo meio. Cientista político e sociólogo reconhecido na academia, transitou para o universo do jornalismo dedicado a temas do meio ambiente, onde já é conhecido como um dos mais competentes exemplares da espécie. Capobianco, por sua vez, atua na área ambiental há muitos anos, tendo ocupado, na gestão da ministra Marina Silva, o cargo de secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente.

Nem só de "temas novos" – como a política ambiental – vive a revista. Tratamos também de "temas velhos", mas ainda atuais. É o caso das relações entre o Brasil e sua vizinhança, que

remonta às primeiras décadas do século XIX, quando a antiga colônia portuguesa na América se tornou um país independente, uno e sob regime monárquico, enquanto o antigo domínio espanhol se fracionava em várias repúblicas. O espectro do imperialismo brasileiro na região surge já naquela época, ainda que não com este nome, e freqüenta, com altos e baixos, a história das relações entre o Brasil e os países-vizinhos desde então. Em geral, servindo para mobilizar sentimentos nacionalistas nas ex-colônias espanholas.

O sociólogo e geógrafo Demétrio Magnoli analisa a função que o suposto "imperialismo brasileiro" tem desempenhado, no período recente, na formulação ideológica e nas ações políticas de Venezuela, Bolívia e Equador. E como o Brasil tem lidado com essa questão. Referindo-se a episódios como a ocupação militar das refinarias da Petrobrás pelo governo de Evo Morales ou dos canteiros de obras da Odebrecht pelo governo de Rafael Correa, entre outros, ele argumenta que o Brasil não tem sido capaz de demarcar claramente os limites do aceitável, da ótica do interesse nacional. A seu ver, a razão estaria na rede de compromissos ideológicos que cerca o governo Lula.

As relações do Brasil com os países-vizinhos reaparecem no artigo de Eliézer Rizzo, um dos poucos acadêmicos brasileiros que há muito se dedica a temas militares e de defesa. O tema de seu artigo é justamente a nova Estratégia Nacional de Defesa, anunciada em dezembro último pelo governo Lula, e cujas diretrizes principais foram antecipadas nas páginas desta

revista, em seu número 3, em artigo de autoria do ministro da Defesa Nelson Jobin.

Rizzo disseca o documento e mostra o que considera mudanças importantes na concepção quanto às formas de organização e emprego das Forças Armadas. Entre as razões dessas mudanças, ele aponta a reação brasileira aos investimentos em equipamentos militares feitos no período recente por países da vizinhança, em especial a Venezuela.

Por fim, temos um artigo do jornalista Carlos Eduardo Lins da Silva, hoje o Ombudsman da Folha de S. Paulo, sobre o exercício da liberdade de imprensa no Brasil. Deveria o país ter uma nova lei de imprensa, em substituição à lei de imprensa criada pelo regime autoritário, que caiu em desuso, teve alguns artigos suspensos pelo STF, mas continua a vigorar formalmente? O autor argumenta que o pais ficaria melhor sem lei de imprensa alguma. Para a boa regulação da liberdade de impressa, bastaria a legislação comum, como na maioria dos países democráticos desenvolvidos. O que importa é que esse direito encontre respaldo na sociedade, como valor a ser respeitado por todos, a começar pelo Estado. Lins da Silva alerta que, no Brasil, têm sido crescentes as tentativas de cerceá-lo, provenientes não apenas do Executivo, mas também do Legislativo e principalmente do Judiciário, em suas instâncias inferiores.

Se ele está certo, é questão aberta ao debate. Uma coisa, porém, é inequívoca: não pode haver debate real sem plena liberdade de imprensa. Por isso, ela é imprescindível à democracia. E, por conseqüência, a esta revista também. O

OS EDITORES

A Crise Externa e o Brasil

AFFONSO CELSO PASTORE¹

atual crise tem várias dimensões, que não são independentes. Uma delas é a crise de solvência que atingiu um número elevado de instituições financeiras sistemicamente importantes². Na sua base estão bancos e outras instituições financeiras, principalmente nos Estados Unidos, mantendo posições muito alavancadas em ativos como, por exemplo, os baseados em hipotecas subprime, que com o estouro da bolha imobiliária nos EUA causaram prejuízos muito grandes relativamente às suas bases de capital. A outra dimensão é o gigantesco processo de destruição de riquezas que se seguiu ao estouro das bolhas nos mercados imobiliário e de ações, e que provocou uma forte contração na demanda agregada, que se iniciou nos Estados Unidos, Europa e Japão, e através de vários canais rapidamente contagiou a grande maioria dos países emergentes, inclusive o Brasil. O

1. O autor agradece as criticas e comentários de Maria Cristina Pinotti.

2. A lista inclui não somente bancos comerciais, mas também bancos de investimento, seguradoras e gestores de ativos, entre outros. Estas instituições "não bancárias" são as que Paul Krugman chamou de *shadow banking system*, cuja insolvência joga um papel extremamente importante no agravamento da crise.

AFFONSO CELSO PASTORE, ex-presidente do Banco Central do Brasil (1983-1985), é doutor em economia pela Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo e professor aposentado da USP.

corte do crédito bancário, a parada dos fluxos de capitais, o estouro da bolha nos preços das *commodities* e o declínio no comércio mundial são alguns canais através dos quais a crise iniciada nos países industrializados é transmitida aos países emergentes.

Muito se tem escrito sobre as falhas dos organismos de supervisão, que não conseguiram entender as consequências de uma nova prática bancária, que, em vez de restringir-se à captação de depósitos e à realização de empréstimos, passou a gerar e distribuir ativos financeiros. Foi através dessa prática que, por exemplo, títulos lastreados em hipotecas subprime combinaram-se com outros ativos formando conjuntos heterogêneos. Cortados em fatias e reagrupados em novos pacotes, esses conjuntos eram vendidos a outras instituições e investidores, gerando a ilusão de que com isso o sistema financeiro havia-se livrado dos riscos. Isso porque os riscos saíam dos ativos dos balanços das instituições geradoras e eram retidos nos ativos dos balanços de outras instituições que tivessem maior capacidade de absorvê-los. O entendimento desse problema é fundamental para a proposição de um novo modelo de regulação do sistema financeiro, que evite que crises como essa possam ocorrer novamente no futuro. Mas essa não é a preocupação deste artigo, que vai discutir os aspectos da condução das políticas macroeconômicas que criaram as condições para o surgimento de desequilíbrios tão importantes.

Efeitos da destruição de riqueza

or vários anos antes do início da crise, o mundo passou por um período de taxas de juros baixas e de crescimento acelerado, levando a um crescimento do valor de mercado dos preços dos ativos como imóveis e ações, que são uma proporção elevada do estoque de riqueza dos indivíduos³. Levando, também, a um ciclo de forte elevação de preços de commodities através do qual países exportadores de commodities viram seu crescimento econômico impulsionado. Riqueza maior significa a percepção de um maior nível de renda permanente, o que expande a demanda. Essa expansão da demanda era acentuada pelo fato de que com colaterais mais valiosos os indivíduos e as empresas nos países industrializados, mas principalmente nos Estados Unidos, podiam tomar mais empréstimos bancários, que financiavam expansões ainda maiores da demanda agregada. Nos eua os indivíduos compravam imóveis que não poderiam pagar, dado seu nível de renda, dentro do pressuposto de que esse problema seria solucionado pelo contínuo crescimento dos preços dos imóveis, que elevaria seu grau de riqueza, permitindo níveis maiores de endividamento. Mas aquela riqueza era falsa, porque aqueles preços de ativos não eram sustentáveis. Assim como se expandiu quando os preços dos ativos se elevavam e a riqueza percebida aumentava, a demanda

3. Por algum tempo muitos acreditaram que, embora os ciclos econômicos não estivessem extintos, seriam menos frequentes e menos profundos do que no passado. A enorme queda da volatilidade do PIB nos EUA durante o período da *The Great Moderation* ajudou a consolidar essa crença. Volatilidades menores significam *riscos macroeconômicos* menores, o que era um convite ao aumento perigoso da alavancagem. Nessa interpretação, o crescimento excessivo da alavancagem não se deve apenas às falhas na supervisão bancária, mas foi, também, estimulado pelas políticas macroeconômicas que geraram as bolhas, particularmente as taxas de juros muito baixas nos Estados Unidos.

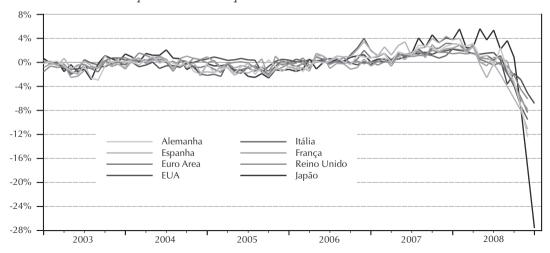
contraiu quando as bolhas nos preços dos ativos estouraram.

A crise bancária acentuou esse problema ainda mais ao contrair o crédito, ao elevar o grau de persistência da crise e ao impedir o funcionamento do sistema produtivo. O mundo vive uma crise financeira na qual instituições sistemicamente importantes tornaram-se insolventes não apenas em um país, mas em um grande número de países industrializados.

A solução para essa crise é extremamente complexa, envolvendo doses maciças de recursos públicos, com a intervenção de governos quer capitalizando diretamente as instituições financeiras, quer tornando-se temporariamente proprietários dessas instituições. Como não existe uma solução simples e rápida, a crise bancária terá um elevado grau de persistência, o que impedirá uma recuperação mais rápida das economias. Por isso, não há perspectivas de rápida e significativa elevação da demanda agregada, ainda que o remédio keynesiano do vigoroso aumento de gastos públicos seja ministrado em doses elevadas. O problema complica-se ainda mais pelo fato de que as economias de países importantes foram profundamente feridas, como é o caso dos países do Leste europeu. Em crises menores do que esta, o fmi entrava em cena evitando que o problema dos países atingidos se aprofundasse e emitissem ondas de choque contagiando o resto da economia mundial. Mas os recursos do fm1 ficaram muito pequenos diante do tamanho da atual crise, e não há esperanças de que se encontrem mecanismos que o substituam.

A destruição de riquezas, combinada com a crise bancária, provocou um choque de demanda agregada nos países industrializados – a sua contração em uma magnitude muito maior do que em qualquer outro episódio nas últimas décadas. Pelas razões expostas acima, essa contração de demanda é ao mesmo tempo persistente e global, isso é, deverá manter-se por longo período, e ocorre na grande maioria dos países.

GRÁFICO 1 - Hiatos de produto em vários países



Uma forma de ver a magnitude do choque é observando indicadores que mostrem a queda simultânea da demanda relativamente à capacidade produtiva na grande maioria dos países desenvolvidos. Uma variável que mede os movimentos da demanda relativamente à capacidade produtiva é o que os economistas chamam de hiato de produto, ou seja, a diferença entre o produto atual, cujo nível é determinado pela demanda agregada, e o produto potencial, que é uma medida da capacidade produtiva. Com base em dados mensais da produção industrial computamos esse hiato para os EUA, Japão e para vários países da Europa. Os resultados aparecem no Gráfico 1. Não há, nas últimas décadas, nenhum exemplo de quedas tão grandes e tão generalizadas quanto essas.

No período de crescimento econômico acelerado entre 2005 e 2007, vê-se um aumento progressivo do produto atual (demanda) relativamente ao potencial (oferta), caracterizando um contínuo aquecimento das economias. Mas quando a crise se inicia, em 2008, ocorre uma queda generalizada da demanda agregada, o que é mostrado pelo comportamento dos produtos atuais de todos os países, que declinam simultaneamente e com grande intensidade com relação aos respectivos níveis de produto potencial. Enquanto este ar-

tigo era escrito, essa queda de demanda ainda continuava.

Sabemos que as taxas de inflação se elevam quando a demanda cresce mais do que a oferta, e era essa ampliação da demanda que, entre 2005 e 2007, estava por trás do aumento generalizado da inflação na Europa e nos Estados Unidos⁴. Agora a queda generalizada e intensa da demanda agregada expõe o mundo ao espectro da deflação, que é um sinônimo de depressão. Esta se torna ainda mais aterradora quando lembramos que a eficácia da política monetária declinou ao colocar os Estados Unidos na armadilha da liquidez⁵. Isso joga um peso enorme sobre a política fiscal, que será ainda mais pressionada pela necessidade de usar recursos públicos para salvar o sistema bancário.

^{4.} O Japão não se defrontou com inflações tão elevadas como nos Estados Unidos e Europa, mas o aquecimento da demanda neste período truncou a deflação que vinha afetando a sua economia desde a sua crise bancária sistêmica ocorrida nos anos 1990.

^{5.} A preferência pela liquidez se manifesta não somente com a taxa básica de juros próxima de zero, como pela forte ampliação da demanda por ativos como o ouro, cujo preço vem crescendo aceleradamente, ou os títulos do Tesouro dos EUA, rendendo taxas de juros muito baixas.

Como o Brasil é afetado

uando a crise se iniciou, em 2008, muitos acreditaram que o Brasil seria apenas marginalmente afetado. Nas crises da Rússia em 1998 e da Argentina, em 2001, o Brasil foi atingido porque: a) a dívida pública era grande demais e tinha uma importante parcela dolarizada; b) a dívida externa era grande; e c) o estoque de reservas internacionais era muito baixo.

Uma crise em um mercado emergente provocava contágio através da venda generalizada de títulos de todos os demais países emergentes, acarretando a elevação dos prêmios de risco e a depreciação cambial. O câmbio real mais desvalorizado elevava a relação dívida/PIB, aumentando o risco de default e reduzindo ainda mais os ingressos de capitais, o que acelerava a depreciação cambial, elevando a relação dívida/PIB. Fechava-se um círculo vicioso cuja eliminação requeria medidas de política econômica que eram pró-cíclicas, acentuando a contração. Para deter o crescimento da relação dívida/PIB era necessário elevar o superávit fiscal primário cortando gastos e elevando tributos. A política fiscal assim conduzida, juntamente com a elevação da taxa de juros necessária para dissipar os efeitos inflacionários da depreciação cambial, acentuava a recessão. Como esses canais de contágio praticamente desapareceram, acreditava-se que o Brasil não seria atingido, ou que seria pouco afetado.

Além do fechamento daqueles canais de transmissão, no Brasil não existe um shadow banking system que pudesse escapar da supervisão do Banco Central e fugir dos parâmetros do acordo da Basileia, que, uma vez cumpridos, mantêm a solvência das instituições financeiras. O sistema bancário brasileiro estava capitalizado e forte. Em adição, os bancos brasileiros somente podem aplicar recursos em ativos no Brasil, sendo imunes aos prejuízos causados diretamente pelo estouro da bolha imobiliária nos Eua. Por isso havia razão para algum otimismo. Mas este otimismo ignorava que devido à magnitude da queda da demanda agregada em escala mundial, a demanda agregada também seria afetada no Brasil, sofrendo forte contração.

Há uma correlação positiva entre o crescimento econômico mundial e do Brasil. Nesses últimos anos, o crescimento econômico brasileiro beneficiou-se do crescimento mundial acelerado. Sendo um exportador de commodities, o Brasil beneficiou-se da bolha nos preços das commodities, que acompanhou as bolhas nos mercados imobiliário e de ações. A consequência foi um aumento das exportações, acompanhado de ganhos de relações de troca e da valorização do câmbio real, permitindo o aumento das importações. Lembremos que no Brasil os investimentos em capital fixo de-

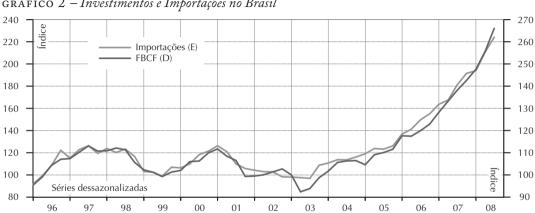


GRÁFICO 2 – Investimentos e Importações no Brasil

INTERESSE NACIONAL - ABRIL/JUNHO 2009

pendem direta ou indiretamente das importações de bens de capital e matérias-primas, como fica claro pelo paralelismo entre as séries de importações totais e de investimentos em capital fixo mostradas no Gráfico 2. Esse estímulo aos investimentos em capital fixo foi ainda maior porque as taxas internacionais de juros baixas geraram fortes ingressos de capitais, que permitiram o seu financiamento, quer na forma de investimentos estrangeiros diretos, quer na forma de investimentos no mercado de acões6.

Durante a crise de confiança na transição do governo finc para o governo Lula, o país teve que gerar superávits nas contas correntes, o que demandou políticas monetária e fiscal fortemente contracionistas. Afinal, o superávit nas contas correntes é o excesso do produto sobre a demanda agregada, e esta teve que se contrair através da contração dos investimentos em capital fixo e do consumo das famílias. Mas os ganhos de preços de commodities e o crescimento acelerado do valor em dólares do comércio mundial sustentaram taxas elevadas de crescimento das exportações e geraram ganhos de relações de troca, que juntamente com a acumulação de reservas, permitiram a valorização do câmbio real de equilíbrio, atenuando as pressões sobre os preços domésticos e abrindo o caminho para a queda da taxa real de juros. A consequência foi que, logo após a restauração da credibilidade na política econômica, ocorresse o aumento paralelo dos investimentos em capital fixo e do consumo das famílias, que trouxe como uma de suas consequências a queda dos superávits nas contas correntes, e posteriormente o aparecimento de seus déficits.

A crise mundial inverteu todos estes sinais. Com ela, caem fortemente os preços internacionais de commodities; o crescimento do total

das exportações mundiais, que vinha em forte expansão, entra em uma fase de implosão; e não somente ocorre uma contração nas exportações brasileiras, como caem os valores de mercado das empresas mais ligadas às exportações, desestimulando seus investimentos.

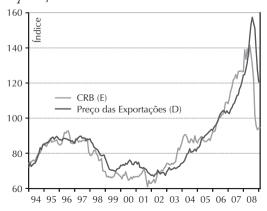
Dois conjuntos de dados ilustram a magnitude desse choque. O primeiro é mostrado pelas duas séries no Gráfico 3, que superpõe os preços médios em dólares das exportações brasileiras aos preços internacionais de commodities7. Os movimentos dos preços das exportações brasileiras são causados pelos movimentos nos preços das commodities, aos quais respondem com alguma defasagem. Verificase que já ocorreu uma queda dos preços de commodities de aproximadamente 40% com relação ao valor máximo atingido em 2008, e que ainda se vêm reduzindo os preços em dólares das exportações brasileiras. Quando se ajustarem plenamente, estes sofrerão um declínio de magnitude semelhante ao dos preços de commodities8. O segundo conjunto de dados é apresentado no Gráfico 4, que mostra a queda no valor em dólares do total das exportações mundiais. Os dados são publicados pelo FMI com defasagem de vários meses, de forma que somente temos o valor em dólares das exportações mundiais até os meses finais de 2008. Porém, até o momento daquele último dado disponível, o valor em dólares das exportações mundiais já havia declinado em torno de 40%, e persistiu declinando, como

^{6.} Lembremos do tsunami de 1PO's ocorrido neste período.

^{7.} Os preços médios das exportações brasileiras são os computados pela Funcex. Os preços internacionais de commodities são representados pelo índice CRB.

^{8.} As variações no índice CRB precedem no tempo as variações dos preços médios das exportações brasileiras, o que estabelece a relação de causalidade. Uma variação de 1% nos preços de commodities leva a longo prazo a uma variação de aproximadamente 1% nos preços das exportações. Mas a resposta dos preços das exportações a um choque nos preços de commodities não é imediata, ocorrendo gradualmente. O ajustamento total se completa em aproximadamente um ano.

GRÁFICO 3 – Índice CRB de preços de commodities e preços em dólares das exportações brasileiras.

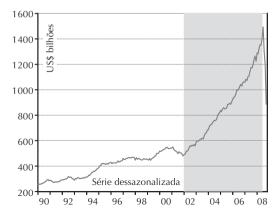


indicam dados mais recentes da Alemanha, Japão, Estados Unidos e China⁹.

Mas o desestímulo aos investimentos não se restringe à redução das exportações. A força motriz mais importante da aceleração do crescimento do PIB nos últimos anos foi o aumento nos investimentos em capital fixo. As taxas anuais de crescimento dos investimentos em capital fixo foram de 13,4% em 2007 e em torno de 16% em 2008, quando o crescimento do PIB se situava em 5,4% e aproximadamente 5,5%, respectivamente. Esses investimentos foram financiados em grande parte com empréstimos externos de longo prazo, que elevaram a dívida externa do setor privado de us\$ 95 bilhões, em 2003, para us\$ 133,8 bilhões em 2008, e por um maciço ingresso de recursos de estrangeiros na bolsa de valores, responsável por grande parte dos IPO's que foram realizados nesse período. A crise produziu um estancamento desses recursos. Paralelamente, as piores perspectivas de crescimento reduziram os valores de mercado de todas as empresas, desestimulando os investimentos não somente nos setores ligados

9. Com base nas exportações da Alemanha, Japão, China e Estados Unidos estima-se com razoável grau de aproximação o comportamento do valor em dólares das exportações mundiais totais.

GRÁFICO 4 – Valor em dólares do total das exportações mundiais



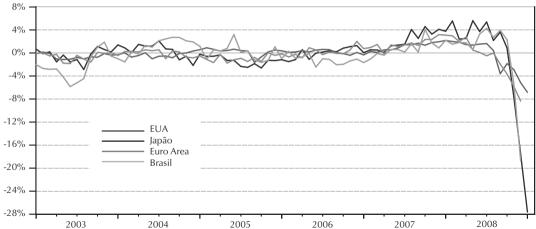
às exportações. Embora os bancos brasileiros escapassem à primeira onda de choque com o estouro da bolha imobiliária, são direta e indiretamente afetados pela queda dos ingressos de capitais¹⁰. Eles respondem contraindo o crédito e a contração do crédito, somada à queda do emprego, leva à queda do consumo. A soma dessas forças leva à contração da demanda agregada, no Brasil, que está por trás da forte desaceleração no seu crescimento econômico.

Todos esses fatores tinham que levar a uma queda na demanda agregada, e tinham que afetar o hiato de produto no Brasil. No Gráfico 5, comparamos o hiato da produção industrial no Brasil com os hiatos nos eua, Japão e área do euro como um todo. A maior queda ocorre no Japão, seguida de perto pelo Brasil, mas quedas importantes ocorrem também nos Estados Unidos e na área do euro¹¹. No Brasil ocorre o mesmo fenômeno verificado no mundo desenvolvido, ou seja, uma queda

^{10.} Os bancos pequenos e médios dependiam proporcionalmente mais do crédito externo.

^{11.} Esse exercício pode ser realizado para outros países. Uma amostra seletiva inclui países como Turquia, Coreia, China, México e Chile. Em todos eles o perfil do hiato de produto é o mesmo, e ocorrem fortes contrações a partir do momento em que se inicia a crise.

GRÁFICO 5 – Hiatos de produto no Brasil, EUA, Japão e países da área do euro



na demanda agregada relativamente à capacidade produtiva.

Produzir abaixo da capacidade traz como consequência a queda do crescimento econômico e eventualmente a recessão. A isso se soma o desestímulo aos investimentos em capital fixo, o que reduz o crescimento da própria capacidade produtiva. Na medida em que a crise mundial tem um elevado grau de persistência, continuará emitindo ondas de choque que reduzem persistentemente o crescimento da capacidade produtiva e o seu grau de utilização, deprimindo o crescimento econômico.

Como reagir à crise

Brasil tem alguma latitude na utilização de políticas contracíclicas, que lhe permite suavizar os efeitos da atual crise, embora não evite sensível desaceleração do crescimento.

Comecemos pela política monetária. Contrariamente ao que ocorreu em outros choques externos, como em 1998 e em 2001, ou mesmo na crise de confiança na transição do governo FHC para o governo Lula, neste episódio a taxa de juros *pode e deve* declinar. Esta é a primeira vez em que assistimos a um choque externo que contrai persistentemente a demanda agregada, abrindo um espaço para a queda da taxa de juros. Na realidade, dada a magnitude da

contração da demanda agregada, no Brasil, se as taxas reais de juros não declinassem sensivelmente assistiríamos a uma queda grande da taxa de inflação, que convergiria para baixo da meta de 4,5% ao ano, mas a "glória" desse resultado teria um custo muito alto: seria obtida ao preço de uma recessão mais profunda e desnecessária.

Contudo, o grau de flexibilidade da política monetária não é dado apenas pela intensidade e velocidade da queda da taxa básica de juros, como também pelas intervenções no mercado de câmbio e pelas ações visando elevar a oferta de crédito bancário.

Olhemos para o uso de reservas. Países com déficits nas contas correntes podem reagir a uma parada nos ingressos de capitais de duas formas: *ajustando* as suas contas correntes, o que significa combinar uma depreciação cambial com medidas fiscais e monetárias que contraiam o consumo das famílias e os investimentos em capital fixo¹²; ou *financiando* esse desequilíbrio no balanço de pagamentos com o uso de reservas internacionais. Se a parada

^{12.} Lembremos, mais uma vez, que o déficit nas contas correntes é o excesso da demanda total doméstica (a absorção, que por sua vez é a soma do consumo das famílias, do consumo do governo e dos investimentos em capital fixo) com relação ao produto.

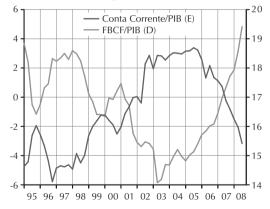
de ingressos de capitais for transitória, podese pensar apenas em financiar as necessidades temporárias do balanço de pagamentos com o uso de reservas, sem qualquer ajustamento nos níveis de consumo e de investimento. Mas uma parada mais persistente e mais intensa no ingresso de capitais exige algum ajustamento, e quanto maior for o ajustamento maior será a contração no consumo e nos investimentos, e maior será a depreciação cambial. Se o país não possuísse reservas teria que enfrentar uma depreciação cambial muito maior, elevando-se também a contração no consumo das famílias e nos investimentos em capital fixo, o que aumentaria ainda mais a contração do produto.

As duas séries no Gráfico 6 ilustram esse ponto. Nele representamos os investimentos em capital fixo e as exportações líquidas (as contas correntes), ambas expressas em relação ao pib. Para que ocorra uma queda no déficit nas contas correntes em proporção ao PIB, têm que declinar o consumo das famílias e os investimentos em capital fixo em proporção ao рів, mas no Brasil a maior carga desse ajuste é suportada pelos investimentos, levando à forte correlação inversa mostrada no Gráfico 613. O crescimento dos investimentos leva à queda das exportações líquidas, e se for necessário elevar as exportações líquidas para atingir um menor déficit nas contas correntes, a maior carga do ajuste na demanda doméstica será suportada pelos investimentos.

Até aqui omitimos uma variável importante que é o consumo do governo. O déficit nas contas correntes é o excesso da demanda doméstica sobre o produto, mas a demanda doméstica não é somente a soma do consumo

13. O déficit nas contas correntes é, também, o excesso dos investimentos sobre as poupanças totais domésticas, que no Brasil são baixas e mais estáveis, e quando o crescimento se acelera devido ao aumento dos investimentos em proporção ao PIB cresce a distância entre os investimentos e a poupança, elevando o déficit nas contas correntes.

GRÁFICO 6 – Exportações Líquidas e Investimentos em capital fixo



das famílias e dos investimentos em capital fixo (que incluem os investimentos públicos), mas também do consumo do governo (os seus gastos de custeio). A queda na taxa de investimentos leva a uma desaceleração no crescimento econômico. Se o governo reagir cortando seus investimentos, estará contribuindo para ajustar as contas correntes, mas esse não é o melhor caminho, porque traz o custo da queda dos investimentos totais. Se o fizer cortando o seu consumo, estará preservando os investimentos, e permitindo o ajuste com menor custo em termos de perda do crescimento. É claro que nesse sentido a política fiscal ótima seria cortar o consumo do governo, e não os investimentos (privados e público) e o consumo das famílias. Mas uma visão keynesiana estreita pregaria que os gastos de custeio geram demanda, e infelizmente essa visão encontra ecos dentro do governo.

Quais são os limites da utilização de reservas? Como existem reservas abundantes, que no início desta crise superavam us\$ 200 bilhões, no Brasil, por que não sustentar o câmbio em um nível mais apreciado, permitindo déficits maiores nas contas correntes com a contrapartida de sustentarem níveis mais elevados de consumo das famílias e de investimento em capital fixo? Se isso fosse feito, o Brasil estaria emitindo um convite irrecusável para que os investidores tirassem

capitais do país em velocidade e intensidades que nos levariam a uma crise de balanço de pagamentos. Por quê? A persistência da crise bancária faz antever um longo período de menores ingressos de capitais¹⁴. A isso se soma o fato de que declinarão sensivelmente os investimentos estrangeiros diretos, devido à queda de lucros das empresas situadas na Europa, Japão e eua, onde se originam as maiores ondas de investimentos diretos dirigidos ao Brasil. Enfrentaremos um longo período de baixos ingressos de capitais, o que é uma indicação de que a utilização de reservas tem que ser prudente e limitada.

Se o câmbio real fosse mantido mais valorizado, e se políticas fiscal e monetária expansionistas estimulassem o aumento do consumo e do investimento, chegaríamos a déficits maiores nas contas correntes, agravando o problema devido a uma utilização mais intensa e mais veloz das reservas internacionais. O erro cometido pela Rússia logo no início desta crise, sustentando sua taxa cambial em um nível muito valorizado, tentando com isso evitar um ajustamento, foi punido com um forte encolhimento adicional nos ingressos (uma aceleração nas saídas de capitais), que ao final não evita a depreciação cambial¹⁵.

14. A continuidade da crise bancária e as várias análises do 11F, bem como do FMI, mostram um quadro sombrio quanto aos fluxos de capitais.

15. Este é um caso interessante. Taxa cambial e prêmios de risco nos títulos de dívida soberana têm uma correlação positiva. Até pouco antes da crise os prêmios de risco de Rússia e México (ambos tinham a mesma classificação pelas agências de *rating*) caminhavam praticamente juntos, bem abaixo do risco Brasil. Com a crise, devido ao aumento da aversão ao risco, elevaram-se os prêmios de risco de México, Brasil e Rússia, mas atualmente os prêmios da Rússia são praticamente o dobro dos prêmios de risco do Brasil. Estes persistem apenas um pouco acima dos prêmios do México, como ocorria antes da crise. Aumentou a aversão ao risco Rússia, em grande parte devido ao uso imprudente de reservas.

Olhemos agora para o crédito bancário. O esporte preferido de industriais e comerciantes é atribuir a culpa da atual desaceleração do crescimento ao aumento do spread bancário e à contração do crédito. Nisso contam com a colaboração irrestrita dos políticos. Mas, diante de um choque como este, que expõe o país a uma forte desaceleração do crescimento e eventualmente a uma recessão, não haveria outra coisa que os banqueiros pudessem fazer. A recessão leva ao crescimento da inadimplência, o que requer extrema cautela na concessão do crédito e a abertura de spreads bancários suficientemente grandes para evitar que essa inadimplência se transforme em prejuízos, levando a uma crise bancária. No Gráfico 7, mostramos que a inadimplência já se elevou, e no Gráfico 8 mostramos a evolução dos spreads bancários, também em elevação. Infelizmente a reação racional do sistema bancário introduz uma componente pró-cíclica no comportamento da economia, acentuando a desaceleração da atividade econômica.

A componente contracíclica tem que ser posta em marcha pelo Banco Central, na operação da política monetária, quer reduzindo a taxa básica de juros, quer usando um instrumento que foi muito utilizado no passado para reduzir a demanda, e que agora pode e deve ser usado para evitar uma recessão ainda mais profunda. Esse instrumento é o recolhimento compulsório sobre os depósitos bancários. Reconhecendo esse fato, desde os primeiros sinais desta crise, o Banco Central passou a liberar os recolhimentos compulsórios, evitando uma queda ainda maior do volume de empréstimos. Não chegamos aos mesmos níveis de empréstimos de antes da crise, e nem esse poderia ser o parâmetro de aferição, mas a redução nos recolhimentos compulsórios se soma à queda na taxa de juros para produzir uma componente contracíclica na política monetária.

A outra componente é a expansão do crédito às exportações, que sofreu forte encolhimento com a parada de ingressos de capitais.

GRÁFICO 7 – Inadimplência de empréstimos a indivíduos e a empresas

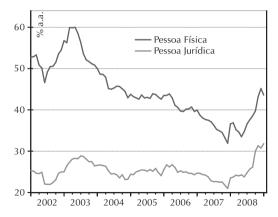


O Banco Central vem leiloando dólares para financiar exportações, e embora nesses leilões exista a contrapartida de um ativo (as exportações), esse ativo não é tão líquido quanto as reservas em caixa. Por isso, o Banco Central publica as reservas no conceito de caixa, para informar de forma transparente qual é a sua capacidade de quitar compromissos internacionais. Lembramos, contudo, que, mesmo nesse caso, não pode usar reservas acima dos limites da prudência.

Como não reagir à crise

aproximação dos Estados Unidos da armadilha da liquidez deixa àquele país somente a alternativa de utilizar a política fiscal para estimular a economia. Por isso o governo norteamericano propõe um orçamento, em 2009, com um déficit de 12% do PIB, seguido de déficits elevados também nos anos subsequentes, que elevarão a dívida pública acima de 65% do PIB. Da mesma forma, a China pode estimular a sua economia com medidas fiscais em uma extensão maior do que qualquer outro país emergente, porque tem superávits nas contas correntes, sendo um país exportador de capitais, cuja demanda agregada pode-se expandir sem sofrer as limitações impostas pelos fluxos de capitais ao tamanho de sua conta corrente. Mas um uso mais extensivo da política fiscal não pode ser

GRÁFICO 8 - Spreads bancários

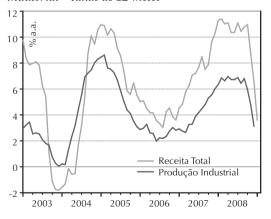


considerado nessa escala por países com dívida pública grande e uma tradição de crises fiscais passadas, nem por países cuja expansão da demanda agregada leve a um déficit nas contas correntes grande demais relativamente às suas reservas e aos ingressos de capitais esperados nos próximos anos. O Brasil está classificado neste grupo, distanciando-se das condições que existem nos Estados Unidos e na China. Talvez muito gostassem de ser *keynesianos*, mas a restrição externa limita esse desejo.

Independentemente do que o governo faça, a política fiscal no Brasil será contracíclica em 2009. Com uma margem mínima de gastos públicos discricionários e com elevações de gastos já compromissadas em 2009, que ocorrerão em quaisquer circunstâncias, os superávits primários declinarão com a queda da receita tributária. A desaceleração do crescimento econômico cobrará um preço em termos de redução do superávit fiscal primário, introduzindo uma componente expansionista na política fiscal. No Gráfico 9 mostramos o paralelismo entre as taxas de 12 meses de variação da receita total em termos reais e a produção industrial, e pela tendência da produção industrial conclui-se que a queda na velocidade de crescimento da receita em termos reais será elevada.

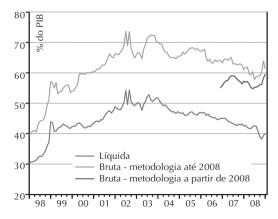
O governo pode tomar medidas que estimulem moderadamente alguns setores, sem que

GRÁFICO 9 – Receita real e produção industrial – taxas de 12 meses



isso tenha efeitos sensíveis sobre o crescimento da despesa e/ou a queda na arrecadação, mas não pode seguir políticas fiscais contracíclicas que levem a um crescimento econômico mais acelerado. A primeira razão para isso repousa nos efeitos que teria sobre a absorção: o déficit nas contas correntes cresceria, correndo o risco de se tornar incompatível com a realidade dos ingressos de capitais e com o tamanho das reservas. A segunda vem do fato de que, embora a dívida líquida consolidada do setor público tenha declinado, uma queda maior do superávit primário a colocará em uma trajetória de crescimento, que será ainda maior quanto maior for a utilização de reservas internacionais líquidas, inevitável devido à parada de ingressos de capitais. Embora a dívida líquida do setor público seja um pouco inferior a 40% do PIB, como se vê no Gráfico 10, a dívida bruta supera 65% do PIB, e a distância entre as duas declina na medida em que mais reservas internacionais são utilizadas.

GRÁFICO 10 – Dívida Pública – líquida e bruta



O melhor caminho para a política fiscal é evitar a tentação de gerar estímulos fortes ao crescimento. Tendo produzido ajustes importantes na sua política macroeconômica, nos últimos anos, o Brasil está em condições de emergir da presente crise com capacidade de retomar o crescimento a taxas maiores do que a maioria dos demais países emergentes. A tarefa de realizar ações contracíclicas pode ser muito melhor executada pela política monetária, preservando-se a política fiscal para manter a dívida pública em trajetória de contínuo declínio, medida em relação ao PIB, consolidando os ganhos realizados nos últimos anos.

Mais importante do que isso é o fato de que, no Brasil, crescimentos de gastos são em geral permanentes, e se forem realizados para contrabalançar uma queda temporária de demanda, trarão o custo permanente de um nível maior de gastos e de carga tributária, que reduzirão o crescimento econômico no futuro.

O Brasil Frente à Crise Global

RICARDO CARNEIRO

medida em que se aprofunda a crise global, o tema da sua natureza e das medidas para combatê-la ganha cada vez mais urgência. Já não restam dúvidas a respeito da sua intensidade, pois ela é de longe a maior crise do capitalismo na era da globalização. As perdas dela decorrentes - medidas pela desvalorização de ativos - já alcançam o valor de us\$ 2,2 trilhões. Em paralelo, a trajetória de economias particulares, em especial das emergentes, também tem-se convertido em questão relevante. Após um primeiro momento no qual se imaginou, equivocadamente, que essas economias poderiam descolar-se da evolução das economias desenvolvidas, o debate se centrou com mais propriedade nas possíveis trajetórias diferenciadas dessas economias a partir de suas especificidades. Esse artigo se preocupa em examinar essa questão com ênfase no caso brasileiro.

Para discutir as possíveis trajetórias da economia brasileira, analisa-se, inicialmente, a posição do Brasil na geografia econômica contemporânea, entendida esta última como a estruturação de elos dinâmicos a partir da economia mais importante, a americana. Em seguida, destacam-se alguns aspectos particulares da inserção brasileira comparativamente a

RICARDO CARNEIRO é professor titular do Instituto de Economia da Unicamp e Coordenador da Cátedra Celso Furtado na Universidade Complutense de Madrid. outros países asiáticos e latino-americanos. Por fim, discutem-se aspectos conjunturais da economia brasileira com ênfase no ciclo recente, destacando as características desse crescimento e as possibilidades e limites de realização de uma política anticíclica de envergadura.

Os elos dinâmicos

constatação de que a economia e o comércio mundiais cresceram a taxas significativas no período da globalização, e com mais vigor ainda entre 2003 e 2008, não deve obscurecer o fato de esse crescimento ter sido, ao contrário do período de Bretton Woods, um crescimento divergente. Ou seja, ele não atinge com intensidade semelhante todas as regiões e países. Por exemplo, os Estados Unidos crescem muito mais rápido do que a Europa Ocidental e o Japão, respectivamente 3,5%, 2,5% e 2% ao ano no período de 1980 a 2006. Na periferia, a Asia em desenvolvimento cresce a mais do que o triplo da taxa da América Latina, ou seja, 8,2% ao ano, contra 2,5% ao ano no mesmo período¹. Subjacente a esses dados está a constituição de relações dinâmi-

20INTERESSE NACIONAL - ABRIL/JUNHO 2009

^{1.} Para uma análise abrangente dos processos de convergência e divergência no período da globalização ver A. C. Macedo e Silva, "A Montanha em Movimento: Uma Notícia sobre as Transformações Recentes da Economia Global", em R. Carneiro, A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula, São Paulo: Editora da Unesp, 2007.

cas e hierarquizadas da economia global, cujo primeiro elo esteve constituído pelas economias americana e chinesa; o segundo, pela articulação intrarregional na Ásia; e o terceiro, pelos vínculos entre essa última região e aquelas produtoras de matérias-primas, entre elas a América Latina.

A desregulação do sistema financeiro americano e a crescente importância dos mercados de ativos negociáveis engendraram um padrão particular de crescimento da economia dos Estados Unidos, no qual o gasto privado, de consumo e investimento, perdeu as conexões imediatas com os rendimentos, adquirindo uma crescente correlação com o valor dos patrimônios formados pela riqueza mobiliária e imobiliária. O ciclo de preços desses ativos, ancorado na expansão do crédito e na liquidez desses mercados, permitiu essa desconexão. Foi o aumento da riqueza que estimulou o endividamento das famílias e empresas para realizar esses gastos, ao criar a ilusão de ganhos patrimoniais permanentes mesmo com endividamento crescente.

Os dados da Tabela 1 ilustram o processo: observa-se, até meados de 2007, um crescimento significativo dos ativos e das obrigações das

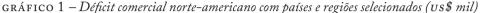
famílias, resultando num acréscimo da sua riqueza líquida. O processo se detém a partir do terceiro trimestre de 2007, quando se constata a manutenção do montante do endividamento com queda do valor dos ativos e, portanto, uma redução da riqueza líquida. Para as corporações não financeiras o processo é semelhante, embora atenuado.

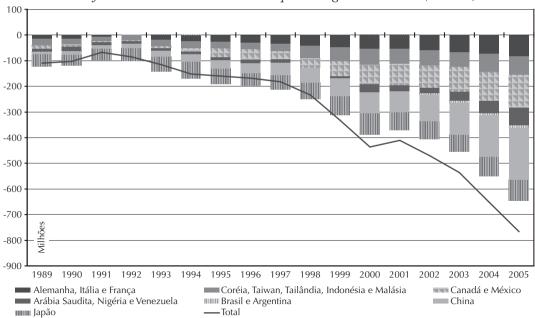
O crescimento da demanda nominal resultante dessa forma de operação da economia foi um dos mais rápidos da história americana e, por não ser acompanhado de um ritmo equivalente de aumento da oferta, engendrou elevados e recorrentes déficits em transações correntes. Ancorados nos privilégios da moeda reserva, os Estados Unidos puderam crescer recorrendo a permanentes e elevados déficits externos. Ademais, a ampliação da demanda nominal nos EUA serviu de estímulo para um grande número de países. O Gráfico 1 ilustra esse movimento. Destes países, o que provavelmente mais se beneficiou desse impulso foi a China. Não só por suas altíssimas taxas de crescimento, acima de 10% ao ano, mas também pela capacidade de realizar uma transformação na sua estrutura produtiva num movimento de catching up.

TABELA 1 – EUA: Balanço Patrimonial dos Agentes Econômicos

	us\$ trilhões										
	2003	2004	2005	2006	2007				2008		
D 41					Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3
Famílias											
Ativos	56,6	63,2	69,6	75,0	76,3	77,5	77,8	76,5	74,2	73,8	71,1
Obrigações	9,9	11,0	12,2	13,5	13,6	13,9	14,1	14,4	14,5	14,4	14,6
Riqueza Líquida	46,7	52,1	57,4	61,6	62,7	63,6	63,6	62,2	59,7	59,4	56,5
Corporações Não Financeiras											
Ativos	20,1	21,7	23,8	26,0	26,5	27,2	27,9	28,6	28,9	29,1	29,0
Obrigações	9,9	10,3	11,1	11,9	12,1	12,2	12,5	12,7	12,8	12,9	12,9
Riqueza Líquida	10,2	11,3	12,6	14,1	14,4	15,0	15,4	15,9	16,1	16,2	16,1

Fonte: Federal Reserve





Fonte: BEA, apud Macedo e Silva (2007).

Dificilmente os EUA conseguirão recuperar o ritmo de crescimento pregresso a despeito da ação governamental anticíclica de grande envergadura cujo valor está estimado em 8% do PIB. Esta terá de dar conta de dois problemas simultâneos: evitar uma desvalorização ainda mais radical da riqueza financeira, o que ampliaria os desequilíbrios patrimoniais de famílias e empresas, tendo para isso que substituir títulos privados por títulos públicos no portfólio dos agentes relevantes e assegurar, via déficit público, um patamar de gasto capaz de manter um nível mínimo do crescimento da renda. Dada a desproporção entre os componentes da demanda agregada e o peso decisivo do consumo, numa hipótese otimista é possível imaginar uma perda mais duradoura do dinamismo sem a ocorrência de uma grande depressão.

Diante da desaceleração do crescimento americano a China terá de buscar na demanda doméstica e no segundo elo dinâmico, a integração asiática, os estímulos para manutenção do crescimento. As modificações recentes, como, por exemplo, a valorização do yuan, a mudança na legislação trabalhista e previden-

ciária e o programa anticíclico fundado no investimento vão nessa direção. Contudo, o baixo nível de renda *per capita* da China é um fator estrutural limitante dessa substituição. Quanto à integração asiática, para que ela se torne fator dinâmico para o crescimento, a China terá de compensar, pelo menos em parte, a perda de superávit chinês com os EUA por meio da redução do seu déficit com o restante da Ásia. Para minimizar os desestímulos sobre os demais países da região, teria que haver um aprofundamento da integração com aumento substancial da corrente de comércio intrarregional.

É necessário ressaltar que poucos países têm hoje, no mundo, tanto raio de manobra para realizar uma política de manutenção de crescimento quanto a China. Seu saldo em transações correntes está em torno de us\$ 400 bilhões e possui reservas internacionais da ordem de us\$ 2 trilhões, configurando uma sólida posição de balanço de pagamentos. A capacidade de direcionar gastos produtivos e financiamentos por meio de uma rede de empresas e bancos públicos e semipúblicos também constitui, no atual momento, uma inegável vantagem.

As prováveis dificuldades de preservação do crescimento no primeiro e segundo elos dinâmicos terão implicações significativas para a situação da periferia produtora de matériasprimas, em particular para a América Latina, que se defrontará com menor crescimento da demanda e um patamar de preços inferior das commodities. A situação pode ser amenizada pela manutenção de um crescimento substancial na Ásia. Isso quer dizer que tanto a redução do impulso externo quanto a restrição de divisas voltarão a se colocar com intensidade para essa região. Mesmo que seja possível contar com o maior dinamismo do mercado interno, em países como o Brasil, essa última restrição constituirá um óbice à preservação do crescimento. A contração do financiamento externo resultante do esgotamento do ciclo de liquidez poderá torná-la mais drástica dependendo da posição particular de cada país. Em relação a este último ponto, não há lugar para otimismos infundados: as previsões generalizadas apontam para uma drástica redução dos fluxos líquidos de capitais para a periferia.

Tomem-se como exemplo as previsões do Institute of International Finance, uma associação de instituições financeiras em âmbito global, que são bastante pessimistas, como se pode ver na Tabela 2. Considerados os fluxos líquidos privados nas suas várias formas, a expectativa é de que em 2009 eles retornem para um patamar ligeiramente superior ao ano de 2002, que marca o vale do ciclo de liquidez. E esse patamar só será viável em razão do desempenho do IDE, pois as demais formas terão valores negativos. O cenário torna-se ainda mais dramático se incluirmos os fluxos de capitais de residentes que se dirigem para o exterior. Com essa inclusão, os fluxos totais de capitais líquidos para os emergentes caem a ½10 do seu valor em 2008 e tornam-se negativos em 2009.

Aspectos estruturais da economia brasileira

A economia brasileira possui importantes semelhanças com as demais da América Latina, mas suas diferenças são tão ou mais importantes. Tal qual essas economias, a sua inserção na economia global privilegiou o canal financeiro ao invés do produtivo. Assim, por exemplo, não participou de maneira intensa do processo de *outsourcing* das grandes empresas multinacionais nos segmentos de maior inten-

TABELA 2 – Fluxos de capitais para países emergentes

	us\$ bilhões							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008e	2009p
Investimentos (participação)	127,1	138,5	195,0	250,1	222,3	296,1	174,1	194,8
IDE	126,3	103,2	154,7	197,3	170,9	304,1	263,4	197,5
Portfólio	0,8	35,4	40,3	52,8	51,5	-8,0	-89,3	-2,7
Bancos	-22,2	35,0	62,2	163,9	211,9	410,3	166,6	-60,6
Outros	13,0	63,2	76,1	109,5	130,7	222,2	125,1	31,1
Fluxos Privados (liq.)	117,8	236,7	333,3	523,5	564,9	928,6	465,8	165,3
Oficiais	-6,4	-19,9	-15,4	-65,5	-57,5	11,4	41,0	29,4
Empréstimos de residentes ao exterior	-25,2	-49,8	-111,3	-247,0	-315,2	-384,4	-421,9	-271,7
Erros e Omissões	-9,1	-23,8	28,0	-59,8	-21,2	-41,2	-28,0	0,0
Total	77,0	143,2	234,6	151,2	171,0	514,4	56,8	-77,0

Fonte: Institute of International Finance (e = estimativa; p = previsão).

TABELA 3 – Estoque de IDE no Brasil, por principais setores

	1995	Estoque 2000	2005
Atividade Econômica	(%) do total	(%) do total	(%) do total
Agricultura, pecuária e extrativa mineral	2,2%	2,3%	4,7%
Indústria	66,9%	33,7%	35,9%
Serviços	30,9%	64,0%	59,4%
Eletricidade, gás e água quente	0,0%	6,9%	6,8%
Comércio por atacado e intermediários do comércio	5,1%	5,7%	4,4%
Comércio varejista e reparação de objetos pessoais e domésticos	1,6%	3,8%	4,4%
Correio e telecomunicações	1,0%	18,2%	17,6%
Intermediação financeira, exclusive seguros e previdência privada	3,9%	10,4%	8,1%
Seguros e previdência privada	0,4%	0,5%	1,2%
Atividades auxiliares da intermediação financeira	0,9%	1,4%	1,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: BCB, Censo de Capitais Estrangeiros

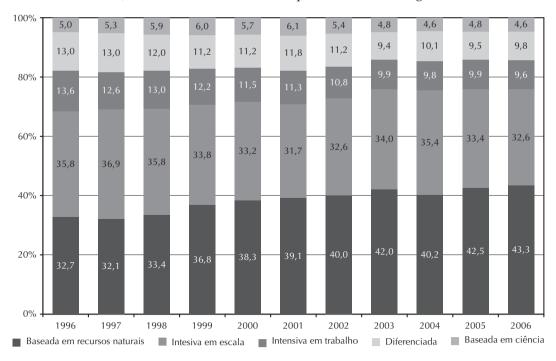
sidade tecnológica, como ocorreu na Ásia em desenvolvimento. Apesar disso, o tamanho da economia brasileira fez com que ela recebesse um volume significativo de Investimento Direto Estrangeiro cujo objetivo foi a exploração do mercado local e regional. Localizando-se em setores tradicionais e produtores de bens e serviços não-comercializáveis, o impacto desse último na transformação da estrutura produtiva (catching up) e na mudança da pauta de exportações direcionada ao mercado global foi pouco expressivo.

Como se vê na Tabela 3, a partir da abertura da economia brasileira e das privatizações, nos anos 1990, o IDE dirigiu-se de forma mais significativa para o segmento de serviços com destaque para as Telecomunicações e Intermediação Financeira. Contudo, uma particularidade da economia brasileira quanto ao IDE é o seu ainda significativo peso na indústria e sua contribuição à mudança do padrão de comércio intrarregional. A atração de IDE, por con-

ta do amplo mercado brasileiro, levou a uma ampliação do peso das manufaturas de baixa e média tecnologias direcionadas aos mercados regionais, em particular da América do Sul. Essa característica é importante, pois tornou o mercado regional de manufaturas um mercado crucial para as empresas localizadas no Brasil. Entre 2003 e 2008, o peso da Aladi como destino das exportações brasileiras ampliou-se de 17,7% para 21,7%. Quanto ao Mercosul, o aumento da importância foi ainda maior, passando de 5,5% para 10,5% do total.

A ausência de uma política industrial, combinada com um rápido processo de abertura comercial e recorrentes episódios de apreciação da moeda, levou a uma especialização regressiva da estrutura industrial brasileira, fazendo-a perder, em larga medida, o segmento de alta tecnologia e a indústria de bens de capital. Ou seja, ampliou-se substancialmente o peso das indústrias processadoras de recursos naturais e daquela de baixa tecnologia (ver Gráfico 2).

GRÁFICO 2 – Evolução da estrutura industrial (VTI) por intensidade tecnológica



Fonte: IBGE - PIA.

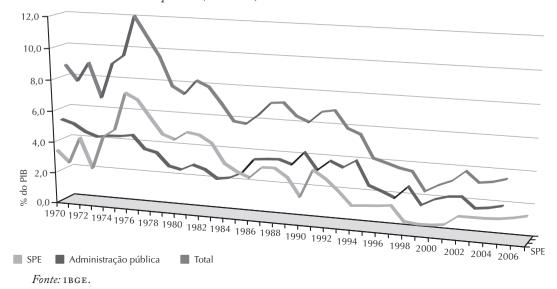
Apesar disso, ao contrário da maioria dos países do Cone Sul, o Brasil logrou manter uma participação razoável da indústria no PIB. No conjunto da indústria, todavia, têm um peso reduzido as indústrias de média e alta intensidade tecnológicas, setores nos quais se observa um crescente déficit comercial.

Um terceiro aspecto diferencial da economia brasileira refere-se ao peso do Estado na economia. O Brasil, tanto quanto os demais latino-americanos, realizou um amplo processo de privatização, mas excluindo alguns setores, ao menos parcialmente. Assim, a área de energia é dominada por duas grandes corporações estatais, a de petróleo pela Petrobrás e a de energia elétrica pela Eletrobrás, essa última com recuperação de seu papel nos anos 2000, após o malogrado processo de privatização. Na área financeira, os bancos públicos detêm uma parcela expressiva dos ativos totais, cerca de 1/3 e, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, concentram a quase totalidade dos financiamentos de longo prazo.

Há ainda um expressivo direcionamento do crédito do setor privado, por meio das exigibilidades, contemplando os setores agropecuário e imobiliário.

Outra característica estrutural da economia brasileira, compartilhada com a maioria das latino-americanas, refere-se à deterioração da infraestrutura. Dado o peso que o setor público ocupa nesse setor, essa deterioração esteve intimamente associada ao declínio do investimento público na região e no país. No caso brasileiro, há três momentos distintos desse processo de declínio: os anos 1980, marcados pela crise da dívida externa, ao longo dos quais o setor público, em sentido amplo, perde capacidade de investimento em razão dos encargos dessa dívida; os anos 1990, até pelo menos 1998, quando os processos de privatização em vários setores praticamente paralisam o investimento público, sem que venham a ser adequadamente substituídos, exceto pelo segmento de telecomunicações e outros muito particulares, pelo investimento privado (ver Gráfico 3); os

GRÁFICO 3 - Investimento público (% do PIB)



anos a partir de 1998, quando um ajuste fiscal de grande magnitude, da ordem de 3,5% a 4% do PIB, impede a retomada dos investimentos públicos, que começam a se recuperar generalizadamente apenas em 2004.

A política anticíclica: possibilidades

ara discutir os contornos e possibilidades da política anticíclica no Brasil convém delinear os principais traços do ciclo recente. A aceleração do crescimento, com taxas próximas aos 5% ao ano no período 2004–2008, ocorreu num contexto internacional extremamente favorável para os países emergentes. Para a grande maioria dos países latino-americanos, a combinação entre o auge do ciclo de preços de *commodities* — cujo índice geral quadruplica entre 2003 e 2008 — com a queda drástica do premio de risco — cujo valor médio cai de 1400 para 200 pontos-base no mesmo período —, além de estimular o crescimento via demanda externa, praticamente eliminou a restrição externa.

O Brasil se favorece desse contexto de maneira distinta da América Latina. Dada a composição de suas exportações, nas quais produtos básicos e manufaturados têm peso semelhante, obteve ganhos de relações de troca de cerca de 15% entre 2002 e 2008,um pouco inferiores ao valor observado para a região, de 20%. Por outro lado, beneficiou-se indiretamente por ser um exportador de manufaturas para a América Latina, cuja capacidade para importar se ampliou substancialmente no ciclo recente. A Tabela 4 ilustra a importância dos ganhos em termos de troca, bem como seu caráter diferenciado: no topo dos ganhadores, estão os países exportadores de petróleo e de minerais, ao passo que os exportadores de produtos agrícolas (Argentina) ou onde os manufaturados têm mais peso (Brasil e México) apresentam ganhos menores.

A trajetória do comércio exterior brasileiro e a preservação do saldo comercial dependem de vários fatores, como o desempenho da economia global, mas também do crescimento de algumas regiões particulares, como é o caso da Ásia. A manutenção de uma taxa razoável de crescimento nessa região pode sustentar a demanda e os preços de *commodities* num patamar capaz de transmitir algum dinamismo para as economias latino-americanas produtoras de matérias-primas, favorecendo direta e indiretamente o Brasil.

Um aspecto também decisivo da inserção comercial diz respeito à posição da taxa de câmbio real efetiva. A sua trajetória recente foi

TABELA 4 – Índice de Relações de Troca (2000 = 100)

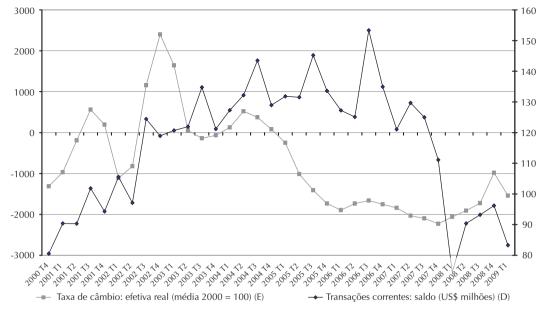
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	100	99.7	89.6	96.2	98.4	96.4	100.5	102.9	112.5
Bolivia	100	96.2	113.9	127.4	135.2	141.5	169.9	164.1	166.5
Brasil	100	98.2	96.6	96.2	98.3	102.1	108.1	112.5	116.7
Chile	100	93.1	95.9	100.4	118.4	130.9	166.5	170.5	158.3
México	100	97.7	98.2	98.4	100.6	103.1	103.8	104.8	107.5
Venezuela	100	82.6	87.2	96.6	114.8	150.2	179	196.2	250.3
América Latina	100	96.4	96	97.3	101.7	107	113	115.8	120.4

Fonte: Cepal.

muito desfavorável à exportação de manufaturados, pois do início de 2003, quando o real estava mais desvalorizado, ao final de 2007, ela sofreu uma apreciação de cerca de 40%, apenas parcialmente compensada pela desvalorização de aproximadamente 10% no período mais recente. Essa trajetória da taxa de câmbio suscita o tema da absorção de capitais, pois uma parcela expressiva dessa apreciação ocorreu num quadro de déficit em transações correntes, após 2007 (Gráfico 4).

O financiamento externo, para além das necessidades de conta corrente, tem determinantes distintos: uma parte dele, representada pelo IDE, está associada ao ciclo de expansão e representa a forma predominante de absorção de recursos entre 2003 e 2006. A partir de 2007, coincidentemente com a perda do superávit em transações correntes, as formas predominantes passam a ser o Investimento em Carteira e Outros. Nestas duas últimas rubricas, o financiamento externo tem natureza especulativa, pois

GRÁFICO 4 – Saldo em Transações Correntes e Taxa de Câmbio Real (dados trimestrais)



Fonte: BCB, apud IPEADATA.

seus determinantes são as arbitragens com taxa de juros e câmbio e os ganhos patrimoniais na Bolsa de Valores, principalmente em empresas exportadoras de *commodities*.

A posição do Balanço de Pagamentos suscita duas ordens de questão: a primeira, relativa ao tamanho do déficit em transações correntes e a disponibilidade dos agentes privados em financiá-lo. Diante da expectativa de redução dos fluxos líquidos para os emergentes, haveria duas opções: manter o déficit e obter seu financiamento ao se diferenciar dos demais, ou reduzi-lo. A segunda questão refere-se ao curto prazo. Para fazer frente à volatilidade dos fluxos de capitais especulativos e também às bruscas flutuações dos fluxos de financiamento o Brasil dispõe de um montante razoável de reservas: cerca de us\$ 200 bilhões. Em princípio, é possível com esse montante garantir maior estabilidade ao financiamento e à taxa de câmbio diante de problemas de liquidez. Mas, nesse caso, é necessário também atentar para algumas vulnerabilidades particulares do Brasil, como a magnitude do passivo externo bruto (us\$ 1 trilhão), e sua parcela de curto prazo, bem como para a hipertrofia do mercado de derivativos.

Os dados da Tabela 5 ilustram a vulnerabilidade externa de curto prazo da economia brasileira por meio da evolução do seu passivo externo. Entre 2005 e 2008, o passivo total dobrou, destacando-se o aumento dos investimentos em carteira cujo montante superou os

us\$ 500 bilhões. Se somarmos a eles os Outros Investimentos, temos uma expressiva parcela do passivo, de cerca de ½ do total, com maior mobilidade e que pode pressionar com mais intensidade as contas externas. Embora parte desses investimentos possa ser caracterizada como de longo prazo, não estando sujeitos a saídas abruptas, foi inegável a deterioração da qualidade do passivo externo após 2005.

Do ponto de vista das fontes de crescimento, o Brasil se diferencia do restante da América Latina em razão da importância da demanda doméstica. No ciclo recente, a demanda externa foi perdendo relevância entre 2004 e 2006 e tornou-se negativa em 2007 e 2008, exatamente no período de maior aceleração do crescimento. A razão positiva para este desempenho foi o rápido crescimento do consumo das famílias e das inversões. O aspecto negativo foi o aumento mais rápido das importações ante as exportações num quadro de valorização do real.

Vários fatores alimentaram o aumento do consumo, tais como a duplicação do crédito concedido às famílias – que passou de 5% para 10% do PIB – e o crescimento simultâneo do rendimento real e do emprego, o primeiro muito influenciado pelo aumento real do salário mínimo. No caso dos investimentos, assistiuse à sua progressiva aceleração – alcançando uma taxa de crescimento anualizada de 20% a.a. nos últimos trimestres de 2008 – num pri-

TABELA 5 - Brasil: Passivo Externo Bruto Total

	US\$ milhões							
	2005	2006	2007	2008*				
Total	499 268	623300	939 071	1060019				
Investimento estrangeiro direto	195 562	236 186	328 455	381 184				
Investimentos em carteira	232 627	303583	509 648	565 018				
Derivativos	219	445	1771	2510				
Outros investimentos	70 859	83 087	99197	111307				

^{*} Dados de junho de 2008.

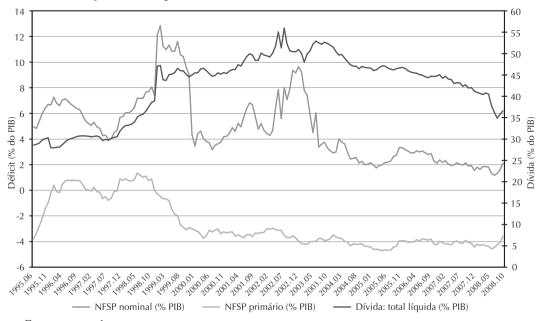
Fonte: BCB.

meiro momento vinculado aos grandes projetos exportadores, mas com crescente disseminação pelo conjunto dos setores produtivos.

Dos fatores que sustentaram o ritmo acelerado de crescimento da demanda agregada nos últimos três anos, é possível prever a desaceleração, mas não necessariamente a queda, do componente doméstico privado, ou seja, do consumo e do investimento. Os fatores de sustentação não são desprezíveis. No caso do consumo, em primeiro lugar, a possibilidade de manutenção do crescimento do crédito, mesmo a um ritmo inferior, para o que os bancos públicos podem desempenhar um papel relevante tanto na concessão direta quanto na indução do setor privado. Outro fator relevante para o consumo será a política salarial consubstanciada na indexação do salário mínimo à variação nominal do PIB do ano anterior, a qual terá efeito bastante expansivo em 2009. Quanto ao investimento, as indivisibilidades dos grandes projetos privados, associadas à disponibilidade de financiamento, ancorada no reforço do orçamento do BNDES, bem como a ampliação do investimento público em infraestrutura, podem garantir se não a continuidade do ritmo anterior, pelo menos a preservação de um ritmo razoável.

Um componente da demanda agregada cujo peso se acentuará inexoravelmente é o superávit primário do setor público. Seu valor nos últimos três anos tem-se mantido por volta dos 4,0% do PIB. A meta do Governo para 2009 é de 3,8% do PIB. Ademais, está prevista a redução de 0,5% do PIB associada à ampliação do investimento pela via do Projeto Piloto de Investimento – PPI. A esses recursos pode ser acrescido o aporte ao fundo soberano, correspondente a 0,5%. No total, portanto, o gasto público pode ampliar-se em cerca de 1,2% do PIB. Essa política expansiva pode ser em parte anulada pela queda cíclica das receitas, exigindo uma redução ainda maior do saldo primário. Cabe assinalar que, comparativamente a países desenvolvidos, a ação fiscal não tem grande envergadura, e pode ser ampliada. Ademais, no caso brasileiro, ao contrário da maioria dos países da América Latina, o gasto público pode ser ampliado com maior qualidade, por meio do investimento público em infraestrutura, em razão da existência do Programa de Aceleração do Investimento (PAC).

GRÁFICO 5 – Déficit e dívida públicos



Fonte: BCB, apud IPEADATA.

A dimensão mais imprevisível e de maior volatilidade na composição da demanda agregada no Brasil se refere ao setor externo. É certo que, se for conseguida uma mudança nas relações entre taxas de crescimento de exportações e importações, o superávit pode-se manter. Um taxa de câmbio mais competitiva, como a que resultou da desvalorização do real no último trimestre de 2008, pode facilitar a tarefa. Mas aqui as incertezas são muitas, como, por exemplo, o ritmo de crescimento global e regional, em especial para a Ásia em desenvolvimento, e sua transmissão para a América Latina.

Conclusões

S e considerarmos que a atual crise imporá como condicionantes para o crescimento, pelo menos num horizonte imediato, uma menor dependência do gasto privado, decidido ou financiado pelos mecanismos de mercado, e ainda, uma menor dependência do comércio internacional, o Brasil possui uma situação peculiar e vantajosa comparativamente a outros países emergentes. De um lado, ainda conta com setores estratégicos nos quais é expressiva a participação do setor público, como, por exemplo, bancos e energia. De outro, depende menos da demanda externa em razão do seu amplo mercado interno e menor grau de abertura.

O somatório de fatores estruturais com aqueles relativos ao quadro macroeconômico indica aspectos positivos e negativos. Em tese tem-se a possibilidade de realização de políticas anticíclicas de envergadura a partir de um superávit primário relativamente alto e um patamar de dívida pública relativamente baixo, ao redor de 35% do PIB. Amplia esse raio de manobra o fato de o Brasil ainda possuir uma taxa nominal de juros elevada – em torno de 13% ao ano – o que permitirá, por sua redução, o aumento do espaço para o gasto público.

No âmbito da inserção externa, o raio de manobra é muito mais limitado. Em primeiro lugar, porque o Brasil já entrou na crise com uma frágil posição em transações correntes – um déficit de 1,5% do PIB – resultante da apreciação significativa da sua moeda no período 2003–2008. Manter a economia crescendo diante da desaceleração global certamente implicará a elevação desse déficit. O seu financiamento, todavia, não está assegurado.

O aspecto mais preocupante da situação externa brasileira diz respeito a seu elevado grau de abertura financeira. Mesmo que não seja realista pensar numa evasão maciça de capitais, uma intensificação da volatilidade dos fluxos pode introduzir na economia brasileira um clima de incerteza radical oriundo de flutuações exacerbadas das taxas de câmbio e de juros, comprometendo o ambiente de crescimento. O

Relações Brasil-EUA sob Obama

Agenda e Perspectivas

PAULO SOTERO

s brasileiros não devem esperar muito da política do governo do presidente Barack Obama para o país e a região. Manter as expectativas baixas e sob controle não é, porém, necessariamente uma má notícia para as relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Pode mesmo ser positiva, se a nova administração americana entender que o Brasil é parte da solução da crise econômica que ameaça a estabilidade internacional, e agir de acordo; se focalizar os temas nos quais os dois países têm interesse em jogo e encontrar em Brasília receptividade e disposição de engajamento na busca de solução dos problemas nos dois anos finais da atual administração petista.

Do lado americano, os primeiros sinais da nova administração foram positivos. O convite de Obama ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para uma conversa em Washington antes de completar o segundo mês de sua administração, foi um fato político significativo por um par de razões. O líder brasileiro foi o primeiro da América Latina a visitar a Casa Branca desde a posse de Obama. Mais importante, o encontro aconteceu num momento em que, pressionada pela crise histórica que herdou de George W. Bush, a nova administra-

PAULO SOTERO é diretor do Instituto Brasil do Woodrow Wilson International Center for Scholars, em Washington. Jornalista radicado nos EUA desde 1980, foi correspondente do jornal O Estado de S. Paulo na capital norte-americana entre 1989 e 2006.

ção limitou a agenda presidencial aos assuntos efetivamente importantes e urgentes para os interesses dos EUA.

A conversa em Washington, os dois outros encontros que Lula e Obama terão até meados de abril, na reunião do G-20, em Londres, e na Cúpula das Américas, em Port of Spain, mais a visita que o líder americano pretende fazer logo ao Brasil pouco antes ou pouco depois da reunião hemisférica em Trinidad e Tobago, dão aos dois líderes ampla oportunidade para definir o tom e o rumo do diálogo bilateral num momento crítico e de transformação da realidade global.

Para Brasília, o desafio é compreender que a virulência da debacle econômica desencadeada pelo colapso de Wall Street, no segundo semestre de 2008, e a forte perda de prestígio internacional dos EUA durante os oito anos de Bush limitaram dramaticamente as opções de Obama. A necessidade de conter a catástrofe interna e de repensar o envolvimento dos EUA nas questões externas prioritárias - os conflitos Afeganistão/Paquistão, o Iraque, o Oriente Médio e as relações com a China – introduziu um elemento novo de realismo na maneira de Washington perceber e hierarquizar seus interesses em relação a seus vizinhos no Hemisfério.

Trata-se de algo potencialmente salutar para as relações bilaterais, na medida em que força Washington e Brasília a concentrar a atenção e os esforços em questões de interesse mútuo que os dois governos identificam como cruciais e em relação às quais ambos têm muito a dizer e a fazer: a necessidade de resistir às pressões protecionistas e buscar uma maneira de retomar as negociações da Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio, sob pena de agravar a crise econômica em lugar de facilitar sua superação; a urgência de chegar a um entendimento sobre a adoção, no final deste ano, na reunião das Nações Unidas em Copenhagen, de um acordo global eficaz para reduzir as emissões de carbono e deter o aquecimento global; o imperativo da reforma dos órgãos de governança global de forma a incluir novos atores como o Brasil na busca de solução para os problemas internacionais, a começar pela mais urgente, ou seja, a reconstrução do sistema financeiro.

Crise e realismo

mpedida pelas crises que enfrenta de repetir a balela segundo a qual o Hemisfério Ocidental é região prioritária para Washington - isso simplesmente não é verdade e soaria obviamente falso fazer tal afirmação nas circunstâncias atuais -, a nova administração americana começou a desenhar sua política regional premida pela necessidade de preparar a participação do presidente Barack Obama na Quinta Cúpula das Américas, em Trinidad e Tobago, em meados de abril. Será a primeira oportunidade para o novo líder americano dirigir-se à região. A julgar pela franqueza com que tem falado aos americanos sobre a calamidade econômica que os EUA vivem e o imperativo de enfrentá-la e superá-la, o presidente americano levará a Port of Spain uma oferta de engajamento substantivo mas realista, ancorado no tratamento de questões concretas do interesse americano e dos países presentes.

É instrutiva, nesse sentido, a conspícua ausência de propostas de grandes estratégias hemisféricas nas discussões sobre a região levadas a cabo em meses recentes em universidades americanas e *think tanks* em Washington e refletidas nos relatórios produzidos pelas inevitáveis forças-tarefa que se formam nos períodos de transição de governo em Washington para fazer recomendações à nova administração. Propostas desse tipo pontuaram o debate sobre a política regional americana em décadas recentes, com pouco ou nenhum resultado. A crise reduziu o espaço para visões delirantes. Um relatório divulgado em novembro de 2008 por uma comissão de notáveis reunida pela Fundação Brookings para repensar as relações regionais, por exemplo, começa advertindo que "não oferece um grande esquema para a reinvenção das relações hemisféricas". Em lugar disso, faz uma série de "recomendações modestas e pragmáticas" baseadas em duas proposições um tanto óbvias, ou seja, que os países do hemisfério compartilham interesses comuns e os EUA devem engajar-se com seus vizinhos hemisféricos em temas nos quais têm com eles os mesmos interesses e objetivos e em relação aos quais há soluções facilmente identificáveis e que podem servir de base para uma parceria efetiva.

O realismo orienta também a agenda de dez pontos para o Hemisfério que o Diálogo Interamericano sugeriu em meados de março à administração Obama. "O que propomos não é tão ambicioso quanto outros relatórios", explicou o presidente do Diálogo, Peter Hakim. "Não propomos uma nova visão ou um redirecionamento radical das relações dos Estados Unidos com a América Latina e o Caribe, nem sugerimos que os EUA devem retornar a seu papel tradicional na região." O documento oferece sugestões de políticas pragmáticas para lidar com problemas concretos, e aconselha a consulta e a cooperação como método de interação com a região. O relatório enfatiza que, no futuro imediato, conter a crise econômica e administrar suas consequências sociais e políticas será a mais alta prioridade para os EUA e seus vizinhos das Américas. Os demais temas importantes para as relações de Washington com a região, relacionados pelo Diálogo, são todos de teor negativo - a deterioração da segurança pública no México e outros países, as problemáticas relações entre os EUA e Cuba, a encalacrada reforma das leis americanas de imigração, as políticas disruptivas na Venezuela, a situação desesperada do Haiti e o acordo de comércio EUA—Colômbia, que está travado. A única exceção na lista é a crescente influência regional e global do Brasil.

A abordagem realista e cautelosa é amplamente compartilhada pelos dois experientes diplomatas que a Casa Branca escalou para cuidar dos preparativos da Cúpula de Port of Spain e mapear as interações iniciais da nova administração com seus vizinhos.

Thomas Shannon, o secretário de Estado adjunto para o Hemisfério Ocidental no segundo governo Bush, foi mantido no posto pelo menos até a reunião de Trinidad e Tobago. Diplomata de carreira, trabalhou anteriormente no Conselho de Segurança da Casa Branca, inicialmente sob as ordens de Arturo Valenzuela, latino-americanista da Universidade de Georgetown que poderá vir a ter um papel influente na política hemisférica no departamento de Estado sob Hillary Clinton. Outros nomes cotados para orientar a política regional da administração Obama são Anne Patterson e Kristie Kenney, ambas experientes diplomatas. Shannon, um nome possível para a embaixada dos EUA em Brasília, foi figura-chave, do lado americano, para a preservação do relacionamento cordial entre os EUA e o Brasil durante os oito anos do governo de George W. Bush. Trata-se de um feito não desprezível quando se consideram o maldisfarçado desprezo que o presidente Fernando Henrique Cardoso tinha pelo colega americano e as inclinações ideológicas divergentes entre este e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sem falar das diferenças substantivas sobre política comercial, que são há três décadas o tema dominante do diálogo bilateral.

Jeffrey Davidow, diplomata aposentado que teve a mesma posição de Shannon no departamento de Estado no governo Clinton, antes de servir como embaixador no México, é também um pragmático. No final de fevereiro, licenciou-

se da direção do Instituto das Américas, que dirige, no campus da Universidade da Califórnia em San Diego, para coordenar a participação de Obama na Cúpula das Américas. Especialista em temas mexicanos, Davidow ampliou sua visão da região nos últimos dois anos e passou a prestar mais atenção no Brasil, em função da importância crescente que o país vem conquistando no campo da energia, o assunto dominante da agenda do Instituto das Américas.

Obviamente, o engajamento da administração Obama com o governo Lula dependerá da disposição do Planalto e do Itamaraty de explorar um diálogo mais profundo com Washington. Há dúvidas, em Washington, de que tal disposição exista. A percepção sobre a reticência brasileira deriva em parte da conhecida antipatia que setores do governo nutrem pelos EUA. Ela é reforçada por divergências concretas. A principal são as posições protecionistas que o candidato Obama e seus correligionários democratas assumiram durante a campanha à presidência e ao Congresso. O sucesso eleitoral dos democratas em novembro de 2008 e a inclusão de medidas como o programa "Buy American" no pacote aprovado em fevereiro de 2009 para estimular a economia apontam para a continuação e até o agravamento dos desentendimentos sobre política comercial entre os dois países.

Algumas farpas lançadas por Brasília na direção da nova administração, entre a eleição e a posse, evidenciaram a possibilidade de uma colisão. Em dezembro de 2008, às vésperas da última sessão de negociação da Rodada de Doha realizada durante a administração Bush, o chanceler Celso Amorim chegou a atribuir o fracasso da Rodada de Doha ao silêncio de Obama, que já estava eleito mas ainda não tinha sido empossado, de quem o chefe da diplomacia brasileira aparentemente esperava uma manifestação pública em favor de um acordo. O espaço para uma trombada certamente aumentará se o governo Obama não tiver êxito em seus esforços para conter e reverter a crise econômica, cuja resolução é a tarefa mais importante e urgente que os EUA podem cumprir em relação a si mesmos, ao Brasil e ao mundo. Somam-se a isso fatores hoje imponderáveis ligados à campanha presidencial brasileira no ano que vem. No calor da disputa, a tentação de culpar os EUA pelas repercussões negativas da crise para o Brasil poderá tornar-se irresistível para os candidatos à sucessão de Lula se a economia americana continuar no vermelho no segundo semestre de 2010.

Lula e Obama: química favorável?

despeito da gravidade da atual crise, a história recomenda não exagerar a importância das visões preconcebidas nas relações entre o Brasil e os EUA. Quando Luiz Inácio Lula da Silva elegeu-se presidente, no final de 2002, o preconceito era mútuo e incomparavelmente maior do que o que existe hoje. Numa Washington governada pela direita fundamentalista de Bush, congressistas republicanos ultraconversadores e uma clique de analistas saudosos da Guerra Fria fizeram de tudo para envenenar as relações bilaterais. Em cartas dirigidas a Bush e ao então secretário de Estado Colin Powell, alguns parlamentares chegaram mesmo a conclamar o executivo a agir preventivamente para impedir que o Brasil, sob Lula, formasse com a Venezuela de Hugo Chávez e a Cuba de Fidel Castro um novo "eixo do mal" – uma alusão ao "eixo do mal" original integrado pelo Iraque, Irã e Coreia do Norte, cuja existência Bush anunciou ao mundo num discurso ao Congresso, no início de 2002, e que usaria para justificar sua trágica política externa. No Brasil, por outro lado, não faltaram assessores petistas para defender uma atitude de confrontação.

A visita que Lula fez a Washington semanas antes de tomar posse e as ações de diplomatas e empresários dos dois países evitaram a trombada esperada por muitos em Brasília e Washington e abriram caminho para uma relação que, se não conseguiu aproximar posições em questões de fundo, permaneceu cordial e

permitiu o lançamento de algumas iniciativas de interesse mútuo. São exemplos disso a cooperação para a propagação da produção e consumo de biocumbustíveis em terceiros países e a colaboração em projetos-piloto na África. O fator que mais contribuiu para que isso acontecesse foi a surpreendente boa relação pessoal que se estabeleceu entre Lula e Bush a partir de seu primeiro encontro na Casa Branca. A empatia entre os dois presidentes – ambos líderes intuitivos e homens afáveis – revelou-se mais importante do que as divergências ideológicas e políticas que os separavam, e a seus governos.

É plausível esperar que Lula mantenha com Obama uma relação ao menos tão cordial quanto a que cultivou com o arquiconservador Bush. Os dois líderes são ideologicamente aparentados. Ambos representam opções progressistas em seus países - fato sublinhado, no caso de Obama, pela ousada proposta orçamentária que enviou ao Congresso nos últimos dias de fevereiro, pondo um fim ao processo de privatização gradual do seguro médico federal no país. A proposta, escreveu o economista Paul Krugman, "representa uma enorme ruptura não apenas com as políticas dos últimos oito anos, mas dos últimos 30 anos". Há também um importante paralelo entre as trajetórias pessoais de Lula e Obama que pode aproximá-los. Os dois presidentes personificam o progresso de seus respectivos países no campo da inclusão social. Nada disso é garantia de que os dois líderes se entenderão. No Brasil, há mesmo quem afirme que o refinamento intelectual de Obama, um brilhante ex-aluno de Harvard que escreveu dois livros autobiográficos antes de completar 47 anos de idade, faz dele um membro da elite americana e um político que teria problemas para entender-se com o presidente brasileiro, um político intuitivo que prima pelo estilo informal. O argumento em relação a Obama é curiosamente semelhante ao que os conservadores americanos usaram contra Obama na campanha eleitoral e ignora dados da vida do presidente americano que Lula provavelmente valoriza: a militância de Obama em atividades de mobilização e organização comunitária em Chicago, que o prepararam para o corpo-a-corpo do jogo político; e fato de sua mãe ter-se valido por algum tempo do selo alimentação – um programa federal de combate à fome entre os pobres nos EUA –, ou ainda a história da família de sua mulher, Michelle, oriunda dos guetos negros do sul de Chicago.

Seria surpreendente e no mínimo irônico se Lula, que pessoalmente se deu bem com o ultradireitista Bush, filho da aristocracia WASP na Nova Inglaterra e ex-aluno de Yale e Harvard, não conseguisse entabular um diálogo cordial e desarmado com Obama, de quem é ideologicamente mais próximo. Dois presidentes populares em seus países, Lula e Obama chegaram aonde estão porque são políticos talentosos e competentes, que entendem os mandatos que receberam das urnas e sabem que serão julgados não pela pureza ideológica de suas posições mas pelos resultados que seus governos produzirem em termos de bem-estar econômico e social. Parece razoável supor, assim, que esse é o critério que pautará a decisão que os dois presidentes tomarão em suas primeiras conversas - e que só eles podem tomar - sobre o tamanho do investimento pessoal e político que farão na relação bilateral.

Pontos cruciais da agenda bilateral

omo sugeriu a secretária de Estado Hillary Clinton em sua primeira reunião com Celso Amorim, no final de fevereiro, não será por falta de responsabilidades compartilhadas e de oportunidades para cooperar que os governos Obama e Lula deixarão de trabalhar juntos pela promoção de interesses comuns.

Grupo dos 20

A presença dos dois países no Grupo dos 20 oferece a mais importante e urgente dessas oportunidades de cooperação. Revitalizado

pela crise financeira global, o G-20 financeiro reuniu-se pela segunda vez em nível de chefe de Estado no início de abril, em Londres. Trata-se de um foro que, se se mostrar efetivo, confirmará a necessidade da reforma dos órgãos de governança global, que é uma das grandes prioridades da política externa brasileira desde antes da democratização, em 1985. Há duas questões centrais para os EUA e o Brasil no processo do G-20. A primeira é se os países dominantes do sistema financeiro incentivarão uma participação substantiva e consequente de todos os membros ou tentarão usar o g-20 como foro para legitimar suas propostas de reconstrução do sistema financeiro global. Há dúvidas sobre o grau de relevância que Obama atribui a esse foro. Sabe-se, também, que a demora na nomeação do segundo escalão da administração dificultou os preparativos para a particiação dos EUA na reunião do G-20 em Londres. A segunda é se, na hipótese de uma resposta positiva à primeira questão, o governo Lula usará o G-20 com vistas a produzir dividendos políticos imediatos em casa, ou se, em lugar disso, participará das deliberações oferecendo propostas concretas de reforma do sistema.

A necessidade de conter as pressões protecionistas, que se multiplicaram com a crise, foi proclamada na primeira reunião de chefes de governo do G-20, realizada em novembro de 2008, em Washington. Desde então, vários países-membros do grupo, entre eles os EUA, a União Europeia e a Argentina, ignoraram o compromisso assumido e adotaram leis e normas protecionistas. A cláusula "Buy American" do pacote de estímulo de quase us\$ 800 bilhões aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos e sancionado por Obama em fevereiro último estipula que os produtos de ferro e aço e os demais manufaturados usados em projetos de infraestrutura financiados pelo pacote devem ser de origem americana. Cientes de que o dispositivo poderia ser o estopim de uma guerra comercial indesejável em meio a uma recessão, os assessores econômicos de Obama atenuaram consideravelmente a legislação e deram ao Executivo amplo espaço para administrar a aplicação da lei de forma a que não fira as obrigações internacionais do país ou produza efeitos recessivos. A expectativa é que Obama se associe à advertência contra o recurso ao protecionismo que deverá ser reiterada pelo G-20 em Londres.

No caso do Brasil, nação historicamente fechada e que tem apenas quinze anos de história de redução de barreiras ao comércio, isso não soará necessariamente como falsidade. A razão é que o impacto adverso do "Buy American" deverá ser amortecido pelo menos no suprimento de produtos acabados de aço. Estimativas preliminares divulgadas pelo jornal Valor Econômico em 20 de fevereiro indicaram que o efeito do "Buy American" para as exportações brasileiras será muito pequeno e fazem com que sejam consideradas remotas as possibilidades de o Brasil iniciar processo contra os EUA na Organização Mundial de Comércio, como Celso Amorim chegou a aventar. De acordo com uma projeção do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) citada pelo jornal, as restrições da legislação americana à utilização de aço importado nas obras previstas no pacote prejudicariam apenas 1,6% das exportações brasileiras de aço para os EUA.

Em entrevista ao Valor, Marco Polo de Mello Lopes, vice-presidente-executivo do IBS, disse que o setor ainda não tomara uma decisão sobre a abertura do processo, porque o impacto político da medida é importante, mas não valeria a pena pelos resultados econômicos. "A situação exige prudência. É legítimo que o governo americano invista para estimular o consumo interno. Meu grande desejo é a retomada no Brasil com aço brasileiro", ponderou Lopes. "A questão é saber como será implementado. Existe o temor de que sirva de exemplo para outros países. Pode ter um efeito dominó." Outras fontes do setor citadas pelo Valor afirmaram que, ao invés de beneficiar o Brasil, uma reação diplomática mais dura, como a abertura de um

painel na OMC, pode gerar um mal-estar com o Congresso e acabar prejudicando os interesses da Gerdau, multinacional brasileira com unidades nos EUA. A Gerdau, que anos passou instalando uma fábrica na Califórnia para driblar o protecionismo, deve ser uma das mais beneficiadas pelo pacote de Obama. Segundo Mario Longhi, presidente da Gerdau Ameristeel, cerca de 30% das vendas da empresa são para projetos de infraestrutura. "O pacote vai nos beneficiar diretamente", afirmou ele.

Supondo que essas avaliações sejam confirmadas pela realidade, não será o "Buy American" que impedirá que os chefes de governo reunidos no G-20 renovem a conclamação que fizeram em sua primeira reunião em favor da conclusão da Rodada Doha como parte das iniciativas necessárias para reativar a economia internacional. Trata-se da prioridade máxima da política externa de Lula desde que a China travou o processo de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2005, e adiou para não se sabe quando a realização da ambição brasileira de conquistar uma cadeira permanente no principal foro político mundial.

Rodada Doha

No caso da Rodada Doha, que foi travada pela recusa dos EUA de reduzir subsídios à agricultura, não há em Washington indícios sobre o desejo de retomada das negociações e é improvável que o ambiente político doméstico permita que isso aconteça antes de a economia começar a dar sinais de vida. As novidades trazidas pela administração Obama não são, contudo, uniformemente negativas, a despeito do clima francamente desfavorável a iniciativas de liberalização comercial que prevalece hoje na sociedade americana e, em especial, entre os congressistas. Haverá, sem dúvida, um endurecimento da posição negociadora americana. A administração Obama já assinalou que a liberalização de mercados dos grandes países emergentes, especialmente China e Índia, é precondição para avanços em negociações globais. O governo democrata pretende também introduzir novos parâmetros na política comercial. Uma declaração divulgada no início de março pelo USTR, que faz as vezes de Ministério de Comércio Exterior, informa que a politica comercial americana incluirá um novo elemento de "responsabilidade social", incluindo temas como mudança climática. "Devemos ter como objetivo tornar o comércio parte dos instrumentos para a solução dos desafios ambientais internacionais", afirma o documento. Não está claro como isso se traduzirá, na prática. Acordos de comércio negociados pelo governo Bush com o Panamá, Colômbia e Coreia do Sul mas ainda não ratificados devem permanecer no limbo. O novo responsável pelo USTR, Ron Kirk, afirmou que o tratado negociado com a Coreia do Sul, sob protesto do sindicato dos trabalhadores da indústria automobilística, "é patentemente injusto" e que a a nova administração está preparada para abandoná-lo, se ele não for "retrabalhado". Por outro lado, o presidente Barack Obama voltou atrás na promessa que fez durante a campanha de renegociar o Acordo Norte-americano de Livre Comércio, o Nafta, entre os EUA, Canadá e México. Ao mesmo tempo, o presidente fez várias declarações sobre a necessidade de conter pressões protecionistas.

Em seu primeiro discurso ao Congresso, o novo líder americano surpreendeu o setor agrícola ao anunciar que pretende limitar os subsídios sob a forma de pagamentos diretos à produção aos fazendeiros com receitas anuais inferiores a us\$ 500 mil. A proposta, se aprovada, tiraria mais de 80 mil fazendeiros da lista de beneficiários. A receita fiscal resultante da redução dos pagamentos de subsídios agrícolas proposta pelo Executivo será usada, em parte, em programas de nutrição infantil voltados a reduzir o problema epidêmico de obesidade nos eua e, em outra parte, no fortalecimento do Serviço Florestal, que opera sob o Ministério da Agricultura americano. Talvez isso seja in-

suficiente para produzir movimento em Doha. O fato é que os beneficiários do protecionismo agrícola não gostaram. "A guerra começou", reagiu o presidente da Federação Americana das Associações de Fazendeiros, Bob Stallman, indicando o erro que comete quem parte da premissa de que a administração Obama evitará buscar um acordo na Rodada por não querer antagonizar o setor agrícola.

Etanol e Mudança Climática

O mesmo cálculo deve ser evitado no tocante à proteção federal à produção do etanol a partir do milho, nos EUA. Embora tenha manifestado seu apoio ao programa durante a campanha, e escalado para o Departamento de Agricultura Tom Vilsack, um ex-governador de Iowa, o estado que mais produz etanol nos EUA, não se deve concluir que nada mudará na política para o setor na atual administração. De acordo com o relatório final de uma comissão que o Council of Foreign Relations reuniu no ano passado, sob a presidência de Vilsack, para estudar a indústria dos combustíveis renováveis nos EUA, "remover as tarifas sobre o biocombusível importado, sobretudo do etanol de cana do Brasil, reforçaria a segurança energética dos Estados Unidos, aumentando a oferta de fontes alternativas de petróleo; poderia também, em tese, desonerar os custos da redução de emissões dos EUA de gases do efeito estufa [...] já que vários biocombustíveis importados são melhores em termos ambientais do que o produto nacional". Em fevereiro de 2007, em entrevista à CNBC, Vilsack já se mostrara aberto a criar espaço para o etanol brasileiro no mercado americano, "Precisamos encorajar pesquisa e desenvolvimento de alternativa ao (etanol de) milho", disse ele. "Precisamos reexaminar as tarifas aplicadas ao Brasil. O objetivo final deve ser eliminar essas tarifas, trazer o etanol brasileiro, gerar demanda para o E85 (mistura de 85% de gasolina com 15% de etanol) e pressionar Detroit a produzir mais carros flex e reduzir a dependência dos EUA do petróleo".

Em janeiro passado, uma semana antes de assumir a Casa Branca, o próprio Obama reconheceu que o etanol brasileiro é superior ao dos eua. "O etanol de milho não é o ideal", disse ele. "Eu sempre fui um grande defensor do etanol de milho. Venho de um estado que produz milho – Illinois. É uma boa solução para a transição, mas na verdade o etanol de milho não é tão eficiente quanto o que os brasileiros estão produzindo de cana-de-açúcar."

Uma expansão efetiva da cooperação entre o Brasil e os EUA na área dos biocombustíveis, iniciada por Lula e Bush com a assinatura de um memorando de entendimento em março de 2007, é um dos tópicos das conversas iniciais entre o presidente e seu colega americano. Há dois fatos novos que podem contribuir para a aproximação dos dois países nesse campo. O governo Obama elevou o combate à mudança climática ao topo de sua agenda internacional. Washington passou a ver no Brasil um importante parceiro potencial nesse tópico em dezembro passado, quando o governo Lula distanciou-se da política de alinhamento automático que vinha mantendo com a China e a Índia em relação ao aquecimento global e anunciou ambiciosa meta de redução de 70% dos desmatamentos na Amazônia em dez anos durante a COP-14, a conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática realizada em Poznam, Polônia. De difícil mas necessária execução, a meta de redução do desmatamento tirou o Brasil da defensiva e o colocou numa posição mais consistente com a de um país que exibe a melhor matriz energética do planeta, com cerca de 50% da energia consumida oriundos de fontes renováveis. Esse número é 6% entre os membros da OCDE e 14% na média mundial. É neste novo contexto político que Lula e Obama podem chegar a um entendimento capaz de resultar num maior acesso do etanol brasileiro ao mercado americano e na realização de um dos objetivos do memorando de março de 2007: a

difusão das técnicas de cultivo de cana e produção de etanol e cogeração de bioeletricidade no mundo em desenvolvimento, com ganhos potenciais importantes para as empresas brasileiras. Não menos significativos são os dividendos políticos que o país pode colher, em termos de projeção global, num tema que ganha espaço na agenda da paz e segurança internacionais e já é como tal reconhecido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

É com esse promissor cenário em mente que o economista Marcos Jank, presidente da UNICA, a associação da indústria do etanol brasileiro, vem pregando que "o Brasil deve liderar o debate sobre clima". Ele lembra que as medidas fiscais expansionistas propostas pela nova administração americana e aprovadas pelo Congresso destinam dezenas de bilhões de dólares ao desenvolvimento de fontes renováveis de energia e à reinvenção da hoje altamente poluente matriz energética dos EUA. "Os Estados Unidos se apresentarão em Copenhague com posições inovadoras, assumindo um papel de liderança nas negociações do acordo pós-Kyoto", previu Jank em dezembro passado, em artigo no Estado de S. Paulo. "No segundo semestre de 2009, a União Europeia será presidida pela Suécia, um país exemplar na área do meio ambiente e da ampla utilização de bioenergias. O ambiente em Poznam mostrou claramente que não basta vontade política para lutar contra a mudança do clima. Estados Unidos, União Europeia, Brasil, China, Índia e Indonésia são atores centrais que precisam exercer liderança na discussão de novas metodologias e mecanismos de incentivo e em compromissos mais ambiciosos de redução de emissões."

Transição em Cuba

O peso internacional do Brasil no campo da energia, sublinhado também pelas descobertas de importantes reservas de petróleo nos últimos dois anos, reforça o cacife do país para exercer sua crescente influência nos assuntos globais, a começar pelas Américas. Os investimentos da Petrobrás em prospecção de petróleo em Cuba e as iniciativas do governo voltadas a ajudar Havana a recuperar a indústria canavieira da ilha com vistas à produção de energia coincidem com o início do degelo da obsoleta política de isolamento do país que os EUA seguiram no último meio século. O levantamento das restricões a viagens e remessas de dinheiro à ilha impostas pelo governo Bush é esperado para o primeiro semestre de 2009. A evolução recente da política interna cubana, num rumo que aponta para reformas econômicas na ilha, e a sinalização de desejo de diálogo com Obama, feita pelo presidente Raul Castro, respaldam a posição dos empresários e dos setores da sociedade americana favoráveis a um normalização das relações com Cuba. O Brasil, que deu os primeiros passos em favor da reintegração da ilha nos órgãos de representação política das Américas durante a cúpula de líderes da América Latina e Caribe, realizada em Sauípe, em dezembro passado, tem interesse na aproximação entre Washington e Havana e pode contribuir para que ela aconteça, conforme indicaram fontes oficiais cubanas em artigo recente publicado pelo diário espanhol El País.

Estabilidade na América do Sul

Maior fornecedora regional de petróleo para o mercado americano, a Venezuela de Hugo Chávez pode beneficiar-se de um bom entendimento entre Lula e Obama, com bons efeitos também para os Eua. As declarações de Chávez, dando "luz verde" a Lula para facilitar a abertura de uma linha de comunicação entre seu governo e o líder americano, atestam o trânsito internacional do Brasil e apontam para a possibilidade de o líder venezuelano deixar de ser uma fonte constante de irritação para Washington, quando não para Brasília. Isso e o interesse permanente do Brasil na manutenção da estabilidade política na América do Sul auguram uma conversa produtiva entre os líderes do

Brasil e dos eua. Não haverá queixas em Washington se o governo Lula e a administração que o suceder, em janeiro de 2011, derem à Bolívia, ao Paraguai e à Argentina a atenção correspondente ao interesse nacional brasileiro nesses três países, que é maior do que o dos eua. A aproximação recente do Brasil e da Colômbia, impulsionada pelo relativo sucesso do governo Uribe na campanha contra os narcoguerrilheiros das farcs e pela percepção de que o tráfico de drogas ilícitas e suas repercussões são um problema também do Brasil, tende a diminuir o potencial para que a assistência de Washington a Bogotá gere atritos com Brasília.

Cooperação na África

Filho de um queniano, Obama tem interesse no aprofundamento da cooperação dos EUA com a África. O investimento que o governo Lula fez nas relações com países africanos e a presença significativa de empresas globais brasileiras no continente tornam a África uma área propícia para ações coordenadas de cooperação. Há precedentes. Duas dessas ações foram levadas adiante nos últimos três anos em projetos-piloto que o Brasil e os EUA patrocinaram na Guiné-Bissau, para o aprimoramento institucional do país, e em São Tomé, no combate à malária. A propagação do biocombustível é uma área natural para a cooperação entre os dois países na África, além da saúde, em que o Brasil já atua e na qual existe interesse de fundações beneméritas dos EUA e de outros países no envolvimento brasileiro.

Energia nuclear

Energia está também na raiz de um tema que pode-se revelar o mais difícil e complexo das relações entre o Brasil e os EUA nos anos à frente. O retorno dos democratas ao poder trouxe de volta aos círculos do poder em Washington defensores de uma estratégia mais robusta de controle do uso pacífico do átomo em nome do

combate à proliferação nuclear. Nos primeiros anos do governo Bush, proponentes dessa estratégia chegaram a ensaiar uma ofensiva contra o programa brasileiro de enriquecimento de urânio. Alguns chegaram a sustentar que Washington deveria pressionar Brasília a não ativar a usina de Resende, que opera sob plenas salvaguardas internacionais, sob o argumento de que a entrada em linha da planta brasileira de enriquecimento de urânio minaria a ofensiva internacional contra o programa nuclear iraniano, sobre o qual pesa a suspeita de ter um forte componente militar.

A Casa Branca rejeitou a sugestão e o então secretário de Estado chegou a dizer que "o Brasil é parte da solução e não do problema". Esse mesmo argumento poderá ser aventado com o objetivo de atrair o país para um esquema hemisférico de cooperação sobre o uso pacífico de energia nuclear. A proposta, que existe em diferentes versões e motiva hoje estudos técnicos de especialistas, tem por objetivo final a criação de um banco internacional de combustível físsil. Uma de suas versões consta de recomendação incluída no relatório da Fundação Brookings, já mencionado. "A demanda crescente por energia nuclear aumentará os riscos de proliferação e requer uma maior supervisão internacional do enriquecimento de urânio e do reprocessamento do combustível nuclear utilizado", afirmam os membros da comissão, presidida pelo ex-presidente do México, Ernesto Zedillo, e pelo exsubsecretário de Estado para assuntos políticos, embaixador Thomas Pickering. Dois brasileiros, o ex-chanceler Celso Lafer e o presidente da Fundação Getúlio Vargas, Carlos Ivan Simonsen Leal, integraram a comissão que produziu o documento.

O texto propõe que os EUA, em cooperação com outros países do hemisfério, incluindo o Brasil e o Canadá, estabeleçam uma moldura e um diálogo para assegurar que estados não detentores de armas nucleares tenham acesso "à energia nuclear civil" mas observem, ao mesmo tempo, "salvaguardas apropriadas para evitar o

desvio de tecnologia e materiais nucleares para propósitos militares". De acordo com o relatório, temas-chave em relação aos quais "é necessário um consenso hemisférico" incluem "um acordo sobre o banco internacional de combustível nuclear, a supervisão internacional do ciclo do combustível e do reprocessamento do combustível utilizado e a aceitação universal de um protocolo adicional sobre inspeções e o manejo efetivo do lixo nuclear".

Vários aspectos da proposta, se e quando for apresentada, são vistos com ceticismo em Brasília. E é provável que continuem a sê-lo mesmo na hipótese de o governo Lula ser sucedido pela oposição. Na ausência de uma política mais consequente sobre desarmamento, que é a outra perna necessária de qualquer política de não-proliferação que pretenda ter credibilidade, o Brasil até agora não acolheu a ideia do banco internacional de combustível nuclear. A eventual aceitação de métodos mais invasivos de inspeção das instalações nucleares do país, previstos num protocolo adicional ao Tratado de Não Proliferação que vem sendo negociado há anos, esperará até que os signatários do TNP consigam entender-se. A última conferência de revisão do tratado, realizada em 2005, terminou em fiasco. E desde então o governo brasileiro confirmou o acordo de cooperação em defesa com a França, que inclui a instalação de um reator nuclear em um de cinco submarinos que o país construirá nos próximos anos.

Um fator crucial na evolução da posição do governo Obama nesse assunto será o sucesso ou o fracasso de seus esforços para abrir um canal de diálogo com Teerã, que é parte da estratégia mais ampla de Washington no Oriente Médio. Nesse capítulo, a presença do Brasil entre os atores coadjuvantes na região, ilustrada pela participação do país no processo de paz iniciado na conferência de Anápolis, em 2007, e pelo giro que Celso Amorim fez pela região no final de 2008, sugere uma pergunta que gera perplexidade entre especialistas no Brasil e por ora não tem resposta. Trata-se de saber se a atual

administração continuará a acolher solicitação de outros atores – no caso, a Autoridade Palestina – para que o Brasil seja incluído.

Conclusão

ndependentemente da qualidade do diálogo que Obama e Lula entabularem e das orientações que derem às suas administrações sobre como tratar as relações entre o Brasil e os Eua, a variável que determinará a qualidade e a substância do diálogo bilateral é controlada apenas em parte pelos líderes. Ela depende fundamentalmente da duração da atual recessão global, da qualidade das respostas que os países darão a ela e da capacidade do governo de coordenar suas ações. Para os presidentes dos Eua e do Brasil, entender-se sobre isso será um bom começo. \circ

A Fragilização da Política Ambiental do Brasil em Crescimento Econômico na Era das Mudanças Climáticas

IOÃO PAULO RIBEIRO CAPOBIANCO

humanidade passa por um momento histórico em que as questões ambientais emergem como elemento-chave no debate sobre o futuro. O agravamento do fenômeno do aquecimento global, exposto de forma clara e radical pelo último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em sua sigla em inglês), tem provocado intensos debates.

Os alertas sobre a iminência de uma crise ambiental de proporções catastróficas e irreversíveis estão levando a sociedade global a enfrentar um inédito sentimento de urgência por ações que possam reverter ou minimizar o risco civilizatório que se avizinha. Não há praticamente um só dia em que esse assunto não seja abordado por lideranças governamentais e nãogovernamentais ou pela imprensa nacional e internacional. A recente campanha eleitoral de Obama nos eua, sem dúvida a sucessão presidencial que gerou maior interesse e debates em todo o mundo, foi fortemente marcada pelas controvérsias em torno da questão climática.

Em meio a este turbilhão de acirradas discussões, o Brasil parece seguir embalado por seu belo hino nacional e se permite permanecer deitado em berço esplêndido ou, como

João Paulo Ribeiro Capobianco é biólogo, ambientalista e pesquisador associado do IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia). Foi Secretário Nacional de Biodiversidade e Florestas (2003–2007) e Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente (2007–2008).

têm dito alguns analistas, acelerar na direção contrária. O recém-lançado Plano Decenal de Expansão de Energia 2008–2017 com suas óbvias contradições em relação ao também recente Plano Nacional de Mudanças Climáticas, é prova disso.

Entretanto, independentemente das diferenças entre as avaliações a respeito do comportamento do quarto maior emissor mundial de gases de efeito estufa frente à crise climática global, a pergunta que se faz é até que ponto tem havido avanços na direção de incorporar o meio ambiente como variável-chave do desenvolvimento nacional?

A resposta para essa questão deveria basearse em indicadores mensuráveis e que pudessem ser analisados no longo prazo. A falta deles é uma carência de que todos os envolvidos na temática ambiental se ressentem e que dificulta abandonar uma análise subjetiva – muitas vezes influenciada por vieses ideológicos ou partidários – e evoluir para uma avaliação mais objetiva, baseada em metodologias passíveis de serem aceitas pelos diferentes interlocutores envolvidos nesta discussão.

Balanço preliminar do período pós Rio-92

m dos primeiros esforços no sentido de realizar um balanço estruturado da evolução da política ambiental no Brasil veio a público com a publicação *Meio Ambiente no Brasil*

42 INTERESSE NACIONAL – ABRIL/JUNHO 2009

2002 — Avanços e Entraves no Período pós Rio 92, organizada pelo Instituto Socioambiental e pelo Centro Internacional de Desenvolvimento Sustentável (CIDS) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a editora Estação Liberdade.

Esse estudo analisou o período de dez anos após a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que, além de seu caráter altamente mobilizador, coincidiu com a retomada no regime democrático no país, pois ocorreu cerca de dois anos após a primeira eleição direta para Presidente da República – embora nos derradeiros meses do mandato do então presidente Collor, que sofreria o *impeachment* noventa dias depois.

Os organizadores do estudo reuniram mais de cinquenta especialistas para avaliar a evolução das políticas públicas em oito temas centrais no debate sobre o desenvolvimento nacional: agricultura sustentável, biomas brasileiros, biodiversidade, recursos hídricos, energia, meio ambiente urbano, responsabilidade social das empresas e produção e consumo sustentáveis.

A conclusão foi que, apesar de alguns avanços localizados e importantes, nos primeiros dez anos após Rio-92, não se alcançou o patamar de políticas afirmativas suficiente para reverter os altos níveis de devastação ambiental ou de fragilidade dos poderes públicos responsáveis pelo controle e fiscalização das ações de degradação ambiental do país.

Foram identificados problemas estruturais envolvendo a governabilidade no Brasil, os quais limitaram fortemente a evolução do quadro ambiental. No âmbito do Legislativo, por exemplo, o levantamento indicou que as negociações para garantir a aprovação das reformas encaminhadas no governo FHC impuseram a necessidade de constituição de uma bancada parlamentar de sustentação ao governo, que levou ao aprofundamento das relações fisiológicas entre o Executivo e o Congresso.

Nesse contexto, as demandas socioambientais não tiveram o tratamento esperado.

Foi um período marcado, inclusive, por alguns graves retrocessos, como os vetos à Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos, perdas e vetos na Lei dos Crimes Ambientais, aprovação da Lei de Patentes, prejuízo na tramitação da Lei da Mata Atlântica, esvaziamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente e do Programa Nacional da Diversidade Biológica

No caso da conservação, os números também foram extremamente negativos. Entre os anos de 1992 e 2002, a Amazônia foi vítima de um incremento significativo nos índices de desmatamento, com taxa média anual 62% superior à verificada no ano de 1991. Esse ritmo acelerado levou à eliminação de 196 452 km² de florestas na região, área equivalente à do estado do Paraná. Isso sem considerar os impactos da exploração madeireira predatória e das queimadas. No mesmo período, extensas áreas de cerrado foram convertidas em pecuária e plantios de soja e a Mata Atlântica contabilizou uma perda de aproximadamente 10% de suas já reduzidas florestas.

O estudo destacou ainda que, para enfrentar a voracidade de setores econômicos e políticos que cresceram à custa de incentivos fiscais e de um modelo altamente predatório dos recursos naturais, o governo dispunha apenas de um frágil Ministério do Meio Ambiente. Sua fragilidade decorria não apenas de um problema de estrutura e de falta crônica de recursos financeiros, mas também de um isolamento político em relação ao centro de governo que considerava a questão ambiental como simbólica e não como importante ou com densidade suficiente para ser considerada parte dos processos de decisão.

O governo Lula e a gestão de Marina Silva

om a ascensão do Governo Lula, em 2003, criou-se uma forte expectativa de mudan-

ça desse quadro. O próprio fato de a futura titular do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a então senadora Marina Silva, ter sido a segunda ministra anunciada, logo após o ministro da Fazenda, Antônio Palocci, serviu para aumentar a esperança de que o tema ganharia densidade junto ao governo. Historicamente, a nomeação para a pasta era uma das últimas a ocorrer e quase sempre submetida aos acordos políticos no âmbito do Congresso Nacional.

Foi exatamente com a perspectiva de inserir o meio ambiente no centro da agenda que Marina Silva incluiu entre as quatro diretrizes orientadoras de sua gestão a "transversalidade" com os demais os ministérios e órgãos do governo federal. As outras foram o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, controle e participação social e desenvolvimento sustentável.

Quando assumiu a transversalidade como diretriz, Marina Silva sinalizou que reconhecia, por um lado, a complexidade das questões ambientais e, por outro, as fragilidades de seu Ministério para enfrentá-las isoladamente, devido às limitações de suas funções institucionais, de sua estrutura e de seus recursos financeiros e humanos. Esse posicionamento inaugurou no âmbito do governo federal o princípio da corresponsabilidade no enfrentamento dos desafios colocados pela agenda socioambiental.

Ele se refletiu na proposta do Programa Amazônia Sustentável, desenvolvido com o Ministério da Integração Nacional, para estabelecer critérios e procedimentos necessários a transferências de recursos da União para os estados da Amazônia, condicionando-as a uma agenda socioambiental adequada.

O mesmo princípio se manifestou, também, na criação do Grupo de Trabalho Interministerial Permanente para o Controle e Redução do Desmatamento na Amazônia, que reuniu treze ministérios e órgãos a eles vinculados na elaboração e implementação do primeiro plano federal concebido para controlar o desmatamento na região.

Na sequência veio a institucionalização do Grupo Interministerial da BR-163 Sustentável, reunindo quinze ministérios e órgãos vinculados, para o desenho de um plano de ação capaz de oferecer as salvaguardas socioambientais necessárias à autorização do asfaltamento da estrada Cuiabá–Santarém, no estado do Pará.

Simultaneamente a esses processos envolvendo a Amazônia, o Ministério do Meio Ambiente propôs a criação de vários outros grupos de trabalho interministeriais, como o que tratou da lei de biossegurança, da lei de acesso aos recursos genéticos, da regulamentação do artigo 21 da Constituição Federal, da elaboração do Plano Nacional de Mudanças Climáticas, entre vários outros.

Essa capacidade inédita de articulação do Ministério do Meio Ambiente, que sabiamente sempre insistiu para que a coordenação desses grupos de trabalho ficasse a cargo da Casa Civil, permitiu uma mudança importante na forma de gerir determinados processos complexos. Não há dúvida de que, embora limitadas em relação às expectativas iniciais, essas ações tornaram possível formar consensos inéditos dentro do governo federal, capazes de viabilizar agendas integradas que deram potência às ações de conservação ambiental.

De outra maneira não teria sido possível, por exemplo, obter apoio e reunir capacidade institucional para lograr tantos avanços como os verificados na política de controle do desmatamento na Amazônia.

Entre 2004 e 2007, a Amazônia assistiu a criação de cerca de vinte milhões de hectares de unidades de conservação, ampliando em quase 70% a extensão territorial dessas áreas na região, além da homologação de aproximadamente dez milhões de hectares de terras indígenas. Essas novas áreas protegidas equivalem à soma dos territórios dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

No campo do combate à grilagem, os avanços também foram impressionantes – principalmente quando consideramos a história de caos fundiário na Amazônia fomentado pela omissão do governo – com o inédito cancelamento nos cadastros do Incra de mais de 66 mil títulos de posses ilegítimas e a modificação radical dos mecanismos e procedimentos para registro de posse.

Somam-se a isso as inúmeras e politicamente inconvenientes operações do Ibama integradas com a Polícia Federal e polícias ambientais dos estados, do que resultaram o fechamento de aproximadamente 1 500 empresas clandestinas, a apreensão de mais de um milhão de metros cúbicos de toras, o desmonte de máfias da madeira que operavam há décadas na região e a prisão de 659 pessoas, inclusive funcionários públicos dos governos federal e estaduais.

Essa forte articulação política permitiu, também, resultados surpreendentes no Congresso Nacional. Foi o caso da aprovação, em apenas onze meses, da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei n. 11 482/2006) com cláusulas consideradas politicamente inviáveis como a que recuperou o dispositivo da criminalização da derrubada de florestas públicas sem autorização, previsão legal que havia sido retirada da Lei de Crimes Ambientais quando da sua aprovação e sanção em 1998, no governo Fernando Henrique Cardoso. Foram igualmente os casos das conversões em lei de medidas provisórias altamente polêmicas, como a que estabeleceu a limitação administrativa provisória em áreas sob estudo para criação de unidades de conservação e a que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Ou, ainda, a aprovação da Lei da Mata Atlântica, encalhada no Legislativo desde 1992.

Também foram registrados aprimoramentos importantes no sistema de monitoramento dos desmatamentos pelo INPE, com o desenvolvimento do Deter, que permite o acompanhamento das ocorrências predatórias na região em tempo real; do Degrad, que traz informações da área de florestas degradadas; e do Detex, que deverá monitorar exploração seletiva de madei-

ra a partir de 2009. Como resultado, o desmatamento na Amazônia apresentou uma queda de 58% nos três anos entre 2004 e 2007, quando atingiu a mais baixa taxa desde 1991.

Outra área que obteve importante avanço em função deste modelo de gestão integrada foi a de mudanças climáticas, onde, pelo menos no que se refere à relação entre clima e desmatamento, a posição brasileira mudou completamente. De uma postura inteiramente avessa a admitir essa relação, defendida por mais de dez anos nos foros internacionais, o Brasil não só passou a aceitá-la como desenvolveu e apresentou no âmbito da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas um mecanismo de incentivos positivos para a redução de emissões de gases de efeito estufa decorrentes do desmatamento. Com isso, foi possível criar em 2008 o Fundo Amazônia que deverá desempenhar papel importante na captação de recursos necessários a consolidar as políticas de desenvolvimento sustentável na região.

Pelo exposto até aqui, a provável resposta à questão inicial que este artigo se propõe a esclarecer é de que a política ambiental teria finalmente migrado para o centro de decisão do governo na gestão do presidente Lula. Entretanto, não foi o que ocorreu.

Os importantes avanços citados só foram possíveis graças ao estabelecimento de uma profícua relação entre Marina Silva e vários ministros e dirigentes de autarquias federais – alguns dos quais eram antigos conhecidos de longos anos de convivência e militância partidária. A essa relação profícua associou-se uma enorme respeitabilidade junto à opinião pública e boas propostas de ação, apesar da manutenção de uma postura pouco elaborada e comprometida com a questão ambiental por parte do núcleo central de governo.

A visão conservadora do Palácio do Planalto sobre o papel das variáveis ambientais no processo de desenvolvimento nacional é certamente a melhor explicação para o fato de os resultados mais importantes terem ficado praticamente restritos à chamada agenda verde, considerada de competência indiscutível do Ministério do Meio Ambiente.

Transgênicos: oportunidade perdida

caso da lei de biossegurança é um exemplo disso. A visão defendida pelo Ministério do Meio Ambiente era de que o Brasil poderia beneficiar-se enormemente, inclusive do ponto de vista econômico, se fosse capaz de implementar uma política para o uso de cultivares geneticamente modificados que garantisse controle efetivo da contaminação de espécies silvestres e segregação da produção. Por se tratar do último grande produtor agrícola no mundo onde o uso de transgênicos na agricultura era ainda reduzido, o país, segundo a proposta do Ministério, possuía a oportunidade histórica de adotar os cuidados necessários para viabilizar a produção de organismos geneticamente modificados com baixo impacto ambiental e, ao mesmo tempo, manter a produção de cultivares convencionais de forma a atender ambos os mercados, coisa que nenhum outro país relevante em termos de exportação de produtos agrícolas conseguira fazer.

Apesar da clareza da proposta, ela foi tratada como uma oposição oculta aos transgênicos e, diante da pressão do setor da biotecnologia, não obteve o apoio necessário a sua viabilização, apesar de ter sido originalmente compartilhada pela maior parte dos ministérios setoriais.

Foram muitos os debates como esse, e a competência do setor ambiental foi sistematicamente questionada e desconsiderada. Essa postura se repetiu durante as discussões em torno da lei de acesso aos recursos genéticos – questão-chave para o desenvolvimento da Amazônia –, retomada do Programa Nuclear, planejamento da expansão do plantio de canade-açúcar para a produção de etanol, planejamento energético, entre outros.

Licenciamento: nervo sensível, questão mal compreendida

ão seria exagero dizer que, além do controle do desmatamento na Amazônia, o licenciamento ambiental foi um dos poucos assuntos em que a competência do Ministério não foi questionada.

E foi justamente no campo do licenciamento que se explicitaram os grandes conflitos entre visões contraditórias no interior do governo federal sobre a relevância da questão ambiental frente à priorização do crescimento econômico estabelecida pelo presidente Lula.

O licenciamento de obras complexas realizado pelo Ibama foi dominado por intensas discussões entre o centro de governo e o Ministério do Meio Ambiente, com grande repercussão na mídia. Quem não se lembra do "bagre que jogaram no colo do Presidente". Essa frase, atribuída ao presidente da República, sem que jamais se tenha confirmado a sua veracidade, teria vazado de uma das reuniões de coordenação política realizadas regularmente no Palácio do Planalto às segundas-feiras. Ela foi o estopim para que o licenciamento das hidrelétricas do rio Madeira ganhasse as páginas dos jornais e a mídia eletrônica. A intensa reverberação gerou um ambiente pesado, principalmente pela imposição de uma visão maniqueísta sobre decisões na área ambiental, que trata qualquer questionamento ou solicitação de aprofundamento de informações como ações que teriam na realidade o objetivo não-revelado de inviabilizar um determinado projeto.

Nesses momentos, fica evidente o abismo existente entre os órgãos de governo das áreas de infraestrutura e do meio ambiente no que diz respeito à percepção sobre a validade das diretrizes e condicionantes ambientais e, principalmente, a respeito da aplicabilidade do princípio da Precaução.

Para a maior parte dos integrantes do governo federal o licenciamento é um problema e não um processo positivo e necessário para harmonizar os interesses ambientais difusos com os culturais coletivos e os socioeconômicos gerais da sociedade brasileira. A premência de se empreender, gerar anotações verdes no relatório de evolução do Programa de Aceleração do Crescimento, aproveitar a tal "janela hidrológica" e, mais importante do que tudo, evitar o "apagão do FHC", como costuma ser dito entre funcionários públicos graduados, se sobrepõe a qualquer lógica de discussão.

É importante que se diga que essa não é uma característica do atual governo e muito menos um problema recente. São muitos os casos de embates na arena do licenciamento no Brasil. Um dos mais antigos e polêmicos envolveu o projeto de construção do aeroporto internacional de São Paulo na década de 1970, sobre um remanescente de Mata Atlântica extremamente bem conservado em Caucaia do Alto, próxima à Capital. Se construído, teríamos perdido a Reserva de Morro Grande, que protege até hoje, graças ao movimento de reação, a Represa Pedro Bleicht, uma das mais importantes abastecedoras da Zona Oeste da Grande São Paulo, Embu, Taboão e adjacências.

A enorme mobilização ocorrida na época, capitaneada pela APPN (Associação Paulista de Proteção à Natureza), conseguiu reverter uma decisão que, é bom que se diga, havia sido tomada em pleno regime militar.

De lá para cá, muito coisa evoluiu. Foi aprovada uma legislação específica regulamentando o processo de licenciamento ambiental, iniciada com a Resolução Conama 001, em 1986, e reforçada pela Constituição de 1988. Posteriormente, ela foi detalhada por centenas de leis, resoluções, decretos, portarias e instruções normativas.

Mas a verdadeira revolução no pensamento e na gestão de processos que envolvem risco se deu com a definição e imposição, por meio da aprovação de dispositivos legais, do princípio da precaução.

Neste ponto faço uma pequena digressão. Segundo Olivier Godard, economista do Centro Nacional de Pesquisa Científica da França, o princípio da precaução é uma nova etapa de um processo histórico, iniciado com a revolução industrial, de extensão das normas sociais e jurídicas que visam promover a prevenção de riscos. Sua emergência foi impulsionada por três grandes questões: os acidentes médicos (sangue contaminado, transplantes, etc.); o meio ambiente (ameaças globais); e a responsabilidade por produtos que podem prejudicar a qualidade de vida (o risco do desenvolvimento).

O princípio da precaução surge, portanto, frente a situações de risco em um contexto de incerteza e eventualidade de danos graves e irreversíveis. Nesse sentido, não se trata de compensar, mas de impedir ou proibir determinadas atividades ou empreendimentos porque as perdas podem ser irreparáveis quando há incertezas científicas que impedem a prevenção e há riscos não-mensuráveis, portanto "não-avaliáveis".

Para que um processo complexo de avaliação de impacto ambiental seja eficiente, a aplicação do princípio da precaução deve considerar vários aspectos, inclusive o fato de que a não-realização de um empreendimento pode implicar custos. Entretanto, mesmo considerando que a decisão deve ser tomada em contextos nos quais o problema é de arbitragem entre diferentes tipos de riscos e seus impactos, ela deve tomar como base o pior cenário e não a simples ponderação entre todos os cenários possíveis. Neste ponto é que a complexidade aumenta, pois a definição do pior cenário é necessariamente uma construção social na medida em que há diferentes pontos de vista que precisam ser ponderados e considerados. Essa construção, por sua vez, gera conflitos entre os proponentes de uma atividade ou empreendimento e os que se julgam potencialmente atingidos ou prejudicados, pois a inversão do ônus da prova impõe ao empreendedor a apresentação das salvaguardas e garantias de que os problemas identificados no processo serão (e como serão) superados. Isso gera custos e adiamentos de decisões que contrariam o interesse do interessado no projeto.

Como esclarece Paulo Affonso Leme Machado, renomado jurista brasileiro nesse campo, a aplicação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas, mas, sim, reduzir a extensão, a frequência ou a incerteza do dano. Visa, portanto, a durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas presentes e futuras. Dessa forma, pressupõe uma mudança inovadora na medida em que leva a sociedade a admitir, e considerar legítima, a adoção, por antecipação, de medidas que visem evitar problemas ambientais ou implementar medidas de prevenção, sem que haja certeza científica de que esses problemas efetivamente se concretizariam caso as medidas não fossem adotadas.

As bases para a adoção do princípio da precaução na legislação brasileira foram estabelecidas no início da década de 1980, pela aprovação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6 938, de 31/8/1981). Em seguida, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), pela Resolução n. 001/1986, definiu a obrigatoriedade da realização de estudo de impacto ambiental para empreendimentos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente, instrumento posteriormente consagrado pela Constituição Federal em 1988.

O princípio da precaução entrou definitivamente no arcabouço legal brasileiro quando o Congresso Nacional ratificou, em 1994, as convenções sobre Diversidade Biológica (Decreto Legislativo n. 02, de 3/2/94) e sobre a Mudança do Clima (Decreto Legislativo n. 01, de 3/2/94) e, alguns anos depois, em 1998, aprovou a Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9 605, de 12/2/98).

Encerrada a digressão, fica claro que a adoção do princípio da precaução não é opcional no Brasil. É obrigatória por força de lei e sua aplicação exige procedimentos sofisticados de análise de riscos, baseados em informação técnica e científica de alta qualidade e de gestão democrática das expectativas sociais. Atualmente, com o arcabouço legal existente no país seria praticamente impossível construir uma nova Balbina. Certamente o maior, mas não o único exemplo, de como o mau planejamento ambiental pode ser catastrófico. Iniciada em 1973 e concluída em 1986, Balbina foi responsável pelo alagamento de 2 300 quilômetros quadrados de florestas, aumento do desmatamento e impacto social enorme sobre os índios Waimiri-Atroari. Ao final, a água do lago virou foco de mosquitos, elevando a incidência de malária na região e a usina não se mostrou capaz de gerar energia suficiente sequer para abastecer metade da cidade de Manaus, com 1,6 milhão de habitantes.

É importante ressaltar, entretanto, que, mesmo com as restrições legais atuais, ainda há graves equívocos sendo cometidos, principalmente quando a agenda econômica se sobrepõe à socioambiental. Basta verificar o caso de Barra Grande, uma hidrelétrica em Santa Catarina, aprovada em 1999 e autorizada a iniciar as obras em 2001, com base em um estudo de impacto ambiental fraudado. A hidrelétrica acabou recebendo a licença de operação em 2005, mesmo após a comprovação de que os responsáveis pelo projeto haviam omitido no estudo de impacto ambiental a existência, em sua área de inundação, de florestas primárias de araucárias protegidas por lei.

Os argumentos expostos, no entanto, não visam negar que o processo de licenciamento pode e deve ser aprimorado. É evidente que há dificuldades, demoras excessivas e, muitas vezes, excesso de burocracia. Há ainda em algumas situações falta de compromisso, espírito público e sentido de urgência por parte das equipes envolvidas. Entretanto, basta uma breve análise comparada entre a capacidade técnica instalada no Ibama e nos seus congêneres estaduais, de um lado, e a demanda por licenciamentos nessa nova etapa de desenvolvimento nacional, de outro, para se verificar que há uma óbvia incompatibilidade.

Esse problema foi, inclusive reconhecido e enfrentado pelo atual governo, possibilitando que a partir de 2003 houvesse um aumento significativo dos profissionais contratados e uma mudança radical no *status* funcional das equipes responsáveis pelo licenciamento ambiental no Ibama. Além do aumento no número, eles passaram a ser funcionários permanentes, em substituição à situação anterior em que a maior parte – cerca de 90% – era de consultores externos contratados por período determinado. Com essa prática extremamente equivocada não havia praticamente acúmulo de experiência profissional no Ibama, gerando dificuldades permanentes a cada nova análise, mesmo que de casos similares.

Somando-se a esses aprimoramentos na capacidade operacional do Ibama, foram realizados vários ajustes na legislação nestes últimos anos, a fim de simplificar os procedimentos de licenciamento de empreendimentos de baixo impacto. Com isso, além da aceleração de vários processos, foi possível concentrar os esforços das equipes na análise de projetos de maior potencial de degradação e que, portanto, exigem análises mais aprofundadas e demoradas.

Estudos de impacto ambiental: deficiências e conflito de interesses

problema é que mesmo com esses ajustes institucionais importantes, embora aquém do necessário, persiste um problema gravíssimo no país, que nenhuma melhoria na estrutura do licenciamento poderá resolver: a falta de conhecimento científico, de planejamento macror-regional e de zoneamento ambiental necessários a subsidiar os estudos de impacto ambiental e as suas análises.

Um exemplo desse problema é relativo aos inventários biológicos, fundamentais para qualquer decisão no processo de licenciamento. Os estudos realizados pelo Ministério do Meio Ambiente através do Programa Nacional de Diversidade Biológica mostram que temos extensas áreas do território nacional sem que praticamente nenhum levantamento de fauna e flora tenha sido realizado.

Devido a essa lacuna, que deveria ser preenchida com um esforço permanente e de longo prazo financiado pelo poder público, os termos de referência de estudos de impacto ambiental elaborados pelos órgãos licenciadores acabam incluindo esses levantamentos entre as obrigações do proponente.

É evidente que isso gera vários problemas. O primeiro é o prazo longo que estes levantamentos demandam para serem realizados, pois as coletas precisam ocorrer nas várias estações climáticas e, idealmente, por vários anos. O segundo envolve os custos, geralmente muito elevados. O terceiro diz respeito à confiabilidade desses estudos quando realizados pela parte interessada, uma vez que um inventário que revele alta diversidade de espécies ou a identificação de alguma ameaçada de extinção pode dificultar ou mesmo inviabilizar a emissão da licenca.

Embora esses vazios de conhecimento básico estejam espalhados por todo o país, há uma concentração na Região Norte, onde estão 65% do potencial hidrelétrico nacional ainda disponível. Não é por outro motivo que o Plano Decenal de Expansão de Energia 2008–2017, recentemente lançado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), prevê a implantação de um grande número de usinas hidrelétricas na Amazônia. Somente até 2011, serão propostas licitações para construção de seis novas hidrelétricas na região.

Outro subsídio básico para embasar qualquer processo de estudo de viabilidade de usinas hidrelétricas são os inventários de bacias hidrográficas. Esses estudos estavam praticamente abandonados até recentemente, quando a EPE lançou vários editais para sua realização, a saber: os dos rios Araguaia com potencial estimado de 3,1 mil Mw, Branco com 2 mil Mw, Trombetas com 3 mil Mw, Aripuanã com 3 mil Mw, Zuluena com 5 mil Mw, Jari com 1,1 mil Mw e Sucunduri com 650 Mw. Aos estudos das bacias hidrográficas desses rios, somam-se os realizados nas bacias do Uruguai, Parnaíba, Paranaíba, Tocantins, Doce e Paraíba do Sul.

A avaliação ambiental integrada, que faz parte desses estudos, no entanto, não vem apresentando a qualidade esperada. Com isso, não está sendo atingido o objetivo maior, que seria identificar e avaliar os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de aproveitamentos hidrelétricos nas bacias hidrográficas. Mais uma vez, se repete o problema de ser a parte interessada responsável por fazer algo que deveria ser atribuição de instituições altamente qualificadas e independentes.

No caso específico do licenciamento das hidrelétricas do rio Madeira, a intensa pressão sobre o Ibama para agilizar o licenciamento e o "folclore" criado em torno do caso dos bagres não permitiram que viessem a público as fragilidades do estudo de impacto ambiental e as mudanças importantes ocorridas no projeto original decorrentes do licenciamento. Na licença prévia da UHE de Jirau, vinte e seis condições específicas foram impostas ao empreendedor, levando a vários importantes aprimoramentos no projeto, a exemplo de cuidados com os riscos de contaminação por mercúrio e com o controle da malária, para não falar da solução encontrada para o problema da vazão dos sedimentos pelas turbinas e vertedouros e da deriva de ovos, larvas e exemplares juvenis de peixes migradores, com a demolição das ensecadeiras originalmente previstas para permanecerem no leito do rio Madeira.

Outros casos de licenciamentos altamente complexos, e que só se tornaram possíveis após profundas modificações nos projetos iniciais, foram o da integração de bacias do rio São Francisco e o asfaltamento da BR-163, na Amazônia.

Não há duvidas quanto ao fato de que a expansão da oferta de energia elétrica deve-se dar preferencialmente por meio da construção de hidrelétricas. Isso não pode significar, no entanto, uma flexibilização do sistema de licenciamento que coloque em risco aspectos socioambientais.

Uma análise dos custos ambientais e sociais envolvidos no desenvolvimento de empreendimentos hidrelétricos no Brasil, elaborado pelo Banco Mundial (Bird), aponta que eles representam cerca de 12% do investimento na obra podendo, segundo seus autores, "ser facilmente integrados no custo total". Ainda de acordo com esse estudo, há outros problemas importantes além do licenciamento que precisam ser resolvidos, entre os quais: incertezas acerca da fórmula correta de divisão dos riscos hidrológicos, geológicos e outros riscos decorrentes de grandes hidrelétricas entre os setores público e privado; falta de planejamento das bacias hidrográficas, incluindo estudos de inventário e de viabilidade; riscos cambiais; crescentes custos de transmissão, especialmente os que envolvem plantas mais distantes como as localizadas na Região Amazônica; necessidade de maior transparência nos leilões de energia; e um marco legal que preserve o cumprimento dos contratos firmados.

Ainda segundo o estudo do Bird, dois outros fatores têm contribuído para dificultar os processos de licenciamento de hidrelétricas. O primeiro decorre da percepção negativa da sociedade civil sobre esses empreendimentos na Amazônia devido aos grandes prejuízos ambientais e sociais resultantes das usinas de Balbina e Samuel. O segundo diz respeito à falta de planejamento adequado e de bons projetos na área de energia, devido aos seguidos cortes orçamentários promovidos pelo governo federal, no passado recente, nos órgãos responsáveis. É consenso, segundo o estudo, que serão necessários muitos anos de investimentos da EPE, criada em 2004 justamente com essa finalidade, para que o Brasil supere essa lacuna.

Nesse sentido, atribuir ao licenciamento ambiental a maior parcela de responsabilidade pelo atraso na implantação de empreendimentos hidrelétricos e pelo consequente aumento da participação de usinas termelétricas "sujas" na matriz energética brasileira, já que elas são

mais facilmente licenciáveis, é, no mínimo, simplificar a discussão. É, também, uma forma perversa de transferir o ônus político resultante da crônica falta de capacidade do setor elétrico e do governo como um todo para buscar soluções adequadas para o enorme desafio de aumentar a oferta de energia elétrica, contemplando todos os aspectos citados.

Esse é o grande embate que vem ocorrendo no centro do governo federal. E ele vem se dando de forma desvirtuada na medida em que os aspectos socioambientais são sistematicamente considerados pouco relevantes frente à necessidade de dotar o país da infraestrutura necessária ao crescimento econômico.

Mais sinais preocupantes

s movimentos políticos recentes reforçam as preocupações de que o Brasil pode estar caminhando para uma flexibilização da legislação relativa ao licenciamento exatamente no momento em que os ativos ambientais adquirem maior relevância em todo o mundo.

São elementos que reforçam essa preocupação o recente decreto que alterou os condicionantes para a proteção de cavidades naturais subterrâneas e a proposta de criação de uma "via rápida" para o licenciamento de obras de infraestrutura na Amazônia, elaborada pelo Ministério de Assuntos Estratégicos. O

Política Ambiental

O Brasil na Contramão

SÉRGIO ABRANCHES

governo Lula não tem nem teve uma política ambiental. Mas essa não é uma falha exclusiva dele. Nenhum governo brasileiro, desde a Rio-92, implementou algo que se pudesse chamar de política ambiental, em sentido amplo. Antes dessa reunião divisora de águas, apenas os governos mais avançados do mundo tinham iniciativas ambientais e eram raras, nem chegavam a constituir políticas.

Depois do Relatório Bruntland, de 1987, e da Rio-92, ficaram claros os fundamentos para macropolíticas ambientais que orientassem os esforços econômicos de cada país rumo à sustentabilidade.

A partir do terceiro relatório do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas -IPCC, o AR-3, de 2001, todas as razões para não ter uma política ambiental com foco climático se dissiparam no volume de evidência científica e no grau de consenso científico já ali expostos. A leitura isenta e séria das conclusões sobre os riscos da mudança climática mostrava que eles eram mais que suficientes para que as políticas públicas passassem a ser orientadas pelo desafio climático global¹. A política ambiental deixou

1. O mundo passou a notar mesmo o IPCC apenas quando da divulgação do quarto relatório, o AR-4, em 2007.

SÉRGIO ABRANCHES, cientista político, é fundador e diretor de O Eco, um site de jornalismo ligado no meio ambiente.

de ser uma política centrada na conservação da natureza e no combate à poluição. Seu foco central moveu-se para as implicações das políticas públicas e privadas para o aumento das emissões de gases de efeito estufa e o desenvolvimento do capital científico e tecnológico necessário para assegurar meios de mitigação dessas emissões, bem como para a adaptação às consequências climáticas inevitáveis do aquecimento global. Avaliar o grau de vulnerabilidade do país, desenvolver mecanismos de gestão dos riscos envolvidos e desenhar as políticas que permitam ao país adaptar-se aos eventos extremos aos quais estará sujeito passaram a ser as premissas inarredáveis da política ambiental. Os critérios derivados dessa política tornaramse elementos-filtro de todas as demais políticas governamentais.

Não é falha puramente brasileira não ter uma política ambiental nesses moldes. Nem o governo Clinton nem o governo Bush a tiveram e tampouco seus antecessores. Há duas formas de não ter política ambiental. A primeira é considerá-la uma política setorial, concorrente em relação às outras, e não como uma política de referência, sobredeterminante das outras. É uma falha por omissão e contradição. Omissão, porque desconsidera o fator climático determinante como um filtro para todas as políticas. Contradição, porque, ao admitir a concorrência com outras políticas públicas, neutraliza parte de sua possível eficácia. Isso fizeram todos os governos brasileiros, depois da Rio-92.

A segunda é por contrariedade e negação. Contrariedade, porque a política de governo se opõe a uma política ambiental ativa. Negação, porque ela nega os riscos climáticos contidos no aquecimento global e o caráter antrópico, isso é, a contribuição humana preponderante para sua aceleração ao longo da segunda metade do século xx. Foi isso que fizeram o governo Bush e o governo Howard, na Austrália. Os governos brasileiros têm negado, sistematicamente, que o país tenha responsabilidade na acumulação de gases de efeito estufa na atmosfera.

Iniciativas ambientais sem política ambiental

Brasil tem tido iniciativas ambientais, algumas positivas, outras nem tanto. A maioria de pouca eficácia. Foi positiva, por exemplo, a alteração do Código Florestal, no governo Fernando Henrique Cardoso, aumentando para 80% a reserva legal na Amazônia. Evitou, certamente, maior devastação da floresta do que a que se verificou. Mas a lei nunca foi obedecida. Hoje, há enorme pressão contra os 80% e se tenta aprovar no Congresso a redução para 50%. Omite-se, porém, o fato de que são raríssimas as propriedades na Amazônia que têm sua reserva legal no limite da lei. A mudança apenas evitou que o desmatamento das propriedades fosse total. A floresta amazônica perdeu mais de 15 milhões de hectares entre 1996 e 2003, por desmatamento e queimadas.

O governo Lula tomou uma série de iniciativas, ainda na gestão Marina Silva, para evitar o desmatamento na Amazônia, e o ministro Carlos Minc adotou várias outras. O governo afirma que está reduzindo o desmatamento. Não obstante, entre 2004 e 2008 foram desmatados perto de 8,5 milhões de hectares na Amazônia. Em suma, sob a vigência da reserva de 80%, a Amazônia perdeu quase 24 milhões de hectares, pelo menos 90% disso em decorrência do desmatamento ilegal.

Nos oito anos do governo de FHC a média foi de 1,8 milhão de hectares/ano. Nos cinco anos de Lula, 1,7 milhão de hectares/ano. O que os dois têm em comum, para gerarem índices de desmatamento médio tão parecidos? Ambos permitiram a concorrência entre a política de promoção das exportações de commodities agrícolas – que ocupou o Centro-Oeste e o Norte do país com soja e gado – e a política ambiental. Como, no Brasil, é mais fácil promover atividades econômicas do que impor a lei, o índice de desmatamento acompanhou o avanço dessas commodities: foi maior quando a produção expandiu, puxada por preços compensadores; menor, quando houve retração, por causa de preços em queda. Não faltou crédito agrícola subsidiado, a dívida dos agricultores foi renegociada ou anistiada numerosas vezes, o diesel continuou subsidiado, os investimentos em máquinas e equipamentos também tiveram crédito mais barato do que a remuneração da dívida pública. Nunca governo algum impôs qualquer condicionalidade para todas essas benesses, forçando a obediência real às leis ambientais. Portanto, todos incentivaram e financiaram a ilegalidade.

Apenas recentemente, o governo Lula proibiu, por resolução do Conselho Monetário Nacional, os bancos oficiais de financiarem atividades rurais na região que não tivessem regularidade fundiária e ambiental. E não há prestação de contas sobre esse limite, nem se sabe se a resolução está mesmo sendo aplicada. O desmatador, o poluidor, têm gozado das mesmas regalias fiscais e tributárias que os produtores que obedecem às leis ambientais. Portanto, não se pode dizer que se está implementando a política ambiental. Ela concorre com as demais e perde. Os incentivos são contra a regularidade ambiental.

Política perdedora

P or que uma política pública "perde" para outras políticas públicas? Por falta de uma

política geral de governo, por causa da "setorialização" política e técnica do governo e por causa das prioridades do Presidente da República.

Basta ver o exemplo contrário: o que está fazendo o presidente Barack Obama no EUA. Ele oferece ajuda à indústria automobilística, que vive sua pior crise da história recente, mas exige, em contrapartida, carros mais eficientes no uso de energia e investimento em pesquisa e desenvolvimento para produzir, no futuro breve, carros híbridos (com motores elétricos auxiliados por um motor a combustível) e elétricos. Toda a sua política de governo tem como referência a necessidade de promover a transição para uma economia de baixo carbono. Obama tem uma política ambiental, cujo foco central é a mudança climática global, e ela subordina as decisões nas políticas energética, de transportes, agrícola, educação, ciência e tecnologia e assim por diante. Esse foco central na mudança climática subordina as decisões diplomáticas nas reuniões da Convenção do Clima, da Convenção da Biodiversidade e da OMC. O orçamento, cujas linhas mestras ele enviou recentemente ao Congresso, reflete isso: foi todo escrito a partir do fundamento de que é preciso que o país, em todas as suas atividades, reduza as emissões de gases de efeito estufa. Em decorrência, aloca os recursos para incentivar e qualificar ações nesse sentido e para desincentivar e eliminar ações que contrariem esse objetivo. O foco climático está em todo o programa de ação governamental, não é um tema setorial, entregue à "área ambiental".

Em outras palavras, uma política perde para a outra, porque o presidente as põe em confronto e joga seu peso para o outro lado. Por isso a ministra Marina Silva perdeu para seus colegas de ministério, coordenados pela ministra-chefe do Gabinete Civil, em várias questões fundamentais. Ela foi contra a transposição do rio São Francisco, apoiada em razões técnicas e científicas, subscritas em documentos fundamentados do Banco Mundial e da SPBC, e perdeu. Quis aprovar a PEC que tornava o Cerrado

um bioma com proteção constitucional e não conseguiu. Ela se opôs à lei de biossegurança e à desregulação dos transgênicos e perdeu. Era a favor da liberação regulada dos OGMs, cercada de cautelas ambientais, mas o que o governo aprovou no Congresso foi a desregulação. Posteriormente, alteraria a composição da CTN-Bio para facilitar a aprovação das liberações. Marina Silva queria que o governo vetasse a proposta de mudança no Código Florestal, e não teve o apoio do presidente. Era favorável a que a Petrobrás reduzisse, no prazo determinado pelo Conama, o teor de enxofre no diesel e não conseguiu. O ministro Carlos Minc, seu sucessor, também tentou, perdeu e acabou fazendo um acordo sem méritos. Marina Silva era contra a liberação das hidrelétricas do rio Madeira sem estudos e garantias adicionais, mas elas foram liberadas. Todo o PAC - Plano Nacional de Aceleração do Crescimento - contém contradições insanáveis com qualquer política ambiental digna do nome e, sobretudo, com as preocupações com a descarbonização da economia. O Ministério do Meio Ambiente teve que aceitar não apenas o PAC, mas a determinação de liberação acelerada das licenças ambientais para as obras nele contidas².

Finalmente, o Plano Amazônia Sustentável – PAS representou dois duros golpes: o primeiro é que ¾ dele constituem importações do PAC; o segundo é que, não sem desrespeito à dimensão moral e à investidura política da então ministra Marina Silva, o presidente Lula entregou sua execução ao ministro para Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, atropelando sua autoridade. O comentário presidencial de que a

^{2.} A descarbonização é compatível com o desenvolvimento e o aumento do bem-estar, ao contrário do que está presente na maioria das declarações oficiais. Tratei disso em "Brasil Descarbonizado", *Scientific American Brasil*, 5: 53, outubro de 2006, p. 23, e em "Climate Agenda as an Agenda for Development in Brazil – A Policy Oriented Approach", versão preliminar, O Eco, agosto de 2008.

ministra não seria isenta para executar um plano supostamente desenhado para desenvolver a Amazônia de forma sustentável era desmoralizante para uma histórica militante da sustentabilidade na Amazônia. Embora um ser político, Marina Silva sempre se mostrou uma pessoa de caráter. Naquele momento, a habilidade política bateu no limite do caráter e a ministra deixou o ministério

Iniciativas marcantes

ntre as principais iniciativas ambientais da L gestão Marina Silva, algumas se destacam. As poucas vitórias que teve se deveram mais a sua tenacidade, caráter e habilidade política do que a um efetivo realinhamento da posição do governo, que retirasse o setor de Meio Ambiente da situação periférica e subordinada em que sempre esteve. Em sua gestão, foram criados 24 milhões de hectares de áreas de conservação na Amazônia. Embora essa criação não tenha sido acompanhada dos meios de institucionalização, regularização, manejo e proteção das áreas, essa reserva patrimonial tem importância nada desprezível. O Plano Nacional de Combate ao Desmatamento, desenvolvido em sua gestão, desenhou um quadro relativamente integrado de ações que, se implementado, poderia ter alguma eficácia na contenção do desmatamento. Mas não foi institucionalizado, nem obteve os mecanismos de governança indispensáveis. O mais importante deles foi a tardia - e óbvia - resolução do Conselho Monetário Nacional proibindo empréstimos de bancos oficiais a quem não comprovasse regularização fundiária e ambiental. A rigor, deveria ser desnecessária porque se supõe que, numa democracia com um módico de civilização, governos e entes públicos nem patrocinem nem financiem atividades ilegais.

Na tentativa de evitar que os projetos do PAC acelerassem a destruição da Amazônia, a equipe do Meio Ambiente desenhou um projeto de "rodovia sustentável". Conceitualmente

duvidoso, dado o papel das rodovias no processo de internalização do desmatamento³, e de viabilidade discutível, não deixava de ser uma tentativa heroica. A principal experiência de operacionalização foi no asfaltamento da BR-163, que liga Cuiabá a Santarém, atravessando a Terra do Meio, região crítica por sua biodiversidade e pela extensão da grilagem, do desmatamento e da violência que lá se entrelaçam. Seu fracasso era previsível. Mas deixou, pelo menos, um vasto território de unidades de conservação, que podem tornar-se o instrumento eficaz de proteção da floresta, quando houver, de fato, uma política ambiental no país.

A condicionante de um plano de desenvolvimento sustentável para o licenciamento de rodovias na Amazônia é uma novidade importante em si mesma. A criação do Parque Nacional do Juruena, com 1,996 milhão de hectares, em uma área de pressão da soja no Mato Grosso, foi importante e simbólica. Contrariou interesses poderosos. Ao abarcar 60% do Parque Estadual e da Reserva Ecológica de Apiacás, atropelou a manobra do governo do estado, que junto com a Assembleia Legislativa, havia criado a toque de caixa as duas unidades, para assegurar a jurisdição e autoridade estaduais sobre as áreas, evitando que ficassem sujeitas às regras federais. Contudo, o Parque Nacional tem precedência constitucional e garantiu o controle federal da maioria do território em questão. Mas a rodovia em si é condenável, diante das alternativas. Para ligar as regiões produtoras ao porto privado em Santarém, atendendo aos interesses da soja, não é preciso uma rodovia. Do ponto de vista logístico, seria muito mais recomendável um corredor ferroviário. E do ponto de vista ambiental também. A ferrovia tem menor impacto ambiental, requer um cor-

^{3.} Ver, por exemplo, Stephen Perz e outros, "Road Building, Land Use and Climate Change: Prospects for Environmental Governance in the Amazon", Philosophical Transactions of the Royal Society B, doi:10.1098/ rstb.2007.0017.

redor mais estreito para sua construção e não demanda nem incentiva serviços ou ocupação nas margens da estrada. O diesel consumido por tonelada de soja transportada é muito menor no caso da ferrovia. Usa-se o argumento de que a rodovia permitirá o trânsito de passageiros. A ferrovia também permitiria, com a vantagem de que desestimula o uso de transporte individual. O balanço de emissões de gases de efeito estufa é indiscutivelmente favorável à ferrovia e desfavorável à rodovia.

A principal vitória nessa fase da gestão do Meio Ambiente acabou não levando ao resultado que merecia. Na Reunião dos Signatários do Protocolo de Cartagena sobre a Biossegurança (MOP-3), em Curitiba, em 2006, Marina Silva conseguiu mudar a posição brasileira, de veto à rotulação de organismos geneticamente modificados (OGMs) para sua clara identificação. Certamente terá pesado o fato de que a ministra não se considerava em condições morais e políticas de presidir a Convenção da Biodiversidade, por dois anos, estando seu país entre aqueles que vetavam qualquer avanço na regulação global da proteção à biodiversidade. Na reunião anterior, MOP-2, no Canadá, o Brasil e a Nova Zelândia haviam liderado o veto ao projeto de rotulação. Outros países que se opunham, diante da liderança assumida por esses dois grandes e influentes produtores, os usaram como biombo, para não adotar posições mais ostensivas de veto.

Esse é um assunto relevante e controverso. A identificação exige segregação, transporte seguro e uma série de outras medidas de precaução. Os transgênicos são submetidos a regulações mais estritas, inclusive em países que se opunham à medida, como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. A virada na posição diplomática do Brasil provocou tamanha pressão sobre a Nova Zelândia que seu ministro do Meio Ambiente, David Benson-Pope, se viu forçado a declarar publicamente que seu país não manteria o veto e acompanharia a posição brasileira. Mas, quando os dois mudaram

de posição, apareceram os outros vetos, agora sob a liderança do México. Com o bloqueio mexicano, o terceiro encontro das partes do Protocolo de Cartagena (MOP-3) acabou em acordo aguado sobre a identificação dos grãos geneticamente modificados.

Para o Brasil a rotulagem é muito importante, por sermos um dos maiores produtores de grãos naturais do mundo. A proteção rigorosa dos grãos naturais da contaminação de sementes geneticamente modificadas tem importância comercial e tecnológica. No plano comercial, dar-nos-ia uma posição de liderança naqueles mercados que vedam o uso de OGMs para alimentação humana e naqueles que profbem sua comercialização. No plano tecnológico, assegura um acervo de sementes e cultivares naturais, preservando a biodiversidade e permitindo o recurso a elas em caso de degradação das culturas modificadas.

O maior erro talvez tenha sido a divisão do Ibama e a criação do Instituto Chico Mendes, separando as funções de licenciamento e fiscalização da gestão das unidades de conservação. A separação de funções até se justifica tecnicamente. Mas foi feita sem planejamento, de forma açodada e improvisada. O Ibama ficou debilitado e o Chico Mendes, sem recursos, delegação de poderes e instrumentos suficientes para proteger as reservas brasileiras de capital natural.

Projetos de risco

os projetos ainda em curso, cujos custos ambientais ainda se farão conhecidos e que representaram uma clara derrota do Meio Ambiente, em ambas as gestões, alguns se destacam por seus riscos e pela capitulação do meio ambiente. Entre esses estão a transposição do rio São Francisco, a mudança do Código Florestal e a suposta regularização fundiária da Amazônia por Medida Provisória.

O governo teve várias oportunidades para ouvir as razões técnicas e científicas contrárias

ao projeto de transposição de águas do rio São Francisco e contrapô-las à razão política e clientelista que é seu único sustento. Talvez a mais paradigmática delas se tenha dado quando o então ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, ouviu os protestos e questionamentos da plateia reunida no Auditório Central da Universidade Estadual do Ceará, na reunião da sbro – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Ali, ele perdeu a oportunidade de sopesar o grande volume de objeções técnicas e científicas à transposição e usar a influência que ainda tinha no governo para persuadi-lo a repensar o programa. O ministro preferiu simplesmente rejeitar a plateia e seus argumentos.

É certo que as reuniões da SBPC nunca são estritamente científicas. Têm um grau de politização, adquirido na época em que era um dos únicos fóruns possíveis de resistência à ditadura militar. Mas nunca deixaram de ser também um fórum científico de alto nível. Lá, o ministro teve acesso aos argumentos dos que se opõem politicamente ao projeto e às ponderações daqueles que oferecem razões científicas e técnicas para que se tenha o máximo de cautela com ele e que pediam uma avaliação mais aprofundada dos possíveis danos irreversíveis que a transposição pode causar ao São Francisco e seu entorno⁴. O ponto crucial, inclusive, era menos a transposição em si, mas o açodamento. O rio São Francisco, como a maioria dos grandes rios do Sudeste, está em condições muito precárias: 95% de suas matas ciliares foram destruídas; grande parte de sua extensão está assoreada; centenas de cidades jogam nele lixo e esgoto sem tratamento; está poluído, obstruído e enfraquecido. No passado, suas águas invadiam o mar, hoje, são por ele invadidas. Se alguma interferência se mostrasse necessária, ela deveria ser precedida por um programa vigoroso de recuperação de matas ciliares, despoluição e desassoreamento do rio. A chamada "revitalização" foi incluída no projeto, mas sua dimensão é pífia e obviamente insuficiente para sustentar a transposição. A revitalização, por suposto, deveria preceder a decisão de transpor as águas. Dadas as condições do rio, sua revitalização demandaria pelo menos uma década, determinando o adiamento, por todo esse período, de uma intervenção tão agressiva como a transposição.

Marina Silva não conseguiu evitar o licenciamento da transposição, nem Carlos Minc o fato de estar sendo tocada a toque de caixa, de forma inteiramente predatória, sem observância de qualquer uma das condicionalidades impostas. Nenhum dos dois ministros falhou por falta de convicção ou conhecimento. Enfrentaram limites políticos intransponíveis porque as políticas do governo contrariam sistematicamente princípios mínimos de política ambiental. Ficam, dessa forma, politicamente constrangidos a patrocinar planos que não passarão da declaração de intenções e que não serão implementados.

A outra tarefa política possível é exercer minimamente o poder de veto, até o limite de permanência no cargo, ou formar coalizões, de voto ou de veto, distintas daquelas do governo. Marina Silva, talvez até por ser uma senadora do partido governista, fez mais ambas as coisas e com relativo sucesso. Conseguiu bloquear, até sua saída, a mudança do Código Florestal. E conseguiu aprovar, com apoio da oposição, obtido com o auxílio do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, por ela mobilizado, o projeto de lei que regula a exploração de madeira em terras públicas da Amazônia por concessão.

Os desafios de Minc

Ficou para o ministro Carlos Minc conseguir manter o veto à mudança do Código Florestal. Por causa da questão do uso do solo na Amazônia, Minc enfrentou, com dureza de parte a parte, o ministro da Agricultura, Reinhold Stephanes, que assumiu integralmente

^{4.} Analisei esse caso em "Seguro para o Velho Chico", *Plenarium*, novembro de 2006.

os interesses da agropecuária na Amazônia e a oposição a qualquer ingerência ambiental. O assédio à Amazônia aumentou significativamente, com a substituição de Marina Silva, um ícone amazônico, por Carlos Minc, um ambientalista carioca.

Mine tinha consciência do flanco aberto pela queda de Marina Silva nas condições em que ela se deu. O Ministério perdera a autoridade sobre a política para a Amazônia. Antes mesmo de tomar posse, fez um esforço consistente para ganhar credibilidade e confiança, diante do clima de apreensão especialmente com o destino da Amazônia e dos licenciamentos de grandes obras com grandes impactos ambientais. O resultado geral não foi totalmente favorável. No licenciamento, prometeu rigor e rapidez. É o que se quer. Mas não apresentou nenhuma medida concreta ainda. Marcou um ponto inicial, ao anunciar que obtivera do presidente Lula o compromisso de não modificar a decisão do Conselho Monetário Nacional de bloquear o crédito de produtores sem regularização ambiental na Amazônia, primeira demanda dos ruralistas.

Minc não conseguiu, porém, demover o presidente da ideia de colocar o ministro Mangabeira Unger na coordenação do Plano Amazônia Sustentável. O PAS é quase nada do ponto de vista concreto. Os recursos são os mesmos do saldo do Fundo Constitucional do Norte. As ações foram depreciadas na tramitação pelos desvãos do Executivo federal e o que saiu não é sequer uma pálida versão do que fora imaginado e conversado na origem. O folheto distribuído no lançamento do PAS era ¾ PAC e ¼ PAS. Portanto, não faria, em si mesmo, qualquer diferença para os destinos até agora tragicamente traçados para a Amazônia, não fosse um canal político e simbólico que permite a transposição de ideias equivocadas e de alto risco para a região. A coordenação do PAS deu ao ministro Unger autoridade e alavancagem políticas para abrir um canal alternativo de propostas para a Amazônia, antagônicas a qualquer modelo razoável de sustentabilidade para a região. Foi por esse canal que saiu a MP 458, que pretende a regularização fundiária da Amazônia.

No caso da mudança do projeto que altera o Código Florestal para reduzir a reserva legal na Amazônia, afrouxar as regras que definem as reservas legais em propriedades privadas e ampliar as formas de compensação para a desobediência dessas regras, Minc está escorregando do veto para a negociação. O projeto, originado no PSDB, permite a plantação de espécies exóticas, como eucalipto e palma (dendê) nos 30% que seriam liberados, entre os 80% de reserva de hoje e os 50% aos quais o projeto quer chegar. A palma está devastando a floresta tropical na Indonésia. Recentemente, a expansão dessa cultura foi fortemente limitada na Indonésia e na Malásia, por seus efeitos devastadores sobre a floresta tropical. A Autoridade para Desenvolvimento da Terra, FELDA, do governo da Malásia anunciou recentemente o interesse em cultivar 100 000 hectares com palma na Amazônia, em associação com a brasileira Braspalma, por meio da EMADE, empresa na qual a FELDA detém 70% e o sócio brasileiro, 30%, e que vai operar no município de Tefé, próximo à famosa reserva de Mamirauá.

A reserva legal nunca foi obedecida na Amazônia. É irrisório o número de propriedades na Amazônia legal que têm 80% de reserva. Mas é um dissuasório fundamental para evitar o desmatamento total das áreas. A reversão para 50% legaliza 30% de desmatamento ilegal e abre um precedente perigosíssimo no combate ao desmatamento, em uma região na qual o problema central é a falha de governança. Mais de 90% do desmatamento é ilegal. A soja só reduziu sua participação significativa direta no desmatamento, depois que, forçados por importadores de grande porte, provocados pelo Greenpeace na Europa e nos EUA, os grandes produtores e tradings firmaram um pacto de não financiar nem comprar soja produzida em área desmatada ilegalmente a partir de então. Agora, tenta-se o mesmo com a pecuária, mas é muito mais difícil. A produção é menos concentrada e a maior parte ainda vai para o mercado doméstico, portanto não sofre a pressão dos importadores, muito mais sensíveis aos danos à Amazônia do que os consumidores brasileiros. Surge, agora, a ameaça da palma. A Amazônia pode ser desenvolvida por um outro caminho, que preserve a floresta e a use como capital natural de alto valor⁵. Mas, para que isso seja possível, é preciso que os frágeis instrumentos para sua proteção hoje existentes não sejam eliminados. A gestão de Minc dependerá crucialmente de seu papel na defesa desses mecanismos ou de sua rendição a uma negociação que os lançará por terra, em troca de compensações inócuas.

A MP 458, uma decisão do presidente da República, traz riscos importantes para a Amazônia, sobretudo porque incentiva o desrespeito à lei, ao anistiar e doar as terras a grileiros que a ocuparam ilegalmente. Não estimula a produtividade, nem assegura o cumprimento da lei daí em diante. Pior, venderá sem licitação, portanto preferencialmente ao posseiro, terras griladas da União com até 1500 hectares de extensão. É um instrumento de complacência, não de ordenamento jurídico da posse da terra. Tentando evitar que a MP saia como está escrita, o que seria altamente perigoso para a Amazônia, o Imazon ofereceu contribuições para o seu aperfeiçoamento, que poderiam mitigar alguns de seus efeitos potenciais mais danosos⁶. Mas o ideal mesmo seria sua rejeição.

5. A pioneira na defesa desse novo modelo para a Amazônia é Berta Becker. Ver, por exemplo, Berta Becker e Cláudio Stenner, Um Futuro para a Amazônia, São Paulo, Oficina de Textos, 2008. Desenvolvi algumas ideias a respeito de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia em "Para Salvar a Amazônia", Scientific American Brasil, 6:70, julho de 2008, p. 98, e em "Climate Agenda as an Agenda for Development in Brazil - A Policy Oriented Approach", cit.

6. Imazon, "Sugestões para Apreciação da Conversão em Lei da Medida Provisória nº 458/2009", Belém, fevereiro de 2009 (pode ser encontrado em www. imazon.org).

Negando oficialmente a Política Ambiental

ão é apenas na agropecuária, com o desmatamento, e não só na Amazônia, mas também no Pantanal (onde o desmatamento acelerou brutalmente nos últimos anos) e no Cerrado, ameaçado de extinção, que as políticas governamentais contradizem os princípios de qualquer política ambiental. O PAC é uma negação do princípio da precaução ambiental e da ameaça advinda das emissões de gases de efeito estufa. Além disso, toda a política energética contradiz frontalmente esses princípios. O governo despreza as energias alternativas nãohídricas. O establishment elétrico - empresas, empreiteiras, técnicos - interdita o debate de alternativas como eólica e fotovoltaica e se recusa a estudar sua viabilidade real. Baseia-se na falsa noção de que toda energia hidrelétrica é "limpa". Pode ser limpa no sentido de não poluir com material particulado ou gases tóxicos não estufa. Mas, dependendo das condições do reservatório, da quantidade de matéria orgânica alagada, da formação de algas e do volume de sedimentos orgânicos nas águas do rio, podem emitir metano - e em menor quantidade CO2, por causa das algas - em proporção igual ou superior à de uma termelétrica. É o caso, por exemplo, das hidrelétricas de Três Marias, Samuel, Serra da Mesa, Tucuruí e Barra Bonita, por exemplo⁷. Portanto, a escolha de uma hidrelétrica não é neutra do ponto de vista do grau de carbonização da matriz elétrica.

O Brasil, em matéria de política energética e climática, anda na contramão do resto do mun-

7. Três Marias e Samuel emitem mais que termelétricas equivalentes a carvão. Tucuruí e Serra da Mesa emitem apenas em torno de 40% a menos que uma termo a carvão equivalente e o mesmo que termelétricas a gás equivalentes. Cf. Luiz Pinguelli Rosa et alii, Emissões de Dióxido de Carbono e Metano pelos Reservatórios Hidrelétricos Brasileiros, Brasil, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2006.

do. Não é especulação. É fato. O recente relatório do PNUMA – A Global Green New Deal8 mostra que o Brasil é a única economia importante do mundo que aumentou a intensidade de gases de efeito estufa, entre 1990 e 2005, em perto de 0,5%. Na China, a intensidade caiu 5%, nos Eua, 2%, na Índia, 2,3%, e no México, 0,8%9. Segundo o economista José Eli da Veiga¹⁰, a organização Economia e Energia calculou para o Ministério da Ciência e Tecnologia as emissões provenientes da produção e do consumo de energias e verificou que elas cresceram 45%, entre 1994 e 2005, para um crescimento de 32% do PIB. As emissões do setor de energia dobraram nesse período, crescendo 45% no setor de transportes e 41% no setor industrial.

É fácil entender por quê: os resultados dos leilões de energia elétrica mostram tendência de crescimento do uso de combustíveis fósseis na matriz elétrica, com predomínio do óleo combustível, com 45% do total. Como resultado, 75% da energia acrescentada à matriz elétrica é térmica: em 2005, foram contratados 244 MW de usinas a óleo combustível, passando para 532 MW, em média, em 2006, para 1 620 MW, em 2007, e para 2 801 MW, em 2008, segundo informações do Centro Brasileiro de Infraestrutura.

O plano decenal da Empresa de Pesquisa Energética prevê que, entre 2008 e 2017, entrarão em operação 187 usinas, sendo 79 hidrelétricas e 108 termelétricas, gerando um total de 64 mil Mw. A Matriz Energética para 2030 prevê um cenário sem mudanças no uso das fontes de energia, com elevação apenas residual das fontes renováveis não-hídricas e das PCHs¹¹. As termelétricas, que representaram 15,6% da geração de eletricidade, em 2005, passariam a 16,3%, em 2015, e a 15,5%, em 2020. O gás natural, responsável por 9,6% da geração, em 2005, geraria 9,7% da eletricidade, em 2015, e 9%, em 2020. As PCHs, com 0,7%, em 2005, passariam a 1,3% e 1,8%, respectivamente. As grandes centrais hidrelétricas continuariam dominantes, mas respondendo por percentual ligeiramente menor, no futuro - 75,1%, em 2005; 73,9%, em 2015; e 73,9%, em 2020 – significando que aumentarão em número, principalmente na Amazônia, onde, por causa do elevado nível de sedimentos e matéria orgânica, serão certamente de emissão elevada de gases de efeito estufa. A energia eólica, que gerou, em 2005, menos de 100 MW, um percentual irrisório da geração total, cresceria para apenas 1,4%, em 2015 e manteria essa participação em 2020, apesar de ter potencial para gerar boa parte da necessidade de eletricidade do país, em todas as regiões, particularmente no Nordeste. A biomassa de cana, responsável por apenas 0,1% da geração em 2005, passaria a 1,6% em 2015 e a 1,8%, em 2020.

O exame do Plano Nacional de Energia 2030 e da Matriz Energética 2030 mostra, claramente, a projeção para as décadas à frente do mesmo paradigma energético de hoje, portanto nenhum esforço em buscar uma matriz energética e elétrica de baixa emissão de gases de efeito estufa, em outras palavras, de baixo carbono.

O Ministério dos Transportes não tem noção do que é logística e tudo o que sabe fazer, sob a denominação de "plano", é um orçamento de obras. O centro da política são as rodovias, portanto transporte a caminhão movido a diesel de baixa qualidade¹². Não se pensa seriamente em desenvolvimento de modais alternativos, principalmente as ferrovias e hidrovias, nem em integração modal.

60 interesse nacional – abril/junho 2009

^{8.} UNEP, A Global Green Deal, February 2009, p. 106.

^{9.} A intensidade em gases de efeito estufa da economia exclui o uso da terra como fonte de emissões (no Brasil essa fonte representa 60% das emissões).

^{10.} Em comunicação pessoal.

^{11.} Pequenas centrais hidrelétricas.

^{12.} Nas rodovias, fora das regiões metropolitanas, onde o diesel tem 500 ppm de enxofre, a maioria dos caminhões usa diesel com 2 000 ppm de enxofre. No México o diesel já tem apenas 50 ppm de enxofre e nos EUA e na UE, menos ainda, 10 ppm.

Em outras palavras, do ponto de vista de uma política ambiental centrada na redução dos gases de efeito estufa, as políticas de agricultura, energia e transportes do governo são contrapolíticas, isto é, antagônicas aos seus objetivos. Principalmente aos objetivos, já muito modestos, do Plano Nacional de Mudança Climática, celebrado mais porque preencheu um vazio do que por suas virtudes intrínsecas.

A Não-política do Clima

Plano Nacional de Mudança Climática é a principal iniciativa programática da gestão de Carlos Minc no Ministério. Tem a virtude evidente de, pela primeira vez, dar ao país um mínimo de diretrizes coerentes voltadas para a redução das emissões de gases de efeito estufa (mitigação) e adaptação das regiões mais vulneráveis à mudança climática inevitável. Mas essa virtude não esconde suas principais fraquezas. A primeira é política. Ele não tem valor para o restante do governo, não está na prioridade do presidente e é confrontado pelas políticas setoriais, principalmente aquelas sob o guarda-chuva do PAC.

A segunda é ser formulado como uma peça de promoção do governo e não exclusivamente como um instrumento de implantação de uma política pública difícil, urgente e em relação à qual estamos em déficit evidente. Por isso, começa com uma premissa falsa: "como bem mostram os indicadores, o Brasil tem feito sua parte na mitigação da mudança do clima e está determinado e engajado a fazer mais, aproveitando plenamente sua capacidade nacional, no âmbito de um esforço global de combate à mudança do clima"13. Os indicadores utilizados são emissões per capita e emissões por área, em 1994. Por medirem apenas um ponto no tempo, não sustentam a afirmação de que o Brasil "tem feito sua parte", já que ela pressupõe um pro-

13. Brasil, *Plano Nacional sobre Mudança do Clima*, mma, dezembro de 2008, "Introdução", p. 8.

cesso, um movimento, ocorrido em um período. Além disso, os indicadores em série mostram que o Brasil não tem feito sua parte. Como vimos, foi o único grande emissor no qual a intensidade de carbono da economia aumentou. O desmatamento, embora tenha caído, ainda persiste em níveis elevadíssimos, que nos colocam entre os dois maiores desmatadores no seleto clube de países que têm áreas relevantes de florestas tropicais. Nossas emissões energéticas, industriais e de transportes estão crescendo fortemente. Tampouco é verdade que o país esteja engajado em fazer mais, principalmente na diplomacia do clima: o governo brasileiro tem vetado qualquer avanço significativo na Convenção do Clima rumo a um grande acordo global de governança climática.

A terceira fragilidade do documento é que ele compartilha os vícios da maioria dos planos governamentais no Brasil: tem mais intenções do que metas tangíveis, não prevê mecanismos suficientes de acompanhamento e avaliação. Além de ser declaratório, é puramente voluntário. Tudo acontece por vontade governamental discricionária, não há qualquer instrumento que comprometa o governo e o responsabilize caso nada aconteça. Por isso, as próprias - e poucas - metas quantitativas são apenas declarações mais específicas de intenções. A línguagem do texto já é indicativa disso. O Plano fala em "fomentar aumentos de eficiência econômica", "na busca constante das melhores práticas", em "buscar manter elevada a participação de energia renovável na matriz elétrica", em "fomentar o aumento sustentável da participação de biocombustíveis na matriz de transportes nacional", em "buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero".

Presume-se que, no caso do desmatamento da Amazônia, o objetivo seja "reduzir o desmatamento em 40% no período 2006–2009, relativamente à média dos dez anos do período de referência do Fundo Amazônia (1996–2005), e

30% a mais em cada um dos dois quadriênios seguintes, relativamente aos quadriênios anteriores". O enunciado fala em reduzir o desmatamento em todos os biomas, mas as metas, como estão associadas ao período do Fundo Amazônia, devem referir-se apenas à Amazônia Legal. É uma meta pífia, em percentual e no tempo previsto. A Amazônia precisa de um plano ousado e implementado tão a ferro e fogo quanto o modo pelo qual tem sido desmatada. Isso, para levar ao desmatamento ilegal zero em poucos anos. A região não aguentará uma década mais desse status quo. O Pantanal está sendo devastado pelo desmatamento e também precisa de ações e metas específicas. O mesmo ocorre com o Cerrado, o segundo manancial do país. O fato é que o governo não tem hoje os mecanismos de governança e accountability necessários sequer para fazer o que consta nesse documento.

Uma outra ação proposta é "eliminar a perda líquida da área de cobertura vegetal do Brasil até 2015". Pura intenção, sem qualquer concreção. O que o texto diz é o seguinte: "em termos gerais, a área de cobertura florestal deverá corresponder à soma das áreas destinadas à conservação com aquelas propícias ao florestamento e ao reflorestamento, estas a serem estabelecidas onde os retornos ambientais ou econômicos da constituição de florestas superem os ganhos auferidos pelas lavouras e rebanhos". E promete que serão "desenvolvidos esforços para o ordenamento dessas ações e mobilizados instrumentos que contribuam para o alcance deste objetivo" o 14.

Na seção do plano dedicada à energia, ele se limita a propor a redução das emissões dos gases de efeito estufa e, a partir daí, apenas incorpora os planos do Ministério de Minas e Energia, os quais, antes que insuficientes, são antagônicos a esse objetivo. A única porção compatível é o proinfa — Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica, que é insuficiente desde sua formulação, no governo

anterior. Sua implementação tem sido insatisfatória e o programa energético brasileiro está, ao contrário, elevando a participação de fontes fósseis na matriz elétrica do país.

Concretamente, com esse plano o Brasil não passou a ter uma política de governança climática ou uma política de mitigação da mudança climática. Tem um documento setorial de intenções que dificilmente sairá do papel, a não ser sob a forma de propaganda.

A conclusão é simples e desoladora: em matéria ambiental, em geral, e de mudança climática, em particular, o Brasil tem mais não-decisões e não-políticas, do que decisões e políticas. Uso os termos não-decisões e nãopolíticas não como referentes a omissões de decisões e políticas. Não-decisões são decisões implementadas e obedecidas que negam outras decisões e impedem que saiam do papel. Não-políticas negam políticas apresentadas como decididas, mas que dependem de ações de outros setores do governo. A política agrícola, ao adotar metas e critérios contraditórios à política ambiental e climática e ao ser assim implementada, adquire uma dupla e consistente face: é política agrícola, portanto afirmativa e viável; e não-política ambiental, porque veda a possibilidade de aplicação dos princípios da política ambiental e de governança climática no campo da agricultura. A política energética também é uma política de abastecimento de energia e, ao mesmo tempo, uma não-política ambiental e climática. O mesmo ocorre com as políticas de transportes, habitacional e de reforma agrária.

Em poucas palavras e português direto: o Brasil não tem uma política ambiental, nem uma política de governança climática. Tem uma política de desenvolvimento que está na contramão da tendência mundial de estabelecer a redução de emissões de gases de efeito estufa e a proteção do ambiente natural como premissas das políticas públicas. O

^{14.} Todas as citações retiradas da "Introdução".

O Brasil, Pitiyanqui Sul-Americano?

DEMÉTRIO MAGNOLI

ugo Chávez não tem graça. Mesmo seus raros ensaios no terreno da ironia soam rancorosos, vergados pelo fel. Mas, ao menos uma vez, involuntariamente, o caudilho de Caracas fez humor genuíno, ao apropriar-se do termo "pitiyangui", cunhado décadas atrás em Porto Rico pelo dramaturgo Luis Lloréns. A contração de petit (pequeno, em francês) com Yankee, um antigo insulto latino-americano, tornou-se algo como uma inevitabilidade na linguagem chavista. Pitiyanquis são todos que despertam a ira do farol da "revolução bolivariana", desde os venezuelanos frequentadores de Miami até o México de Felipe Calderón. "Ser pitiyanqui é adorar o império norte-americano, sem se preocupar se nos tornamos mais uma estrela na sua bandeira, um Estado associado ou um simples protetorado", definiu o poeta chapa-branca Iván Oliver Rugeles, no blog Aporrea, o preferido dos chavistas.

O Brasil não foi, até o momento, descrito como pitiyanqui por Chávez, embora uma acusação similar tenha sido dirigida ao Congresso Nacional, em represália às dificuldades na aprovação do ingresso da Venezuela no Mercosul. Mas a noção que se manifesta por meio do insulto converteu-se num fundamento ideológico da política externa de países vizinhos como a Bolívia, o Equador e o Paraguai. Nos

DEMÉTRIO MAGNOLI, sociólogo e doutor em geografia humana, é colunista de *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*. intervalos entre as reuniões de cúpula de chefes de Estado da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com suas proclamações tão celebratórias quanto vazias, desenrolam-se em sucessão crises diplomáticas cujas raízes encontram-se numa acusação: o Brasil ocupa o lugar de potência imperialista regional e a redenção dos povos sul-americanos passa pela resistência ao poder brasileiro.

Primeiro foi a Bolívia, em 2006, com o episódio da nacionalização do setor de hidrocarbonetos. O gesto de ocupação militar de duas refinarias da Petrobrás evidenciou que não se tratava apenas de uma nova orientação de política econômica, amparada pela visão nacionalista do governo de Evo Morales. A mensagem enviada pela operação militar não tinha mais que uma leitura. Na narrativa escolhida por La Paz, tratava-se de um ato de refundação da soberania boliviana dirigido contra a exploração dos recursos naturais do país por uma empresa multinacional brasileira.

Em seguida, ano passado, eclodiu a crise com o Equador. No episódio, o alvo não foi uma estatal, mas a construtora Norberto Odebrecht. O incidente começou a partir de uma paralisação na produção do complexo hidrelétrico San Francisco, construído pela empresa na Amazônia equatoriana. A Odebrecht assumiu sua responsabilidade pelos erros de engenharia e engajou-se nos trabalhos de reparo. Entretanto, um decreto presidencial assinado por Rafael Correa determinou a militarização

dos canteiros de obras, o sequestro dos bens da empresa e a proibição de saída do país de quatro funcionários da empresa. Antes de serem expulsos do Equador, dois dos funcionários refugiaram-se na embaixada brasileira e dois outros conseguiram regressar ao Brasil. Pouco mais tarde, Quito anunciou uma decisão de não reconhecer a parcela da dívida contraída junto ao BNDES destinada ao pagamento dos servicos da construtora.

A terceira crise, que envolve o Paraguai, ainda está em gestação, mas pode ter desdobramentos estratégicos mais profundos. Desde a vitória eleitoral de Fernando Lugo, o país vizinho passou a reivindicar a renegociação do preço pago pelo Brasil pela eletricidade fornecida pelo Paraguai e a revisão do próprio Tratado de Itaipu, de forma que o Paraguai possa vender energia da usina para terceiros países. A primeira demanda concerne à diplomacia comercial e, embora problemática, inscreve-se no curso normal das relações entre países amigos. A segunda, contudo, ameaça um pilar crucial da relação bilateral e só pode ser justificada com base na acusação de que o Brasil explora, como potência imperial, os recursos energéticos paraguaios.

O advento de governos nacionalistas, de diferentes matizes, na América Latina é a fonte imediata dessas crises diplomáticas, mas não da tese subjacente sobre o "imperialismo brasileiro". Na verdade, a tese é bastante antiga, adquirindo novas interpretações e exprimindo-se sob linguagens diversas ao longo dos dois últimos séculos. A nossa política externa quase sempre julgou fundamental evitar que as percepções dela decorrentes provocassem o isolamento regional do Brasil. Hoje, lastimavelmente, o governo Lula parece agir como se existisse de fato um imperialismo regional brasileiro, ao menos até a sua própria inauguração.

O espectro da coalizão antibrasileira

B rasil e Argentina surgiram como Estados soberanos em meio à Guerra da Cisplati-

na, que prolongava um conflito colonial entre as Coroas portuguesa e espanhola pelo controle sobre o Rio da Prata. A paz e a criação do Uruguai como Estado-tampão não estabilizaram a região platino-pampeana, que se converteu em teatro de uma rivalidade de mais de meio século, pontilhada pela Guerra Grande uruguaia e pelo conflito entre federalistas e unitários argentinos. O Brasil interferiu ativamente nas crônicas guerras civis dos vizinhos platinos, além de contrariar os interesses da Argentina ao reconhecer a independência paraguaia e estabelecer uma aliança com o governo de Assunção. A prioridade estratégica brasileira era fragmentar o antigo Vice-Reinado do Prata, impedindo a emergência de uma Grande Argentina que perpetuaria as Províncias Unidas do Rio da Prata. A estabilização geopolítica regional veio apenas com a Guerra do Paraguai, que não encerrou as disputas entre Brasil e Argentina pela influência sobre os dois países menores.

O trauma argentino pela perda do Uruguai e do Paraguai expressou-se como ressentimento contra o Brasil. Se algo havia que unificava as diferentes facções políticas argentinas, era a nostalgia compartilhada das Províncias Unidas. Em 1869, quando se iniciava a competição pelo controle sobre os destroços do Paraguai, o liberal Juan Bautista Alberdi, inspirador da Constituição de 1853, escreveu El Imperio del Brasil ante la democracia de America. A obra, que ilustrava paradigmaticamente um consenso argentino, trazia a seguinte passagem, dirigida ao Brasil: "Seus vizinhos territoriais são seus antípodas [...] não apenas em interesses, governo e linhagem como em situação econômica e geográfica". Depois de delinear o sentido de um suposto expansionismo brasileiro na área platina, o autor oferecia uma conclusão implacável: "Toda República da América do Sul deve ser aliada natural de todo Estado europeu ou norte-americano que tenha conflito com o Brasil e, de antemão, deve assegurar que terá apoio moral de uma República sul-americana que entre em conflito com o Brasil". Não por acaso, Alberdi propugnava uma união aduaneira hispano-americana, que excluiria o Brasil.

Na Argentina, em virtude da crônica disputa platina, os sentimentos antibrasileiros expressavam-se mais agudamente. Contudo, Alberdi refletia uma visão antibrasileira bastante difundida na América Hispânica do século XIX. O Brasil era um império escravista, que conservava uma dinastia europeia em meio às repúblicas bolivarianas nascidas de uma longa guerra anticolonial. Simón Bolívar deflagrou a abolição da escravidão no antigo império espanhol das Américas e nunca escondeu sua aversão à monarquia brasileira, que considerava uma aliada da Santa Aliança europeia e do projeto recolonizador espanhol. Antonio José de Sucre, seu general e libertador da Bolívia, temia o "expansionismo brasileiro". O Brasil não foi convidado para algumas das conferências continentais bolivarianas e não se interessou em comparecer àquelas para as quais recebeu convite. Em 1862, desastradamente, o Brasil reconheceu a coroação do imperador Maximiliano, no México.

Uma fronteira de aversão separava o Brasil das "turbulentas repúblicas hispânicas", expressão que aparece, aqui e ali, em despachos diplomáticos do Império. Temia-se pelos efeitos do republicanismo e do caudilhismo sobre o frágil equilíbrio geopolítico do Estado imperial. Além disso, crucialmente, a narrativa nacional brasileira articulava-se em torno da ideia de construção de uma civilização europeia nos trópicos, enquanto o imaginário político hispano-americano apoiava-se no princípio da ruptura entre América e Europa. Mesmo assim, e apesar da persistência do sonho de anexação da Cisplatina, o Império do Brasil nunca foi expansionista.

A unidade da América Portuguesa no Brasil imperial e a fragmentação da América Espanhola numa coleção de repúblicas caudilhescas configura um contraste marcante. Mas a integridade territorial brasileira não era um dado prévio nem, evidentemente, um destino. Ela foi

uma meta, perseguida incansavelmente pelo Império e aceita pelas oligarquias regionais brasileiras, que precisavam de um Estado central forte para proteger o escravismo das pressões da maior potência da época. Quase nada soldava as disparatadas regiões do Brasil, que não estavam interligadas por redes viárias e experimentaram diversas convulsões autonomistas ou separatistas. Até a Guerra do Paraguai, a ameaça latente da secessão pairou sobre as províncias meridionais, que sofriam os impactos das mutáveis alianças das facções uruguaias com federalistas e unitários argentinos e, depois, com o Paraguai de Solano López. A política externa do Império do Brasil, particularmente a sua estratégia platina, tinha o objetivo de conservar a unidade territorial do país.

Paralelamente, o Império definiu como seu interesse vital impedir a formação de uma coalizão antibrasileira na América do Sul, nos moldes imaginados por Alberdi. A Tríplice Aliança contra Solano López, no Prata, e os tratados bilaterais de navegação e fronteiras, no Amazonas, representaram triunfos estratégicos do Brasil. Mais tarde, no início do século XX, sob o comando do Barão do Rio Branco, a orientação imperial foi conservada e aprofundada. Os tratados de fronteiras, alcançados por meio de negociação ou arbitragem, dirimiram contenciosos territoriais com os vizinhos e esvaziaram as alegações de expansionismo brasileiro. No Prata, a política de cooperação ABC (Argentina, Brasil, Chile), uma prefiguração da estratégia de integração regional materializada no Mercosul, evitou a reativação das antigas disputas com a Argentina. O espectro de uma aliança hispânica contra o Brasil havia-se dissolvido.

À sombra de Washington?

Sentimento antibrasileiro, contudo, apenas mudou de forma. Quando o Brasil engajou-se no estabelecimento de uma parceria privilegiada com os EUA e Joaquim Nabuco, embaixador em Washington, saudou o

"monroísmo"¹, houve reações de desagrado entre os vizinhos hispânicos. Em 1904, quando Rio Branco sugeriu que os EUA atuassem como mediador na guerra civil paraguaia que acabaria desaguando num governo pró-argentino, o jornal portenho *La Nación* desempenhou o papel de porta-voz da acusação de que o Brasil agia como peão regional da potência do Norte. Três anos mais tarde, o episódio do bloqueio naval à Venezuela, efetivado por britânicos, franceses e espanhóis com anuência americana, em represália à recusa do caudilho Cipriano Castro em pagar a dívida externa, reabriu a guerra verbal. Na ocasião, Rio Branco recusou-se a apoiar a iniciativa argentina de formar uma liga sulamericana contra o intervencionismo europeu e o jornal La Prensa, também de Buenos Aires, retomou a acusação de que o Brasil servia de veículo para o hegemonismo americano.

O Brasil engajou-se no pan-americanismo com um entusiasmo que contrastava com a atitude dos vizinhos hispânicos, que ainda remoíam os fracassos do bolivarianismo. A visita de Elihu Root ao Rio de Janeiro, em 1906, a primeira de um secretário de Estado americano a um país estrangeiro, realizada na moldura do Corolário Roosevelt², reativou as desconfianças em relação ao Brasil. A Argentina, em especial, preferia enxergar-se como parte do mundo europeu, privilegiava suas relações com a Grã-Bretanha e opunha-se às iniciativas panamericanas. O antiamericanismo hispano-ame-

1. Referência à Doutrina Monroe, enunciada pelo presidente dos Estados Unidos James Monroe, em 1823, segundo a qual quaisquer tentativas de interferência nos assuntos internos ou recolonização de países latino-americanos por potências européias seriam interpretadas como uma agressão aos interesses dos Estados Unidos. (N. do E.)

2. Referência a acréscimo à Doutrina Monroe feito pelo presidente norte-americano Theodore Rossevelt, em 1904, segundo o qual os Estados Unidos teriam direito à intervenção nos assuntos internos de países latino-americanos em face de perturbações da ordem que contrariassem os seus interesses. (N. do E.)

ricano do ínicio do século XX expressava uma opção pela Europa e entrelaçava-se com antigos sentimentos antibrasileiros.

Estanislau Zeballos, chanceler argentino por três vezes, a última das quais entre 1906 e 1908, nunca aceitou a derrota para o Brasil no arbitramento da área contestada de Palmas. Com os olhos postos nos tempos do desmoronamento da Grande Argentina, ele interpretava a política externa brasileira como ferramenta de um projeto expansionista: "ela responde a uma meta internacional que fincou raízes na consciência do povo brasileiro e de seus estadistas, pela qual o Brasil deve ter a superioridade da direção política no Rio da Prata e que este deve ser um teatro no qual o Brasil exerça uma influência decisiva". O seu convicto antibrasileirismo era o complemento natural de uma política que buscava, sem sucesso, recuperar a hegemonia argentina sobre todos os territórios das antigas Províncias Unidas.

Os sentimentos antibrasileiros e antiamericanos na América Hispânica têm origens e trajetórias distintas, mas eles se cruzaram quando Rio Branco estabeleceu a parceria estratégica do Brasil com os EUA. Depois, a identificação tornou-se mais forte, com o advento de um antiamericanismo nacionalista e de esquerda. Nas décadas de 1920 e 1930, sob o influxo da Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA), do peruano Haya de la Torre, o vácuo deixado pela virtual dissolução do bolivarianismo foi ocupado pelo movimento da Indo-América. Nas suas variantes reformista ou revolucionária, tal como propugnada pelo também peruano José Carlos Mariátegui e pelo nicaraguense Augusto César Sandino, o movimento organizava-se ao redor de um anti-imperialismo que denunciava a coalizão de interesses entre os EUA e os latifundiários latino-americanos. A redenção da América Latina dependia de uma ruptura com os EUA e o pan-americanismo e de uma modernização assentada sobre as tradições comunais indígenas. O Brasil era visto como aliado da potência do Norte e um obstáculo para a realização da "segunda independência" das nações indo-americanas.

Com maior ou menor sofisticação teórica, os marxistas buscam incansavelmente os fundamentos econômicos das estratégias políticas. No pós-guerra, uma corrente de pensadores marxistas elaborou a tese de que a aliança entre Brasil e EUA, reafirmada pelo engajamento brasileiro na campanha contra o Eixo, refletia o lugar específico ocupado pelo Brasil no sistema mundial. Sob a influência decisiva de André Gunder Frank, e reinterpretando a teoria cepalina da dependência, esses pensadores classificaram o Brasil como um centro subimperialista na América Latina.

A tese do subimperialismo baseava-se na ideia de que a diferenciação da economia mundial modificava a clássica divisão internacional do trabalho entre produtores de manufaturas e produtores primários. Entre o "centro" imperialista do sistema e sua "periferia" explorada, interpunham-se nações que, embora subordinadas ao capital financeiro internacional, experimentavam um importante desenvolvimento industrial e adquiriam relativa autonomia geopolítica. Tais nações — Brasil, Irã, Iraque, Turquia, Israel, África do Sul — convertiam-se em nexos do sistema hegemônico dos países imperialistas e funcionavam como guardiões regionais da ordem global.

De acordo com a tese, nos centros subimperialistas as classes dominantes beneficiavamse do aumento da produtividade derivado da modernização econômica, mas não abriam mão da superexploração do trabalho. O efeito era perpetuar um mercado interno contraído, incapaz de absorver a crescente produção industrial. As saídas para o impasse consistiam na formação de classes médias numericamente pequenas, mas prósperas, numa ampla intervenção estatal destinada tanto a financiar o consumo privado quanto a ampliar a demanda pública e, finalmente, na expansão econômica no exterior, via exportações industriais e investimentos empresariais. Os países subimperia-

listas se associariam ao centro do sistema, que continuava a tutelá-los, para explorar a vasta periferia atrasada.

A teorização sobre o subimperialismo brasileiro atingiu seu ápice, como era de esperar, na década de 1970, quando a ditadura militar promovia o seu "milagre econômico". Os teóricos não se preocupavam em analisar factualmente a política externa conduzida pela ditadura brasileira, com seus óbvios traços nacionalistas e seus frequentes desentendimentos com os Eua. Num tempo de entusiasmo pela Revolução Cubana e pelo guevarismo, bastava-lhes um esquema interpretativo apoiado em supostas determinações econômicas e adaptado a orientações políticas que privilegiavam as imaginadas potencialidades revolucionárias do campesinato dos países pobres da América Latina.

Lanterna na popa

Brasil não é, evidentemente, um "centro subimperialista", mas tem importantes interesses econômicos e políticos no entorno sul-americano. A Petrobrás e a Odebrecht atuam, diretamente, em oito dos treze países da América do Sul. A Petrobrás é, de longe, a maior empresa estabelecida na Bolívia: as suas atividades representam cerca de 18% do PIB do país e geram um quarto da arrecadação fiscal total. A construtora Queiroz Galvão realiza obras em três países da região. O Brasil é o maior parceiro comercial dos três sócios platinos do Mercosul. A Usina de Itaipu é a maior fonte isolada de recursos externos do Paraguai, um país que recebeu, nas quatro últimas décadas, algo em torno de meio milhão de brasileiros. Os "brasiguaios", proprietários de terras na faixa leste do Paraguai, tocam o setor mais moderno e produtivo do agronegócio do país vizinho. Na Bolívia, em número significativo, agricultores brasileiros estabeleceram-se junto às fronteiras orientais. A mobilização de sentimentos antibrasileiros por governos sul-americanos é uma ameaça concreta aos interesses nacionais, que abrangem, destacadamente, o projeto de integração da América do Sul.

Os governos engajados na reativação da tese do "imperialismo brasileiro" não podem ser, apropriadamente, enquadrados num conjunto ideológico monolítico. O chavismo tem evidentes repercussões políticas e diplomáticas internacionais, mas não constitui a fonte inspiradora dos governos de Evo Morales, Rafael Correa ou Fernando Lugo, que são fenômenos caracteristicamente nacionais. Entretanto, apesar das diferenças fundamentais que os separam, todos estes governos acalentam uma dupla aversão aos EUA e ao Brasil. No caso de Chávez e, em menor escala, de Correa, uma relevante matriz ideológica dessa dupla aversão encontra-se no programa de edificação de um capitalismo de Estado. Sob o ponto de vista deles, as empresas brasileiras são elementos do conjunto imperialista constituído pelas multinacionais. A Petrobrás, embora controlada pelo Estado, é classificada na mesma categoria, por ser uma empresa de capital misto.

Com a lanterna fincada na popa, Chávez, Morales, Correa e Lugo recuperam cada um dos preconceitos e ressentimentos antibrasileiros emanados de uma história de dois séculos e os exprimem nos termos oferecidos pela linguagem marxista do pós-guerra. Chávez fala em nome do "socialismo do século XXI" quando ataca o Congresso brasileiro e exige uma refundação do Mercosul, mas sua referência histórica está menos em Lênin e mais em Cipriano Castro que, na sua visão, ocupa o lugar de fundador do moderno anti-imperialismo venezuelano. Morales exprimiu-se com franqueza durante a crise com a Petrobrás, ao enunciar o diagnóstico de que "o Brasil nunca apoiou a Bolívia e deu um cavalo em troca do Acre".

O equatoriano Correa transformou uma questão menor, puramente econômica, entre seu país e a Odebrecht, no ponto de partida de uma crise diplomática porque, no fim das contas, pretendia firmar uma posição contra as empresas multinacionais e contra a economia de mercado. Na ocasião, asseverou que "o Brasil está entre os mesmos de sempre", isto é, os países imperialistas. No Paraguai, Lugo é o vértice de uma coalizão de governo que reúne movimentos sociais de esquerda e nacionalistas de direita. No dia da visita oficial de Lula a Assunção, 21 de maio do ano passado, o jornal ABC Color, órgão representativo de parcela relevante da elite política e publicação de maior circulação do país, estampou a seguinte manchete: "Brasil, um país imperialista e explorador". O próprio Lugo evita utilizar tais termos, mas a fórmula é de uso corriqueiro entre os movimentos populares cujos líderes figuram entre seus principais colaboradores.

Atitude inadequada

Brasil não encontrou o tom ou a atitude adequada para reagir às palavras e atos oriundos da política antibrasileira conduzida por esses governos. No caso boliviano, a reação brasileira, que originou intensa polêmica doméstica, consistiu em desviar o foco de atenções para a dimensão econômica do evento. A Petrobrás, como era inevitável, abriu negociações sobre as cláusulas do novo contrato de prestação de serviços com o governo boliviano e sobre o preço de transferência das refinarias. Por algum tempo, a empresa estatal congelou os investimentos na Bolívia, mas a posição foi revertida em virtude de decisão política do governo brasileiro. A decisão pode ser justificada, razoavelmente, com base nos interesses permanentes brasileiros de conservar boas relações com o vizinho que compartilha a maior extensão de fronteiras com o Brasil. Entretanto, no lugar de um firme protesto contra a ocupação militar das instalações da Petrobrás, que foi um ato de hostilidade, Lula tratou de enfatizar o direito boliviano de mudar a forma de exploração de seus recursos energéticos e minimizou o incidente. Sob o argumento de que o Brasil deve entender as demandas dos vizinhos mais pobres e auxiliar o seu desenvolvimento, o presidente brasileiro renunciou à necessária defesa dos princípios que sustentam a política externa do país.

No episódio equatoriano, a crise decorreu de uma opção de Correa, que procurava posicionar-se na moldura das disputas políticas domésticas. Em condições normais, as divergências entre um país soberano e uma empresa privada estrangeira nem chegariam a formar um incidente diplomático. Mesmo a contestação da dívida equatoriana com o banco estatal de investimentos do Brasil poderia ficar circunscrita ao leito da diplomacia comercial. Mas o gesto de ocupação militar dos canteiros de obras e, especialmente, os constrangimentos impostos a funcionários brasileiros da Odebrecht configuraram atos intoleráveis, de gratuita provocação. A resposta brasileira foi certamente menos branda que no caso boliviano, mas mirou o alvo errado.

Reagindo ao anúncio de suspensão do pagamento da dívida com o BNDES, o Itamaraty chegou a chamar de volta o embaixador em Quito e o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim declarou que o não-pagamento da dívida secaria o comércio bilateral. Entretanto, a dimensão verdadeiramente grave da ação equatoriana foi a ação militar e as ameaças aos direitos de cidadãos brasileiros. Tais atos exigiriam, eles sim, a chamada do embaixador para consultas, mas passaram quase em brancas nuvens. No fim, a mensagem involuntária enviada pelo governo do Brasil foi que a dívida é a única coisa realmente importante.

A vontade de inscrever os episódios numa moldura econômica, esvaziando seu conteúdo político, poderia justificar-se com base no critério da prudência e da moderação. Mas apenas na hipótese de que se tratassem de eventos isolados, não de manifestações de franca hostilidade contra o Brasil com densas ramificações ideológicas. "Eles não podem nos tratar como se fôssemos uma potência colonial que quer explorá-los; nós seguimos as regras do merca-

do internacional", retrucou Celso Amorim aos comentários do presidente Correa. Ocorre que tais regras representam, sob a perspectiva de tais governos, um *diktat* imperialista.

A integração sul-americana, nos moldes propugnados pelo Brasil, tem poucas chances de avançar enquanto um grupo de governos da região persistir na postura de resistência às "regras do mercado internacional". Mas isso não é tudo, nem o pior. Enquanto o governo brasileiro engajava-se na regularização dos documentos dos imigrantes bolivianos, La Paz adiava indefinidamente a documentação dos brasileiros que vivem na Bolívia e ameaçava expropriar suas terras. No Paraguai, desde a campanha eleitoral, o espectro de uma expropriação em massa paira sobre os "brasiguaios", que são vistos pelos movimentos sociais alinhados a Lugo como o símbolo do odiado capitalismo agrário.

As hesitações e ambiguidades do Brasil diante da postura antibrasileira destes vizinhos refletem o duplo comando a que está submetida nossa política externa no governo Lula. O presidente rechaça, tanto quanto Celso Amorim, a acusação dirigida contra o Brasil. Em fevereiro de 2007, ao lado do boliviano Morales, que visitava o país, Lula enviou um recado claro e nítido: "Não somos imperialistas como alguns dizem. Não somos hegemonistas como alguns querem. Somos um país que tem a compreensão de sua dimensão geográfica, sua importância econômica, seu desenvolvimento científico e tecnológico". Contudo, uma parte significativa da base de apoio de Lula imagina precisamente que "somos imperialistas" e "hegemonistas".

Setores relevantes do PT aplaudiram a declaração de Chávez que imputava ao Congresso Nacional uma posição de servilismo diante dos EUA e solidarizaram-se com as provocações de Morales contra a Petrobrás. Os atos agressivos de Correa receberam apoio ainda mais entusiasmado, pois seu alvo aparente era uma empresa privada. O MST, muito próximo aos movimentos populares que sustentam Lugo, defende abertamente não apenas a revisão do

Tratado de Itaipu como também a expropriação dos "brasiguaios". Roberto Baggio, dirigente do MST, expressou do seguinte modo a sua posição: "Defendemos a soberania do nosso país e de todos os países. Somos contra o imperialismo dos Estados Unidos sobre o Brasil e do Brasil sobre qualquer país da América do Sul". Faltou muito pouco para Baggio classificar o Brasil como pitiyanqui sul-americano.

Há anos, o Brasil se dá ao estranho luxo de conduzir uma política externa dúplice na América do Sul. De um lado, reafirmam-se as linhas gerais da tradição de política externa brasileira, baseada na parceria com os EUA e no projeto de uma integração sul-americana que se articula nos marcos da economia de mercado. De outro, sob o influxo conjunto da ala ultranacionalista

do Itamaraty e da Secretaria de Relações Internacionais do PT, desenvolve-se um discurso antiamericano que prega a cooperação com o chavismo e almeja constituir um bloco regional de poder.

Um primeiro resultado desta duplicidade foi a incapacidade de definir uma posição sobre a crise triangular que envolveu Colômbia, Venezuela e Equador, no episódio da libertação de reféns das FARC. O segundo expressa-se na dificuldade de coordenar uma resposta política e diplomática coerente à sucessão de atos dos vizinhos que ferem os interesses nacionais. A inação não solucionará o impasse, mas o agravará, gerando tensões crescentes com tais vizinhos. É o preço cobrado pela rede de compromissos ideológicos que cerca o governo Lula. O

A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas

FLIÉZER RIZZO DE OLIVEIRA

ste artigo analisa as diretrizes da Estratégia de Defesa Nacional, aprovada pelo presidente Lula em dezembro de 2008. Nele, destaco as conexões do Brasil com países da América do Sul no campo estratégico militar

O documento estabelece uma nova orientação da Defesa Nacional, definindo objetivos e métodos da construção de uma nova estrutura para a defesa, em geral, e para as Forças Armadas, em particular, nos próximos anos.

A importância do documento é notável. Com um tom afirmativo e arrojado, supera um certo constrangimento com que documentos anteriores abordaram a Defesa Nacional, Não há nele meias palavras, é a Segurança Nacional que volta ao palco após décadas de dificuldades de tratamento desse tema tão vinculado ao regime militar. Convirá dar toda atenção à recuperação da afirmação primordial da defesa e segurança do Estado brasileiro quando, por influência da ONU, esse conceito tem sido preterido em benefício das perspectivas da segurança centrada nos cidadãos. É o que ocorre em países vizinhos, cujos livros de defesa ao menos se referem à perspectiva mais societária da segurança.

ELIÉZER RIZZO DE OLIVEIRA É doutor em Ciência Política pela Fundação Nacional de Ciência Política (Paris, 1980), professor titular aposentado da Universidade Estadual de Campinas e docente da Universidade Presbiteriana Mackenzie (Faculdade de Direito, Campinas, sp).

A Estratégia de Defesa Nacional foi elaborada em cerca de quinze meses da gestão de Nelson Jobim no ministério da Defesa e de Mangabeira Unger na Secretaria de Assuntos Estratégicos. Esses ministros são os autores públicos, enquanto os autores institucionais são as instituições militares que há muito se debruçam sobre mudanças necessárias nas Forcas Armadas.

Pretendo demonstrar que a Estratégia de Defesa Nacional constitui uma virada política que o presidente da República operou em circunstâncias difíceis e desfavoráveis na área militar. De fato, no período recente, uma crise militar se desenrolou na Força Aérea Brasileira em decorrência de dois acidentes gravíssimos com aviões comerciais e do movimento de controladores de voos, que incluiu greve e motim.

O presidente Lula atuou nessa crise de modo exemplarmente equivocado, pois estimulou os sargentos controladores a protestar contra o governo federal, demonstrou simpatia por suas teses (ao menos não se distanciou das posições do ministro da Defesa Waldir Pires em favor da desmilitarização do controle aéreo) e afrontou a autoridade militar do ministro da Aeronáutica ao determinar ao ministro do Trabalho que negociasse com militares em greve, o que é vetado pela Constituição e regulamentos militares. Levou também um tempo longo demais para retomar o controle político da situação ao preservar um ministro da Defesa desacreditado e inoperante.

Até meados de 2007, o presidente manteve a Defesa Nacional ausente das prioridades governamentais, ainda que, no início do mandato, houvesse anunciado medidas pertinentes e necessárias, as quais, todavia, não prosperaram. Na Mensagem ao Congresso Nacional de 2003, o presidente da República afirmara que naquele ano "o Ministério da Defesa deverá promover a atualização da Política de Defesa Nacional, revigorar o debate sobre temas estratégicos com a sociedade civil e elaborar um Livro Branco de Defesa"¹. A nova versão da Política de Defesa Nacional, que aprovou em 2005, foi o fator positivo mais destacado das relações do Presidente da República com a Defesa Nacional no seu primeiro mandato. Quanto ao mais, não ocorreu o debate com a sociedade civil e o Livro Branco de Defesa seguer foi cogitado com seriedade.

A crise militar do setor aéreo foi dramaticamente revelada pelo terrível acidente avião da empresa Gol, que se chocou com um jato executivo nos céus da região central do Brasil, em novembro de 2006. Desnudou-se então a fragilidade do sistema de controle de voos, seja com relação aos equipamentos e métodos, seja quanto aos recursos humanos. Veio também à tona o despreparo e a descoordenação da cúpula civil do governo federal, com destaque para o presidente da República e seu ministro da Defesa, que não levaram na devida conta a natureza e especificidade da estrutura militar.

O segundo acidente, com perdas de vidas humanas igualmente trágicas, ocorreu com avião da empresa TAM no aeroporto de Congonhas, na cidade de São Paulo, em junho de 2007. Aí o foco da crise foi o próprio Ministério da Defesa e seu braço operativo, a Agência Nacional de Aviação Civil. Desde então, a

reforma da Defesa, em geral, e do sistema de controle aéreo, em particular, tornou-se um dos objetivos do presidente da República. Em meio à crise, deu-se a troca de Waldir Pires por Nelson Jobim, que assumiu a pasta com a missão de resolver o "caos aéreo" e reformar o sistema de controle².

Duas questões precisariam ser solucionadas em abril de 2007, com consequências previsíveis para as relações do poder civil e as Forças Armadas. O controle aéreo permaneceria sob o comando militar ou passaria a ser um serviço civil? Os militares grevistas seriam tratados segundo as normas militares, ou conforme a sensibilidade e prática sindicais do presidente da República? O ministro da Defesa Waldir Pires foi um defensor da desmilitarização do controle aéreo em confronto declarado com os interesses da Aeronáutica. A jornalista Eliane Cantanhêde definiu com precisão a natureza da crise militar no primeiro semestre de 2007: "O comandante Luiz Carlos Bueno foi atropelado pelas negociações dos ministros da Defesa, Waldir Pires, e do Trabalho, então Luiz Marinho, com os sargentos que fizeram operação-padrão em outubro, contrariando as leis militares e até a Constituição. Agora, o novo comandante, Juniti Saito, foi desautorizado pelo próprio presidente"3.

De fato, o presidente da República determinou ao ministro do Trabalho que tratasse com os controladores de voo, passando por cima e à margem da autoridade do ministro da Defesa e do comandante da Aeronáutica. Para os controladores – que se encontravam em situação de motim, pois a Constituição Fede-

72INTERESSE NACIONAL – ABRIL/JUNHO 2009

^{1.} Brasil, Presidência da República, Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Mensagem ao Congresso Nacional na Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura, Brasília, 2003. (Defesa Nacional e Política Externa).

^{2.} A propósito da inoperância do Ministério da Defesa e da frágil direção das Forças Armadas, ver: Cláudio Camargo, Francisco Alves Filho e Hugo Studart, "Para que serve o Ministério da Defesa?", *IstoÉ*, abril de 2007. Ver também "Falta uma decisão firme de Lula sobre o controle aéreo", *Valor Econômico*, 13.4.2007, Editorial

^{3.} Eliane Cantanhêde, "Nunca antes neste país?", *Folha de S. Paulo*, 1.4.2007, p. A3.

ral proíbe expressamente a greve aos militares - existiria uma "incompatibilidade entre a vida militar e o controle de tráfego aéreo, já denunciada pela Organização da Aviação Civil Internacional e pela Organização Internacional do Trabalho"4.

As divergências acerca do controle aéreo chegaram a tal ponto que o ministro da Defesa e o comandante da Aeronáutica (seu subordinado) defenderam posições antagônicas⁵ na Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar esse setor militar. Enquanto o ministro bateu-se pela criação do controle aéreo civil, o comandante reafirmou a tradicional posição da sua Força em prol do controle militar 6.

O pano de fundo do múltiplo desconforto nas relações entre o poder político e o aparelho militar era a fragilidade da estrutura e atuação do Ministério da Defesa, que não dirigia efetivamente as Forças Armadas nem defendia os interesses destas (em nome da Defesa Nacional) junto ao presidente da República e aos ministros da poderosa área econômica. Foi nessa circunstância, de baixo perfil da Defesa Nacional, que o presidente realizou uma manobra política hábil: trocou o ministro da Defesa e melhorou sua relação com as Forças Armadas. Instituição que, apesar das dificuldades, goza de significativo prestígio na sociedade: uma pesquisa da Associação dos Magistrados Brasileiros constatou que, entre 17 instituições, "as Forças Armadas se destacam com um nível de confiança de 79%, [ao passo que] outras duas instituições [de prestígio] estão na casa de 70

pontos percentuais - Igreja Católica (72%) e Polícia Federal (70%)"7.

Outro elemento importante do contexto no qual se tomou a decisão de elaborar a Estratégia Nacional de Defesa foi a aquisição de armamentos, navios e aviões militares pela Venezuela, sob o comando do presidente Hugo Chávez, que promove uma aliança estratégia com Cuba, Equador, Bolívia e Nicarágua8. Com isso, inquietaram-se os escalões militares superiores brasileiros, receosos com a perda de capacidade militar do Brasil no contexto regional⁹.

Prevalecia então no nosso meio militar a percepção de um descaso das autoridades políticas com a Defesa Nacional. O general Heleno Pereira, comandante militar da Amazônia, postulou o reequipamento adequado das Forças Armadas nos seguintes termos: "a situação vai ficando mais crítica. O nosso fuzil, armamento individual do combatente, e fundamental, tem 43 anos de uso. As nossas viaturas têm, em média, mais de 20 anos. Grande parte da viação do Exército foi comprada em 1988, tem 20 anos. Um país com a estatura geopolítica do Brasil tem que mudar isso. [...] Flagrantemente, nós estamos ficando pra trás"10.

^{4.} Trechos do manifesto dos sargentos da Aeronáutica, O Estado de S. Paulo, 31.3.2007.

^{5.} Tânia Monteiro e Ana Paula Scinocca, "Comandante contraria ministro e defende controle aéreo militar", O Estado de S. Paulo, 12.4.2007.

^{6.} A CPI do "Apagão Aéreo" analisou as circunstâncias dessa crise e apresentou um elenco de sugestões para a sua superação. Veja-se: Relatório Parcial dos Trabalhados da CPI do "Apagão Aéreo" (Criado por meio do Requerimento nº 401/2007 - sf). Causas do "apagão aéreo". Brasília, DF, julho de 2007.

^{7.} Associação dos Magistrados Brasileiros, Barômetros AMD de confiança nas instituições brasileiras, junho de 2008.

^{8.} Sobre a política de armamentos da Venezuela, ver: Aldo Pereira, "Agouros geopolíticos", Folha de S. Paulo, 4.6.2007; Roberto Godoy, "América Latina investe em mísseis antiaéreos", O Estado de S. Paulo, 28.1.2007; do mesmo autor, "Venezuela expande seu poderio militar", O Estado de S. Paulo, 5.2.2007.

^{9.} A Estratégia Nacional de Defesa, em sua Parte 11 – Medidas de Implementação – arrola as "principais vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do país", que incluem a "obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas, a insuficiência de recursos, a inadequada política de aquisição, dentre outros fatores". Brasil, Ministério da Defesa, "Estratégia de Defesa Nacional", p. 37.

^{10.} Márcio Noronha, "Amazônia é prioridade militar", entrevista com o general Augusto Heleno, Em Tempo Amazônia, 11.11.2007.

Não se deve descartar, finalmente, que o presidente Lula tenha determinado a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa — que implicará investimentos elevados nas Forças Armadas nos próximos anos e mudanças em normas legais — buscando contar com a boa vontade das Forças Armadas com relação à hipótese do terceiro mandato presidencial. As Forças Armadas — embora destituídas da condição de atores políticos decisivos — não devem ser desconsideradas em razão do seu poder simbólico, do prestígio de que gozam na sociedade e do contingente eleitoral que seus milhares de funcionários civis e militares representam.

A Política de Defesa Nacional (2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (2008)

chando-se plenamente vigente, a Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada pelo Decreto presidencial n. 5 484 (30.6.2005), deveria ser considerada uma referência obrigatória para a Estratégia Nacional de Defesa. Mas a END não cita seguer uma vez a PDN, que se define como "o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa, [que] tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional"11. É como se a END partisse do zero, assumindo, sem o dizer, a síndrome da primeira vez com que o presidente da República qualifica as ações de seu governo em relação aos que o precederam.

A Estratégia de Defesa Nacional e a Política de Defesa Nacional são povoadas por multiplicidade de temas comuns. Ambas são propositivas em sua projeção para o futuro, mas a end agrega um diagnóstico das dificuldades (vulnerabilidades) da Defesa Nacional. Os estilos são muito distintos. Enquanto a end é categórica

11. Brasil, Ministério da Defesa, "Política de Defesa Nacional", Brasília, df, 2005, p.3 (Introdução). e afirmativa, a PDN é excessivamente cautelosa. Ao postular a "reformulação e a democratização das instâncias decisórias dos organismos internacionais" e a "solução pacífica de controvérsias", a PDN diz que "não é prudente conceber um país sem capacidade de defesa compatível com sua estatura e aspirações políticas" (PDN, pp. 3 e 12).

A Estratégia de Defesa Nacional emprega um estilo sem rodeios, partindo da tese de que o Brasil está destinado a ser uma potência capaz de defender-se: "se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças". Acerca do lugar que deverá caber ao nosso país na ordem internacional, afirma que "o Brasil ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação. O povo brasileiro não deseja exercer mando sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar"12. O Brasil precisa estar preparado para conflitos e ameaças que se colocarão na sua trajetória para a condição de potência de primeira linha. De resto, a ideia do combate ocupa lugar de destaque nesse documento.

Os seguintes objetivos da Defesa Nacional constam do documento de 2005: "I – a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial; II – a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior; III – a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais; IV – a promoção da estabilidade regional; V – a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e VI – a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais" (PDN, pp. 14–15). Esses objetivos estão ausentes da END, como se não mais existissem para o governo brasileiro.

Mas a verdade é que a Estratégia Nacional de Defesa não pretende apenas "a projeção do

..... Interesse nacional – Abril/Junho 2009

^{12.} Brasil, Ministério da Defesa, "Estratégia Nacional de Defesa", p. 6.

Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais". O Brasil será uma potência. Para tanto, tratase da reorganização das Forças Armadas, da reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e da redefinição da política de composição dos efetivos das Forças Armadas (END, p. 3).

Os ministros Jobim e Mangabeira Unger obtiveram a aprovação do presidente da República para um documento orientador da Defesa Nacional. Eles afirmam o seguinte no documento "EM Interministerial no 00437/md/saepr", que dirigiram ao Presidente: "tendo o Brasil crescido economicamente e ampliado seu perfil internacional, deve agora adotar 'uma nova postura no campo da Defesa', implicando a reforma do ministério da Defesa e a reorganização das Forças Armadas".

Este é o teorema central da Estratégia Nacional de Defesa: a liderança brasileira é condição essencial para a integração da América do Sul, por razões que vão da Geografia à Política, à Economia e à Defesa Nacional¹³.

Para a Estratégia Nacional de Defesa, não se trata de equipar as Forças Armadas sem que passem por um processo de transformação que as habilite a defender adequadamente o Brasil. Nos meios militares e acadêmicos dos Estados Unidos, transformação significa a passagem de um modelo atual para um modelo futuro de Forças Armadas. Jaime Garcia, cientista político e coronel (da reserva) do Exército chileno, aplica para a América do Sul o conceito de transformação a partir de três pilares das Forças Armadas: a destinação, a base constitucional e as capacidades. Em suas palavras:

13. "La América Latina que está al sur del Canal de Panamá, integrada por 12 naciones, es cada vez más una entidad estratégica propia, en la cual la prioridad para Washington tiende a descender – pese a la reciente reactivación de la IV Flota – y el liderazgo de Brasil a aumentar". Rosendo Fraga, "Brasil y la seguridad de América del Sur", *Nueva Mayoria*, 20.5.2008.

"Na América Latina, transformar as forças armadas significa uma mudança radical na sua destinação, nas normas que as regem e nas suas capacidades. [...] Hoje, se trabalha simultaneamente com três conceitos. [...] Adaptação que consiste em adequar as estruturas existentes para continuarem cumprindo as tarefas previstas. Modernização é otimizar as capacidades para cumprir da melhor maneira as missões previstas e Transformação é desenvolver novas capacidades para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções em combate"14. O exame das diretrizes da Estratégia de Defesa Nacional nos permite concluir que o Ministério da Defesa e a Secretaria de Assuntos Estratégicos promovem um processo de modernização (otimização das atuais capacidades em vista de missões habituais) e de transformação (desenvolvimento de novas capacidades e estrutural das Forças Armadas).

Uma notável distância separa a Estratégia Nacional de Defesa da Política de Defesa Nacional: trata-se da Segurança Nacional. A PDN incorporou conceitos da Escola Superior de Guerra com o tempero da ONU. Desse modo, "Segurança é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais", ao passo que "Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas". Sem se referir a tais conceitos, ao tratar das "Medidas de implementação", a END retoma o termo "segurança nacional" para englobar gerenciamento de crises, sistemas de inteligên-

^{14.} Jaime Garcia Covarrubias, "A Transformação da Defesa nos eua e sua Aplicação na América Latina", *Military Review* (edição brasileira), maio-junho de 2005, p. 85.

cia, terrorismo e antiterrorismo, segurança de infraestrutura, segurança química e nuclear, segurança cibernética, doenças tropicais, busca e salvamento em operações internacionais, etc. Destaco duas áreas de atividades tipicamente de defesa do cidadão que passam a ser consideradas de segurança nacional: "as ações de defesa civil, a cargo do Ministério da Integração Nacional", e "as ações de segurança pública, a cargo do Ministério da Justiça e dos órgãos de segurança pública estaduais" (END, pp. 56–67). Em todas estas áreas, de um modo ou de outro, poderão ocorrer ações das Forças Armadas, em especial com o emprego de Garantia da Lei e da Ordem. A esse respeito, o Ministério da Defesa proporá alterações legais para obter maior eficácia da ação militar e proteção dos agentes militares (END, pp. 14 e 60).

As diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa

m benefício da clareza, agrupamos as *diretrizes* da Estratégia Nacional de Defesa por proximidade conceitual, tendo como ponto de partida a diretriz que trata das capacidades das Forças Armadas.

"Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades"

Na Diretriz 6, se encontra o princípio central, a diretriz fundadora da Estratégia Nacional de Defesa. Por isso, ela mereceria um tratamento mais esclarecedor. A nosso ver, por três razões principais. Em primeiro lugar, porque o Brasil tem interesses a defender por intermédio do seu poderio militar, ainda que não tenha inimigos estratégicos definidos e declarados. Mas há ameaças contra sua segurança, e a crise do apagão aéreo o demonstrou muito bem. Em segundo lugar, porque a organização em torno de capacidades enseja um nível ainda inusitado de coordenação entre as Forças Armadas. Por último, porque contribuirá para o cultivo da iden-

tidade militar efetivamente nacional: um piloto de caça, um artilheiro e um submarinista devem ser, antes de tudo, oficiais das Forças Armadas, somente depois militares da Aeronáutica, do Exército e da Marinha.

A dissuasão

Segundo a Diretriz 1, "Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional". A dissuasão é o efeito de uma capacidade e de uma estrutura de decisão capaz de empregá-la: "Para dissuadir, é preciso estar preparado para combater" (END, p. 4). Este conceito e o anterior formam o bloco central da Estratégia Nacional de Defesa, pois deles decorrem todos os demais. Não há novidade sobre a dissuasão, mas sobre como obtê-la, conforme o item que vem a seguir.

A (re)organização das Forças Armadas

Os princípios de monitoramento, controle, mobilidade e presença orientarão a reforma doutrinária, territorial e operativa das Forças Armadas (Diretrizes 2 a 5). As unidades combatentes terão a capacidade de deslocar-se para os locais de conflito armado (efetivo ou potencial) com rapidez e eficiência, potenciadas pela aplicação da tecnologia (mobilidade estratégica), e operando na mesma condição no interior do teatro de operações (mobilidade tática). Essas definições expressam conceitos adotados há anos pelas Forças Armadas 15.

15. "A evolução natural do país nas últimas décadas ensejou a Estratégia da Presença Nacional, conferindo-lhe um caráter seletivo. A mobilidade estratégica conferirá à Força a capacidade de se fazer presente onde e quando for necessário". Brasil, Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, "Diretriz Geral do Comandante. 9 de maio de 2007", p. 2. Disponível em: http://www.exercito.gov.br/05notic/paineis/2007/08ago07/diretrizes.pdf.

Em razão de sua importância estratégica, os setores espacial, cibernético e nuclear devem ser vetores da autonomia nacional em relação às tecnologias estrangeiras (Diretriz 6). O Brasil deve dominar o ciclo nuclear para fins pacíficos, com aplicação em sua matriz energética, além do projeto do submarino a propulsão nuclear. O cibernético e o espacial possibilitarão às forças militares atuar em rede e em tempo real.

A unificação das operações militares e a criação de novas estruturas de comando militar constituem a Diretriz 7. Aqui se acha uma definição da maior relevância para a eficiência do Ministério da Defesa na direção das Forças Armadas. De um lado, parte-se da subordinação das Forças Armadas ao ministro da Defesa (LC 97/99), sendo o presidente da República seu comandante supremo (Constituição Federal), dispondo cada uma das Forças de um comandante. De outro lado, será criado o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, composto pelos chefes dos Estados-Maiores das três Forças e chefiado por um deles, respondendo esse órgão ao ministro da Defesa. Sua função precípua será tomar "iniciativas que deem realidade prática à tese da unificação doutrinária, estratégica e operacional e contará com estrutura permanente que lhe permita cumprir sua tarefa" (END, p. 6). É provável – mas esse aspecto não está claro – que o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas substitua o atual Estado-Maior de Defesa, cujas prerrogativas são semelhantes: elaboração da doutrina, planejamento e acompanhamento das ações combinadas das Forças Armadas, da atuação no plano nacional em apoio à Segurança Pública e à Defesa Civil, além da participação em operações de manutenção da paz (artigo 9º da LC 97/99). Preservam-se os mecanismos de indicação (pelo ministro da Defesa) e de nomeação (pelo presidente da República) dos comandantes das três Forças, realçando-se o papel dos Estados-Maiores respectivos na reformulação estratégica ora adotada. Finalmente, a formação

de administradores civis para o Ministério da Defesa é um objetivo profundamente necessário, até para promover a desmilitarização funcional do Ministério da Defesa.

Distribuição territorial dos contingentes militares

Os comandos de áreas e o Estado-Major Conjunto são referidos na Diretriz 8. A Estratégia Nacional de Defesa propõe reduzir a concentração de unidades militares no Sudeste, transferindo parte delas para a Amazônia e regiões de fronteira a Oeste, num processo de "adensamento" das unidades de fronteira (Diretriz 9). As referências territoriais (distritos navais. zonas aéreas e regiões militares) deverão coincidir sempre que possível. Porém, a mudança essencial, visando ao desenvolvimento das capacidades operacionais, será, em cada área, a estruturação de um "Estado-Maior Conjunto, que será ativado para realizar e atualizar, desde o tempo de paz, os planejamentos operacionais da área" (END, p. 6).

"Priorizar a região amazônica", sem detrimento do Sul e do Sudeste, é a Diretriz 10. A Amazônia, o Atlântico Sul e as regiões de fronteira a Oeste constituem as prioridades da Defesa Nacional. Mas as referências à defesa e segurança da região Sudeste são tímidas. Aqui se conhecem "as maiores concentrações demográficas e os maiores centros industriais do país", supondo a presença militar — ou a capacidade de se fazer presente — condizente com os valores estratégicos a defender.

O documento não esclarece como será possível defender adequadamente o Sul e o Sudeste (Diretriz 9). Postulo que essas regiões devem constar como prioridades da Defesa Nacional, de modo crescentemente importante, na medida em que o Brasil robusteça seu perfil estratégico, apesar das relações de cooperação na subregião Mercosul/Cone Sul. Enfim, as prioridades de defesa da Amazônia – cuja soberania brasileira é reafirma-

da de modo incondicional, não se admitindo qualquer tipo de tutela – e do Oeste têm de compor um equilíbrio com a defesa do centro econômico e tecnológico do país.

Por último, o documento postula o desenvolvimento da capacidade logística, em especial na região amazônica (Diretriz 11), em termos de estrutura de transportes e de comando e controle, com destaque para a hipótese de "condições extraordinárias impostas por um conflito armado" (END, p. 7).

Tudo que aqui foi considerado incidirá sobre o número de militares das Forças Armadas. Esse tema é tratado de passagem, não se podendo identificar uma tendência de aumento de contingentes nem, ao contrário, de sua diminuição. No entanto, esta última é discretamente sugerida pelo emprego da expressão "política de otimização do emprego de recursos humanos" (Diretriz 15, END, p. 8).

Referências à mobilização e à capacidade dissuasória surgem na Diretriz 21. Em caso de "degeneração do quadro internacional", o país poderá ter de defender seu território, rotas comerciais marítimas e aéreas, plataformas de petróleo, etc. Sua capacidade de dissuadir dependerá da capacidade de mobilizar e renovar recursos materiais e humanos para a defesa nacional.

O Serviço Militar Obrigatório é tema da Diretriz 23. Essa tradicional obrigação da cidadania com a defesa nacional será preservada, pois contribuiria para formar militares com as origens sociais mais diversas e, no caso dos oficiais, procedentes de todas as regiões do país. Em outras palavras, o smo é "instrumento para afirmar a unidade da Nação acima das divisões sociais. Não basta, para tanto, o atual sistema de quase serviço voluntário, na medida em que as Forças Armadas não têm vagas suficientes para que todos os inscritos cumpram o serviço militar obrigatório. Duas orientações destinam-se a superar essa situação. Primeira: o smo se tornará efetivamente obrigatório, selecionando-se os candidatos segundo critérios de

aptidões intelectuais e físicas. Segunda: os jovens dispensados do SMO deverão cumprir um serviço civil de natureza social. Uma formação militar básica será agregada a essa experiência, formando-se assim parte da reserva mobilizável. As mulheres não podem ainda cumprir o Serviço Militar Obrigatório, mas poderão participar de tal serviço civil.

Capacidades e habilidades dos militares

Esses são temas das Diretrizes 12, 13 e 14. Nelas se trata da aquisição, que já é efetiva em algumas regiões, da capacidade militar convencional e de "predicados atribuídos a forças não-convencionais", ou seja, da guerra de selva e, no limite da teoria, a meu ver, da guerrilha urbana, uma vez que se fala em estratégia de resistência diante da ocupação do território brasileiro (selva ou meio urbano) por força militar superiormente dimensionada (END, p. 7). Seria assim impositiva a adoção da estratégia defensiva e de resistência para as forças nacionais combaterem um inimigo de muito maior poder bélico - uma potência isoladamente, ou potências em aliança. Busca a Estratégia Nacional de Defesa o esmaecimento das diferenças entre forças convencionais e nãoconvencionais, em termos operacionais, amparando-se no conceito de flexibilidade. Não se trata de tarefa de baixo grau de dificuldade. Os combatentes deverão adquirir a habilidade de atuar em rede com colegas de sua força específica, mas também com militares de outras forças. Contarão para tanto com um conjunto de tecnologias de comunicação, é certo, mas dependerão da alteração cultural da autoimagem e identidade dos militares enquanto categoria profissional. Adicionalmente, espera-se deles uma especial capacidade de mobilidade, além das qualidades de iniciativa, flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de gerar surpresa no campo de batalha. Está aqui desenhado um elevado grau de preparo profissional dos combatentes.

Evoca-se na Diretriz 17 a destinação militar à garantia da lei e da ordem, em circunstâncias especiais de crise institucional, exigindo-se uma decisão exclusiva do presidente da República, ainda que sugestão a este respeito lhe seja encaminhada por um ou pelos dois presidentes dos outros poderes republicanos (LC 97/99). A Estratégia Nacional de Defesa ressalva que ainda falta um devido amparo legal aos militares, sendo necessária ainda a normatização de adequados "procedimentos federativos que deem ensejo a tais operações" (END, p. 9).

Hipóteses de emprego das Forças Armadas

As hipóteses de emprego militar não constituem uma diretriz propriamente dita. Elas configuram definições teóricas de cenários nos quais tal emprego venha a se tornar imperativo, cabendo seu detalhamento ao documento Estratégia Militar de Defesa, a ser oportunamente elaborado a partir dos seguintes fatores: "o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras em circunstâncias de paz; a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras; a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica; as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, ultrapassando os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear; a participação do Brasil em operações de paz e humanitárias, regidas por organismos internacionais; a participação de Força Expedicionária, integrando Força Multinacional em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo país; a participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal, e os atendimentos às requisições da Justiça Eleitoral; ameaça de conflito armado no Atlântico Sul" (END, p. 39).

Cooperação militar e integração da América do Sul

Faço aqui um pequeno repertório de idas e vindas do governo do presidente Lula nas relações entre Defesa Nacional e integração da América Latina. Como destaquei, a Estratégia Nacional de Defesa representa uma mudança. Também nesse âmbito.

Para torná-la mais clara, lembremos que membros deste governo se colocaram em lados opostos acerca da constituição de uma força militar sul-americana. O então ministro da Casa Civil José Dirceu, em novembro de 2003, tratou do assunto num encontro com empresários e intelectuais, tendo sofrido resistência pública dos ministros Celso Amorim (Relações Exteriores) e José Viegas Filho (Defesa). E o coronel Oliva, do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, divulgou uma hipótese de trabalho (Meta Estratégica 39) tendo como referência o ano 2061: "O aperfeiçoamento da política de defesa poderá fazer com que o Brasil fortaleça sua capacidade de defesa, isoladamente ou como parte de um sistema coletivo de defesa com os países vizinhos, para enfrentar novas ameaças e desafios, garantir a proteção de seu território e respaldar negociações de âmbito internacional"16.

Uma correspondente argentina escreveu que o objetivo brasileiro "es una integración militar que permita defender los recursos naturales de la región. Se parte de un presupuesto lógico: hay un volumen de reservas de hidrocarburos más que respetable, es la mayor reserva de agua del planeta y el área es sumamente rica en biodiversidad. En síntesis, un verdadero paraíso natural, como ya no existe en otras partes del mundo. Oliva Neto, quien divulgó el plan en

^{16.} Presidência da República, Núcleo de Assuntos Estratégicos, "Projeto Brasil 3 tempos. 50 temas estratégicos", Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004.

una conferencia realizada esta semana en Brasilia, no habla sin respaldo. Días atrás fue recibido por el presidente Lula^{*17.}

Desde os anos 1990 ocorreram iniciativas desse tipo também do lado argentino. Nos primeiros dias do governo Fernando Henrique Cardoso, o ministro argentino das Relações Exteriores postulou um estrutura de Defesa no Mercosul com base nas forças militares brasileiras e argentinas. Ele se preocupava com a relação de forças militares favorável ao Brasil¹⁸.

O presidente Lula tratou da Defesa Nacional na reunião de chefes de Estado e de governo da União Sul-americana de Nações, em Brasília, no primeiro semestre de 2008. Em primeiro lugar, em decorrência da Unasul, "a América do Sul ganha estatuto de ator global". Em segundo lugar, o Brasil tem motivos econômicos

17. Eleonora Gosman, "Proyecto de Brasil para unir las fuerzas militares sudamericanas", *El Clarín*, Argentina, 19.11.2006.

18. "El poder de combate es claramente desfavorable para Argentina con respecto a Brasil. Algunos datos son elocuentes: 1) En zona de frontera con Brasil, Argentina concentra un número estimado en el 10 por ciento de sus efectivos de Ejército, mientras el país vecino supera el 40 por ciento. Dicho con otras palabras: los conceptos de hipótesis de guerra e hipótesis de conflicto son para Brasil mucho más importantes que para Argentina. 2) La relación de fuerzas específicas (grandes unidades acantonadas en frontera) es de 3 a 1 favorable a Brasil (otros estudios de la Secretaría de Planeamiento de Defensa señalan que esa relación es de 6 a 1). 3) En infantería, la relación de fuerzas teóricas es de 4,57 a 1 a favor de Brasil. 4) Caballería, 7,5 a 1.5) Artillería, 6,5 a 1. Otros datos reales denota hasta dónde es importante para Brasil la zona de frontera con Argentina. Desde 1965 aquella nación ha colocado allí los comandos militar oeste, militar este, militar sudeste y militar sur. Hoy, cada uno de ello: tiene bajo bandera 15 000 hombres, 40 000, 15 000 y 60 000, respectivamente en cada comando. Esos comandos poseen la sedes en las localidades de Santa María, Curitiba y Porto Alegre, además de una unidad de batalla en las afueras de Foz de Iguazú". Alfredo Canedo, "La cuestión militar con Brasil", Ámbito Financeiro, Argentina, 2.1.1995. Disponível no Banco de Dados www.ser2000.org.ar.

próprios para construir a integração regional: "O Brasil quer associar seu presente e seu futuro ao destino da América do Sul. Nenhum de nossos países pode, sozinho, aspirar à prosperidade. Mais do que generosos, temos que ser solidários". Finalmente, o presidente refere-se à Defesa Nacional, que raramente consta de seus discursos fora das cerimônias militares: "é chegada a hora de aprofundarmos nossa identidade sul-americana, também no campo da defesa. Nossas Forças Armadas estão comprometidas com a construção da paz. A presença de muitos de nossos países na Minustah, força da onu que garante a segurança no Haiti, é exemplo dessa determinação. Devemos articular uma visão de defesa na região fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania e à autodeterminação, a integridade territorial dos Estados e a não-intervenção em assuntos internos. Por isso, determinei ao meu ministro da Defesa que realizasse consultas com todos os países da América do Sul sobre a constituição de um Conselho Sul-Americano de Defesa"19.

Tendo feito esse percurso pelo governo Lula, voltemos à Estratégia Nacional de Defesa que desenha uma posição de destaque para a América do Sul, em continuidade à orientação da Política de Defesa Nacional (2005). De fato, este documento previa a extensão, para a área de defesa e segurança, dos resultados do desenvolvimento da região: "Como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais" (END, p. 9). Mais especificamente, a Política de Defesa Nacional propugnou a integração da indústria de defesa no nível regional: "A integração regional da in-

^{19.} Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações – Unasul. Brasília-DF, 23 de maio de 2008.

dústria de defesa, a exemplo do Mercosul, deve ser objeto de medidas que propiciem o desenvolvimento mútuo, a ampliação dos mercados e a obtenção de autonomia estratégica" (END, p. 17). Em outras palavras, uma das diretrizes estratégicas da PDN consistia em "contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa" (END, p. 9).

O embaixador José Viegas Filho, ministro da Defesa nos dois primeiros anos do governo Lula, tratou desse tema em diversas ocasiões. Na abertura de um ciclo de debates que contribuiu para a segunda versão da Política de Defesa Nacional, relacionou o desenvolvimento da indústria de defesa brasileira com as dos países da região: "Neste momento de crise por que passa a indústria de defesa nacional, buscaremos avaliar a sua relevância para o projeto de país que estamos empenhados em implementar e procuraremos definir uma estratégia por meio da qual, na medida do possível, possamos incentivar o seu desenvolvimento. Nesse esforço, será fundamental contar com nossos parceiros sul-americanos. Quando se trata de modernizar equipamentos de emprego militar, é altamente salutar que os governos da América do Sul estreitem a sua coordenação e atuem em conjunto - tanto como compradores e importadores quanto como produtores e exportadores. Dessa forma, alcançaremos a coerência e a escala econômica necessárias ao melhor aproveitamento de nossos recursos"20.

Viegas Filho destacou a confiança mútua como fator decisivo para a indústria de defesa na dimensão sul-americana. A confiança é um condicionante bastante evidente, já que os

20. "Palavras do Senhor Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, por ocasião da abertura do ciclo de debates sobre o pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Itaipava, 13 de setembro de 2003". Obtive os discursos do ministro Viegas Filho no sítio www.defesa.gov.br entre 2003 e 2004.

parceiros dependerão uns dos outros para chegarem a um produto final: "Em termos mais concretos e imediatos, nos decidimos a buscar convergências no setor da indústria de defesa. Neste caso, parto da premissa de que, quando se trata de modernizar material de emprego militar, é claramente salutar que os governos da América do Sul atuem em conjunto, tanto como compradores e importadores quanto como produtores e exportadores. Agindo dessa forma, os países do subcontinente - com suas respectivas indústrias - serão capazes de alcançar coerência e escala econômicas propícias a um aproveitamento mais racional dos recursos disponíveis. Ademais, há que se ter presente o fato de que a integração de indústrias de defesa constitui uma medida adicional de reforço de confianca mútua"21.

O ministro Viegas cultivava uma tese cara ao Itamaraty: a identidade política, senão estratégica, da América do Sul: "[já que] a América do Sul constitui uma região que detém identidade política própria, comecei a explorar, entre outros elementos de cunho prático e imediato, possibilidades de integração no setor da indústria de defesa. Em todos os meus contatos internacionais, busquei chamar atenção para a natureza estável das relações entre os países da América do Sul, região que é totalmente livre de armas de destruição em massa e na qual inexistem conflitos militares de caráter interestatal. Mais do que isso, procurei enfatizar o papel crucial desempenhado pelo Brasil na construção e na manutenção dessa estabilidade"²².

A contribuição do Brasil para tal integração regional se fundaria numa realidade ao mesmo tempo política e geográfica: "Partilhamos

^{21. &}quot;Pronunciamento do Exmo Senhor Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, aos oficiaisgenerais das três Forças, por ocasião do fim do ano de 2003."

^{22.} Mensagem do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, sobre a atuação do Ministério da Defesa em 2003.

fronteiras com dez vizinhos. Temos interesses comuns com cada um deles – desde os do Cone Sul até os da região amazônica. Vivemos em paz – em perfeita paz – com todos eles por mais de 130 anos. O Brasil irradia estabilidade na região e é, em larga escala, responsável pela natureza pacífica e cooperativa das relações entre os Estados da América do Sul²³.

Estratégia Nacional de Defesa de dezembro de 2008 vai na direção da integração política, econômica e estratégica regional, sem abrir mão do caráter nacional da Defesa. A indústria de defesa contribuirá para a integração regional, que comporta com destaque uma instituição recentemente criada que é o Conselho de Defesa Sul-americano: "Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avançase rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região" (END, p. 9). "[...] O Ministério da Defesa, o Ministério das Relacões Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa. [Os dois ministérios] promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do país" (END, p. 55).

A propósito, os Ministérios da Defesa, das Relações Exteriores e a Secretaria de Assuntos Estratégicos têm a responsabilidade de propor, até o final de março do ano em curso, o "estabelecimento de parcerias estratégicas com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologia de ponta de interesse para a defesa" (END, p. 58).

Lembremos ainda que, com os países vizinhos, a cooperação em matéria de Defesa é matéria muito vasta, chegando a constituir um campo que alguns especialistas denominam Diplomacia Militar. E o Brasil tem uma grande experiência em operações de manutenção da paz, de busca e salvamento e de desminagem, operações constantes das Diretrizes 18 a 20. De outro lado, há anos são realizadas operações de treinamento com forças militares do Brasil, Uruguai, Argentina, Chile e França, uma das modalidades de cooperação no campo da Defesa Nacional. A mais destacada, parece-me, é a existente entre Argentina e Chile envolvendo um método comum que define e contabiliza os gastos de defesa e, mais relevante ainda, o funcionamento de um Estado-Major consultivo.

A Estratégia Nacional de Defesa incorpora uma experiência em curso do Exército Brasileiro (Centro de Treinamento) no sentido de que o "Ministério da Defesa promoverá ações com vistas ao incremento das atividades de um Centro de Instrução de Operações de Paz, de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, assim como de convidados de outras nações amigas. Para tal, prover-lhe-á o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária"²⁴.

A título de conclusão

A Estratégia Nacional de Defesa é um documento afirmativo e audaz que traduz o projeto de construção de um país dotado de

32 INTERESSE NACIONAL – ABRIL/JUNHO 2009

^{23.} Discurso na reunião entre os Ministros da Defesa do Brasil, Índia e África do Sul, em Pretória, África do Sul, 1.2.2004.

^{24.} Brasil, Ministério da Defesa, "Estratégia Nacional de Defesa", p. 54.

novos papéis no plano regional e mundial. Ele é estritamente centrado nos conceitos de Segurança Nacional e Defesa Nacional, não levando em conta a existência de outros conceitos de segurança, como segurança cidadã e segurança humana, que enfocam mais os cidadãos do que os Estados. Não é necessário acolher uma negação radical entre eles e a Segurança Nacional, mas também não é o caso de desconhecê-los.

A END não revela dados institucionais e materiais das Forças Armadas, ao contrário do que fazem os livros de defesa nacional de países vizinhos (como Chile, Argentina, Peru, Colômbia e Equador). Portanto, não está afastada a necessidade para o Brasil de ter seu próprio

Livro de Defesa Nacional, pois ele é um instrumento de ampliação da legitimidade social da Defesa Nacional e, no plano externo, de consolidação das relações de confiança com a região e o âmbito mundial.

Finalmente, a END não se reporta aos conceitos diplomáticos, talvez para afastar a imensa sombra do Itamaraty de épocas anteriores. Mas não se desvincula deles no que eles têm de mais decisivo a respeito da integração sul-americana. Destacadamente, falta à END a incorporação da temática da segurança dos cidadãos, sob a ótica da Segurança Pública, que constitui o desafio principal para a cooperação dos países da América do Sul. 0

A Malquerida Liberdade de Imprensa

CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA

is, a seguir, uma lista de alguns países que têm uma lei de imprensa para reger o comportamento e as atividades dos seus meios de comunicação de massa: Irã, Afeganistão, Jordânia, Egito, Etiópia, Turquia, Ucrânia, Zimbábue.

Entre as nações que tratam as questões referentes ao conteúdo expresso por veículos de comunicação por meio da legislação comum estão Austrália, Estados Unidos, Reino Unido.

Para quem valoriza a liberdade de expressão e valores políticos associados a ela e estivesse diante da opção entre ter e não ter uma lei de imprensa para regê-los, não deveria ser difícil escolher a que grupo seria preferível seu próprio país associar-se.

O Brasil, como muitas vezes ocorre, é atualmente um caso provavelmente único. Embora viva desde o início dos anos 1980 um dos períodos mais longos em que a liberdade de expressão é garantida de modo quase ilimitado, apesar de casos isolados de restrição e movimentos com objetivo de coibi-la, ainda está em vigor a Lei de Imprensa instaurada em 1967, durante o regime militar, uma das mais rigorosas e arbitrárias no mundo.

Desde fevereiro de 2008, no entanto, por decisão do Supremo Tribunal Federal, vinte dos

CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA É livre-docente e doutor em Comunicação pela USP e mestre pela Michigan State University. Foi diretor-adjunto de Redação e correspondente em Washington da *Folha*, da qual é atualmente o ombudsman.

mais duros dentre os 77 artigos dessa lei foram suspensos por seis meses, suspensão prorrogada por mais seis meses em agosto de 2008. E finalmente, em 20 de fevereiro de 2009, por mais trinta dias. É muito provável que essa suspensão ainda venha a se estender por períodos mais longos. Ou que o STF decida pela inconstitucionalidade de toda a lei em algum momento deste ano de 2009.

Na prática, a Lei de Imprensa, como boa parte do "entulho autoritário" que permanece sem revogação após o fim formal do regime em 1985, não vem sendo observada desde a consolidação da abertura política. É letra morta há quase trinta anos. É bom que assim seja, mas desconfortável que, apesar de tudo, formalmente, ela ainda exista e possa ser usada.

Trata-se de uma anomalia, sem dúvida. Mas que confirma uma frase famosa do juiz Warren Burger (1907-1995), da Suprema Corte dos EUA. Apesar de conhecido pela sua antipatia à imprensa, ele sabia perfeitamente que não cabe a nenhum governo tentar regulá-la: "Uma imprensa responsável é, sem dúvida, um objetivo desejável. Mas a responsabilidade da imprensa não é determinada pela Constituição e, como muitas outras virtudes, não se pode legislar sobre ela".

O equívoco de uma nova lei de imprensa

A cultura brasileira é de que todos os problemas sociais podem ser consertados por

84Interesse nacional – abril/Junho 2009

meio da edição de alguma lei. Se os problemas do Brasil fossem resolvíveis por textos legais, já seríamos há muito modelo de felicidade e desenvolvimento. Basta qualquer assunto ganhar notoriedade – assassinato, acidente aéreo, sequestro, calamidade pública – para pulularem projetos de lei para proibir procedimentos, aumentar penalidades, restringir liberdades, como se fossem saídas mágicas para impedir a recorrência dos males.

Poucas sociedades têm um cipoal legislativo mais intricado que o brasileiro. Muitas das peças que o compõem são consideradas exemplares pelo mundo afora. O problema é que com frequência muitas simplesmente não são obedecidas. Ou por falta de pessoal para fiscalizar sua aplicação ou por desinteresse coletivo em cumprilas ou por corrupção. Em poucos outros lugares haverá expressão como "essa lei não pegou" para explicar por que determinada legislação, embora vigente, simplesmente não se cumpre.

O fato é que há enorme simpatia social por leis que restrinjam a liberdade de expressão. Porque no Brasil – e aqui somos iguais a todos os povos – a maioria das pessoas é inteiramente a favor da absoluta liberdade de expressão para o seu próprio discurso e absolutamente contrária a ela quando se trata do discurso de seus oponentes, adversários ou inimigos.

São raríssimos os indivíduos que esposam de fato a tese radical de outro juiz da Suprema Corte dos Eua, Hugo Black (1886–1971), este, sim, um defensor indiscutível da liberdade de expressão: "Minha opinião é, sem desvios, sem exceção, sem nenhum se, mas ou tendo em vista, que a liberdade de expressão significa que não se pode fazer nada contra ninguém por causa das opiniões que tenha, os pontos de vista que expresse ou as palavras que profira ou escreva".

Se alguém se sente prejudicado por palavras, que recorra à Justiça e prove que elas lhe causaram danos com base na legislação comum. A qual, no Brasil, aliás, já é absurdamente injusta, por exemplo, em favor de governantes em comparação com governados: o artigo 141 do

Código Penal agrava "as penas de crimes contra a honra do presidente da República e chefe de governo estrangeiro", e também "contra funcionário público, em razão de suas funções".

Incrivelmente, no entanto, boa parte dos veículos de comunicação social brasileiros, a própria Associação Nacional dos Jornais (a mais representativa associação de classe desses veículos) e o sindicato dos trabalhadores em imprensa (a Federação Nacional dos Jornalistas) defendem a necessidade de que haja uma lei de imprensa, sob, entre outros, o argumento de que a ausência de regulamentação provocaria um vazio jurídico, a seu ver danoso.

Dizem eles que, em diversas normas que nada têm a ver com imprensa, os legisladores têm incluído artigos e parágrafos para cerceála. De fato, leis tão díspares como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Proteção ao Consumidor, a Lei Afonso Arinos e o novo Código Civil chegam a prever apreensão de publicações, proibição de escritos, exposição de imagens pelas mais diversas razões.

Mas isso não significa que haja "vazio" legislativo, mas — ao contrário —uma "enchente" de leis que já interferem na liberdade de expressão, e ameaçam—na, mais do que seria desejável. Contra elas, no entanto, há a Constituição, que em seu artigo 220, claramente calcado na Primeira Emenda Constitucional dos EUA, afirma: "A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição".

É bem verdade que, na contramão do juiz Black, essa maravilhosa sentença é finalizada, após uma vírgula com um *mas*: "[...], observado o disposto nesta Constituição". Como a Constituição da República Federativa do Brasil tem 232 artigos, 62 emendas e dezenas de disposições que ainda dependem de regulamentações para realmente viger, há espaço para se tentar usurpar o preceito constitucional sem formalmente feri-lo.

O que, entre outras razões, provavelmente está por trás da defesa pelos meios de co-

municação de uma legislação específica para a imprensa é o desejo de que ela venha a limitar o valor de indenizações a que possam vir a ser condenados a pagar. Ou o de impedir que o direito de resposta seja exercido de modo a prejudicar seus negócios, caso impliquem em grandes espaços impressos ou veiculações de longas comunicações em horários nobres.

Já com o que possa estar por trás da defesa de uma lei de imprensa pelo sindicato dos jornalistas é mais difícil de atinar. Talvez apenas a velha ideologia de tentar controlar o pensamento, como, por exemplo, por meio de cláusulas para impedir a "falsidade não nominativa", ou seja, a possibilidade de condenar veículos de comunicação a partir de representações do Ministério Público em defesa da "coletividade", mesmo que nenhum cidadão, grupo de cidadãos ou entidades se sintam prejudicados e reclamem contra eles na Justiça. O combate à "falsidade não nominativa" seria mais uma trincheira onde promotores imbuídos da necessidade jihadista de combater os valores da sociedade burguesa poderiam exercer seus desígnios contra a "grande imprensa" ou, como agora é mais corriqueiro dizer, a "velha mídia".

É quase inacreditável que jornais e jornalistas se unam para pedir que o Estado seja dotado de instrumentos para cercear sua liberdade. Ainda mais porque tudo isso é inútil já que aqui, como em todo lugar, o que de fato garante a liberdade de expressão não é a existência ou inexistência de leis, mas a maneira como se expressa a dinâmica social. Assim como a Lei de Imprensa de 1967 está em vigor, mas todos a ignoram porque a sociedade atualmente não admite sua aplicação, não adiantaria nada haver cláusula pétrea constitucional que promulgasse a mais total garantia de liberdade de expressão se houvesse um consenso nacional de que a censura é necessária. Se isso ocorresse, a cláusula pétrea poderia continuar na Constituição, mas a censura seria exercida de qualquer maneira, de um jeito ou de outro.

Uma conquista sempre ameaçada

A sociedade dos EUA é, sem nenhuma possibilidade de dúvida, aquela entre todas as que existem em que o princípio da liberdade de expressão se entranhou de modo mais decidido. Não há nenhum outro país em que esse direito seja tão respeitado há tanto tempo.

Mas nem lá a simples existência da lei tem sido suficiente para garanti-lo na prática. Se vai ou não haver usufruto desse direito depende da dinâmica social e política de cada situação histórica específica. A Primeira Emenda vale desde 1791, mas ela não foi observada durante o século XIX inteiro, da mesma forma como a Décima-Quinta Emenda, de 1870, que deu o direito de voto a todos os americanos independentemente da cor de sua pele, só começou a ser respeitada no Sul do país a partir de 1968, um século depois de ter sido ratificada, o que só ocorreu após uma sangrenta guerra civil.

Tampouco a Primeira Emenda foi aprovada com facilidade. Não havia consenso entre os "pais da pátria" sobre sua necessidade. Thomas Jefferson e George Mason a defendiam, mas Alexander Hamilton, que no fundo era um grande admirador da Inglaterra, se lhe opunha. Ele preferia a lógica de um estatuto legal inglês de 1275, intitulado De Scandalis Magnatum, segundo o qual quem divulgasse histórias falsas das quais pudesse resultar discórdia entre o rei e seus súditos deveria ir para a prisão. A Primeira Emenda acabou aprovada mais porque era outra demonstração de rejeição à Inglaterra da qual a América se libertava do que por real convencimento da maioria de que a liberdade de expressão era mesmo um valor digno de ser defendido.

Por isso, já em 1798, o Congresso dos EUA aprovou a Lei de Sedição, que mandava punir quem manifestasse "palavras de desprezo ou descrédito ao presidente da República, ao Congresso ou às Forças Armadas", e com base nela muitos foram punidos. Depois, essa lei – ostensivamente inconstitucional – caiu, mas em

diversos Estados outros dispositivos similares ou piores do que ela introduziram censura prévia e cadeia para quem escrevesse ou falasse algo de desagrado dos chefões locais.

Durante a Guerra Civil, o governo de Abraham Lincoln prendeu mais de 40 mil pessoas por deslealdade contra o governo da União, a maioria pelo que disseram ou publicaram em oposição a ele. Em 1918, uma nova Lei de Sedição levou duas mil pessoas à prisão por se terem manifestado contra a participação dos EUA na Primeira Guerra Mundial.

Só na década de 1940 firmou-se a jurisprudência de que a liberdade de expressão deveria ocupar uma posição preferencial na escala dos valores constitucionais sempre que direitos diversos estivessem em choque, graças à doutrina do juiz da Suprema Corte Harlan Stone (1872–1946), segundo a qual, "quando as provisões constitucionais estão em conflito, deve haver proteção especial para os processos políticos que tornam possíveis todos os outros direitos".

Mesmo assim, em tempos de guerra, houve quase sempre apoio para restringir a liberdade de expressão em nome da segurança nacional. Na Segunda Guerra Mundial, os despachos dos correspondentes no front eram sistematicamente censurados pelos militares, e ninguém achava ruim. Na Guerra Fria, o macarthismo conseguiu punir formal e informalmente milhares de pessoas suspeitas de simpatias com o comunismo e provocou um enorme aumento da autocensura em todos os veículos de comunicação. A censura formal voltou a ocorrer em quase todos os conflitos militares do século xx, com a notável e importantíssima exceção do Vietnã, porque nos anos 1960 e 1970, quando esta guerra se travou, a sociedade dava apoio ao princípio de que era a liberdade de imprensa que lhe garantia estar bem informada sobre as reais condições militares dos Estados Unidos no Sudeste asiático.

Mas, ainda assim, depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, o governo de George W. Bush foi capaz de – por pelo menos quatro anos – cercear a liberdade de imprensa de modo absolutamente efetivo. Novamente por meios formais e informais, a exemplo do macarthismo, e com o integral e indispensável apoio da maioria da opinião pública americana.

Não adiantam leis. É melhor, claro, que elas existam para ajudar a garantir a liberdade de expressão, e nunca para cerceá-la. Elas apenas, no entanto, simplesmente não são o suficiente para garanti-la. Com ou sem essas peças jurídicas, a liberdade existe e é mantida somente quando a sociedade assim o deseja. E o problema neste país é que atualmente o grau de adesão da cidadania brasileira ao conceito de liberdade de expressão é muito tênue. É aí, de fato, e só aí, que mora o perigo.

Quem é contra a liberdade de imprensa

A atitude de muitos (se não da maioria) jornalistas e meios de comunicação contribui para fragilizar a defesa cidadã da liberdade de expressão. Arrogantes, pouco dispostos a reconhecer erros, distantes dos interesses concretos das pessoas comuns, elitistas, muitos costumam tratar mal aqueles que são os únicos que lhes podem garantir a sobrevivência física e o ambiente propício para exercerem sua atividade.

Há um encorpado caldo de cultura contra a mídia no Brasil. Ela tem sido historicamente o bode expiatório dos brasileiros por todas as suas mazelas sociais. A violência aumenta porque a mídia a incita; adolescentes engravidam cada vez mais porque a televisão as induz à sensualidade; os bandidos não ficam na cadeia porque os jornais defendem os seus direitos, mas não os das vítimas; meu candidato não foi eleito porque a mídia só apresentou fatos desfavoráveis a ele e favoráveis ao seu concorrente. E assim por diante. A mídia é considerada culpada de praticamente tudo que é considerado ruim: obesidade, pornografia, agressividade, alienação, ignorância, corrupção.

A censura não é vista com antipatia por parcela considerável dos brasileiros. Ao contrário, há disseminada impressão de que ela é necessária para corrigir as supostas distorções acima apontadas. Mais censura significaria menos baixaria na televisão, mais qualidade nas rádios, menos liberdades nefastas nos jornais. Por isso, a ampliação das regulamentações da mídia por parte do Estado encontra apoio em grandes contingentes sociais.

Não é por outra razão que iniciativas recentes nessa direção, como Ancinav (Agência Nacional do Cinema e Audiovisual) e Conselho Federal de Jornalistas, que pretendiam aumentar o controle sobre a mídia, quase se concretizaram. Foi preciso um grande esforço de mobilização de setores influentes da sociedade (mas minoritários) e uma conjugação de circunstâncias políticas não relacionadas com esses processos, que enfraqueceram os grupos dentro do governo federal que mais os defendiam, para afinal detê-los. Mas o nível de apoio que obtiveram na sociedade é fator que deveria despertar grande preocupação entre os que defendem a necessidade de garantir a liberdade de expressão.

E há outras propostas legais que vão por caminhos similares ainda em tramitação ou no início de seu caminho legislativo, no Poder Executivo como também no Legislativo, no Judiciário e nas agências regulatórias. Qualquer pretexto serve para que aventuras com o objetivo final de limitar a liberdade de expressão sejam encetadas. Da Agência Nacional de Vigilância Sanitária à Casa Civil da Presidência da República, nas duas casas do Congresso, em Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, iniciativas de toda a sorte tentam coibir a liberdade de expressão.

A convergência de mídias, por exemplo, dá vazão a projetos que dizem buscar defender a produção e a cultura nacionais ou impedir a ocorrência de monopólios ou oligopólios, mas que no fim das contas vão resultar mesmo é em maior controle estatal sobre a atividade de comunicação.

A irresponsável utilização disseminada pela imprensa de material produzido por grampos ilegais, que são passados a veículos de comunicação por autoridades com o fim de beneficiar seus próprios grupos nas disputas intestinas de poder, já originou um projeto de lei para alterar artigo do Código Penal de modo a tornar mais severas as penas contra quem violar o sigilo de informações. Tal justificativa, aparentemente razoável, no entanto, tem entre seus alvos os veículos de comunicação, já que os inclui entre os que podem ser punidos com prisão de seus responsáveis por divulgarem o conteúdo dessas informações obtidas ilegalmente.

Nada mais justo do que o Estado se equipar para impedir que seus segredos sejam vazados. Mas nada mais absurdo do que tentar privar da liberdade física os que passem esses segredos ao público, desde que não tenham sido eles os que cometeram o crime de quebrar o sigilo. Seria como trancafiar na prisão os editores do *New York Times* junto com Daniel Elsberg, o funcionário do Pentágono que lhes passou os documentos sobre a guerra no Sudeste asiático provando que a sociedade americana vinha sendo iludida, fazia anos, por governos e mentiras sucessivos sobre a situação militar naquela região do mundo.

Também na esteira da irritação pública com os exageros dos grampos, outra iniciativa legal visa eliminar da Constituição um de seus maiores avanços, a garantia dada aos jornalistas para que mantenham o sigilo de suas fontes. Esse é um aspecto da legislação em que o Brasil é superior aos EUA, país onde diversos jornalistas têm cumprido pena de prisão por se negarem a passar à Justiça a identidade de quem lhes forneceu determinadas informações de interesse público.

O sigilo da fonte é absolutamente vital para o exercício pleno da atividade jornalística. Sem ele, ficará praticamente impossível, por exemplo, denunciar casos de corrupção. É claro que – assim como todos os demais – esse direito precisa ser exercido com responsabilidade, e

muitas vezes não o tem sido no Brasil. Nesse tópico, como em muitos outros, a solução não está no aumento dos poderes estatais para julgar onde demarcar os limites da responsabilidade.

A autorregulação é a melhor saída para essa e outras situações. Infelizmente, não se veem muitos sinais de parte dos profissionais da imprensa de que estão dispostos a adotar uma autorregulação de fato rigorosa, antes que o Estado encontre amparo social suficiente para fazê-lo por sua conta. Esse é mais um subproduto da já mencionada atitude de arrogância dos profissionais da área, que — para piorar — são capazes de adotar as piores práticas do espírito de corpo.

Com exceção do Conar, que tem sido razoavelmente capaz de coibir abusos na área de publicidade, jornalistas, radialistas, cineastas e empresários do setor não têm sido exemplares no autocontrole e têm aberto brechas para que cidadãos peçam a interferência estatal. Mesmo a publicidade, o mais bem-sucedido segmento nesse quesito, enfrenta o assédio cada vez mais constante e agressivo de agências governamentais ligadas à saúde, à infância, à educação e a outras áreas para lhe impor restrições, que muitas vezes estão longe de ser aceitáveis sob o exame do bom senso.

A mão do Estado

esmo sem lei de imprensa e sem os organismos e leis que se pretendeu criar, o Estado já dispõe de diversos mecanismos para controlar a liberdade de expressão e os vem utilizando maneira bastante desinibida. Um deles é tradicional: a publicidade estatal direta e das empresas controladas por ele. Ao contrário de países centrais do capitalismo, no Brasil o Estado ainda é ator importante na atividade econômica. E – não importa o partido político ou a tendência ideológica do governante – todo governo faz uso desse poder para influir no conteúdo que os veículos de comunicação privados expressam. A situação é tanto mais grave quanto menos sofisticada, rica e diversificada é

a economia de cada região do país. Mas existe em praticamente todo o território nacional.

A propriedade direta de meios de comunicação por parte do Estado é outra maneira de efetivar esse controle. Proliferam pelo país as tevês dos três Poderes. Câmara dos Deputados, Senado, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais, governos estaduais e municipais, Justiça, sem contar o Executivo federal, todos têm seus canais de televisão, emissoras de rádio e *sites*. E quem sabe ainda alguém vai-se inspirar nos vizinhos sul-americanos para lançar seu próprio jornal impresso.

Tudo isso poderia ser muito positivo caso esses veículos fossem sempre usados apenas para aumentar a transparência e a visibilidade dos agentes públicos que os detêm e para engajar a população em suas atividades. Como faz, por exemplo, a rede pública C-Span nos Estados Unidos, mantida por operadores de TV paga e que não recebe nenhuma verba de nenhuma fonte governamental, não tem contratos com nenhuma agência de governo e é absolutamente apartidária. Mas, infelizmente, nem sempre (ou quase nunca) este é o caso. Ao contrário, é frequente constatar que esses meios de comunicação "públicos" no Brasil servem de instrumento para disseminação de propaganda partidária e/ou ideologia, e promoção pessoal, sem contar que quase sempre se tornam mecanismo de distribuição de empregos e benesses com interesses eleitorais.

Transparência dos agentes públicos, por sinal, é um terreno em que – embora muitos avanços já tenham sido obtidos – ainda há muito por fazer no Brasil. O acesso do cidadão às informações públicas ainda é extremamente difícil. E o grau e período de tempo de confidencialidade para determinados tipos de documentos é injustificável.

Não é só no Poder Executivo que se concentram as ameaças à liberdade de expressão no país. Tem sido o Poder Judiciário, aliás, o mais desenfreado em arbitrariedades contra os meios de comunicação desde o fim do regime militar. Em todos os Estados, juízes de diversas instâncias decidem proibir divulgação de informações, apreendem edições, determinam censura prévia, por razões às vezes escandalosamente casuísticas e em defesa desabrida de seus interesses pessoais. Embora quase sempre essas medidas sejam posteriormente suspensas por tribunais superiores, elas constituem intimidações indiscutíveis, causam prejuízos por vezes vultosos e ajudam a desestruturar a rede de apoio coletivo capaz de enraizar na cultura nacional a consciência da necessidade de garantir a liberdade de expressão.

Novas mídias: ameaça ou oportunidade?

omo se vê, as ameaças à liberdade de expressão, que vêm não apenas do Estado, mas também (e principalmente, talvez) da sociedade, são múltiplas e poderosas. E elas ocorrem numa conjuntura de transformações radicais no ambiente da mídia, o que as torna ainda mais preocupantes. Não só no Brasil, mas em todo o mundo, os veículos tradicionais – jornais, revistas, emissoras abertas de televisão – estão diante de decisões vitais em função dos desafios impostos pela disseminação das novas tecnologias de comunicação – internet, redes de relacionamento, blogs etc.

Em alguns países, como nos EUA, os efeitos já são visíveis e dramáticos. Não apenas faturamento, lucratividade, público e prestígio dos meios mais antigos estão em queda constante e acentuada, como alguns deles – inclusive importantes – estão simplesmente deixando de atuar e existir. Acrescente-se o fato de que a eleição de Barack Obama demonstrou a potencialidade enorme de utilização bem-sucedida das novas tecnologias para fins eleitorais, o que pode diminuir ainda mais a esfera de influência dos veículos tradicionais.

Isso não quer dizer necessariamente nem que o processo que ocorre nos EUA vá-se reproduzir no Brasil nem que ele seja inescapavelmente ruim sob o ponto de vista da preservação da liberdade de expressão ou da qualidade da cidadania. Há muitos que pensam exatamente o contrário: que a universalização desses novos meios e seu poder ampliado representam um avanço tanto da democracia quanto da liberdade.

Essa tese é polêmica, muito discutível, está longe de ser comprovada pelos fatos ou pelo estudo científico e não é essa a discussão que se propõe este texto. Mas é importante ressaltar que tal situação de mudanças drásticas no ambiente da mídia tem o potencial de diminuir ainda mais o já por vezes escasso capital de apoio público aos meios de comunicação de massa, que – pelo menos por enquanto – são os principais garantidores dos princípios de liberdade de expressão.

Não importa qual seja a plataforma que utilize – impressa ou eletrônica – a comunicação social, em especial o jornalismo, tem sido – e tudo indica que continuará sendo por muito tempo – essencial para que esses princípios permaneçam vivos e para que a democracia e a sociedade se beneficiem deles e se fortaleçam.

O que mais assusta não é a possibilidade de jornais e revistas de papel desaparecerem, embora haja estudos que digam comprovar que o consumo de informações por meio da leitura no papel tem características que proporcionam uma absorção intelectual mais elaborada do que a obtida por meio de rádio, TV ou internet. O ponto essencial é tentar avaliar o que poderá acontecer numa sociedade que abra mão da intermediação do jornalismo no processo de comunicação entre governantes e governados.

Tal possibilidade não é nem nova nem absurda. A democracia direta proposta por líderes contemporâneos guarda muitas semelhanças com o ideal sonhado (e temporariamente realizado) pelos fascistas, nazistas e seus derivados de 80 anos atrás. Só que as novas tecnologias permitem antever um tipo de eficiência de controle social que teria deixado Joseph Goebbels absolutamente encantado.

Propostas como a "radicalização da liberdade de imprensa" por meio de uma ação conjunta de meios de comunicação estatais, comunitários e privados com o apoio de publicidade estatal e a logística da internet são tão verossímeis quanto inaceitáveis da perspectiva da verdadeira liberdade de expressão. Um esquema desse tipo constituiria um mero aparelhamento estatal com o objetivo de propagar exclusivamente uma visão de mundo.

Tão realizável quanto essa ameaça é a de um Estado munido de *databases* sofisticadas e equipado com o acesso instantâneo e permanente a redes de relacionamento via internet com a capacidade de mobilizar milhões de pessoas em poucos segundos, num cenário orwelliano que a tecnologia tornou absolutamente viável.

O MyBO (Meu Barack Obama), a rede de relacionamento dos apoiadores do atual presidente americano, aparentemente muito bem-sucedida na campanha presidencial americana de 2008, é um protótipo que pode ter variações de inúmeras espécies, da mais encantadoramente democrática à mais pavorosamente autoritária. Líderes carismáticos no comando dessas redes tornam as perspectivas ainda mais luminosas ou sombrias, dependendo de quem sejam, do que se proponham e do gosto do observador.

Diante disso, o que de fato mais chama a atenção é a pequena medida de preocupação com o futuro, ou pelo menos (com certeza) a pouca manifestação pública dessa preocupação, por parte dos responsáveis pelos setores que estarão entre os mais afetados com os desdobramentos dos fatos se eles seguirem rumos minimamente parecidos com os descritos acima. Ou seja, os meios de comunicação tradicionais.

O sistema de comunicação de massa tradicional no Brasil tem sido extraordinariamente poupado dos efeitos iniciais mais dramáticos dessa revolução da mídia. Em parte porque a economia brasileira vive período relativamente longo de alguma bonança; em parte porque os veículos aqui não enfrentaram o desgaste comparável ao da séria crise de credibilidade

que afetou seus pares americanos por causa dos inúmeros vexames por que passaram durante a Guerra do Iraque; em parte porque os efeitos dessas mudanças levam tempo para chegar à periferia do capitalismo; em parte porque a disseminação social das novas tecnologias ainda está relativamente limitada neste país. Ou, talvez porque o Brasil seja mesmo um caso especial, e aqui essas coisas que ocorrem nos Estados Unidos e na Europa não aconteceram ainda porque não acontecerão nunca, embora seja difícil acreditar nessa possibilidade.

É aconselhável que os proprietários e gerentes dos veículos de comunicação de massa no Brasil, se ainda não o estão fazendo, se preparem para a possibilidade de que fenômeno se não comparável pelo menos similar ao que vem ocorrendo nos Estados Unidos e na Europa se desenrole também aqui. E que aprendam com os fracassos das respostas conservadoras que seus colegas americanos e europeus deram aos desafios que vêm enfrentando para não acabarem ou falidos, como muitos no Norte deste hemisfério, ou rendidos nas mãos do Estado, como os franceses, que agora dependem das benesses (certamente não desinteressadas) do napoleônico presidente Nicolas Sarkozy para escapar do naufrágio.

Seja quem for o governante brasileiro, caso e quando isso ocorra aqui, seguramente se sentirá muito à vontade para propor esquemas especiais de ajuda à mídia no estilo de Sarkozy, como aconteceu, aliás, quando os efeitos da recessão de 2001-2003 abalaram seriamente a saúde econômica de muitos veículos locais.

Para garantir sua sobrevivência como agentes importantes não só do mercado de comunicação, mas também da dinâmica social e da política nacional, os veículos precisam conceber estratégias de ação criativas, inteligentes, para não apenas preservar (e se possível ampliar) seu público como também para serem capazes de mobilizar setores expressivos da comunidade para defendê-los caso os ataques do Estado contra sua liberdade se tornem intensos.

Pode ser que eles já se estejam movendo nessa direção, mas não se veem sinais disso. A aparência é de que não se estão ocupando de planejar o futuro, mas apenas aproveitando o resultado dos recentes anos de vacas gordas (os quais não resultaram, no entanto, como seria de esperar, nem em crescimento de seus consumidores, nem de sua influência pública; ao contrário, ambos vêm diminuindo, embora os lucros cresçam).

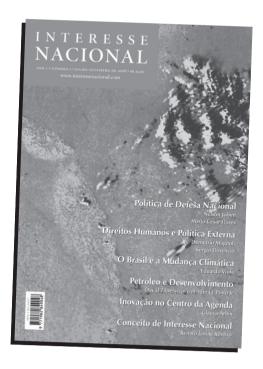
O importante não é que qualquer um deles se mantenha vivo individualmente. O importante é que a comunicação social independente, comprometida com a democracia e com a preservação da liberdade de expressão, não seja ameaçada. Esta deveria ser a maior preocupação de todos no que se refere aos problemas da mídia. Nada, neste terreno, é mais relevante para o interesse nacional. O

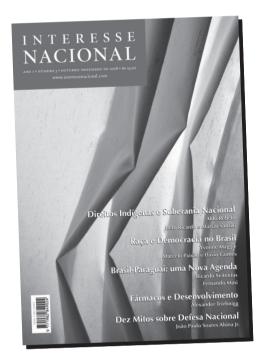




EDIÇÕES ANTERIORES









Mais informações: www.interessenacional.com

