

A Carta Internacional está de volta ao ringue

José Augusto Guilhon Albuquerque

Depois de um curto inverno, nem tão longo, nem tão tenebroso, a Carta Internacional está de volta. Tendo completado 10 anos ininterruptos de publicação mensal, a Carta tinha cumprido seu papel e esgotado seu formato. Seu papel foi o de criar uma regularidade no debate, tanto acadêmico quanto informativo, das questões mais relevantes das relações internacionais na perspectiva brasileira. Muitas publicações a precederam, outras se criaram depois, algumas com teor mais acadêmico, outras com vocação mais política, mas nenhuma com a periodicidade mensal que ajudou a criar o hábito

do acompanhamento dos principais temas, questões e acontecimentos no plano da política internacional. Seu formato leve, combinando de maneira harmônica os tons do jornalismo e da análise acadêmica, foi-se avolumando, passando das quatro páginas iniciais até atingir 16 páginas, à medida que o número, a diversidade e a origem regional dos colaboradores ganharam em dimensão e importância. A Carta tornara-se grande demais para um boletim mensal, e demasiado pequena para uma revista acadêmica.

Assim, depois de 10 anos, uma decisão tinha que ser tomada, e essa decisão consistiu em considerar cumprida

a missão da Carta e preparar uma nova fase, com novo formato e novo papel. Essa fase se tornou possível quando Rafael Duarte Villa assumiu a direção do NUPRI e enfrentou a árdua tarefa de recriar a Carta Internacional em formato de revista acadêmica eletrônica quadrimestral. Para cumprir essa tarefa, a Carta já conta com o empenho dos pesquisadores do NUPRI, mas precisará também do apoio dos inúmeros colaboradores que, ao longo de todos esses anos, fizeram do NUPRI e da Carta uma referência nacional e internacional e, mais que tudo, da aceitação dos leitores.

Está lançado o desafio.

SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

3 | América Latina: novo rumo na direção da esquerda?

Paulo Roberto de Almeida

5 | Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea

Ricardo Seitenfus

13 | O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição

José Augusto Guilhon Albuquerque

22 | "Querer y no poder": las relaciones de Brasil con la Unión Europea durante el gobierno Lula

Bruno Ayllón Pino

33 | Desafios islamistas e respostas ocidentais: o debate sobre o Islã e o Oriente Médio nos EUA desde o 11 de setembro de 2001

Peter Demant

41 | O contencioso Brasil x Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas na OMC

Marcelo Fernandes de Oliveira

52 | Elementos para a construção de uma cooperação Brasil-Índia: inovação tecnológica e comércio internacional

**Marcos Costa Lima e
Suranjit Kumar Saha**

CARTA INTERNACIONAL

Volume 1 – Número 1 – Março de 2006
ISSN 1413-0904

Carta Internacional é uma revista eletrônica quadrimestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais na perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Universidade de São Paulo ou do seu Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais.

Carta Internacional é publicada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. A revista está disponível para *download* gratuito, em formato PDF (Portable Document Format), no endereço www.usp.br/relint.

© 2006 Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Todos os direitos reservados.

Editores:

Fábio Cereda Cordeiro
Flávio Antonio Gomes de Azevedo

Conselho Científico:

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva, Celso Lafer, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves, Paulo Fagundes Vizentini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

Correspondência:

Rua do Anfiteatro, 181 – Colméia – Favo 7
Cidade Universitária
05508-060
São Paulo – SP
Tel: (55)(11) 3091-3061
Fax: (55)(11) 3032-4154
Email: nupri@usp.br

Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Conselho Deliberativo:

José Augusto Guilhon Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Henrique Altemani de Oliveira, Luis Olavo Baptista, Elizabeth Balbachevsky, Rafael Duarte Villa, Peter Demant e Amâncio Jorge Nunes de Oliveira.

Coordenador Científico:

Rafael Duarte Villa

Visite o site do NUPRI para maiores informações: www.usp.br/relint.

América Latina: novo rumo na direção da esquerda?

Paulo Roberto de Almeida

A eleição, no período recente, de lideranças de esquerda na América Latina, levantou a questão de saber se isso faria parte de uma nova onda, que alcançaria de maneira uniforme todos os países da região. Dificilmente se poderia responder pela afirmativa, uma vez que cada um dos processos eleitorais obedece a dinâmicas políticas rigorosamente nacionais.

De imediato se deve tirar o exemplo do Chile desse suposto conjunto uniforme de países tendencialmente “de esquerda”, cujo único traço unificador é o fato de que eles, ou quase todos, estão justamente atravessando profundas crises, sociais, políticas e econômicas. O Chile, ao contrário, representa, a qualquer título, um caso de sucesso na América Latina: tem apresentado crescimento sustentado há longos anos, baixa inflação, sólida situação econômica, estabilidade política e políticas sociais ativas. O Chile não se inclinou à esquerda, mas renovou o mandato da *Concertación Democrática* que governa o país desde o final da ditadura Pinochet.

Foi aventada a hipótese de que a inclinação à esquerda dos eleitores

corresponde a um desencanto com a era de reformas dos anos 80 e 90 e a um repúdio de políticas neoliberais, que teriam provocado recessão, baixo crescimento, desemprego, aumento da violência, agravação das desigualdades e da miséria. Seria isso verdade?

É certo que a fase de reformas liberais dos anos 1980-90 não trouxe maior prosperidade ao continente, mas seria preciso ver quais as razões da insatisfação da população nos diversos países e verificar se isso tem a ver com uma suposta agenda liberal de reformas, de resto muito pouco implementada na região. O Chile, mais uma vez, é o país que justamente aplicou, ao seu modo, as chamadas regras do consenso de Washington e não se pode dizer que ele represente um fracasso da agenda de reformas.

A Argentina, por sua vez, muitas vezes apontada como aluna fiel desse conjunto de medidas de política econômica pretendidamente liberais, representa, ao contrário, um exemplo de aplicação parcial, falha e incompleta dessas regras. Isso ocorreu em pelo menos três dimensões: (a) política cambial, que o modelo recomendava que fosse flexível, ou seja, o contrário do que foi aplicado pelo Plano Cavallo, baseado numa paridade fixa; (b) política fiscal, que deveria evitar déficits orçamentários e grandes desequilíbrios nas finanças públicas, o que tampouco foi seguido no segundo governo Menem; (c) uma

pretendida liberalização financeira e a abertura da conta de capitais, com livre movimentação dos capitais, o que nunca foi recomendação do consenso de Washington, que pregava, simplesmente, a fixação dos juros pelo mercado e a abertura aos investimentos diretos estrangeiros, ou seja, capitais para investimentos produtivos.

Uma terceira questão que se coloca é a de saber em que medida as novas lideranças podem resolver os problemas da região. Os problemas são de fato o resultado de políticas liberais que vinham sendo aplicadas nos países? A dominação estrangeira é de alguma forma responsável pela situação? Quais são, na verdade, os problemas da América Latina?

Quando se olha o cenário continental, o que se percebe é que os problemas reais têm pouco a ver com o que está sendo discutido nas campanhas eleitorais ou em foros de movimentos sociais, como o que se realizou em janeiro em Caracas. Dificilmente o suposto neoliberalismo do Consenso de Washington poderia ser o responsável pelos defeitos do jogo democrático e pelos péssimos indicadores sociais exibidos pela América Latina.

A região se caracteriza, antes de mais nada, pela má qualidade das instituições democráticas, o que é evidente mesmo num país aparentemente estável e dotado de instituições democráticas mais sólidas como o Brasil. As “democracias” da região são de má qualidade, com muita corrupção e deformações no jogo político-eleitoral, daí o surgimento de lideranças estranhas aos partidos tradicionais. Isso ficou evidente na Venezuela de Chávez, no Peru de Fujimori, na Bolívia, no Equador, e talvez seja também o caso do México, onde o velho PRI pode estar sendo deslocado. Esse aspecto não tem nada a ver com o consenso de Washington ou com o suposto neoliberalismo dos governos da região, e sim com uma velha tradição de caudilhismo, de populismo, de partidos oligárquicos e outros vícios próprios aos nossos sistemas políticos, dotados de

Paulo Roberto de Almeida é doutor em Ciências Sociais, diplomata e professor no Mestrado em Direito do Uniceub, Brasília. Seu site é www.pralmeida.org.

pouca integração cívica dos cidadãos no jogo político.

A região também ostenta indicadores deploráveis de desigualdade social e de miséria de boa parte da população, o que mais uma vez tem muito pouco a ver com o caráter mais ou menos liberal de suas orientações em política econômica. Essas desigualdades são históricas, perpassam todo o período industrializador, geralmente nacionalista, continuaram durante a era de reformas liberais e ainda não foram corrigidas no período recente. Os novos governos, eleitos com o compromisso de reduzir as desigualdades, conseguirão, de fato, transformar o cenário social da região? A julgar pela experiência da Venezuela, os resultados são duvidosos, a despeito de muitas políticas de inclusão social ou de assistência direta conduzidas nos últimos anos. Vários indicadores apontam que teria ocorrido, aparentemente, um crescimento da pobreza naquele país.

Os problemas do fraco crescimento na região, da perda de espaços na economia internacional, da pouca participação nos fluxos mais dinâmicos do comércio mundial, são aspectos que tampouco poderiam ser creditados a qualquer influência nefasta do chamado neoliberalismo. Este, justamente, sempre recomenda maior inserção na economia mundial, diversificação das exportações, abertura aos investimentos e às importações como forma de adensar a participação dos países nos intercâmbios globais.

A dívida externa, que já foi um grave problema na região, está hoje praticamente equacionada, com diminuição da fragilidade financeira na maior parte dos países. De uma forma ou de outra, os países atuaram, nos últimos anos, no sentido de reduzir essa dependência de capitais externos, alguns de forma bastante gradual, como o Brasil, via aumento das exportações, outros de maneira mais traumática, renegociando em estilo mais confrontacionista o problema de uma dívida impagável, como a Argentina.

Os processos de integração, por

sua vez, não podem ter o poder de resolver os mais graves problemas sociais, pois sua capacidade indutora de desenvolvimento é relativamente limitada, ainda que o comércio e a intensificação das complementaridades recíprocas possam estimular o crescimento e a especialização produtiva na região. A base da integração é, contudo, a disposição para a maior abertura ao comércio regional e internacional, algo que vem sendo obstado por medidas protecionistas e por acordos comerciais bastante limitados em sua capacidade de criar novos fluxos de comércio.

Descartando, portanto, a responsabilidade da agenda neoliberal pelos fracassos da região, seria o caso de se questionar em que medida poderia estar ocorrendo uma real “esquerdi-

princípios estes que raramente seriam lembrados por algum dirigente de esquerda. Ele ainda poderia agregar que é também favorável à abertura econômica, ao acolhimento ao capital estrangeiro, à liberalização do comércio, elementos que dificilmente poderiam ser encontrados num discurso da esquerda.

O que a esquerda latino-americana ainda consegue ser, de fato, é estatizante, por acreditar, de modo sincero, que o Estado é um instrumento útil e mesmo necessário para a correção dessas mazelas sociais criadas pelo capitalismo, a começar pela desigualdade distributiva e pela existência de “desequilíbrios de mercado”, que importa corrigir pela mão sempre lúcida do planejador social. Trata-se aqui do principal divisor de águas entre a

Quando se olha o cenário continental, o que se percebe é que os problemas reais têm pouco a ver com o que está sendo discutido nas campanhas eleitorais ou em foros de movimentos sociais.

zação” da América Latina? Quais seriam, em primeiro lugar, as evidências nesse sentido? Alguns mencionam o desejo de aprofundar as reformas sociais, dotar os países de maior autonomia em relação às grandes potências do mundo e aprofundar os projetos de integração regional como exemplos de sucesso das idéias de esquerda. Para esses, a esquerda possuiria o monopólio da visão de progresso, da reforma social, da democracia e uma forte defesa dos interesses nacionais.

Mas, se questionarmos algum dirigente liberal, ou mesmo conservador, ele provavelmente não se oporia a nenhum desses objetivos, dizendo que ele também é favorável a reformas sociais. A condicionante que conservadores ou liberais poderiam apontar é que teriam de ser preservados os princípios básicos da economia de mercado, da livre iniciativa, da autonomia das partes em regimes puramente contratuais – isto é, com interferência mínima nas relações trabalhistas, por exemplo –,

esquerda e a direita, uma vez que esta última é mais propensa a acreditar nas soluções de mercado, como o meio mais justo, e inerentemente mais racional e eficiente, para redistribuir ganhos derivados do esforço individual.

Este talvez seja o principal teste da atual “onda esquerdista” na América Latina: verificar em que medida as políticas preconizadas pela chamada esquerda são capazes de entregar o que prometem – crescimento, prosperidade, emprego, segurança, ensino de qualidade, justiça social e mais igualdade – e com que meios ela pretende fazê-lo. De imediato, pode-se apontar a existência de duas esquerdas: uma que acredita nas velhas soluções estatizantes e dirigistas para a correção imediata daqueles problemas e uma outra que proclama as virtudes da estabilidade econômica e da abertura comercial para alcançar resultados em prazo médio. Os próximos anos trarão algumas respostas a esses dilemas da velha e da nova esquerda...

Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea

Ricardo Seitenfus

Dois desafios maiores marcam as atuais relações internacionais. Por um lado, o indispensável reforço do sistema multilateral, que passa necessariamente pela sua reforma com vistas a torná-lo mais legítimo, refletindo assim as características da realidade internacional de hoje, muito distantes quando comparadas com as que se defrontaram os redatores da Carta das Nações Unidas em 1945. Por outro lado, é preciso que o sistema de solução de conflitos – que permanece sendo uma construção político-diplomática e portanto ajurídica – adquira a maior *eficácia* possível. Esta exigência é tanto mais importante para os Estados do Sul do planeta na medida em que os litígios bélicos que marcaram o mundo no pós-1945 penalizaram essencialmente os países em desenvolvimento – cenários das maiores atrocidades cometidas por múltiplas razões internas e internacionais.

Os malogrados esforços de mediação para solucionar esses conflitos se explicam pela própria estrutura do poder internacional: os países desenvolvidos que logicamente dispõem de meios de dissuasão e de intervenção o fazem seguindo as percepções de seus supostos interesses nacionais. Disso decorrem soluções casuísticas aplicadas

de maneira *ad hoc* e que percorrem os caminhos de maneira errática, resultando na aplicação de dois pesos e duas medidas. Assim, o conflito dos Grandes Lagos recebeu um tratamento distinto se comparado ao conflito do Kosovo. Não se trata, evidentemente, de descartar uma percepção aguda e detalhada sobre as particularidades de cada conflito. O que se está a discutir é o fato que, na perspectiva dos países desenvolvidos, detentores dos meios de intervenção, certos conflitos se revestem de grande importância e outros são considerados como totalmente secundários e desimportantes.

Para tentar romper o ciclo marcado pela indiferença ou pela ineficácia das soluções sugeridas frente aos conflitos que afligem os países em desenvolvimento, é indispensável um repensar sobre os próprios mecanismos de solução e mediação de conflitos. Em outras palavras, para dotá-los de um nível de capacidade de intervenção nos conflitos que os afetam é necessário que eles demonstrem capacidade de elaboração de uma nova matriz ideológica e operacional capaz de fornecer uma alternativa ao atual sistema de solução de litígios. As páginas que se seguem tentam identificar alguns elementos desta *diplomacia solidária*.

O embate entre unilateralismo e multilateralismo

O conceito de *solidariedade* pode ser compreendido historicamente. A ingerência solidária e a diplomacia solidária são formas de manifestação de algo mais geral que é a própria solidariedade. Portanto, pode-se extrair do debate sobre o conceito de solidariedade um fundamento teórico que forneça sustentação ao princípio.

Ricardo Seitenfus é Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais de Genebra, é Professor Titular da Universidade Federal de Santa Maria e Diretor da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Autor, entre outras, das obras *Haiti: a soberania dos ditadores (esgotado)* e *Relações Internacionais (Editora Manole)*.

Em 1648 ocorreu a Paz da Vestefália², surgindo o que se chama de *soberania vestefaliana*, uma igualdade formal, não-material, entre os Estados. Essa igualdade é de direito, não de fato, e ela é a certidão de nascimento do Direito Internacional Público moderno. Este conceito serviu historicamente para formar e consolidar os Estados Nacionais.

A partir do momento em que o espaço terrestre foi espartilhado entre Estados auto-designados como entes soberanos, a questão central das relações internacionais girou em torno da identificação de mecanismos jurídico-políticos que permitiriam, senão a convivência cooperativa entre os Estados, ao menos a existência de um certo grau de tolerância nas suas relações recíprocas. Ou seja, tanto o cenário real das relações internacionais quanto a filosofia política e o Direito Internacional são dominados

A diplomacia solidária pode ser definida como a concepção e a aplicação de uma ação coletiva internacional, feita por Estados intervenientes num conflito e que não têm motivações decorrentes de seu interesse nacional, são movidos apenas por um dever de consciência.

pelo incessante embate entre o unilateralismo da vontade do Estado, marcado pela guerra de todos contra todos, e o multilateralismo – criador de normas e regras que promovam o diálogo e a paz.

O longo período que se estendeu até o primeiro quarto do século passado se caracterizou pelo unilateralismo – marca registrada das relações internacionais. A criação de normas, como por exemplo, as decorrentes do direito dos tratados, se restringiu a conteúdo e alcance que não colocavam em questão o predomínio do unilateralismo. Certamente fronteiras foram delineadas, alianças concluídas e organizações internacionais esboçadas. Contudo, as primeiras poderiam – e o foram constantemente – ser contestadas; as segundas objetivavam dominar inimigos comuns pois continham cláusulas secretas de natureza militar e as terceiras constituíam meros espaços de atuação suplementar estatal através da nascente diplomacia parlamentar.³

Em 1928, com a assinatura do Pacto Briand-Kellog, alguns Estados reconhecem a ilegalidade da guerra de conquista e a consideram contrária aos fundamentos do Direito Internacional e aos princípios que regem as relações internacionais. Surge pela primeira vez um documento jurídico – aberto à adesão dos demais Estados – prevendo regras comportamentais e, por conseguinte, estabelecendo antecipadamente limitações à atuação externa dos Estados. Todavia será a partir da criação das Nações Unidas, em 1945, que o multilateralismo inicia uma caminhada que deverá conduzi-lo a suplantar o arraigado poder unilateral dos Estados.

A Guerra Fria, que dominou as relações internacionais

do pós-Segunda Guerra e se estendeu até o final da década dos anos 1980, impede a justa apreensão sobre a importância da Carta das Nações Unidas para colocar um termo à vontade unilateral dos Estados em sua atuação externa. O preponderante papel do Conselho de Segurança (CS) da ONU na manutenção da paz, adicionado à universalização de que se beneficia a Organização das Nações Unidas, faz com que o multilateralismo consiga sobrepujar o unilateralismo que marcava até então as relações internacionais.

Não é necessário enfatizar, por evidente, que as condições que deram origem à ONU e ao conseqüente poder do CS atribuíram a um número restrito de Estados – o *pentágono* com direito à representação permanente no Conselho – um papel transcendente e superior, na medida em que jamais uma decisão do coletivo poderá ser tomada ausente

seu concordância. Malgrado esse pecado original, surge uma nova ordem internacional – certamente imperfeita – que afasta do horizonte os perigos de uma guerra total.⁴ Caso viesse a ocorrer, ela seria devastadora na medida em que os avanços da ciência, especialmente na área

nuclear, transformaram profundamente os meios bélicos colocados à disposição das Potências.

O CS é responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais. Ele pode, inclusive, agir preventivamente, pois a ele foi concedida a faculdade de avaliar a conveniência de uma intervenção militar sustentada unicamente na sua percepção sobre a existência de um conflito ou de uma mera *ameaça* à paz.

A bipolaridade provocou duas conseqüências importantes. Por um lado, paralisou o sistema de solução de litígios. Com efeito, surgiram mais de duzentas guerras ao longo das últimas cinco décadas, responsáveis por aproximadamente cem milhões de vítimas, entre mortos, feridos e refugiados.

Por outro lado, pela primeira vez na história da Humanidade, houve uma concentração de conflitos bélicos no Sul do planeta, ao mesmo tempo em que o Norte conquistava relativa estabilidade. O mundo desenvolvido foi resguardado das destruições da guerra por múltiplas razões: embora delicada, como demonstrou a Crise dos Mísseis em Cuba, existe uma proteção eficaz contra o risco de uma hecatombe nuclear alcançada graças ao sistema de equilíbrio pelo terror; os processos de integração e de interdependência econômica que tendem a conceder às relações econômicas internacionais uma supremacia sobre as de natureza política e estratégica; o fato que todos os Estados com assento permanente no CS estão situados no Norte; as grandes potências se satisfazem com uma competição limitada – princípios da coexistência pacífica – transferindo seus embates para áreas cuja localização física se situa à margem do sistema como, por exemplo, o

processo de descolonização.

O final da Guerra Fria permitiu o ressurgimento do sistema de solução de litígios criado em 1945. Uma percepção otimista poderia levar a crer que o sistema poderia vir a funcionar malgrado seu descompasso com a atual realidade do poder. Ora, mesmo o aparente sucesso da intervenção na Guerra do Golfo, em 1991, demonstrou imediatamente seus limites com o surgimento dos interesses nacionais dos Estados intervenientes, especialmente dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha.

A deterioração da crise iraquiana atingiu seu ápice com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Deles resultam duas conseqüências fundamentais que afetam profundamente o atual sistema de solução de litígios: a primeira consiste na afirmação do vínculo entre intervenção e interesse nacional; a segunda é

Na América Latina, o direito exerceu um papel importante e o diplomata teve uma função fundamental, comparado ao militar. Aqui há uma experiência jurídica histórica que os outros continentes não dispõem.

a degradação do sistema multilateral, pois é anunciada por Washington a adoção da teoria da intervenção de caráter preventivo e unilateral.

A situação descrita sucintamente indica a importância da construção de uma teoria de intervenção solidária pelos países do Sul, caso contrário eles continuarão à mercê do modelo aplicado pelos países desenvolvidos. Por essa razão, a crise haitiana possui um significado que vai bem além de suas fronteiras, podendo servir de modelo a futuras mediações.

Autodeterminação versus intervenção

No declínio do período colonial, o princípio da *autodeterminação dos povos* constitui uma releitura e uma atualização do princípio da soberania sob o ponto de vista de quem ainda não é soberano, isto é, do colonizado. Os povos, então, erguem a bandeira da autodeterminação e, depois de descolonizados, prosseguem na busca de sua real efetivação. Tal política cria um novo conceito, o de *não-intervenção*, que vem a ser o respeito ao princípio da igualdade formal, ou seja, uma igualdade *de jure*. No plano multilateral a defesa desse princípio é feita especialmente nos debates e recomendações da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Até 1945 a guerra é justa ou injusta. A partir de então ela é lícita ou ilícita. Há uma importante mudança de perspectiva. O que se tem, a partir de 1945, é a consolidação do princípio de cooperação – que já existia pois era anterior à ONU – mas a partir dela se torna fundamento do multilateralismo das Nações Unidas. Porém, esta cooperação teve êxito somente até 1948. Depois disso, surge a Guerra Fria,

época em que houve a latência do CS, que não conseguiu tomar importantes decisões, em virtude da bipolaridade.

Desde o fim da colonização a ex-colônia se defende através do princípio de não-intervenção. Porém, existe a realidade da intervenção, sobretudo no caso da intervenção promovida pela ex-metrópole. Aqui, é importante distinguir a soberania histórica da soberania dogmática.

Enfim, existe uma realidade de intervenção, que se manifesta por diversos tipos, o que permite desenhar uma tipologia da intervenção, em que se inclui a ingerência solidária. Esta não é o contrário do princípio da não-intervenção, mas ela é uma exceção a ele e, dialeticamente, o afirma ao dizer os seus limites quando indaga sobre qual soberania deve ser defendida: a do povo ou a do ditador?

A *cooperação* é um novo paradigma pela importância que assume no pós-guerra. Num primeiro momento, até 1948, existe uma cooperação. A partir de então, até 1989, existe uma cooperação apenas intra-bloco, a qual justamente por essa razão não é propriamente cooperação, mas *alinhamento* (aliança coletiva defensiva), sendo que via de regra o alinhado de um bloco não coopera com quem alinhou-se ao outro. Então, a cooperação só volta a ser possível a partir de 1989, mas não é a mesma cooperação de 45-48. Então, se pergunta: que cooperação é essa? Para responder a esta pergunta, levanta-se a hipótese seguinte: a partir do final da bipolaridade – e conseqüentemente do fim da latência do CS, em 1991 – a cooperação pode ser entendida como *solidariedade*. Volta a ser possível uma verdadeira cooperação, e não mais uma limitada cooperação intrabloco (alinhamento).

O grande momento desse modelo anterior foi a inoperância do sistema internacional na questão dos *tutsis*, quando foram assassinadas 900 mil pessoas, no final dos anos 1980, com a conivência das Nações Unidas, com a anuência de grandes Potências e com a participação de mercenários ocidentais. O genocídio da região dos Grandes Lagos mostrou não somente os limites, mas também o aspecto nefasto e demoníaco, tanto da intervenção interessada quanto da não-intervenção.

Outro elemento importante é que a América Latina, comparada a outros continentes do *sul* – e mesmo do *norte*, a Europa – apresenta um incipiente nível conflitivo. Em nossa região existe uma prática, desde o séc. XVIII, sobretudo a partir do séc. XIX, de mediação dos conflitos territoriais. Não dispondo desta tradição, os continentes africano, asiático e europeu lançaram mão de meios bélicos para tentar resolver seus conflitos.

Em suma, o direito exerceu um papel importante e o diplomata teve uma função fundamental, comparado ao militar, na história da América Latina. Aqui há uma experiência jurídica histórica que os outros continentes não dispõem. Além deste elemento enraizado na cultura política

regional, ocorre que nos recentes processos de transição à democracia nos Estados latino-americanos foram testados vários modelos. Por conseguinte, a região possui um *know-how* de transição de sistemas autoritários para a democracia que pode servir de inspiração à atual crise haitiana.

Fundamentos de uma diplomacia solidária

A diplomacia solidária pode ser definida como sendo a concepção e a aplicação de uma ação coletiva internacional, sob os auspícios do Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas, feita por terceiros Estados intervenientes num conflito interno ou internacional, desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência. O desinteresse material e/ou estratégico constitui a marca registrada deste modelo de ação externa do Estado-sujeito. Para que tal ausência de interesse seja incontestada é necessário igualmente que o Estado-sujeito não tenha tido no passado qualquer relação especial com o Estado-objeto de intervenção.

A comunidade internacional tem uma imensa responsabilidade no deslinde da atual crise. O Haiti é economicamente inviável e politicamente impossível caso deixado à própria sorte.

Além da hipótese levantada, há um outro questionamento, fundamental para uma possível teorização da diplomacia solidária. A justificação para a ingerência solidária é moral ou é também jurídica?

Uma possibilidade de enfrentamento dessa questão pode estar no pensamento de Kant, que diferencia a moral do direito. A moral é espontânea e incoercível, ao passo que o direito é coercível. A espontaneidade do ato de natureza moral é decorrente da motivação do indivíduo que o pratica; ele está convencido, intimamente, de que sua ação é boa. O ato jurídico depende, por sua vez, de um dever, de algo externo ao indivíduo. Este pode ser um caminho para se perguntar se a ingerência solidária (que pode ser assimilada à aplicação prática dos princípios da diplomacia solidária) é realizada pelos Estados por um convencimento próprio, ou se há alguma norma, ainda que muito geral, na qual ela encontra suas raízes.

Quando um Estado – ente desprovido de sentimentos – toma a decisão pela intervenção em outro Estado? Há dois conjuntos de fatores principais: por um lado, a suposta existência de interesses pontuais, sejam eles financeiros, militares, estratégicos, políticos, diplomáticos ou de prestígio que fazem pressão para que os Estados intervenham. Por outro, há a sua opinião pública a exigir uma resposta do Estado-sujeito com vistas a colocar um ponto final ao sofrimento de outrém, especialmente da população civil indefesa.

O que ocorreu no caso da atual crise haitiana? Nenhum

desses dois grupos de interesse pressionou o Estado-sujeito para agir. Ele o fez por *motu proprio*, ausente uma pressão da opinião pública e indefinidos, para dizer o mínimo, os interesses e serem defendidos. Portanto não houve nem ação moral (da opinião pública) nem material (dos interesses) que impelisse o Estado-sujeito a intervir. Neste caso, ele o fez contrariando os fundamentos da teoria realista das relações internacionais.

É extraordinário ver como o Estado, através dos seus maiores expoentes, tomou uma decisão inédita – uns diriam que foi uma decisão arriscada ou temerária, de improvável sucesso – e agora ocorre o movimento contrário, o Estado se remete à opinião pública, se remete ao Parlamento, aos partidos, aos grupos. Portanto, esta ingerência solidária pode ser lida como um ato moral kantiano.

O chanceler brasileiro, embaixador Celso Amorim, fornece uma valiosa e original contribuição à teoria da diplomacia solidária ao declarar que o Brasil está “profundamente comprometido no Haiti, política e *emocionalmente*,⁵ e isso no longo prazo”. Ao fazê-lo indica que os parâmetros sobre os quais o Brasil tomou a decisão de intervir devem ser compreendidos à luz de critérios outros que os decorrentes da fria razão (ou interesse) de Estado.

Porém, não fica excluída a hipótese de se fundamentar a diplomacia solidária no direito kantiano. Kant defende a idéia de um *direito cosmopolítico*, nos seguintes termos:

Esta idéia racional de uma comunidade pacífica perpétua de todos os povos da Terra (mesmo quando não sejam amigos), entre os quais podem ser estabelecidas relações, não é um princípio filantrópico (moral), mas um princípio de direito. A natureza encerrou todos os homens juntos, por meio da forma redonda que deu ao seu domicílio comum (*globus terraqueus*), num espaço determinado. (...) todos os povos estão originariamente em comunidade do solo; não em comunidade jurídica da posse (*communio*) e portanto de uso ou de propriedade desse solo; mas em reciprocidade de ação (*commercium*) física possível, isto é, numa relação universal de apenas um com todos os demais (...). Este direito, como a união possível de todos os povos, com relação a certas leis universais de seu comércio possível, pode ser chamado de direito cosmopolítico (*jus cosmopoliticum*).⁶

As idéias clássicas de Emmanuel Kant podem ser um caminho para a compreensão filosófica da diplomacia solidária, a qual existe de fato e exige uma explicação científica. Essas afirmações sobre a aplicação da diferença entre moral e direito em Kant são preliminares e, muito antes de ser uma resposta, constituem uma indagação, que os pesquisadores das relações internacionais e do direito internacional devem considerar.

Pela primeira vez na história da ONU, um grupo de

Estados que desempenham um papel secundário no sistema internacional (Argentina, Brasil, Chile, Espanha, Jordânia, Nepal, Paraguai, Uruguai, Sri Lanka), respondem a um apelo do CS compondo uma missão de estabilização no Haiti (Minustah). Não há participação de nenhuma potência – a não ser a presença de algumas dezenas de policiais da China continental. Inclusive esta participa, pela primeira vez, em uma missão de paz da ONU. Por outro lado, também não há nenhuma força de países que possuem laços históricos com o Haiti (França e Estados Unidos).

A inédita composição do grupo de Estados mediadores coloca a indagação sobre o fato de nos encontrarmos no limiar de uma nova etapa da mediação e da solução de conflitos, através de um instrumento coletivo e desinteressado. Ou seja, um grupo de países que não possuem interesses

Um rápido olhar sobre a capital do Haiti indica que é indispensável a presença das forças brasileiras. O povo haitiano, indefeso, conta unicamente com a proteção das tropas estrangeiras.

políticos, ideológicos, econômicos ou militares. Além disso, inexitem grandes interesses internacionais.

Anteriormente os Estados Unidos intervinham para impedir a chegada dos *boat people* em seu território e a França porque conserva laços históricos, culturais e lingüísticos com o Haiti.

A intervenção atual possui um diferencial. Os Estados que intervêm estão desinteressados no conflito propriamente dito. Tal condição lhes proporciona uma capacidade suplementar baseada na forma desapaixonada e na neutralidade de ação – elementos indispensáveis à mediação. Eles se encontram *acima* do conflito, dispondo de uma visão mais completa e abrangente e com a certeza que não tomarão partido por razões outras que não as vinculadas à própria dinâmica do conflito e à busca de uma solução.

Todavia, há um problema grave suscitado pela diplomacia solidária: os mediadores não dispõem de condições para fornecer garantias reais ao cumprimento do que for acordado. O único caminho que resta para a indispensável busca da eficácia e de resultados concretos, consiste em transferir ao CS a responsabilidade de sustentar materialmente as decisões adotadas.

Razões para a presença brasileira no Haiti

Um simples e rápido olhar sobre Porto Príncipe, a devastada capital do Haiti, indica o caráter indispensável da presença das forças civis e militares brasileiras. Tendo o anterior governo haitiano abolido as forças armadas e policiais, o povo indefeso conta unicamente com a proteção das tropas estrangeiras.

Mais que superficialidade, sinaliza profunda ignorância,

senão má fé, comparar o Haiti com o Brasil ou qualquer de suas regiões. Aqui não se trata de pobreza absoluta, nem da ação de organizações paralelas vinculadas ao tráfico de drogas e outros crimes, tampouco de crescente violência urbana ou de escassa presença do Estado.

Trata-se da simples ausência de Estado. Da convivência desregrada entre seres humanos abandonados à sua própria sorte, sem nenhuma possibilidade de salvação individual, diante da perspectiva de guerra eterna de todos contra todos, fruto da histórica omissão das elites internas e transnacionais, que nada mais têm a retirar dessa depauperada terra.

No Haiti paira no ar uma atmosfera de suspeição e de boatos que forma a vibrante tensão da instabilidade brutal. Somente o olhar e a presença física do estrangeiro têm evitado a explosão dessa panela de pressão, a aberta guerra civil, como já ocorreu em muitos momentos da história do Haiti.

O desafio capital de toda intervenção prende-se ao seu *modus operandi*. Em outras palavras, a paz pode e deve ser imposta a partir do exterior ou, ao contrário, cada sociedade tem o

direito à sua própria guerra. Ora, não se trata de sociedade mas sim de pequenos grupos armados – motivados politicamente ou ainda simples bandos violentos prontos a tirar proveito material da situação.

Um segundo campo onde o Brasil sustenta os esforços da ONU no Haiti envolve a indispensável mediação política. A violenta cultura política haitiana faz com que o diálogo seja coadjuvado pelo silêncio ensurdecido das armas já empunhadas e dos clamores das vítimas.

Nossas características nacionais e a visão de mundo que delas decorrem podem ser utensílios valiosos para que se construam pontes de diálogo entre as diferentes facções haitianas. Trata-se de um trabalho complexo de ourives, ouvidor e conselheiro. Dele depende a construção de um novo Haiti que somente poderá advir do resultado da vontade coletiva dos haitianos, também a ser construída.

O diálogo político encontra dois óbices importantes. O primeiro é conjuntural e decorre da surda luta pelo poder que precede e acompanha o período pré-eleitoral. Como fazer com que seja possível um diálogo entre grupos, facções e partidos que travam, ao mesmo tempo, uma batalha eleitoral? Esta situação faz com que o diálogo seja forçosamente limitado, não atingindo o cerne das questões.

O segundo problema provém da estrutura e das características da sociedade haitiana. Trata-se de um país com recortes que dividem e opõem vários grupos: negros e não negros; camponeses e cidadãos; adeptos do vodu e os das demais religiões; Norte e Sul; montanha e planície (*mornes*). Além destas dicotomias, há fissuras importantes nas organizações transversais, caso da Igreja Católica no interior, à qual se opõe o alto clero próximo do Papado

e a denominada *pequena Igreja*, vinculada à Teologia da Libertação.

A terceira área de intervenção externa possui uma dimensão de médio e longo prazo. Ela consiste na recuperação da infra-estrutura e nos projetos socio-econômicos que objetivam amenizar os gravíssimos problemas com os quais o Haiti se defronta – particularmente no tecido urbano. O Haiti integra a tristemente célebre lista dos “países menos avançados” como único representante do continente americano. O mais grave é que a recorrente crise política faz com que este país, já paupérrimo, se empobreça ainda mais a cada ano.

É indispensável que a espiral da violência e do empobrecimento na qual ingressou o Haiti seja interrompida. Ora, tal desafio somente poderá ser vencido com a colaboração estrangeira. O Brasil, não dispondo de recursos financeiros, propôs sua *expertise* nas ações em que colheu extraordinários resultados, como é o caso da experiência dos catadores de lixo. Seria razoável e humanamente aceitável que o Brasil, dotado de muitos predcados para a cooperação internacional, viesse a se furtar a colaborar com o povo mais pobre do continente?

Não somente o Brasil agiu corretamente ao enviar tropas ao Haiti, mas sobretudo o fez desprovido de todo e qualquer interesse que não fosse o de servir às causas mais nobres da Humanidade. Desta intervenção não pode sair nenhum proveito material para o Estado brasileiro, mas tão somente a satisfação de obedecer a um dever de consciência e de dar forma real a valores outrora não mais que retóricos.

Nestes tempos onde o interesse material se sobrepõe à solidariedade, a atitude do Brasil, associada à de outros países do Mercosul, mostra que estamos construindo uma sociedade latino-americana na qual o Haiti terá o seu lugar.

Da teoria à prática: os desafios da diplomacia solidária no Haiti

As lamentáveis condições socio-econômicas e políticas constatadas ao longo da história do Haiti – agudizadas pelas recentes crises – conduzem o observador menos atento a desconhecer as características da sociedade haitiana e a minimizar os desafios colocados à diplomacia solidária. Para esta perspectiva bastaria um certo grau de competência técnica, recursos financeiros e boa vontade para enfrentar a situação. Ora, uma ação inspirada unicamente nas condições infra-humanas em que sobrevivem parcelas amplamente majoritárias da população haitiana, ou seja, sustentada no princípio da miserabilidade, seria uma diplomacia solidária mas igualmente miserável.

A sociedade haitiana é complexa, contraditória, sofisticada e maximalista. Ela é composta por um povo digno que demonstra um grande senso artístico. André Malraux já o considerava como “o único povo de pintores” dotado de uma sensibilidade à flor da pele.

As relações do Haiti com o exterior foram sempre marcadas pelo conflito ou pela indiferença. A terrível luta pela independência impregnou a sociedade haitiana e hipotecou seu futuro. O mundo sempre o percebeu com desconfiança. Os haitianos, por sua vez, estão conscientes que a comunidade internacional, em um dado momento, irá intervir. As crises demonstram a reiteração desse fenômeno. A permanência deste elemento faz com que a própria dinâmica de crise leve em consideração o componente estruturante que constitui a intervenção de elementos exógenos.

A grande incógnita colocada pela diplomacia solidária é saber se essa nova forma de intervenção possui a capacidade de ser reestruturante e trazer benefícios duradouros à população do país e à organização de um Estado que responda aos desafios do presente. Ou se, ao contrário, ela é simplesmente uma nova roupagem para uma velha prática que provocou, entre outras conseqüências, uma dependência crônica e uma desresponsabilização social que afeta o conjunto da sociedade e do Estado haitianos.

É possível identificar interesses dos Estados que praticam uma diplomacia solidária além daqueles mencionados anteriormente? Certamente existem interesses, mas como eles manifestam?

Em primeiro lugar é muito importante a demonstração da capacidade de ação das Forças Armadas. Ela aporta respeitabilidade à política externa do país. Contudo há larga distância entre a demonstração da capacidade e a obtenção de um ganho ou de uma vantagem. Trata-se, antes de mais nada, de exercitar os homens e colocar à prova o material utilizado. Além disso, colocar os militares frente a uma problemática internacional incrementa seus níveis educacional e cultural. Por outro lado, frente aos debates sobre as funções das Forças Armadas num Estado Democrático de Direito, a diplomacia solidária permite a demonstração de sua utilidade e eficácia.

Uma das maiores dificuldades haitianas encontra-se em nós mesmos. Trata-se da profunda ignorância sobre o país caribenho. Há somente um sentimento de comisseração que não é bom conselheiro. A tentativa de teorizar a diplomacia solidária não pode se restringir à defesa de um dever de consciência. Não somente esse é relativo mas, na melhor das hipóteses, ele pode – como o fez em muitas ocasiões – justificar iniciativas de urgência mas jamais poderá dar sustentação ao trabalho de médio e longo prazos, indispensável no caso haitiano.

Caso a diplomacia solidária consiga colher frutos no Haiti onde, durante dois séculos, as potências estrangeiras fracassaram, surgirá um novo modelo de mediação e de intervenção. Será uma opção *sulista* capaz de criar nova alternativa aos conflitos envolvendo os Estados em desenvolvimento.

As opções de atuação internacional para países marginais ao sistema são cada vez mais limitadas. Firma-se atualmente uma polaridade central que tende a excluir polaridades contrárias, inclusive as secundárias. O sucesso da

atuação da diplomacia solidária periférica demonstraria que estaria surgindo um espaço – embora originalmente ainda limitado – em um sistema internacional marcado por uma visão simplista e dicotômica das relações internacionais.

Além disso, o Estado, manifestando-se individual ou coletivamente, por meio das Organizações Internacionais, deve demonstrar celeridade para enfrentar a situação de emergência que a situação exige. Ora, a experiência demonstra que o Estado é incapaz de reagir nestas circunstâncias salvo no caso em que seus supostos interesses

Caso essa forma inovadora de intervenção auxilie na solução efetiva e duradoura dos problemas haitianos, teremos um novo paradigma para a solução de litígios internacionais. A América Latina se apresentará portadora de um dossiê de serviços prestados, podendo influir nos conflitos que afligem o Sul.

nacionais estejam em jogo. A inércia de sua dinâmica decisional faz com que o Estado seja prisioneiro em uma camisa de força. Esta situação é flagrante, ainda mais quando comparada com a agilidade e rapidez das organizações não governamentais de alcance transnacional (ONGAT).

As brigadas de intervenção rápida, criadas recentemente por alguns Estados desenvolvidos, conservam um estrito caráter militar agindo unicamente na superfície dos problemas que afetam a paz e a segurança internacionais. Não há meios de intervenção rápida para fazer frente aos problemas de caráter humanitário ou para fazer frente às catástrofes naturais. Nestas as ONGAT são ágeis e os Estados, vagarosos. Pode-se afirmar que nas situações de emergência internacional o bem está privatizado enquanto que o mal é público. Cria-se assim, na órbita dos macroproblemas internacionais, uma oposição entre o Estado e a consciência de uma ativa opinião pública internacional.

Em guisa de conclusão

A complexidade da atual transição política no Haiti não deve camuflar os verdadeiros e inadiáveis desafios do país. A indispensável realização de eleições competitivas e leais, previstas para o final do ano, é uma etapa e não um objetivo isolado e conclusivo. Caso contrário, a democracia representativa, ausente um conteúdo capaz de resgatar um mínimo de dignidade a milhões de haitianos que sobrevivem em condições sub-humanas, será um simples jogo de cena da centena de partidos políticos locais com a conivência da comunidade internacional.

A intransigente defesa do multilateralismo não pode ser divorciada dos princípios éticos da responsabilidade e da eficácia. A tarefa de que se auto-incumbiu o sistema das Nações Unidas é plena e indelegável. Senão vejamos: quando nas primeiras horas de domingo, 29 de fevereiro

de 2004, Jean-Bertrand Aristide galgou os degraus da escada do avião que o conduziu a um triste e incerto exílio, ele já o fez na condição de ex-Presidente do Haiti. Poucas horas antes *Titid* havia firmado uma carta de renúncia a fim de evitar “um banho de sangue”, segundo profetizava a imprensa internacional.

Pressionado internamente por uma poderosa embora díspar oposição, composta pelos ex-militares e ex-policiais, pelos supostos representantes da sociedade civil organizada (Grupo dos 184), pelo alto clero e, sobretudo, pelos ex-companheiros de caminhada desiludidos com seu desgoverno, o ex-padre dos pobres se encontrava prisioneiro e refém de um incêndio que ele mesmo havia ateadado.

Do exterior não poderia vir sua salvação. Ao contrário. Capitaneado pela França, que se sentia ultrajada pela acusação de um débito de 22 bilhões de dólares oriundo da época da independência haitiana (1804), o grupo de países ocidentais influentes abandonou o ex-prelado por razões específicas.

A vacância da cadeira presidencial obrigou o Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas a enviar com urgência uma Força Multinacional Provisória (MIF) (Resolução 1529 (2004) do CS) afastando assim o golpe militar em curso. Em 30 de abril o CS criou, através da Resolução 1542 (2004), a Minustah.

Este breve relato permite avaliar a imensa responsabilidade da comunidade internacional no deslinde da atual crise. Sejam claros e diretos: o Haiti – um país sob transfusão – é economicamente inviável e politicamente impossível caso deixado à própria sorte. Todavia a cooperação estrangeira, que fez do Haiti o país mais auxiliado no mundo por habitante, colheu somente amargos frutos.

As frias estatísticas mostram uma cruel realidade: apesar de paupérrimo, o Haiti conseguiu a proeza de se empobrecer ainda mais ao longo das últimas décadas. O imenso inventário dos descalabros é proporcional à lista dos responsáveis.

Os recorrentes fracassos da comunidade internacional, dividida entre indiferença e intervenção paternalista, exigem um repensar de sua estratégia de ação no Haiti. Esta a tarefa primeira da diplomacia solidária. Para alcançar objetivos mínimos, além de recursos financeiros e do apoio técnico provenientes do exterior, o Haiti clama pela *aretê* grega, ou seja, homens e mulheres orientados pela busca do bem comum.

Após reiterar as críticas à ausência de iniciativas concretas não-militares no Haiti, o Ministro Celso Amorim agitou, às vésperas da reunião do CS de 12 de janeiro de 2005, a possibilidade do Brasil retirar-se do Haiti em junho ou, no mais tardar, em dezembro de 2005. Os deba-

tes no CS foram muito positivos e resultaram na adoção da Resolução CS/8291 que, ao enfatizar os três níveis de colaboração internacional apontando para um “mandato amplo” e afirmando, de maneira enfática, que o “Conselho se compromete a manter a presença das Nações Unidas no Haiti o tempo que for necessário”.

O Brasil já havia deixado transparecer, em 22 de dezembro de 2004, que pretendia prosseguir com esta original experiência de mediação e de cooperação internacional. Com efeito, não somente o Brasil consentiu num empréstimo-ponte para o Haiti junto ao Banco Mundial, colocando um ponto final à inadimplência haitiana para pleitear novos recursos, mas também firmou, com o mesmo banco, um acordo inédito que prevê o auxílio de um

país em desenvolvimento a outro. Aparecem, portanto, sob impulso brasileiro, os primeiros projetos de cooperação sócio-econômica resultantes da diplomacia solidária.

Caso essa forma inovadora de intervenção auxilie na solução efetiva e duradoura dos problemas haitianos, teremos um novo paradigma para a solução dos litígios internacionais. A América Latina se apresentará portadora de um dossiê de serviços prestados podendo influir nos numerosos conflitos que afligem os países do Sul.

Esperemos que a diplomacia solidária, sob inspiração da América Latina, especialmente do Brasil, consiga reverter o tenebroso quadro haitiano colocando um termo ao caos e à extrema dependência que precipitaram a antiga *Pérola das Antilhas* aos baixios da desumanidade.

Notas

¹ Agradeço a Igor Kipman e a Marco Aurélio Torronteguy pela atenta leitura e sugestões.

² O texto do Tratado de Vestefalia encontra-se em SEITENFUS, R. (Organizador), *Legislação Internacional*, São Paulo, Editora Manole, 2004, pp. 1914-1917.

³ Com exceção da União Européia e da Organização Mundial do Comércio, o caráter intergovernamental continua sendo a marca registrada das Organizações Internacionais. Cf. SEITENFUS, R., *Manual das Organizações Internacionais*, Porto Alegre, Ed. Livraria do Advogado, 2005, 4ª edição.

⁴ O CS sofre atualmente pesadas e justas críticas da maioria dos especialistas. A recente proposta de reforma das Nações Unidas apresentada por Kofi Annan é reflexo da vontade de mudança do sistema. Contudo, o modelo de tomada de decisões adotado em

1945 deve ser inserido no contexto do imediato pós-guerra e, sobretudo, ser percebido como uma espécie de seguro mútuo que os vencedores da guerra firmam entre si. Tal sistema conseguiu evitar que um Estado-membro permanente se beneficiasse do beneplácito do CS para se opor diretamente, através das armas, a outro Estado-membro permanente.

⁵ Sublinhado por mim. Uma das motivações prende-se à similitude das raízes étnicas e culturais dos dois povos. Essa percepção descarta o processo de intenções promovido contra a decisão brasileira que se fundamentaria na luta pela obtenção de uma cadeira de membro permanente no CS. Ora, a Argentina – com forte presença no Haiti – é igualmente candidata ao CS.

⁶ Emmanuel Kant. *Doutrina do direito*. São Paulo: Ícone, 1993. p. 201-202.

O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição

José Augusto Guilhon Albuquerque

Neste artigo tentarei, inicialmente, caracterizar o atual período de transição na ordem internacional em termos de processos inéditos ou que se desenvolveram com novo vigor desde o fim da Guerra Fria. Em seguida, tratarei de mostrar como tais processos contribuem para a emergência de novos desafios sistêmicos para os quais os Estados devem encontrar solução, examinando, além disso, se o pós-Guerra Fria também trouxe desafios originados em mudanças de regime e de lideranças. Na terceira seção, procurarei mostrar como a política externa brasileira reagiu, durante os anos 80 e 90, à emergência desses novos desafios. Finalmente, tentarei analisar como o governo Lula redirecionou a política externa brasileira a contracorrente do novo contexto internacional.

Uma ordem em transição

Como quer que se denomine a ordem internacional vigente – globalização, hegemonia, multipolaridade ou conflito civilizatório – é certo que se trata de uma ordem em transição. Isto é, as antigas instituições e as bases para a cooperação e o conflito já não atendem aos objetivos de estabelecer uma ordem estável, e as novas ainda não se consolidaram. Mais do que denominar a nova ordem trata-se,

José Augusto Guilhon Albuquerque é Diretor de Pós-graduação e Pesquisa e Coordenador do Bacharelado em Diplomacia e Relações Internacionais da Universidade São Marcos, foi fundador e coordenador científico do NUPRI e é Professor titular aposentado da Universidade de São Paulo.

portanto, de reconhecer que novos processos estão em andamento e são capazes de definir um sistema incompatível com a Guerra Fria.

Nesse sentido, podemos destacar um conjunto bem definido de processos que, seja por sua novidade, seja pelo papel singular que exercem na transição, podem ser aceitos como delineadores de uma ordem internacional contrastante com a ordem precedente, no sentido de que incorporam novos processos e criam novos atores que, por sua vez, organizam-se em torno de novas questões¹.

São esses processos que venho caracterizando como os fenômenos de *despolarização*, de *dissociação hegemônica*, de *transnacionalização*, de *descontentação* e a *nova vulnerabilidade* do Estado.

O desmoronamento do império soviético pôs fim à polarização com a superpotência americana, mas não criou uma nova polarização nem uma inédita igualdade entre as nações, mas sim uma situação *despolarizada*. Não existe mais uma potência ou conjunto de potências que constitua um pólo oposto aos EUA seja em matéria de organização de mercado, de sistema político, de liderança ou de objetivos militares. Não obstante sua liderança política e sua supremacia militar global, a superpotência americana já não detém a primazia da competitividade, mas a compartilha com um grupo de países, sem cuja cooperação nem mes-

Texto especialmente preparado para o Seminário de Brasília: Regime Político, Modelo de Desenvolvimento e Relações Internacionais. Europa-América Latina: Do fim do século XIX ao século XXI².

mo sua supremacia militar poderia ser exercida em caráter permanente.

O segundo processo que quero destacar é o de *hegemonia dissociada*. A ele correspondem dois aspectos implícitos no processo de despolarização. Por um lado, a perda da supremacia econômica absoluta restringe a capacidade dos EUA para transformarem sua liderança política e militar em hegemonia. Por outro lado, as potências capazes de rivalizar com a superpotência americana em termos comerciais e financeiros não parecem dispostas a pagar os custos da liderança política e da capacidade de decisão militar que uma disputa pela hegemonia global poderia implicar. Assim sendo, ao contrário de uma convergência

No mundo pós-Guerra Fria, cooperação e conflito não são consequência do alinhamento com um pólo político-militar, ou com uma coalizão de grandes potências. A cooperação se torna mais complexa e requer diferentes políticas para diferentes dimensões dos negócios internacionais.

entre a supremacia política, militar e econômica, que são as bases da hegemonia, temos uma dissociação entre essas dimensões.

A *transnacionalização* é o terceiro processo definidor da ordem em transição. Trata-se da propriedade que têm certos fenômenos de projetar seus efeitos através das fronteiras nacionais. À transnacionalização de determinados efeitos das atividades econômicas e sociais, que inclui particularmente a *globalização* do processo produtivo, soma-se hoje a transnacionalização dos processos de formação de opinião pública e de organização de interesses e circulação de idéias. Com isso, os Estados não somente perderam o monopólio da definição da agenda internacional, mas em grande parte essa agenda é hoje influenciada pela opinião transnacional, no sentido de que seus temas e idéias, quando não são avançados por organizações e movimentos não-governamentais, só prosperam quando contam com seu beneplácito.

Como resultado da generalização dos processos de transnacionalização, assistimos à globalização de processos de formação de opinião pública, de organização de interesses e circulação de idéias, ao mesmo tempo em que assistimos à globalização dos processos básicos de funcionamento da economia: globalização do processo produtivo, da criação e difusão de tecnologias, da oferta e da demanda, dos fluxos de investimentos e de comércio.

O que chamo de *descontenção* é uma certa euforia que acometeu parte das lideranças e da opinião internacional: se o risco de confrontação global não é mais o princípio regulador das relações internacionais, então, tudo é permitido. Ao contrário do processo de mútua contenção na Guerra Fria, é mais provável que as dimensões das relações

econômicas, políticas e militares dêem margem a mecanismos relativamente independentes de cooperação e conflito. Assim é que as rivalidades comerciais reacendidas entre a Europa, o Japão e os Estados Unidos, dificilmente deixarão de estar acompanhadas de cooperação política e subordinação militar. Em cada uma dessas três dimensões – econômica, política e militar, que formam hoje a matriz das relações internacionais – será possível cooperar em uma, rivalizar em outra e confrontar-se na terceira, independentemente do que ocorra em cada uma das demais.

O último fator que caracteriza a atual transição, por oposição às ordens internacionais que a precederam, é a *inversão da vulnerabilidade* entre o Estado e os atores sociais. Por definição, o Estado nacional concentra tal poderio em termos de recursos econômicos, de recursos de violência e de recursos morais, que o indivíduo e mesmo os atores coletivos da sociedade estão, diante dele, numa relação de vulnerabilidade quase absoluta. Existe, na origem da formação do Estado-nação, um

desequilíbrio a favor do Estado em termos de capacidade de violência e constrição.

Em decorrência da transnacionalização, indivíduos, grupos e organizações de todo tipo, inclusive organizações militares e paramilitares, passaram a concentrar uma capacidade de destruição desproporcional à capacidade da sociedade, e mesmo do Estado, de se defender.

O terrorismo atual é um bom exemplo, mas devemos incluir nessa categoria também o crime organizado, particularmente o narcotráfico, o tráfico de migrantes, a lavagem de dinheiro e outras redes que não relutam em usar todo o seu poder de causar o mal contra inocentes. O uso do terrorismo atual toma por alvo específico a população indefesa.

Dentre esses processos, a *transnacionalização* provoca o desafio mais disseminado na atual transição, isto é, o aparecimento simultâneo de novos atores e de novas questões em torno das quais tais atores se organizam. Os novos atores são novos Estados além de novas entidades para-estatais de poder, tais como o crime organizado internacional, alguns tipos de movimentos guerrilheiros e terroristas, e as organizações não-governamentais multinacionais, empresariais ou não.

O que empresta especificidade às novas questões da agenda global no mundo contemporâneo é o fato de se terem agrupado em duas grandes categorias de “direitos globais” e de “valores globais”. Direitos globais seriam direitos inerentes à natureza humana e que prescindiriam de inclusão formal no direito positivo de um estado nacional, devendo ser sancionados por qualquer instância investida de recursos de poder suficientes para tanto. Tais direitos seriam globais porque se aplicariam a qualquer ser huma-

no, independentemente de seus laços de cidadania e de sua localização territorial.

Valores globais, por sua vez, seriam valores que, seja por sua inerência à natureza humana, seja por sua vinculação necessária com a sobrevivência da humanidade, seu bem-estar ou sua fruição, não dependem de consentimento, inclinação ou crença dos indivíduos, nem do direito positivo

A ascensão de George W. Bush à presidência dos EUA não foi apenas uma mera alternância entre coalizões de centro-esquerda e coalizões de de centro-direita, foi sim o acesso ao poder por uma clique supremacista.

dos Estados, e devem ser respeitados universalmente por todos os indivíduos e Estados. Enquanto valores universais, eles não estariam submetidos ao particularismo, à controvérsia, à fé, como todos os demais valores. Os únicos aspectos submetidos a debate seriam sua extensão e alcance, mas não sua verdade, quer seja a preservação de hábitos ou ritos de sociedades “primitivas”, a preservação da biodiversidade, a preservação de paisagens etc.

Nas relações internacionais os aspectos mais frequentemente sublinhados dizem respeito à necessidade crescente dos Estados responderem a interlocutores não-estatais no tratamento dessas novas questões².

A transição pós-Guerra Fria e seus desafios para a política externa

A atual transição dos tempos da Guerra Fria para uma ordem mundial emergente coloca certo número de desafios sistêmicos derivados dos processos acima assinalados. Assim, o processo de despolarização constrange os Estados a novos realinhamentos. A dissociação entre supremacia política e militar e competitividade econômica transforma tais realinhamentos em cálculos complexos de custo e benefício, uma vez que as alianças comerciais e financeiras não são necessariamente coincidentes com as convergências políticas e militares. A transnacionalização obriga os Estados a se confrontarem com novos atores e novos temas e os força a conceber uma nova diplomacia. A crescente vulnerabilidade dos estados face à ameaças transnacionais exige um grau de cooperação internacional muito superior aquele que os governos estariam dispostos a adotar. O abandono da contenção coloca problemas análogos.

Três dimensões abrangentes do atual período de transição, que envolvem o conjunto desses processos transicionais, concentram, hoje, as principais ameaças e desafios externos. A primeira é a natureza difusa das bases para a cooperação e o conflito na ordem internacional.

A polarização da Guerra Fria resultava em alinhamentos bem definidos, obedecendo a uma hierarquia determinada. O alinhamento ideológico se sobrepunha ao alinhamento militar que, por sua vez, se impunha aos alinha-

mentos comerciais e financeiros. Atualmente, a ambigüidade resultante da natureza difusa das bases de cooperação e conflito provoca a emergência de novos desafios.

Diferentes países podem simultaneamente alinhar-se, cooperar ou confrontar-se com os mesmos parceiros em diferentes dimensões da ordem internacional, de acordo com o tema em questão, seu contexto, e o teor de cooperação e conflito nela envolvidos. Assim, os países da União Européia e os Estados Unidos podem alinhar-se entre si para enfrentar as economias emergentes no tocante à questão dos subsídios agrícolas e, ao mesmo tempo, relutar em cooperar militarmente na intervenção no Iraque, mas convergir abertamente na questão da não-proliferação nuclear no Oriente Médio.

Em suma, cooperação e conflito já não são conseqüência do alinhamento com um pólo político-militar, ou com uma coalizão de grandes potências. A cooperação se torna mais complexa e requer diferentes políticas para diferentes dimensões dos negócios internacionais. E as questões envolvendo conflito, inclusive alinhamentos em coalizões, parcerias e alianças de diversas ordens, tendem a constituir geometrias variáveis e instáveis.

A segunda dimensão é a indeterminação das fronteiras entre questões domésticas e externas. Essa indeterminação, já antes intrincada, torna-se mais complexa em decorrência dos processos de transnacionalização e da vulnerabilidade crescente dos Estados. Duas importantes conseqüências derivam daí: a primeira é a crescente tentação dos Estados a estender sua autoridade para muito além do seu limite territorial e de sua população; a segunda é a tentação inversa de trazer para a cena internacional um número de questões claramente delimitadas como parte do território, da população e da legislação de terceiros Estados.

O desafio colocado pela crescente intricação entre as questões domésticas e externas para a política externa vem a ser a capacidade de definir objetivos exclusivamente a partir da natureza vital das ameaças e dos recursos de poder que o Estado é capaz de mobilizar para enfrentá-las, e não a partir de idéias ou interesses de atores domésticos e transnacionais.

A terceira dimensão é a natureza sobredeterminada de uma das ameaças transnacionais, o terrorismo. Essa sobredeterminação é um efeito da conjunção entre um fenômeno previamente existente, o terrorismo, e um processo que ganha roupagens inteiramente novas no atual período, a transnacionalização.

Para alguns, a relevância do terrorismo globalizado é de tal magnitude que se chega a considerar, nem tanto o fenômeno atual do terrorismo, mas um fato singular - os ataques terroristas de 11 de setembro em Nova Iorque - como a principal fonte de desafios sistêmicos, capaz, por si só, de caracterizar o atual período histórico. Para tais autores, as

respostas do governo e do povo americano, da comunidade internacional de estados, dos governos isoladamente, e das populações dos diversos países, com relação às causas e conseqüências do 11 de setembro, configurariam o princípio determinante de toda a política internacional vigente e, portanto, a principal fonte de cooperação e conflito na ordem internacional. Assim sendo, toda política externa, de qualquer que seja o país, teria como principal desafio alinhar-se política e militarmente com relação ao 11 de setembro, isto é, com relação às respostas dadas ao 11 de setembro pelos diferentes atores internacionais mencionados, especialmente os EUA.

Independentemente do fato de ser ou não o 11 de setembro o fenômeno crucial do tempo presente, capaz de configurar não apenas o principal desafio da ordem internacional, mas com capacidade, por si só, para definir uma nova ordem, é certo que ele constitui um desafio de natureza sistêmica, principalmente porque o Estado com maior capacidade de ação sistêmica assim o considera. Com efei-

A adoção de um projeto hegemônico por uma potência com capacidade de ação sistêmica como os Estados Unidos cria, por si só, um desafio para todos os Estados.

to, os EUA são uma potência com capacidade unilateral de afetar o sistema internacional como um todo, e quando esse país adota uma definição de ameaça sistêmica, tal definição passa a ser relevante para todos os demais países. Portanto, não apenas o sistema internacional como um todo, como também cada país tomado individualmente, terão sua estabilidade afetada por ações e políticas adotadas em função dessa definição.

O desafio colocado especificamente diante das chancelarias, pelas conseqüências de um evento específico, como os atentados terroristas de 11 de setembro, vem a ser a necessidade, para todos os países, de adotarem uma política relativa ao terrorismo compatível, se não convergente, com a definição americana de terrorismo como desafio sistêmico. E isto se aplica mesmo aqueles não diretamente afetados por qualquer forma de terrorismo, e independentemente do fato de terem ou não recursos para enfrentar tal desafio.

O desafio consiste, portanto, em adotar uma determinada política independentemente dos recursos para executá-la, e em função de objetivos definidos por terceiros. Isto sem dúvida introduz uma limitação considerável na margem que os países destituídos de capacidade de ação sistêmica possuem para definir seus próprios objetivos e linhas de ação de política externa.

Mas permanece, para além do 11 de setembro, o desafio do terrorismo globalizado. Ele se diferencia dos terrorismos nacional e internacional por um conjunto de dimensões que lhe emprestam um caráter à parte. Consideremos, por exemplo, as três dimensões da ação coletiva, os prin-

cípios de identidade, oposição e totalidade³. A *identidade* não é mais uma base social concreta, fundada na nação, na cultura ou na classe, ou mesmo na coletividade local; é uma identidade difusa e muitas vezes uma fusão de identidades sobrepostas. Ela está em toda parte e em lugar nenhum.

A *oposição* não se baseia em interesses ou objetivos definidos, mas em princípios abstratos, como o bem contra o mal, a humanidade contra seus inimigos, a pureza de intenções contra a cobiça. Isto faz com que os alvos não sejam determinados *a priori*. Todos podem ser adversários, porque todos podem ser alvos. O adversário é definido *a posteriori*: todas as vítimas de um atentado terrorista tornam-se adversário *ipso facto*.

Quanto ao princípio de *totalidade*, que define o campo de ação, a natureza dos objetivos e sua abrangência, ele é indefinido no caso do terrorismo globalizado. Nunca ninguém parou para pensar que tipo de sociedade, que arranjos econômicos, que estado de direito são compatíveis, senão conscientemente buscados pelo terrorismo transnacional.

Entre a destruição à bomba de uma franquía do McDonald's na França, os atentados do 11 de setembro, o apedrejamento de infieis pelo regime Talibã, o fogo tocado em cultivos de transgêni-

cos no Rio Grande do Sul, encontrar o liame racional que unificaria a lógica do terrorismo globalizado é inviável.

Assim como o princípio de oposição, o de totalidade também só pode ser aplicado *a posteriori*, isto é, qualquer valor que suscite ações terroristas pertence *ipso facto* ao mesmo campo de ação. Qualquer objeto, pessoa ou instituição que venha a ser alvo de terrorismo, pertence ao campo do adversário. E quem quer que participe de uma ação terrorista é parte do mesmo combate.

Como resultado desse conjunto de fatores, o desafio do terrorismo é determinado não somente pela ameaça que pode representar para a segurança de um país, mas também pela sensibilidade de sua opinião pública doméstica às ações e políticas dos EUA contra o terrorismo, e ainda pela eventualidade de ser esse país alvo ou via de passagem de ações terroristas. Cada uma dessas condições pode ser suficiente para constituir, por si só, um desafio vital, frente ao qual a política externa de tal país não pode deixar de encontrar uma resposta, criando, portanto, uma situação de sobredeterminação⁴. Como fator agravante, apenas a primeira condição, isto é, a de que um desafio seja percebido como ameaça vital, depende dos formuladores da política externa do dito país.

Resumindo, o desafio sistêmico colocado para a política externa dos países pelo terrorismo globalizado vem a ser a impossibilidade de controlar, tanto as condições que o desencadeiam e o transformam em ameaça, quanto seus fatores constitutivos, isto é, seus princípios de identidade (sua base militante), de oposição (seus alvos) e de totalidade (seu campo de ação, a abrangência de seus objetivos).

Ele é sistêmico porque nenhum país pode, unilateralmente, optar por ignorá-lo ou considerá-lo irrelevante.

Além dos desafios sistêmicos, convém também considerar os desafios provocados por eventuais mudanças de regime e de personalidades na condução da política inter-

Minha hipótese é que o governo Lula não leva em consideração o contexto internacional na formulação de sua agenda externa.

nacional. Tais condições, que na ótica original de Rosenau, constituem dimensões analíticas da política externa podem também, a meu ver, ser empregadas como dimensões analíticas da ordem internacional – não no sentido de serem fatores constitutivos da ordem mundial, mas na medida em que vêm a ser condições capazes de alterar a percepção de fatores tais como a natureza do sistema (polarizado, hegemônico, equilíbrio entre potências), suas bases de cooperação e conflito (alinhamento, competição, confrontação), e a hierarquia entre as dimensões dessa ordem (econômica, política, militar, etc.).

Do ponto de vista das mudanças de regime que podem afetar a presente ordem em transição a ponto de representar desafios para todos os atores sistêmicos, podemos destacar a ascensão de George W. Bush ao governo dos EUA. Não se tratou de uma mera alternância entre coalizões de centro-esquerda e coalizões de centro-direita, mas sim do acesso ao poder por uma clique supremacista. O projeto posto em prática por essa clique redundou no abandono de qualquer pretensão de uma política externa e de segurança suprapartidária (*bipartisan*), na suposição de que é vital para os EUA, e está dentro de sua margem de atuação unilateral, a implantação de uma ordem internacional sob hegemonia americana.

O argumento empregado acima para justificar o caráter sistêmico do desafio do terrorismo globalizado também se aplica neste caso: a adoção de um projeto hegemônico por uma potência com capacidade de ação sistêmica como os EUA, cria, por si só, um desafio para todos os Estados (como de resto para todos os atores não-estatais). Entretanto, cabe aqui uma ponderação: uma coisa é a existência desse projeto e a ascensão de seus defensores ao Executivo dos EUA, outra coisa é tê-lo posto em prática.

Minha hipótese é que, sem os atentados de 11 de setembro e sem o caráter sobredeterminado do terrorismo globalizado, tal projeto não se teria beneficiado do pretexto que lhe permitiu dobrar todas as resistências políticas e burocráticas que tendem a limitar a probabilidade de viradas radicais na política externa americana. O mesmo se aplica à dimensão individual da análise da política externa: sem o 11 de setembro, que foi uma experiência traumática para o presidente Bush – cuja tendência a ausentar-se do centro da tormenta nos momentos de riscos catastróficos

repetiu-se agora por ocasião do furacão Katrina – ele dificilmente se destacaria por uma política externa marcadamente intervencionista.

Assim sendo, embora a presença do presidente George W. Bush no cenário internacional, em contraste com a coalizão de líderes mundiais de centro-esquerda conduzida por Clinton⁵, constitua um desafio externo intrínseco, sobretudo para as potências européias, e embora seu governo esteja engajado na construção de um mundo sob hegemonia dos EUA, as ameaças para a paz e a estabilidade mundial daí decorrentes podem ser explicadas pelo desafio do terrorismo globalizado e, por outro lado, não teriam a mesma relevância sem o caráter sobredeterminado do terrorismo.

Desafios para a política externa brasileira

Em sua fase final – durante os anos 80 e o início dos anos 90 – a arena da Guerra Fria foi marcada por questões que posteriormente se tornariam centrais à ordem mundial emergente, tais como a globalização dos processos econômicos e financeiros e a emergência dos chamados “novos temas” relativos a direitos e valores globais. Em ambas as áreas, o Brasil era um alvo de críticas no plano internacional.

Para cada questão econômica importante na arena internacional, como endividamento externo, instabilidade monetária ou populismo econômico, o Brasil estava em débito. Ademais, a Amazônia se tornou um alvo fácil em virtude da imensidão dos danos à manutenção de seu meio-ambiente, à severidade das violações aos direitos humanos, e ao radicalismo de seus conflitos sociais. Por isso, a diplomacia brasileira viu-se confrontada com uma limitação de sua margem de iniciativa em questões internacionais relevantes, e condenada a reagir defensivamente a desafios externos que não poderia prever nem controlar. Era um período no qual a política externa brasileira era principalmente reativa e defensiva.

Com uma interdependência mais profunda e mais complexa em assuntos econômicos, financeiros e de segurança com relação às grandes potências, a política externa brasileira pode ser entendida como um *alinhamento com autonomia restrita*. De fato, após um longo período de politização das negociações da dívida externa que inclui as presidências de José Sarney e Fernando Collor, a burocracia da Fazenda substituiu o Itamaraty nas negociações e pôs em prática o bem conhecido princípio de oferecer concessões adicionais para assegurar ganhos adicionais. Concordando em buscar apoio do FMI para seu plano de ajustamento macroeconômico, o governo brasileiro conseguiu rapidamente um acordo de redução da dívida. Desde então, as políticas econômicas brasileiras, especialmente suas metas fiscais e seus parâmetros macroeconômicos,

foram alinhadas com as exigências do FMI.

Do ponto de vista comercial, o Brasil abandonou a liderança (que compartilhava com a Índia) da coalizão de veto das negociações do GATT durante a Rodada Uruguai, e adotou uma postura mais positiva, apoiando a criação da OMC e o fortalecimento de sua autoridade na regulação do comércio internacional. De maneira geral, as políticas comerciais brasileiras no período podem ser descritas como de *resistência ambígua*. Tanto para a burocracia diplomática quanto para a comunidade empresarial, para as lideranças sindicais e para a academia, as regras multilaterais de comércio se tornaram uma posição intermediária entre um interdependência profundamente assimétrica com relação aos EUA e a liberdade total para adotar unilateralmente as regras de comércio que favorecessem o país mas deixando-o, em contrapartida, sujeito ao unilateralismo de todos os seus parceiros comerciais.

Quanto à dimensão política, as relações internacionais brasileiras podem ser definidas como um caso de *participação conflituosa*. Por um lado, o Brasil é membro pleno do sistema de segurança multilateral. O País compartilha com o Japão a condição de ser o membro não-permanente do Conselho de Segurança que mais freqüentemente ocupou um assento no órgão. Também mantém uma longa

Apesar das mudanças sistêmicas ocorridas entre o início dos conflitos israelo-árabes e os atentados de 11 de setembro, a política externa de Lula continua a ignorar o contexto internacional e a responder apenas a demandas de setores internos da coalizão governamental.

tradição de enviar tropas a missões de paz da ONU, e de ter participação relevante em todas as sessões da Assembleia Geral. Além disso, desde que começaram a surgir planos para reformar a Carta da ONU e para aumentar o número de membros permanentes do Conselho de Segurança, o Brasil apresentou sua candidatura a um desses assentos, numa iniciativa que contou com apoio significativo de sua população e de suas elites.

Por outro lado, a diplomacia brasileira tem afirmado, de diversas formas, o desconforto do País com relação à distribuição de poder no sistema da ONU e na ordem internacional como um todo. Maior transparência dos processos decisórios, mais equilíbrio entre grandes e médias potências, mais respeito a princípios e maior uso da diplomacia e das soluções negociadas de conflitos, em detrimento do uso de diferenciais de poder e de riqueza, são demandas que exprimem a insatisfação do País com relação às regras do jogo.

Quanto aos assuntos transnacionais, tais como proteção da democracia, direitos humanos e trabalhistas, meio-ambiente, e outros, mudanças significativas ocorreram durante os anos 90. A diplomacia brasileira abandonou

sua postura defensiva e buscou ajustar-se, cautelosamente, às expectativas da sociedade e à opinião transnacionais, passando a dar menos ênfase aos objetivos imediatos do governo. Esta mudança não foi mais profunda porque o País agora é muito mais vulnerável ao exame minucioso de sua balança comercial e de sua conta corrente do que de suas políticas relativas ao desenvolvimento econômico da Amazônia, ou da maneira como protege os direitos essenciais de seus cidadãos. De forma geral, as políticas brasileiras relativas a questões e ameaças transnacionais no período podem ser descritas como de *transigência relutante*.

As reações do governo Lula aos desafios da ordem mundial vigente

No plano deste artigo, não será possível demonstrar detalhadamente minhas hipóteses sobre a maneira como o governo Lula vem respondendo, em sua política externa, aos desafios do atual contexto internacional. Minha hipótese geral é de que o governo Lula não leva em consideração o contexto internacional na formulação de sua agenda externa. Não o leva em consideração, não no sentido de não considerá-lo relevante, mas sim na medida em que adotou uma política externa fragmentada em pelo menos três agendas distintas⁶, que refletem a composição

da coalizão governamental e do PT, em detrimento dos desafios sistêmicos, regionais, bilaterais ou originários da agenda transnacional.

Assim sendo, parece-me inútil tentar caracterizar as políticas específicas adotadas pelo atual governo para enfrentar os de-

safios provocados pelo caráter difuso das bases para cooperação e conflito, pela relação crescentemente intrincada entre o doméstico e o externo, ou pelo caráter sobredeterminado do terrorismo globalizado. Elas não foram formuladas, nem estão em operação.

O caso mais evidente talvez seja o do desafio do terrorismo. As ações de política externa do governo capazes de produzir alguma interface com a percepção do terrorismo como desafio sistêmico são levadas a cabo em função exclusivamente dos objetivos do governo – sejam eles regionais, bilaterais ou meramente simbólicos, portanto unilaterais – e avaliadas pela mesma ótica, de acordo com o pressuposto do custo zero. Isto é, uma vez que o objetivo doméstico seja buscado, e ainda que não seja alcançado, seu custo é tratado como uma irrelevância.

Um exemplo significativo é a recusa do governo Lula a apoiar uma resolução da OEA que implicava a condenação, por terrorismo, das Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia, uma das facções guerrilheiras naquele país. O chanceler Celso Amorim argumentou, na ocasião, que o Brasil não possui uma lista de organizações terroristas, portanto não dispõe de uma definição de terrorismo e,

conseqüentemente, não poderia apoiar uma resolução sobre um assunto que, por assim dizer, o País desconhece.

Em sua visita ao Oriente Médio, o presidente Lula marcou claramente a precedência de suas relações com a Autoridade Palestina, de Iasser Arafat, em detrimento das relações com Israel e destacou, entre todas, a visita ao Coronel Kadafi, que estava em vias de admitir responsabilidade por atos terroristas como meio de readquirir credibilidade perante as grandes potências euroamericanas. Por ocasião do incidente em que a Polícia londrina abateu a tiros um imigrante brasileiro, na seqüência dos atentados terroristas no Metrô daquela cidade, o chanceler brasileiro chegou às raias da descortesia em uma entrevista coletiva conjunta com o chanceler britânico, Jack Straw, ao insinuar que poderia haver motivações outras que não um excesso de zelo na ação policial. Quanto à morte de uma brasileira,

O Brasil contesta onde obtém êxito e se engaja onde não consegue avançar, talvez medindo seu sucesso pelos obstáculos que impõe aos seus parceiros mais relevantes.

em decorrência de um atentado de terroristas palestinos contra um assentamento israelense em território ocupado, o silêncio do governo brasileiro foi bastante eloqüente.

É evidente que as motivações de apoio às FARC refletem relações privilegiadas do PT com o movimento guerrilheiro e a ojeriza dos setores nacionalistas das Forças Armadas com relação à política americana consubstanciada no Plano Colômbia. É igualmente evidente que a tendência a legitimar o terrorismo anti-Israel reflete uma enraizada inclinação da esquerda brasileira a tomar partido contra Israel no conflito com os países árabes, desde que a antiga URSS se engajou com o Egito na guerra contra Israel. Mas isso apenas corrobora minha hipótese de que, apesar das mudanças sistêmicas ocorridas entre o início dos conflitos israelo-árabes e os atentados de 11 de setembro, a política externa de Lula continua ignorando as mudanças drásticas ocorridas no contexto internacional, para responder apenas a demandas de setores internos da coalizão governamental ou do partido do governo, ou do próprio ego presidencial.

Avaliação análoga pode ser feita com relação a um dos objetivos mais salientes da atual política externa, a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. É conspícuo o ativismo, por assim dizer, obsessivo, com que tal objetivo vem sendo buscado, a ponto do tema dos sucessivos fracassos serem objeto de denegação, dando lugar a reiteradas tentativas fadadas, por sua vez, a novos insucessos.

A questão relevante é: por que? Não porque se ignorem as razões apresentadas para justificar a legitimidade do pleito brasileiro. Nem porque não se conheçam os supostos benefícios que tal ingresso traria para o País, para

sua ascensão a um papel de ator global, *rule maker* em vez de *rule taker*. Tudo isso é bastante conhecido. E igualmente controverso.

O que não se sabe é por que? Por que diabos levar o País à busca de um objetivo que depende quase exclusivamente do contexto internacional, baseado apenas na definição unilateral desse objetivo, sem qualquer consideração para com o contexto internacional? Por que diabos um país com capacidade residual de ação sistêmica, com capacidade limitada de ação regional, com escassa capacidade de mobilização de recursos para projeção externa de poder, sem nenhuma tradição recente – isto é, no último século – de *power politics*, e com escassa vocação para tanto em sua diplomacia, assumiria um objetivo que implica alta capacidade de afetar unilateralmente sua própria região e o sistema global, capacidade quase ilimitada de projetar

poder globalmente, longa tradição e provada vocação para *power politics*, senão porque desconsidera, tanto os obstáculos sistêmicos do contexto interno, quanto os obstáculos do contexto doméstico, seja institucionais,

seja os de natureza individual, seja os que se originam no regime político e na tradição cultural do País?

Um exame dos diferentes setores de atuação externa do governo Lula mostra o mesmo voluntarismo e a mesma desconsideração para com o contexto internacional na formulação dos objetivos, na escolha dos meios e na execução das ações de política externa⁷. Com isso, o complexo arranjo de estratégias diversificadas e complementares, lentamente montado durante os dez anos da era FHC, inclusive com a participação do atual chanceler Celso Amorim, que sucedeu a Fernando Henrique na chefia do Itamaraty durante os anos finais do governo Itamar, foi radicalmente desmontado no atual governo.

O *alinhamento com autonomia restrita*, que prevalecera durante os anos 90 no que diz respeito ao sistema financeiro internacional, deu lugar a um *alinhamento assimétrico* com o FMI. A *resistência ambígua* com relação ao sistema GATT/OMC deu lugar a uma duplicidade paradoxal de atitudes.

Sendo um dos países que mais recorreu ao sistema de solução de controvérsias da OMC e um dos que mais se beneficiaram com vitórias contra parceiros de grande porte, como a UE e os EUA, o governo brasileiro tem contestado simultaneamente os fins (abertura recíproca e equanimidade das obrigações) e os meios (transparência, implementação) da instituição. Por outro lado, é um dos países que têm mais extensa participação nos diversos mecanismos de negociação da Rodada Doha, sendo lá que enfrenta os mais freqüentes impasses.

O Brasil contesta onde obtém sucesso e se engaja onde não consegue avançar, medindo, talvez, seu sucesso, pelos obstáculos que impõe aos seus parceiros mais relevantes.

De resistência ambígua, passamos a resistência *tout court*.

Quanto aos regimes de natureza política, a busca obsessiva do assento permanente no CSNU elevou o tom da contestação à representatividade e transparência daquele organismo e, por outro lado, reforçou o ímpeto participativo. Assim, quanto mais participa, mais contesta, e quanto mais contesta, mais valoriza a participação.

Finalmente, nas questões transnacionais, em que passara de uma atitude de alienação (contestação dos regimes e baixa participação) nos anos 70 e 80, para uma atitude de conformidade relutante (aceitação dos regimes e contestação dos meios, com alta participação), agora adota uma alienação limitada (aceitação diferenciada dos regimes, contestação dos meios, com baixa participação).

Com efeito, duas tendências se manifestaram na adoção de uma estratégia mais defensiva em relação a esses temas, fazendo com que a aceitação plena dos regimes desse lugar a uma aceitação diferenciada dos mesmos: a prevalência de orientações nacional-desenvolvimentistas, e a busca – unilateral que fosse – de parcerias supostamente estratégicas. Assim sendo, o recuo com relação à questão ambiental, no caso da matriz energética, ameaçada pela prioridade de grandes empreendimentos hidrelétricos e pelos novos planos de expansão das usinas nucleares, é claramente uma concessão aos setores nacional-desenvolvimentistas do governo, que sonham em reintroduzir o Estado na função de principal investidor e gestor da infraestrutura. Motivação análoga pode explicar o recuo brasileiro no que diz respeito à convenção sobre as limitações ao cultivo do fumo, que encontra dificuldades para ser ratificado pelo Congresso, a despeito de ter sido iniciativa com participação brasileira decisiva desde o início.

Quanto ao recuo no plano dos direitos humanos, da defesa da democracia e outros, quase sempre esteve motivado pela definição ideológica de amigos e inimigos. De fato, o governo Lula abandonou a definição abrangente de direitos humanos, para adotar outra, restrita aos direitos civis, e relativizou o requisito democrático como condição de legitimidade dos regimes. Com isso, procurou aliviar a pressão exercida pela comunidade internacional sobre governos considerados estratégicos pelo PT para o estabelecimento de alianças. Evidentemente, o autoritarismo jacobino compartilhado por amplos setores do PT e da coligação governista ajudou.

O importante a ressaltar é que em todas essas mudanças

prevaleceram objetivos adotados unilateralmente, e não em função dos desafios vitais encontrados e da disponibilidade de recursos para enfrentá-los. O retrocesso nos temas transnacionais, representado pela atitude de alienação restrita, reflete basicamente alinhamentos ideológicos com supostos parceiros estratégicos, mais do que interesses nacionais postos em risco por tais regimes. O Brasil tem pouco a temer com relação à intrusão de regimes de proteção à democracia ou aos direitos humanos, mas o governo Lula estima que tem muito a ganhar emprestando legitimidade a políticas de desrespeito sistemático aos direitos e valores globais, adotadas por terceiros países cuja reciprocidade ao apoio brasileiro tem sido limitada ou nula.

Como se pode explicar esse desconhecimento sistemático das restrições sistêmicas na formulação da política externa de um país que, na reiterada opinião dos próceres do Itamaraty, não dispõe de “excedente de poder”? Creio que a explicação para tanto é a aparente margem de liberdade suscitada pela emergência dos temas transnacionais – direitos e valores globais, ameaças transnacionais, especialmente o terrorismo globalizado – dada sua conjunção com os desafios sistêmicos correlacionados com as três dimensões abrangentes do atual processo de transição: o caráter difuso das bases de cooperação e conflito, a intricação entre o doméstico e o externo, e o caráter sobredeterminado do terrorismo.

Com efeito, tais temas se prestam a esse exercício de descontenção – tudo é permitido – porque compartilham a indeterminação das bases de cooperação e conflito, a intricação entre doméstico e externo, e a sobredeterminação do terrorismo atual. Assim, a atuação em regimes voltados para a proteção dos direitos humanos ou da democracia, por exemplo, permite uma política heterogênea de alinhamentos de geometria variável, sendo muitas vezes a expressão mais plena da confusão entre o doméstico e o externo e, além disso, permite a instrumentalização da agenda pelo combate ao terrorismo⁸.

Se isto for verdade, a desconsideração, pela política externa de Lula, das condições elementares de adoção de orientações de política externa – limitações sistêmicas, desafios externos, recursos de poder, capacidade de mobilização de recursos e de projetá-los externamente – não seria puro desconhecimento, mas fruto de uma leitura equivocada do cenário mundial.

Notas

¹ Desde o início dos anos 90, venho tratando dessa questão em diferentes lugares: José Augusto Guilhon Albuquerque, “O fim da Guerra Fria e os novos conflitos internacionais”, in J.A. Moisés (org) *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria* (São Paulo: Paz e Terra/Nupri, 1992), pp. 151-164; José Augusto Guilhon Albuquerque, “La Nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña”, in Felipe de la Balze (org.), *El Futuro del Mercosur entre la Retórica y el Realismo* (B. Aires: ABA/CARI, 2000), pp. 79-113; J.A. Guilhon Albuquerque, “A ONU e a nova ordem mundial”, in *A ONU e a Paz* (vários autores), *Estudos Avançados*, 25, set-dez 1995; José Augusto Guilhon Albuquerque, “Um papel para a socialdemocracia em um mundo globalizado”, in Yeda Crusius, *Novo contexto Internacional e a Social-Democracia* (Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003), pp. 87-101; e, particularmente, José Augusto Guilhon Albuquerque, *Relações Internacionais Contemporâneas: A Ordem Mundial depois da Guerra Fria*, Coleção Relações Internacionais (Petrópolis: Vozes, 2005). Parte substancial dos argumentos aqui expostos foram delineados nesses textos, sendo inevitável a repetição.

² Uma análise detalhada dos novos temas dos direitos e valores globais está no capítulo sobre “Os desafios de uma ordem internacional em transição”, em vias de publicação no livro organizado por Lessa e Altemani.

³ Para empregar as categorias propostas por Alain Touraine.

⁴ Refiro-me ao conceito de sobredeterminação aplicado a um

efeito que pode derivar de um conjunto de condições, cada uma das quais é suficiente, mas não necessária para explicá-lo.

⁵ Refiro-me à Terceira Via, protagonizada por Clinton, Blair e Schröder, e com a participação de Jospin, Fernando Henrique e D'Alema.

⁶ São elas a agenda permanente ou tradicional, a agenda pessoal do presidente Lula, e a agenda ideológica, descritas em J. A. Guilhon Albuquerque, “As três agendas de um ativismo inconseqüente”, *Folha de São Paulo*, maio de 2005, no texto “Colliding Agendas”, apresentado no seminário “A Política Externa do governo Lula e seus impactos sobre as relações bilaterais do Brasil com os EUA e o Japão”, 6-7 de outubro de 2005, e no artigo “Economia Política e Política Externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconseqüente”, *Plenarium*, Ano II, no. 2, Novembro 2005, pp. 84-93.

⁷ Como fica demonstrado em “Colliding Agendas”, já citado.

⁸ O exemplo mais conspícuo é o desrespeito sistemático aos direitos humanos pela Rússia com a justificativa de combate ao terrorismo. O mesmo se aplica à China, no combate ao autonomismo de certas minorias, a Cuba, na repressão às oposições, aos Estados Unidos, no tratamento dado a prisioneiros de Guerra “não-contabilizados” enquanto, na Europa, começa a manifestar-se um movimento de resistência ao endurecimento de medidas de prevenção aos atentados terroristas.

“Querer y no poder”: las relaciones de Brasil con la Unión Europea durante el gobierno Lula

Bruno Ayllón Pino

Transcurridos más de tres años desde la llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva, parece factible realizar algunas evaluaciones sobre el impacto de la política exterior “activa y altiva” desarrollada por el gobierno brasileño en lo referente a sus relaciones con Europa. En el discurso diplomático brasileño y en la práctica cotidiana de su acción exterior ha sido frecuente escuchar referencias al papel que Europa desempeña en su política exterior y en sus relaciones comerciales en la medida que las relaciones de Brasil con la Unión Europea (UE) permiten al país mantener su patrón histórico de equilibrio relativo frente a la presión de los Estados Unidos (EEUU), lo que contribuiría a la preservación de su autonomía y garantizaría un cierto margen de maniobra en las diferentes negociaciones comerciales.

La hipótesis principal que orienta este artículo es que la política exterior del gobierno Lula se ha traducido en un endurecimiento de las posiciones tradicionales que los últimos gobiernos brasileños han mantenido con la UE, en materia de negociaciones comerciales globales y en el ám-

bito multilateral regional, guiándose por un maximalismo de principios que ha impedido avances sustanciales en las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE, elevando la tensión, latente y manifiesta, que siempre ha existido en las relaciones de Brasil con el bloque europeo. En contrapartida, a partir del ámbito político bilateral, la política exterior del gobierno Lula ha contado con la comprensión y simpatía de los líderes europeos, tanto de los socialdemócratas como de los liberales y más derechistas, que han sintonizado con la figura de Lula y su fuerte carga simbólica tan cautivadora para la conciencia europea, generando un espacio de actuación cooperativa, si bien que lastrada por un exceso de retórica, que ha privilegiado los avances bilaterales y se ha desbordado a la esfera multilateral global (Iniciativa de Ginebra contra el hambre y la miseria y la creación del Grupo de los 5), sin conseguir, a pesar de su impacto mediático, eliminar los obstáculos y producir avances significativos en las diferentes negociaciones comerciales multilaterales.

Cooperación y conflicto en las relaciones euro-brasileñas: una perspectiva histórica

La política exterior de Brasil en el siglo XX se articuló sobre la base de dos ejes gravitatorios, alrededor de los cuales giraron siempre sus relaciones internacionales: un eje asimétrico y otro simétrico. En el eje asimétrico se incluyen las relaciones mantenidas con aquellos países con

Bruno Ayllón Pino es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, España e investigador pos-doctoral del MEC/España en el Núcleo de Pesquisa en Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo, Brasil. Email: brunespa@gmail.com.

los que existe un significativo diferencial de poder, es decir, las relaciones desiguales establecidas con los Estados Unidos y con las grandes potencias europeas (bilateralmente consideradas o, en el ámbito multilateral, a través de las relaciones Brasil- UE). En el eje simétrico se consideran los vínculos con aquellos Estados poseedores de recursos de poder similares a los de Brasil, especialmente, los vecinos latinoamericanos y los países del llamado Tercer Mundo¹. El eje simétrico representa la línea de acción de la política exterior orientada hacia la unión y buena vecindad de Brasil con los países sudamericanos, encuadrándose en el campo de la relativa igualdad entre los vecinos, constituyendo la línea representativa del concepto clásico de la acción diplomática según el cuál los países deben procurar hacer la mejor política de su geografía. En este eje la actuación brasileña estuvo dirigida, en el siglo XIX y comienzos del XX, hacia la solución pacífica de las disputas fronterizas y, a partir de entonces, a la organización de un espacio sudamericano con un ambiente favorable a la concordia y al desarrollo². En las dos últimas décadas, las relaciones de Brasil con el eje simétrico se desplegaron a través de las estrategias regionalistas puestas en marcha con base en la aproximación a Argentina, la creación del MERCOSUR y el impulso dado por el ex-presidente Cardoso, continuado por Lula, para la creación de una Comunidad Suramericana de Naciones.

Los dos ejes se encuentran íntimamente relacionados de forma que el eje simétrico con su dinámica propia coexiste con las correlaciones de fuerza del eje asimétrico que se manifiestan en el nivel político, militar, económico y tecnológico. En algunos momentos estas interacciones llevaron a la subordinación del eje simétrico al eje asimétrico y, más concretamente, la supeditación de las relaciones de Brasil con América Latina a las relaciones preferenciales con los Estados Unidos.

En el eje asimétrico, con vistas a preservar sus márgenes de maniobra, Brasil procedió a hacer de la autonomía una de sus aspiraciones fundamentales. Superando el ámbito es-

La “opción europea” representaba la alternativa a la dependencia de Washington, de forma que, siempre que se deseaba escapar de la fuerza centrípeta ejercida por los EEUU, la diplomacia brasileña dirigía su vista a Europa.

trictamente bilateral, el eje asimétrico posee también una dimensión multilateral relevante. En este último ámbito, la diplomacia brasileña ha participado activamente en diferentes foros sabedora de los efectos protectores que tienen para los países que como Brasil no disfrutaban de excedentes de poder, las normas y los tratados que neutralizan las políticas unilaterales de las grandes potencias.

El segundo elemento del eje asimétrico de la política exterior de Brasil está constituido por las relaciones bila-

terales con Europa Occidental y por las relaciones con la Comunidad Económica Europea (CEE). No es gratuito que algunos autores brasileños hayan acuñado la categoría “eje del conflicto”, para calificar las relaciones de Brasil con el proyecto europeo de integración. Desde esta perspectiva, las relaciones de Brasil, primero con la CEE y después con la UE, ofrecen serias limitaciones para sus ambiciones comerciales, sea en el ámbito regional o en foros multilaterales, en función de las prácticas proteccionistas europeas que se materializan en la Política Agrícola Común (PAC) como elemento principal de discordia y como amenaza más relevante para los intereses nacionales brasileños³.

Antes de que Brasil y la CEE estableciesen relaciones formales, existía una gran tradición en los contactos brasileños con países europeos. El gran volumen de emigrantes italianos, portugueses o españoles, la influencia cultural francesa, las inversiones y los contactos comerciales con Inglaterra o los vínculos con Alemania son algunos ejemplos de la presencia europea en Brasil. La “opción europea” representaba, en definitiva, la alternativa a la dependencia de Washington constituyendo una constante en la historia de la política exterior de Brasil de forma que, siempre que se deseaba escapar de la fuerza centrípeta ejercida por los EEUU, la diplomacia brasileña dirigía su vista a Europa.

A partir de 1986, la redemocratización en Brasil, las nuevas orientaciones en la política desarrollada por la CEE hacia América Latina y el ingreso de España y Portugal serán factores de importancia decisiva en la consolidación de las relaciones Brasil-CEE. Se produce en esos años un notable incremento del diálogo político merced al éxito de la iniciativa del Grupo de Río y al tímido inicio de procesos de integración en el marco subregional. Dos cuestiones fueron prioritarias en la agenda brasileña en Bruselas a comienzos de los noventa: el tema habitual del acceso a mercados y el reconocimiento internacional del MERCOSUR. El surgimiento del MERCOSUR y el Acuerdo Marco de Cooperación entre la CEE y Brasil, de 1992, inauguran una nueva etapa en estas relaciones que se verá completada con

las propuestas para negociar un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC), culminadas con su firma en 1995. Las motivaciones de los europeos para negociar un acuerdo de cooperación amplio con MERCOSUR incluían evitar la repetición de lo ocurrido

con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés) con sus impactos negativos en el campo político y en sus efectos de desviación comercial. En este sentido, desde instancias académicas brasileñas, se ha mantenido la hipótesis de que el proceso de intensificación de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR avanza en función de los resultados y las expectativas que se generan en las negociaciones comerciales impulsadas por los Estados Unidos

para la creación del ALCA. A partir de la firma del AMIC puede detectarse una intensificación de las relaciones entre los dos bloques y en el ámbito bilateral, país por país.⁴

Desde la perspectiva oficial brasileña, la integración europea desempeña un papel central en su política exterior y en su política económica al ser la UE el primer socio comercial de Brasil y el principal inversor en el país y en el MERCOSUR. Estas relaciones se contemplan desde Brasilia con la expectativa esperanzadora de una asociación estratégica que supere la asimetría y los conflictos comerciales que jalonan más de cuarenta años de contactos. No obstante, se puede hablar de una extraña combinación de expectativa y frustración al intentar extraer conclusiones sobre estas relaciones. Si por una parte Brasil ve en la UE al actor internacional que puede equilibrar sus relaciones externas para evitar una excesiva dependencia de los Estados Unidos, por otra siente cierta frustración al constatar que, al mismo tiempo en que Europa consolida profundas transformaciones institucionales rediseñando la dinámica de las relaciones internacionales, la UE no se revela efectivamente como el socio privilegiado que Brasil espera.

Durante el gobierno Cardoso (1995-2002) se fue consolidando la idea y la práctica de la existencia de un interés estratégico de Brasil en mantener el paralelismo en las negociaciones comerciales en el ALCA y con la UE, razón por la que no se deseaba la vinculación exclusiva a un bloque comercial. Desde esta perspectiva, el éxito de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE constituía para Brasil un objetivo de la mayor relevancia estratégica pues, delante de la aceleración de las negociaciones del ALCA, se deseaba mantener el patrón de equilibrio de la inserción brasileña en la economía internacional. Las negociaciones hemisféricas no debían suponer la disminución de los fuertes y tradicionales lazos con Europa y, en consecuencia, sería saludable para Brasil fortalecer el paralelismo entre ambos procesos negociadores. El propio presidente Cardoso llegó a reconocer que sería más fácil, “ideológica y políticamente”, negociar acuerdos comerciales con la UE que con los EEUU para la formación del ALCA, pues aquellos presentaban menos riesgos para la soberanía de Brasil.⁵

El reconocimiento de mayores facilidades para negociar con Europa no significó condescendencia con las prácticas proteccionistas del bloque. Es verdad que se reconocía el papel de la UE como el socio más importante para el MERCOSUR pero, al mismo tiempo, se adoptaba una postura realista respecto a las posibilidades de una apertura comercial y se criticaba – como hizo Cardoso en su discurso ante la Asamblea Nacional francesa – la hipocresía de la UE con un discurso librecambista y una práctica proteccionista. Deben registrarse diferencias sustanciales, en la teoría y en la práctica de la acción diplomática, entre la política exterior de Cardoso y de Lula hacia Europa. Así mientras para Cardoso, la UE era el más importante so-

cio de MERCOSUR, para Lula la UE es apenas un socio importante. Si para Cardoso era posible establecer relaciones cooperativas con la UE, pero sin llegarse al extremo de hacer del Viejo Continente una “palanca estratégica” en oposición a las relaciones necesarias con los EEUU, para Lula la UE tiene un papel político de “aliado estratégico” para frenar el “unilateralismo hegemónico” de la superpotencia solitaria. Si Cardoso realizaba una crítica precisa y concreta del proteccionismo agrícola, Lula se limita a condenar de forma genérica esta práctica comercial. En el terreno de las relaciones entre la UE y MERCOSUR, en la fase Cardoso se configuró el principio del equilibrio en las negociaciones con la finalidad de obtener las mayores ventajas posibles en los procesos de liberalización comercial⁶. En la fase Lula, por lo menos en el terreno retórico y en un momento inicial, se predicaron las bondades de un acuerdo comercial entre la UE y MERCOSUR, debido al mayor potencial de beneficios del que sería posible alcanzar con los EEUU en el contexto del ALCA.⁷ En esta línea, el canciller Amorim continuó reiterando la importancia estratégica de la conclusión de un acuerdo comercial con la UE, más allá de sus ganancias económicas, pues lo que estaba en juego era un objetivo político mayor: garantizar una saludable multipolaridad en las relaciones con el mundo desarrollado.⁸

La victoria de Lula y su impacto en las relaciones de Brasil con Europa. Convergencias políticas.

El triunfo electoral de Lula en las elecciones presidenciales de 2002 fue recibido con alborozo en Europa. La prensa dedicó grandes espacios a exaltar la figura del ex-obrero metalúrgico y sindicalista que después de tres intentos fallidos había conseguido alzarse de forma democrática a la más alta magistratura de Brasil. No faltaron comentarios que trazaban forzados paralelismos entre Lula y Lech Walesa y analistas que resaltaron que la victoria de Lula representaba la gran esperanza para la izquierda latinoamericana y mundial. Entre los líderes políticos, las simpatías demostradas hacia Lula fueron la tónica general, superando hipotéticas diferencias ideológicas. Hacia la izquierda y hacia la derecha, todo fueron congratulaciones. Ni siquiera de José María Aznar, pudieron escucharse críticas o reparos. Antes por el contrario, fue el presidente brasileño quien manifestó que “ni Aznar era tan conservador como yo imaginaba ni yo soy tan de izquierdas como el esperaba”.⁹

El peso e impacto de su imagen en la opinión pública europea puede ser calibrado por algunas declaraciones de eminentes representantes de la clase académica europea. Así, Anthony Giddens, director de la London School of Economics, no dudaba en afirmar que “Lula podía cambiar el mundo”¹⁰ y Eddy Stols, catedrático de historia de América Latina en Lovaina, destacaba que el líder brasileño “encarnaba el espíritu libertador que muchos en Europa sueñan para un continente marcado por las injus-

ticias sociales.”¹¹

Entre las primeras visitas de Lula como presidente al exterior destacaron las realizadas en febrero de 2003, a Francia y Alemania, y su presencia en Davos y en Evian como convidado del presidente Chirac en la reunión del G-8 para debatir temas de la realidad internacional. En julio de 2003, participó en una reunión de la Tercera Vía, en Londres, y la diplomacia brasileña llegó a intervenir en la redacción del documento final de la reunión de la cumbre de la Gobernanza Progresista logrando la inclusión de una referencia a la creación de un fondo internacional de combate al hambre.¹² En esa misma ocasión se entrevistó con Tony Blair para abordar la reforma de la ONU y solicitar el apoyo británico a la candidatura brasileña de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. A continuación, visitó Portugal y España y se entrevistó con Aznar y con

El triunfo electoral de Lula en las elecciones presidenciales de 2002 fue recibido con alborozo en Europa. Entre los líderes políticos, las simpatías demostradas hacia Lula fueron la tónica general, superando hipotéticas diferencias ideológicas.

los Reyes de España reclamando la necesidad de crear un marco legal entre la UE y MERCOSUR que permitiese un aumento de los intercambios de bienes agrícolas e industriales. En esa visita se anunció la intención de los dos países de firmar una Alianza Estratégica con planes bianuales de acciones que estimularan el comercio bilateral, las inversiones y las negociaciones entre la UE y MERCOSUR. Pocos meses después volvería a España para recibir el premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional, reflejo de su buena imagen entre la opinión pública española y entre la clase política y económica, por su trabajo de “combate a la pobreza, la desigualdad y la corrupción y por su admirable pasado de lucha por la justicia”.

En la agenda de la política exterior del gobierno Lula con Europa han destacado dos grandes temas: las cuestiones políticas bilaterales y multilaterales y los asuntos comerciales en sus dos principales vertientes, las negociaciones de la Ronda de Doha en la OMC y los intentos por sacar del atolladero las negociaciones entre la UE y MERCOSUR para alcanzar un acuerdo de libre comercio interregional.

En los temas políticos bilaterales deben destacarse avances dentro de la tónica habitual de cordialidad preexistente con los anteriores gobiernos brasileños. En definitiva nada sustancial que altere el panorama de las relaciones euro-brasileñas. Apenas pequeños cambios de énfasis en los temas tradicionales y la inclusión de nuevas cuestiones como las propuestas para canjear la deuda exterior de Brasil por inversiones en educación, un mayor esfuerzo de los países europeos para mantener e incrementar el flujo de inversiones en Brasil y una serie de bienintencionadas

declaraciones que, al final de cuentas, son siempre gratis y no afectan a los presupuestos nacionales.

En cuanto a la dimensión política multilateral, los esfuerzos del gobierno brasileño se han dirigido a concitar adhesiones para la acción internacional contra la pobreza y el hambre auspiciada por el propio Lula, en la llamada Iniciativa de Ginebra de la que forman parte, entre otros, Brasil, Francia, España, Chile, Alemania y el Secretario General de Naciones Unidas y a recabar apoyos europeos para la pretensión brasileña de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resulta paradójico que Lula haya concitado más apoyos para la candidatura brasileña entre los gobiernos más conservadores de Europa y, por el contrario, haya encontrado la resistencia de los teóricos aliados ideológicos, en concreto, del gobierno de Rodríguez Zapatero. En efecto, frente a

la simpatía demostrada por Aznar a las pretensiones brasileñas en la ONU, tal y como fue manifestado en la visita que realizó a Brasil en octubre de 2003, la diplomacia del Itamaraty se ha encontrado con el rechazo de Madrid a su modelo de reforma del Consejo de Seguridad, pues el gobierno español prefiere

una ampliación que de lugar a miembros semi-permanentes, en detrimento del aumento de los miembros permanentes a la que aspira Brasil. En el sentido contrario, Jacques Chirac se ha demostrado como uno de los más firmes baluartes de la posición brasileña.

En lo tocante a la Iniciativa de Ginebra, nuevamente España ha contrariado las propuestas de Lula de tasar con un impuesto especial los billetes aéreos. Este impuesto propiciaría la creación de un fondo mundial de lucha contra el hambre, pero el sector turístico español ha hablado más alto que las supuestas afinidades ideológicas entre Lula y Zapatero, lo que no ha sucedido con Chirac que, nuevamente, ha apoyado de forma entusiasta las propuestas brasileñas. Otros temas donde se han registrado convergencias importantes entre Lula y los líderes europeos son la necesidad de imprimir un cuño social y más solidario a las relaciones internacionales y la construcción de un multilateralismo pacífico que apueste por el protagonismo de las Naciones Unidas, haciendo de la lucha contra el hambre y del cumplimiento de los Objetivos del Milenio su bandera más representativa.

En resumen, en la agenda de temas políticos bilaterales y multilaterales se registra un alto grado de retórica en la política exterior de Brasil y apoyos discretos para algunas de sus pretensiones. Ya en el ámbito de la agenda personal de Lula parecen recogerse frutos para la imagen del presidente y para sus ambiciones de liderazgo de la izquierda moderada latinoamericana. Recientemente, los efectos de la crisis política brasileña, a partir de mayo de 2005, se han dejado sentir también en Europa traducándose en

una merma del prestigio personal y político de Lula que ha ocupado demasiados espacios en los medios de comunicación. La tónica dominante de las informaciones ha sido la presentación ante la opinión pública europea de un presidente dubitativo, omiso, negligente y con escasa capacidad de articulación política para salir airoso de los escándalos de corrupción que le rodean, aún sin tocarle directamente.

En términos más generales, se puede cuestionar incluso, que Brasil tenga con Lula una política exterior hacia Europa propiamente dicha y no apenas una práctica minúscula y malograda de negociaciones comerciales regidas

Recientemente, los efectos de la crisis política brasileña, a partir de mayo de 2005, se han dejado sentir también en Europa.

por un pragmatismo anti-pragmático. Y ello, porque resulta imposible tener política externa cuando existe ausencia de proyecto político interno.¹³ A pesar de todo y sin querer profundizar en este debate, los hechos parecen indicar que en el periodo Lula se han registrado convergencias con Europa en el ámbito bilateral, país a país, y en el ámbito multilateral político, lo que no puede predicarse del ámbito comercial.

Prioridades y evaluaciones de la política exterior del gobierno Lula

Un mes antes de las elecciones de 2002, un diplomático brasileño reflexionaba sobre las bases conceptuales que debían presidir el consenso en la política exterior de Brasil, al margen de discusiones de carácter dispersivo o ideológico¹⁴. En su opinión, cualquier propuesta o acción en materia de política exterior debería ser juzgada de acuerdo a diez principios que expresarían su coherencia con el patrimonio diplomático brasileño y con las premisas que definen la defensa del interés nacional.

Estos principios son:

- 1.- la vinculación estrecha entre la diplomacia y el país real;
- 2.- la conciencia de que una buena política exterior no sustituye las políticas internas;
- 3.- la conciencia de ser una política de Estado, suprapartidaria;
- 4.- el carácter no excluyente en temas, socios y procesos negociadores;
- 5.- la vocación de ser una diplomacia multidireccional capaz de incluir diferentes esferas de intereses de la sociedad brasileña;
- 6.- su carácter pragmático y no ideológico;
- 7.- su carácter reflexivo, no errático, contrario a sensa-

cionalismos;

- 8.- la importancia de la memoria histórica;
- 9.- la conciencia de ser una diplomacia de un país en desarrollo y sudamericano;
- 10.- la necesidad de contar con proyectos diplomáticos de largo plazo.

Casi cuatro años después cualquier evaluación rigurosa de la política exterior de Lula debería cotejar cada una de sus acciones con el anterior decálogo. En esta tarea habría discrepancias en la interpretación de las orientaciones y metas que han guiado a Brasil en este bienio pero podrían alcanzarse puntos de encuentro, aunque permaneciesen en abierto cuestiones como el cambio o la continuidad en la política exterior respecto a la etapa Cardoso, las ganancias concretas, su carácter retórico y la dilapidación o preservación del capital diplomático brasileño.

No cabe duda que la política exterior de Lula ha sido considerada uno de los aspectos más exitosos de su gobierno, destacándose el gran activismo presidencial que se ha concretado en viajes, visitas, discursos y articulaciones diplomáticas por todo el mundo. En el discurso oficial, el canciller Celso Amorim ha recalcado desde el principio la necesidad de desarrollar una política exterior “activa” y “altiva” – en oposición a lo que habría sido una política exterior “pasiva” y “servil” en el periodo Cardoso – que defendiese una postura del país más aseverativa en concordancia con las preferencias expresadas por los brasileños en las urnas, lo que implicaría la defensa del interés nacional con determinación así como el establecimiento de nuevas prioridades en la política exterior.¹⁵

La principal prioridad en el discurso y en la práctica de estos años ha sido América del Sur – hasta aquí ninguna diferencia con la política exterior de Cardoso – pero desde una óptica distinta según la cual el desarrollo de la región se encuentra estrechamente vinculado al desarrollo de Brasil, convirtiéndose la política exterior al mismo tiempo en expresión y elemento estructurante de una nueva concepción de desarrollo, según la formulación de Marco Aurelio García, asesor de Lula en temas internacionales. Se han cosechado éxitos, como el acuerdo entre MERCOSUR y la Comunidad Andina o la participación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en la financiación de proyectos de integración física, pero paradójicamente a ningún analista se le escapa que MERCOSUR agoniza rumbo a una peligrosa “aladificación”, siendo cada vez más numerosas las voces que reclaman que, ante los continuados conflictos comerciales entre Brasil y Argentina y ante las asimetrías de estos dos países con Paraguay y Uruguay, el bloque “retroceda” para consolidar primero una zona de libre comercio.

Las primeras semanas de diciembre de 2004 fueron

prolijas en manifestaciones y señales de que MERCOSUR hacía aguas y de que la estrategia de Lula hacia América del Sur encontraba resistencias en Buenos Aires y entre los sectores empresariales brasileños impacientes con la ausencia de resultados concretos pues las negociaciones del ALCA estaban bloqueadas, las conversaciones con la UE no avanzaban y las perspectivas de progresar en la OMC parecían todavía bastante lejanas. Kirchner decidió ausentarse de la Cumbre de Presidentes de América del Sur que se celebró en Cuzco, el 7 de diciembre, aduciendo por boca del canciller argentino Bielsa que esas reuniones eran “un poquito ociosas” y prometió no ceder en su empeño de que fuesen instituidas salvaguardias comerciales en la relación bilateral con Brasil, lo que ha conseguido recientemente con la Cláusula de Adaptación Competitiva (CAC)¹⁶. Esta situación llevó al director ejecutivo de la Confederación Nacional de la Industria brasileña, José Augusto de Castro, a manifestar que el gran negocio del momento sería comprar MERCOSUR por lo que vale y venderlo por lo que muchos en Europa y Japón piensan que vale.

La segunda prioridad puede ser definida como la constitución de una relación especial con las potencias emergentes, dentro de un modelo de cooperación Sur-Sur, donde entrarían la India, China y Sudáfrica, con una doble finalidad. Por un lado, un objetivo político cuya principal contribución sería el establecimiento de un sistema internacional multipolar que fuese funcional para Brasil y permitiese la construcción de un orden mundial con capacidad para contrarrestar los procesos de globalización y la supremacía de los EEUU. Por otra parte, un objetivo económico, resumido en la frase de Lula, “queremos cambiar la geografía comercial del mundo”, que persigue preservar un espacio de independencia, crecimiento y autonomía para la economía nacional.

Para ello se debía articular una amplia red de coaliciones entre países en desarrollo que permitiese alcanzar victorias en los foros internacionales donde se dilucidan los temas que preocupan al gobierno brasileño, especialmente en la OMC, donde Brasil, según su gobierno, habría logrado un gran éxito con la constitución del G-20, un grupo de países exportadores agrícolas que demandan una mayor liberalización del comercio de la agricultura y el fin de los subsidios que distorsionan el mercado mundial de alimentos¹⁷. Al mismo tiempo, debía multiplicarse el comercio con los grandes mercados del futuro. El acercamiento sino-brasileño es un buen ejemplo de esta última estrategia. Sólo en el año 2003 el intercambio comercial bilateral aumentó un 78 % respecto al año 2002, con cifras próximas a los 8.000 millones de dólares, con grandes expectativas para el incremento de la venta de soja brasileña.

Es sintomático que Europa no aparezca mencionada en un lugar de relevancia entre las prioridades exteriores del gobierno Lula. Un ejercicio analítico de los discursos presidenciales y de las alocuciones o entrevistas del ministro de Exteriores, Celso Amorim, revela claramente que Europa,

sea bilateralmente o como bloque, ha sido relegada a un segundo o tercer plano en el abanico de prioridades brasileñas, confirmando así la tendencia y el sesgo tercermundista de la política exterior de Lula.

Si estas han sido, a grandes rasgos, algunas de las prioridades de la política exterior del gobierno Lula ¿cuáles son las evaluaciones que se realizan en Brasil sobre los resultados alcanzados y sobre las metas previstas? Quienes aprueban al gobierno Lula destacan los éxitos en la búsqueda de una nueva dinámica de inserción internacional que asume una postura más enfática en torno a la defensa de la soberanía nacional en los siguientes campos:

- 1.- las inéditas iniciativas tomadas en el campo político, diplomático y económico en la escena internacional entre las que la lucha contra el hambre representa el ejemplo paradigmático que señala la construcción de un modelo socio-económico alternativo que Lula querría impulsar como respuesta a la crisis de la globalización neoliberal;
- 2.- el acento latinoamericanista adoptado que prioriza el MERCOSUR y obstaculiza la agenda del ALCA, al mismo tiempo que reinserta a Cuba en la región y ofrece legitimidad para la resolución democrática de los conflictos de Venezuela y Colombia, haciendo viables la firma de acuerdos comerciales y de financiación de proyectos de infraestructura con los vecinos;
- 3.- las firmes posiciones contra el unilateralismo de los EEUU y la determinación de no someterse a los intereses de Washington en las negociaciones del ALCA;
- 4.- la apuesta por la reforma de las Naciones Unidas y la búsqueda de apoyos para lograr un puesto permanente en el Consejo de Seguridad;
- 5.- la articulación de un eje económico Brasil-Sudáfrica-India-Rusia-China frente al G-7 y la formación del G-20 que, a partir de la Conferencia de Cancún, en septiembre de 2003, estaría contribuyendo al cambio de la geografía comercial del mundo;
- 6.- la disminución de la vulnerabilidad exterior de Brasil frente al capital financiero;
- 7.- la crítica al proteccionismo del primer mundo;
- 8.- la construcción de un liderazgo internacional por Lula.

Los que critican la política exterior de Lula resaltan sus debilidades, a saber:

- 1.- la adopción de un patrón discursivo y retórico, distanciado de consecuencias prácticas y del pragmatismo tradicional de la diplomacia de Brasil;
- 2.- su ausencia de novedad en los contenidos y su gran continuidad respecto a la política exterior de Cardoso;

- 3.- la profusión de actitudes simbólicas, sensacionalistas que dilapidan el principal activo internacional de Brasil, es decir, el de ser un país confiable y previsible que busca de forma pragmática las condiciones que favorecen su desarrollo nacional;
- 4.- el perfil tercermundista que ha llevado a priorizar relaciones con países que tienen poco que ofrecer o con los que Brasil compite en términos económicos en terceros mercados;
- 5.- el sesgo ideológico que ha impedido avances en las negociaciones comerciales en la OMC o en el ALCA;
- 6.- la quiebra de principios consagrados en la práctica diplomática brasileña como la no intervención en la política interna de otros países a ejemplo, dicen los detractores, de lo sucedido en Venezuela.

El anterior ministro de Exteriores, Celso Lafer, ha sido uno de los críticos más feroces de la política exterior de Lula al tildarla de “política espectáculo”, dirigida hacia la galería, y utilizada para la satisfacción ideológica interna, en definitiva, una política exterior destinada a satisfacer la necesidad doméstica que tendría el gobierno de demostrar que, al menos en algo, es radical y rupturista frente a la anterior administración.

La política exterior del gobierno Lula y la Unión Europea: divergencias comerciales

Si en el ámbito político bilateral y multilateral se ha hablado de la existencia en la etapa Lula de convergencias reales, aunque retóricas, entre Europa y Brasil, en el campo comercial los hechos apuntan más hacia las tensiones, dificultades y la elevación del nivel de conflictividad entre

En términos más generales, se puede cuestionar incluso que Brasil tenga con Lula una política exterior hacia Europa propiamente dicha y no apenas una práctica minúscula y malograda de negociaciones comerciales regidas por un pragmatismo anti-pragmático.

la UE y Brasil. Estas divergencias, no obstante, no son nuevas. Las dificultades ya existentes desde 1995 para alcanzar un acuerdo de libre comercio UE - MERCOSUR, han reflejado los desencuentros que se derivan de la relación de los dos bloques en el tema del comercio agrícola. Esta situación se ha visto replicada en ámbitos como la OMC, en donde las posiciones más extremas han correspondido a la UE, al MERCOSUR y al G-20 con Brasil a la cabeza. En los años del gobierno Lula la tensión se ha elevado y los debates se han empantanado hasta extremos insospechados. Sirvan tres estudios de casos para medir esta tensión: a) las victorias de Brasil en la OMC contra la UE y la creación del G-20; b) la parálisis de las negociaciones

UE-MERCOSUR; c) la cumbre de Hong-Kong de la OMC, en diciembre de 2005.

a) Un buen ejemplo de la extensión de estos conflictos y desencuentros al ámbito multilateral comercial global lo encontramos en las sucesivas victorias de Brasil frente a la UE en los paneles de solución de disputas de la OMC, con los triunfos brasileños en la banana, el azúcar y el pollo, reclamando la reducción de los subsidios aplicados por la UE para su producción. En el caso del azúcar, la Comisión Europea solicitó a Brasil, Australia y Tailandia que retirasen su demanda pero los tres países demandantes no se plegaron a las exigencias europeas. La UE reaccionó proponiendo un corte en los subsidios al azúcar y adoptando medidas de presión política, indicándose desde Bruselas que podrían ofrecerse cuotas mayores de acceso al mercado comunitario para los productos brasileños en el ámbito de las negociaciones UE-MERCOSUR, si Brasil no hubiese recurrido en los tribunales de la OMC las prácticas desleales de la UE.¹⁸

En realidad, las victorias brasileñas, que se produjeron entre 2004 y 2005, ya venían precedidas de un ambiente enrarecido como consecuencia del impacto negativo que tuvo en Bruselas la constitución del G-20 y el liderazgo brasileño en la reunión ministerial de Cancún¹⁹. En palabras del Canciller Amorim, en Cancún, el mundo en desarrollo demostró su capacidad de resistir a las presiones de los países ricos con una actuación articulada y pro-activa, en defensa del mandato negociador de la Ronda de Doha. Gracias al liderazgo brasileño, en la perspectiva de Amorim, se produjo una nueva correlación de fuerzas que propició la ruptura de la tradicional dinámica de bipolaridad en el sistema GATT/OMC, entre la UE y los EEUU, y puso de manifiesto que las grandes potencias habrían sucumbido a la tentación proteccionista de resguardar sus regímenes nacionales (*Farm Bill* y PAC), sin promover reformas en el sistema internacional de comercio vigente y, consecuentemente, menospreciando el mandato de Doha para la agricultura²⁰.

Pero no fue esta la visión de los negociadores europeos que relegaron a un segundo plano el documento sobre liberalización agrícola presentado por el G-20, calificándolo como propio “de unos locos que pretenden la luna”.²¹ Al mismo tiempo, la UE lanzó una ofensiva diplomática que buscó presionar a los países firmantes de la propuesta del G-20 para convencerlos a desistir del documento, lo que fue denunciado públicamente por el ministro Amorim como un asedio inaceptable.²² Por su parte, el comisario europeo de comercio, Pascal Lamy, se despachaba en la prensa con ironías sobre la consistencia del G-20, señalando lo “interesante” que resultaba que Brasil e India se pusiesen de acuerdo en el área agrícola cuando el primero estaba a

favor de la liberalización y la segunda era muy proteccionista²³.

b) El segundo caso ejemplifica la elevación del nivel de tensión y los desencuentros entre Brasil y la UE, manteniendo una relación directa con el deterioro del diálogo euro-brasileño, como consecuencia del recrudecimiento de posturas antagónicas en torno a la eliminación de los subsidios a la agricultura, a la reducción de las ayudas internas y al acceso a mercados. En efecto, las negociaciones entre la UE y MERCOSUR se vieron afectadas por el clima de desentendimiento y por el cruce de acusaciones verbales entre los diplomáticos brasileños y los miembros

Un ejercicio analítico de los discursos presidenciales y de las alocuciones o entrevistas del ministro de Exteriores, Celso Amorim, revela claramente que Europa ha sido relegada a un segundo o tercer plano en el abanico de prioridades brasileñas.

de la Comisión Europea que fueron in crescendo desde la reunión de Cancún y se tradujeron, en la práctica, en el colapso negociador reconocido en octubre de 2004. Por otra parte, la pérdida del timing negociador, complicado con la toma de posesión de un nuevo colegio de comisarios europeos y con los efectos de la ampliación al Este, y el solapamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR con los encuentros previos de preparación de la Cumbre de Hong-Kong de la OMC contribuyeron decisivamente al fracaso del diálogo entre los dos bloques. La fecha barajada inicialmente (2005), para anunciar la conformación de un área de libre comercio interregional UE-MERCOSUR fue postergada hasta 2006 y, en cualquier caso, siempre que se lograra cerrar un acuerdo en el ámbito multilateral global en la OMC.

Del lado brasileño deben registrarse las presiones que el gobierno recibió de sectores económicos nacionales que fueron proclives a alcanzar un acuerdo con la UE. Desde la Confederación Nacional da Agricultura (CNA) se señaló que, en septiembre de 2004, se dieron las condiciones para que Brasil hubiese firmado un acuerdo ventajoso, pues el sector agrario aceptaba las cuotas ofrecidas por los europeos.²⁴ Sin embargo, meses después, el propio Amorim se encargó de fijar por escrito la postura oficial brasileña al afirmar que:

“Nunca está demás repetir que solo concluiremos un acuerdo si este fuese bueno para Brasil. Y un acuerdo bueno no puede servir apenas a los intereses inmediatos de este o de aquél sector productivo, pero, sí, contribuir al desarrollo sostenible de la economía brasileña. La idea de que países en desarrollo disponen de escaso margen de maniobra, y que les cabría apenas decidir si quieren o no adherir a lo que es propuesto por los países desarrollados no se mantie-

ne más después de Cancún y Ginebra. Tenemos muy claro que no podemos comprometer la facultad del Estado de adoptar políticas industriales, tecnológicas o ambientales. La experiencia brasileña de participación en las rondas anteriores del GATT y del inicio de la OMC sirve de alerta para eventuales concesiones cuyas consecuencias potencialmente dañinas solamente se harán sentir muchos años después.”²⁵

c) Si existe un episodio que retrata fidedignamente el grado de enfrentamiento alcanzado entre Brasil y la UE en el ámbito comercial, en los últimos años, debemos mirar a la Cumbre de la OMC, celebrada en Hong-Kong, en diciembre de 2005. La escalada de declaraciones hostiles y de acusaciones mutuas en el afán de encontrar un responsable por el fracaso de las negociaciones comerciales multilaterales tuvo su origen, probablemente, cuando en octubre de 2005, el comisario europeo de comercio, Peter Mandelson, manifestó que “la UE no daría un paseo gratis a Brasil en la Ronda de Doha”. El comisario se refería a la necesidad de que Brasil y los países del G-20 realizaran concesiones en los sectores de servicios y productos manufacturados igual de sustanciales a las que esperaban obtener en materia agrícola²⁶.

Apenas 20 días antes de las declaraciones de Mandelson, el presidente norteamericano G. W. Bush prometía abolir todos sus subsidios agrícolas en el caso de que los países más avanzados, y la UE especialmente, hicieran lo mismo. Por su parte la UE presentó el 28 de octubre su propuesta para la reunión de Hong-Kong que fue rechazada tanto por los EEUU como por Brasil y el G-20.

El canciller Amorim inició un movimiento diplomático que fue interpretado por la UE como una alianza tácita entre Brasil y los EEUU, añadiendo así más leña al fuego, al mismo tiempo que los líderes europeos recibían una carta del presidente Lula exhortándoles a que influyesen para que “la propuesta de la UE sobre acceso a mercados en agricultura representase un verdadero impulso a las negociaciones agrícolas”.²⁷ En este clima, Jacques Chirac amenazó con vetar cualquier acuerdo en Hong-Kong si la UE continuase haciendo concesiones y el presidente Lula, criticó abiertamente en público la actitud del gobierno francés, achacándola a la proximidad de las elecciones y al peso político de sus agricultores. Lula llegó más lejos y acusó a la UE de “perpetuar la pobreza en el mundo” con su oferta negociadora para Doha.²⁸ Para poner la guinda en este pastel, el ministro brasileño de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Luiz Fernando Furlan, se despachaba en una cena en la embajada de Francia, en Brasilia, con un discurso en el que afirmaba que los subsidios dados por los gobiernos europeos a sus productores rurales eran “medievales”.²⁹

En estas circunstancias, el clima no podía encontrarse

más enrarecido en vísperas de la reunión de Hong-Kong. No por ello la diplomacia y el gobierno brasileño dejaron de pedir, a sus socios del MERCOSUR y del mundo en desarrollo, que continuasen presionando a la UE para que redujese sus subsidios agrícolas. El discurso de Celso Amorim en la apertura de la 6ª Conferencia Ministerial de la OMC representó, por su dureza y agresividad verbal, el máximo exponente del maximalismo de principios exhibido por Brasil, durante el gobierno Lula, en sus relaciones con la UE, en una especie de *revival* del perfil reivindicatorio de la política exterior brasileña en décadas pasadas. Amorim, en clara referencia a la UE, acusó a los países ricos de “intentar vender al resto del mundo una Ronda barata”, añadiendo que “después de tantos años - ¿debería decir décadas o siglos? - resquicios de feudalismo permanecieron junto a otras formas de privilegios inaceptables”.³⁰ Días antes, en entrevista al *Die Ziet*, Amorim había calificado la actitud de la UE en las reuniones previas de Hong-Kong como “inmoral”, transfiriendo la responsabilidad por el fracaso de la Ronda del Desarrollo a los europeos, a la vez que elogiaba la oferta de los EEUU al estimar que, por lo menos, dieron un primer paso con nuevas propuestas en el sector agrícola.³¹

El tiroteo verbal no se hizo esperar y, en días siguientes, varios negociadores europeos iniciaron una contra-ofensiva. Mandelson, en entrevista colectiva, aseguró en referencia a Brasil que “hacer progresos requiere negociación, y no posar”; la ministra de comercio exterior de Francia, Christine Lagarde, afirmó que, tanto los EEUU como los

El discurso de Celso Amorim en la apertura de la 6ª Conferencia Ministerial de la OMC representó, por su dureza y agresividad verbal, el máximo exponente del maximalismo de principios exhibido por Brasil, durante el gobierno Lula, en sus relaciones con la UE.

países en desarrollo “nos quieren quitar todo, hasta la ropa interior”; y un alto funcionario de la UE declaró que el G-20, liderado por Brasil y la India, habían hecho “un matrimonio de conveniencia con los EEUU”.³² Con este nivel de tensión no extraña que, en las diferentes reuniones, Mandelson y Amorim mantuviesen duros y reiterados enfrentamientos, así como agrios intercambios de acusaciones que llegaron a su paroxismo cuando el comisario europeo golpeó en la mesa y dirigiéndose a Amorim, al representante norteamericano Robert Portman y al director general de la OMC, Pascal Lamy, les acusó de estar conspirando contra él: “You are ganging up to beat me”.³³

Así las cosas, la reunión de la OMC desembocó en un callejón sin salida, lo que representaba un estrepitoso fracaso, sin que se vislumbrase otra solución a no ser la prolongación del plazo establecido para el año 2006 y la apertura de un compás de espera para contactos políticos al

más alto nivel, en un intento desesperado de recomponer el diálogo de sordos entre el G-20 y la UE y de salvar, por añadidura, una Ronda que ya se encontraba en harapos.

Conclusiones

Un balance provisional de la política exterior desarrollada por Brasil hacia Europa, en el periodo Lula, arroja inevitablemente un saldo negativo, tanto para los intereses brasileños en el Viejo Continente, principalmente en el ámbito de los resultados concretos en las negociaciones comerciales multilaterales o interregionales, como para el estado y las perspectivas poco halagüeñas de las relaciones euro-brasileñas. Es claramente verificable el aumento del grado de tensión y la multiplicación de las incertidumbres y riesgos en las relaciones Brasil-UE, propiciadas fundamentalmente por el empecinamiento europeo en defender la PAC y por el relanzamiento del perfil reivindicatorio, con tintes más agresivos, de la política exterior brasileña.³⁴ Se puede constatar también un fuerte sesgo tercermundista que ha privilegiado alianzas Sur-Sur, en detrimento de la profundización de las relaciones con la UE, uno de los primeros socios comerciales de Brasil. Por último, y en lo que se refiere a las negociaciones con la UE, la política exterior brasileña de Lula ha preferido invertir en fomentar la confrontación en perjuicio del pragmatismo y la moderación constructiva que existió en la etapa Cardoso.

Las explicaciones para esta situación podemos encontrarlas en lo que algunos han calificado como “un exceso de voluntarismo y una desconsideración hacia el contexto internacional en la formulación de los objetivos, en la elección de los medios y en la ejecución de las acciones de política exterior” del Gobierno Lula.³⁵ En el caso concreto de la política hacia la UE, siguiendo el razonamiento del autor citado, se

puede afirmar que en la etapa Lula se ha procedido al dismantelamiento del complejo conjunto de estrategias diversificadas y complementarias que fue montado en la etapa Cardoso, como consecuencia de una lectura equivocada de las relaciones con las grandes potencias, Estados Unidos y Europa, propiciado por la desconsideración de las limitaciones sistémicas, desafíos externos, recursos de poder y capacidad de movilización para su proyección hacia fuera³⁶. Otros autores han reafirmado estas tesis. Así Celso Lafer, ratifica estos argumentos al defender que “el gobierno Lula y sus colaboradores en el Planalto y en el Itamaraty cometieron errores de concepción y de ejecución diplomática, además de la falta de pericia en el establecimiento de prioridades (...) como son ejemplos (...) la parálisis de las negociaciones comerciales MERCOSUR-UE”.³⁷

En el terreno de las ideas, merece la pena señalar que estos errores estratégicos de apreciación en la política ex-

terior del gobierno Lula son auspiciados por académicos influyentes y diplomáticos que defienden lecturas de la realidad internacional teñidas de un fuerte cariz ideológico y conspiratorio, con una peculiar retórica maniqueísta.³⁸

Pueden señalarse las aportaciones del profesor Amado Luiz Cervo, para quién “de la era Cardoso a la era Lula, Brasil evolucionó de una alianza estratégica con Occidente, hecha de servilismo decisorio y de ilusión kantiana, hacia un universalismo de acción, hecho del juego duro y realista de las relaciones internacionales (...) el Brasil de Lula moldea su política exterior imitando el comportamiento de los grandes”³⁹. Por su parte, el Vice-ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães, rescita conceptos queridos por las corrientes dependentistas de los años 50 y 60, como la existencia de “estructuras hegemónicas”, es decir, una especie de maquinación de las grandes potencias, que determinan el ordenamiento del comercio internacional, estructuras de poder que difunden e impo-

nen los intereses de los países avanzados y perpetúan sus ganancias al contemplar a los demás con concesiones irrelevantes. Este conjunto de ideas se ha articulado alrededor de la autodenominada “teoría paradigmática de las relaciones internacionales de Brasil”⁴⁰.

En definitiva, el balance que puede efectuarse del Gobierno Lula en sus relaciones con la UE apunta hacia una maximización política, de bajo perfil, irrelevante para los intereses brasileños y hacia una minimización de resultados concretos en el ámbito multilateral comercial. Esta ausencia de resultados ha sido propiciada por una intransigencia negociadora con la UE, resultado de una evaluación incorrecta y al alza de las posibilidades reales y de los recursos de poder de Brasil para modificar, con base en un exagerado voluntarismo, la “geografía del comercio mundial” y, por extensión, la realidad de las relaciones euro-brasileñas en una especie de ejercicio por parte de la diplomacia brasileña de “querer y no poder”.

Notas

¹ RICUPERO, Rubens.: “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”, en GUILHON, José Augusto (org): *Crescimento, Modernização e política externa. 60 anos de política externa brasileira (1930-1990)*, vol.1, São Paulo, Cultura editores/NUPRI-USP, 1996, pág.37.

² *Ibidem*, pág.54 y 64.

³ Ver LESSA, Antonio Carlos.: “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 41, n° especial, 1998, pp. 29-41; COSTA, Alcides: “Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 42, n° 2, 1999, pp. 52-80;

⁴ Una visión completa del Acuerdo Marco de 1995 y de la perspectiva brasileña en AYLLON, Bruno: “Perspectivas de una asociación interregional UE-MERCOSUR, una visión desde Brasil”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 2, 2001, <<http://www.reei.org>>.

⁵ *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 25 de octubre de 2001.

⁶ En el primer trimestre de 2005, el 23’76% de las exportaciones brasileñas iban dirigidas hacia países de la UE frente al 21’69% dirigidas hacia los Estados Unidos.

⁷ Ver ALMEIDA, Paulo Roberto de: “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.47, n° 1, 2004, pp.163-184.

⁸ Conferencia de Celso Amorim, en la *London School of Economics*, 17 de marzo de 2004. *Política Externa*, vol. 13, n° 1, jun-jul-ago, 2004.

⁹ Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da IV Reunião Plenária do Forum Empresarial Mercosul – UE, Brasília, 29 de outubro de 2003.

¹⁰ *Folha de São Paulo*, 15 de julio de 2003.

¹¹ Noticias ANSA-Eurosul, 29 de octubre de 2002, <<http://www.ansa.com.br>>.

¹² “Lula participa hoje de reunião da Terceira Via”, *Folha de São Paulo*, 13 de julio de 2003.

¹³ Ver MANGABEIRA UNGER, Roberto. *Por que o Brasil não tem política exterior?*. 2005. Disponible en <<http://www.idj.org.br>>.

¹⁴ DANESE, Sergio: “Dez pontos para uma política externa de consenso”, *Carta Internacional*, NUPRI-USP, São Paulo, número 115, setembro, 2002, pp. 7-10.

¹⁵ Entrevista a Celso Amorim, *Carta Capital*, 28 de mayo de 2003.

¹⁶ “Lula quer menos desequilíbrio com Argentina”, *Folha de São Paulo*, 19 de janeiro de 2006.

¹⁷ Site oficial del G-20: <<http://www.g-20.mre.gov.br>>.

¹⁸ “Acordo com os europeus é a melhor chance para o Brasil”, *O Estado de São Paulo*, 2 de septiembre de 2005.

¹⁹ 14 de septiembre de 2003.

²⁰ Un relato pormenorizado de la versión oficial brasileña sobre lo sucedido en la reunión ministerial de la OMC en Cancún en AMORIM, Celso. “A lição de Cancun”, *Política Externa*, vol. 12, n° 3, dez/fev, 2003-2004, pp. 27-36.

²¹ Esta fue la expresión literal usada por Franz Fischler, comisario europeo de agricultura, ver “Brasil advierte que la OMC será un organismo irrelevante si no hay acuerdo”, *El País*, 12 de septiembre de 2003.

²² “Amorim aponta assédio contra parceiros do país”, *Folha de São Paulo*, 5 de setembro de 2005.

²³ “UE põe texto agrícola do Brasil em 2º plano”, *Folha de São Paulo*, 5 de setembro de 2005.

²⁴ “Acordo com os europeus é a melhor chance para o Brasil”, *O Estado de São Paulo*, 2 de setembro de 2005.

²⁵ AMORIM, Celso: “A política externa do governo Lula: dois anos”, *Revista Plenarium*, Brasília, 25 de novembro de 2005.

²⁶ Folha de São Paulo, 15 de setembro de 2005.

²⁷ “Carta de Lula faz apelo a líderes da UE”, *Folha de São Paulo*, 29 de outubro de 2005.

²⁸ “Eleições barram abertura na França, diz Lula”, *Folha de São Paulo*, 17 de novembro de 2005.

²⁹ “O ministro que chamou os europeus de medievais”, *Exame*, 21 de dezembro de 2005.

³⁰ “Amorim ataca na OMC resquícios de feudalismo”, *O Globo*, 15 de dezembro de 2005.

³¹ *Die Ziet on line*, 14 de dezembro de 2005.

³² Todas estas declaraciones fueron recogidas por la casi totalidad de los periódicos brasileños entre los días 14 y 17 de diciembre de 2005.

³³ La expresión podría traducirse libremente como “Estáis formando una banda para atacarme”, ver “UE vê complô para fim de subsídio agrícola”, *Folha de São Paulo*, 19 de dezembro de 2005.

³⁴ En esta línea LESSA defiende que la estrategia adoptada por los formuladores de la política exterior brasileña desde Cancún, una política más de efecto que de resultados prácticos, debe ser vista bajo la óptica de la retomada de la capacidad de articulación política de Brasil. Ver LESSA, Antonio Carlos. *Um balanço do primeiro ano da política externa do governo Lula*, dezembro, 2003, <<http://www.relnet.com.br>>.

³⁵ GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto, “O governo Lula

em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição”, publicado en esta edición de *Carta Internacional*.

³⁶ *Ibidem*, pág. 30.

³⁷ Ver LAFER, Celso. “Grande gabador, pequeno fazedor”, *O Estado de São Paulo*, 18 de dezembro de 2005.

³⁸ Para CERVO, la actual política exterior de Lula estaría dirigida por “hombres de ideas claras y voluntad propia como Celso Amorim, Samuel Pinheiro y Marco Aurélio Garcia” y no por los hombres serviles y entreguistas de la etapa Cardoso, como deja insinuado. Brasil estaría jugando ahora “el juego de las relaciones internacionales que equivale al juego de las relaciones obrero-patrón, tal y como Lula aprendió con su experiencia de líder sindical...cada centímetro conquistado resulta de la negociación firme, dura y conducida con astucia e inteligencia”, ver CERVO, Amado Luiz. *A perspectiva brasileira das iniciativas multilaterais com vistas à responsabilidade social e ecológica*. Disponible en <http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A_7874.html>. Por su parte, SOMBRA SARAIVA, llega a hablar de “conspiraciones contra la unión de las naciones de la región” y de “una lectura del ambiente internacional y de sus posibilidades más sofisticada en el gobierno Lula”. Ver SOMBRA, José Flavio. *Dois anos da política externa de Lula*, Disponible en la página web <<http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2005/Saraivacoluna.html>>.

³⁹ CERVO, Amado Luiz. *Os objetivos da Política Exterior de Lula*. Disponible en la página web <http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A_7873.html>.

⁴⁰ Ver CERVO, Amado Luiz. “Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, nº 2, 2003, pp. 5-25.

Desafios islamistas e respostas ocidentais: o debate sobre o Islã e o Oriente Médio nos EUA desde o 11 de setembro de 2001

Peter Demant

Esta comunicação traz observações de uma pesquisa em andamento sobre o fundamentalismo muçulmano antes e desde os eventos do 11 de setembro de 2001. Ela se insere numa pesquisa que pretende comparar reações ao islamismo em três países: os EUA, Israel e a Índia (1990-hoje) – três Estados que representam cada um o centro de civilizações diferentes e têm ainda em comum uma pré-história de relações complicadas com o mundo muçulmano, um sistema político democrático pluralista com (oficialmente) neutralidade religiosa, presença de uma minoria muçulmana significativa e um “contra-fundamentalismo” indígena (cristão, judaico e hindu) expressamente anti-muçulmano.

Este artigo focaliza os EUA. Concentramo-nos aqui nos EUA e não na discussão europeia por três motivos.

1. o debate nos EUA está muito mais cristalizado em escolas ou tendências com agendas opostas e relativamente bem articuladas. A discussão acadêmica sobre os supostos perigos escondidos no Islã ou islamismo começou a penetrar o discurso público nos EUA antes do que na Europa.
2. a discussão na Europa tende a focalizar a questão da imigração muçulmana: estes 15 milhões de árabes, turcos e paquistaneses têm que se assimilar cultural, política e religiosamente ou, pelo contrário, podem ou devem manter sua particularidade? Nos EUA esta

discussão também existe há muito tempo, mas ali ela está embutida na questão do multiculturalismo. Esta discussão, porém, é aqui tangencial. A discussão mais aquecida nos EUA lida com os muçulmanos menos como desafio cultural interno e mais como desafio de segurança internacional.

3. Ao invés da situação europeia, os resultados deste debate ideológico que se trava nos EUA têm prolongamentos estratégicos e militares globais, pois os EUA reagiram ao 11-9 com uma contra-ofensiva que até agora já incluiu Afeganistão e Iraque e cujo desfecho ainda não se conhece. Ao contrário da França e da Alemanha, os EUA têm amplos recursos para responder à violência com violência. A discussão paralela na Europa esta apenas começando.

Os EUA e o mundo muçulmano antes do 11-9

Historicamente, os laços do mundo muçulmano foram muito mais tênues com os EUA do que com as potências coloniais europeias, França e Grã-Bretanha em particular. Por isso, causa surpresa o antiocidentalismo islamista ter se virado tão virulentamente contra os EUA em particular.

Este artigo é baseado no paper apresentado ao VII Congresso Nacional da Associação Latino-Americana de Estudos Afro-Asiáticos do Brasil (ALADAAB): Brasil-África-Ásia: Dimensões de uma nova aproximação, ocorrido entre 24 a 26 de novembro de 2004 no Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília.

Peter Demant é professor do Departamento de História da Universidade de São Paulo.

Este fenômeno é recente e data dos anos 80 e 90. Tanto Bernard Lewis quanto Edward Said analisam o quanto o Oriente Médio muçulmano e o Novo Mundo eram política e intelectualmente distantes um do outro até a Segunda Guerra.¹ Apenas a partir dos anos 1940 começou um envolvimento estadunidense mais ativo, com interesses americanos petrolíferos na Arábia Saudita e apoio ao Estado de Israel, originalmente ditado pela conjuntura pós-ho-

As expressões virulentamente antiamericanas de origem islamistas que sacudiram o Oriente Médio pegaram o público norte-americano de surpresa.

locausto. Ambos estes vetores eram, aliás, mutuamente contraditórios, o que explica que não tenha havido um forte alinhamento com Israel até a Guerra dos Seis Dias, em junho de 1967; e também depois mantinha-se um forte pólo pro-árabe, em particular no Departamento de Estado. Durante o período da Guerra Fria, a presença estadunidense no Oriente Médio foi amplamente determinada pela competição com a URSS; os EUA teceram laços formais e informais, com regimes pró-ocidentais, que eram em geral monarquias conservadoras. Nos anos 70 e 80 Israel se tornou um cliente privilegiado (embora muitas vezes recalcitrante), pois era visto como “confiável” por ser dependente de ajuda militar e financeira ocidental e automaticamente anti-árabe: um peão anti-soviético. Com a retirada britânica, os EUA se tornaram mais presentes no Irã e no Golfo (Kuwait, Emirados Árabes Unidos etc.) além de conseguir em 1971 uma posição predominante no Egito; mas isto tinha um significado mais estratégico do que cultural. Na mesma época, a do ressurgimento da questão palestina na cena internacional, os EUA seguiram Israel na sua rejeição à OLP. Porém, a utilidade de Israel como “parceiro estratégico” anticomunista sumiu com a implosão do império soviético em 1989: doravante a ligação dos EUA com Israel terá como argumento mais a proximidade da “única democracia no Oriente Médio” com os valores-chave da “civilização judaico-cristã” do que em termos de interesses. Concomitantemente, os EUA se tornam mais ativos nas suas tentativas para solucionar o conflito com os palestinos, reconhecendo a OLP em 1989 e tomando partido no debate israelense entre a esquerda sionista ‘minimalista’ e a direita ‘expansionista’, a favor do primeiro. Não há dúvida de que os EUA preferem há pelo menos 15 anos uma solução de dois Estados.

No que diz respeito à percepção do Islã e do Oriente Médio na opinião pública e na academia norte-americanas, observa-se no pré-11-9 um certo atraso em comparação com as velhas potências imperiais Grã-Bretanha e França. Estudos orientais se implantaram nas universidades só a partir da Segunda Guerra, sendo impulsionados (como tantas outras arenas intelectuais) por especialistas vindos da Europa e, num menor grau, do próprio Oriente

Médio (Gustave von Grunebaum, H.A.R. Gibb, Philip Hitti, Bernard Lewis etc.). Até os anos 60/70 o clima intelectual estava fortemente impregnado pelo paradigma da modernização e por simpatias pró-sionistas. Em geral, é provavelmente correto afirmar que o Islã e o Oriente Médio ocuparam um lugar relativamente secundário na consciência pública americana, e que a ignorância e o desinteresse predominaram, com uma única exceção: o caso

Israel-Palestina. Este campo foi desde o início extremamente politizado, influenciado pela atuação lobista das minorias judaica e árabe, as concepções teológicas pró-sionistas que vigoram entre fundamentalistas protestantes.

Os 20 anos antes do 11-9 testemunharam mudanças significativas na cena acadêmica estadunidense, com a ascensão nos *campi* e em parte das mídias de vozes antiimperialistas de cunho neomarxista e, em particular, de críticas ao “orientalismo” e a supostos preconceitos supremacistas ocidentais, enunciadas por pesquisadores pós-modernistas influenciados por Edward Said. Tal tendência se encaixou num movimento mais amplo de reivindicações grupais (inspirados pelo multiculturalismo promovido pelos “novos movimentos sociais” pós-1968 de feministas, negros, homossexuais etc.), e se expressou e.o. no crescimento de posturas pró-palestinas. Contudo, estas transformações eram limitadas aos meios acadêmicos e intelectualizados, considerados elitistas pela população mais conservadora. Sem dúvida, as expressões virulentamente antiamericanas de origem islamista que sacudiram o Oriente Médio pegaram o público norte-americano de surpresa. Estas expressões começaram a se manifestar desde o fim dos anos 70 com a Revolução Iraniana (“o Grã-Satanás”) e a fracassada intervenção dos EUA na guerra do Líbano na maré da invasão israelense (1982-1983), chegando a um auge provisório com a onda antiocidental desencadeada pela crise do Golfo de 1990/91.

Até o 11-9 a conscientização dentro dos EUA dos problemas do mundo muçulmano e de sua relação com este era muito limitada e não especialmente antiislâmica. Na guerra do Golfo que liberou o Kuwait da ocupação iraquiana, os EUA lideraram uma aliança incluindo muitos Estados muçulmanos; nos anos 90, os EUA iniciaram várias intervenções militares em prol de populações muçulmanas (na Somália, Bósnia, Kosovo); o presidente Clinton tentou em vão, mas consistentemente, fazer uma ponte entre Israel e os palestinos. No entanto, a atmosfera de rua no Oriente Médio se tornou a cada ano mais antiamericana. Grupos islamistas proliferaram. Eles multiplicaram os ataques contra alvos americanos – no começo instalações militares ou soldados estacionados no mundo muçulmano, mas já desde 1993 contra o próprio território americano (com uma primeira tentativa de ataque contra as Torres Gêmeas). Paralelamente à exacerbação das tensões e do antiamericanismo no mundo muçulmano aconteceu uma

polarização cada vez mais forte no meio acadêmico dos EUA entre duas tendências: de forma simplificada, entre uma “esquerda” que criticou as intervenções do ocidente no Oriente Médio (tanto as militares quanto as econômicas e culturais) e que simpatizou com os movimentos antiimperialistas, inclusive islamistas; e a “direita” que apontou para o caráter autoritário, reacionário e violento de muitos movimentos e regimes antiocidentais neste mundo muçulmano, inclusive os islamistas. Nesta discussão, a esquerda gradualmente ganhava pontos e o próprio debate estava conquistando um lugar mais central no campo discursivo estadunidense, em função da crescente urgência dos problemas. Porém, só o trauma do 11-9 transformou a cena totalmente. Ele transformou também a arena intelectual, e o resultado foi uma virada inesperada.

11-9

É quase uma trivialidade afirmar que o ato terrorista inédito da al-Qaeda transformou profundamente a paisagem estratégica e cultural internacional. A guerra contra os Talebã no Afeganistão não teria ocorrido sem o 11-9; a posição internacional de Israel e dos palestinos teria sido diferente – e provavelmente também a da França ou da Rússia. A ocupação do Iraque muito provavelmente não teria acontecido. Todo o clima internacional mudou como resultado deste ataque e a triste seqüência de atentados islamistas menores, mas não menos terríveis, em

Durante a Guerra Fria, a presença estadunidense no Oriente Médio foi amplamente determinada pela competição com a URSS; por isso, nos anos 70 e 80 Israel se tornou um cliente privilegiado, pois era visto como “confiável” por ser dependente de ajuda militar e financeira ocidental: um peão anti-soviético.

Bali, Quênia, Turquia, Marrocos, Arábia Saudita, Israel, Filipinas, Tailândia, Madri, Rússia e no próprio Iraque. O ato, aparentemente não movido por nenhum interesse tangível, mas por uma ideologia suicida, sem reivindicações explícitas, mas calculado (como outros posteriores) para maximizar o número de vítimas e de forçar um efeito midiático máximo, não parecia inicialmente cair dentro de nenhum paradigma conhecido e carecia de precedentes históricos óbvios. Em outras palavras, não parecia fazer sentido. Mas teve enorme impacto nos modos de pensar nos EUA. A visão do Oriente Médio muçulmano nos EUA – tanto na academia e nas mídias quanto no nível de tomada de decisões – foi profundamente afetada pelo trauma do 11-9. Embora o debate em torno do Islã tenha obtido progressivamente mais destaque no decorrer dos anos 90, é apenas a partir dos ataques terroristas que ele chegou a dominar o discurso público.

Os ataques contra o território de uma pátria-mãe con-

siderada até este momento como segura desencadearam (previsivelmente) um debate extremamente polêmico e abrangente que ainda não está decidida. Estrategistas, jornalistas, peritos do Oriente Médio e outros defendem ali suas idéias. No imediato se destacaram duas conseqüências. Em primeiro lugar, uma reação nacionalista destacada – mas que podia ter sido (ou ainda poderá virar) mais virulenta. Segundo, a mais abrangente reformulação da visão estratégica e internacional dos EUA desde o início da Guerra Fria. Após a eleição de George W. Bush em 2000, o 11-9 foi sem dúvida a alavanca que induziu o profundo reajuste da política externa norte-americana de cripto-isolacionista para intervencionista; do enfoque nas relações (mais competitivas que amistosas) com as grandes potências (China, Rússia) para a “guerra contra o terror” e contra o “eixo do mal” suspeito de apoiá-los; de um unilateralismo contraproducente a uma diplomacia a meio-termo entre o unilateralismo e o multilateralismo. Podemos entender esta virada da defesa para a ofensiva como o vetor de numerosas linhas de força. É natural que novos acontecimentos sejam analisados pelo prisma de ideologias anteriores. Portanto, as seis linhas que distinguimos abaixo (embora elas sejam parcialmente justapostas e contenham muitas ligações transversais) refletem as linhas divisórias preexistentes que partilham atualmente o campo discursivo nos EUA. São elas: (1) a extrema esquerda, (2) os “liberals” da velha esquerda, (3) os neo-realistas, (4) os culturalistas, (5) os paleoconservadores (fundamentalistas cristãos e outros) e finalmente (6) os neoconservadores.

(1) A nova esquerda

Neomarxistas, antiimperialistas, relativistas culturais e muitas vezes abertamente islamófilas, constituem a “nova esquerda”: um grupo heterogêneo que chegou a posições de destaque nas faculdades de letras e parte das ciências sociais da academia americana². Com posições muito divergentes – indo de neomarxistas como Immanuel Wallerstein até pós-modernistas como Said ou cristãos progressistas à John Espósito, constitucionalistas liberais como Richard Falk e libertários extremos como Noam Chomsky até trotskistas revolucionários, trata-se obviamente de um grupo tão heterogêneo que é legítimo questionar sua coerência. Tem, porém, em comum algumas opiniões: uma visão negativa da atuação internacional dos EUA (alimentada em primeiro lugar pelo trauma do Vietnã) podendo chegar a posturas quase isolacionistas, um sentimento de culpa pelo (velho e atual) colonialismo ocidental e, portanto, simpatia por grupos de libertação e regimes pós-coloniais no terceiro mundo. Quando movimentos sociais no mundo muçulmano (que após os anos 80 se tornou o epicentro das crises mundiais) evoluíram de majoritariamente nacionalistas, secularistas e esquerdistas para serem majoritariamente islamistas, os

fundamentalistas revolucionários, embora fossem conservadores puritanos, conseguiram quase “sem querer” a simpatia da esquerda antiimperialista. Em consequência, a posição predominante na academia americana antes do 11-9 era islamófila e anti-sionista.

A crítica pós-modernista minou pretensões universalistas e pressupostos supremacistas ocidentais. Poucos intelectuais pós-modernistas e pós-coloniais se tornaram mais famosos que o palestino cristão Edward Said, cuja crítica das binomias interesseiras que ditam as representações ocidentais do “oriente” pareciam dar o golpe de graça a todo um grupo de intérpretes profissionais do mundo

Embora o debate em torno do Islã tenha obtido progressivamente mais destaque no decorrer dos anos 90, apenas a partir dos ataques terroristas ele passou a dominar o discurso público.

muçulmano, doravante estigmatizados como lacaios do imperialismo. “Essencialistas” como Lewis se encontravam na defensiva. No limite, a nova esquerda interpretava o islamismo como uma forma entendível de descolonização cultural e como um integrante legítimo da luta global contra o imperialismo. Porém, esta postura muito crítica para com o ocidente e pouco crítica para com tendências negativas no próprio mundo muçulmano vulnerabilizou a nova esquerda após o 11-9, quando seus críticos acusaram-na de ter mentalmente desarmado os EUA frente a um perigo mortal. Ela se encontra agora na defensiva, rasgada por dissensões internas que mesmo uma relativa unanimidade contra a guerra do Iraque não pôde consertar³.

(2) A velha esquerda

Os “liberals” constituem uma linha pluralista vagamente associada à tendência socialdemocrata européia, que tem como fio condutor a ênfase no universalismo, uma visão positiva da globalização. Lincoln, Wilson e Roosevelt são seus heróis históricos. Filósofos e jornalistas tais como Michael Walzer, Thomas Friedman, Paul Berman e Michael Ignatieff estão longe de serem admiradores a-críticos do ocidente; contudo, eles enfatizam suas marcas mais positivas, estão de olhos abertos aos abusos de poder e ao caráter anti-democrático de muitos movimentos e regimes antiimperialistas (por outro lado, eles apreciam muito a democracia de Israel). Em consequência, a velha esquerda – próxima, aliás, de vários políticos do governo Clinton – logo entendeu os riscos inerentes ao islamismo e sempre insistia na diferenciação entre muçulmanos e fundamentalistas. Berman teorizou um “islamofascismo” como explicação para o terrorismo islamista. Embora difiram entre si sobre a necessidade ou legalidade de intervenções unilaterais norte-americanas (p.e. Walzer rejeitou a guerra do Iraque, enquanto Friedman a abraçou), todos os liberais

insistem numa posição política moral. Eles preconizam o uso do poder estadunidense para “melhorar” o mundo⁴.

(3) Os neo-realistas

Neo-realistas controlavam a política externa dos EUA desde o começo da Guerra Fria e se encontram tanto entre democratas quanto republicanos. Enxergando a vida internacional como um tabuleiro de xadrez permanentemente centrado na busca da hegemonia, eles tendem a minimizar o papel de idéias e ideologias e dão pouca credibilidade a regimes e instituições multilaterais. Em consequência, pensadores tais como Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger, Paul Kennedy, John Mearsheimer, Stephen Walt e Charles Kupchan tinham coisas bastante relevantes a dizer sobre os conflitos entre Israel e seus vizinhos árabes (cujas relações nos anos 90 continuaram obedecendo à lógica da soma zero quando outras partes do mundo já estavam superando as regras realistas). Eles estavam, portanto, pouco preparados a entender um islamismo que rejeita o “estadocentrismo” e o cálculo racional. O neo-realismo se encontra destituído de idéias próprias para explicar o fenômeno islamista⁵. Isto não era tão grave antes, mas a fraqueza analítica os tornou vulneráveis após o 11-9.

Neorealistas mais esclarecidos como Joseph Nye ou Brzezinski enfatizam o papel da hegemonia cultural (“*soft power*”) e daí o da diplomacia e da exportação pacífica de valores. Neo-realistas mais à direita republicana rejeitam a própria idéia de uma exportação de valores ou instituições e de projetos de “*nation-building*”. No governo atual Rumsfeld e Condoleezza Rice pertenciam inicialmente a esta linha. Mas sua preferência para uma *realpolitik*, sempre alvo de críticas da esquerda, era também fortemente criticada pelo neoconservadorismo, que defendeu um idealismo da direita e acabou convertendo-os a suas posições intervencionistas.

(4) Os culturalistas

Culturalistas evidenciam mais sensibilidade a fatores intangíveis como religião e estão, portanto, melhor equipados para entender fenômenos fundamentalistas, reações à percebida “invasão ocidental” psicológica etc. Mas eles estavam mais em evidência na academia do que na política – até o famoso artigo “Choque de civilizações?” do protótipo desta escola, Samuel Huntington, publicado na *Foreign Affairs* em 1993, que se tornou famigerado (*infamous*) por ter soado os sinos de alarme. Na visão huntingtoniana os grandes conflitos da era moderna e contemporânea, até e inclusive a Guerra Fria, não transcenderam “brigas dentro da família” ocidental; ele profetizou – e não completamente errou – que no pós-Guerra Fria e no pós-descolonização, os conflitos testemunhariam a volta à cena das grandes divisões civilizacionais-religiosas. Tais divisões se compro-

variam mais críticas que as ideológicas, econômicas ou geopolíticas. Huntington avisou sobre um conflito iminente entre a civilização ocidental e o Islã em particular.

Na verdade, Huntington emprestara o termo “choque de civilizações” e sua ênfase no Islã radical e anti-ocidental ao venerável orientalista Bernard Lewis, que publicou sua análise num artigo controvertido em 1991.⁶ Como causas do atraso do mundo muçulmano e de seu traumático encontro com a modernidade ocidental, Lewis apontou para fatores *internos* ao Islã, o que o tornou um dos alvos favoritos da crítica do “orientalismo” de Said.

Contudo, não há uma correspondência nítida entre análises de cunho culturalista e posições intervencionistas. É possível diferenciar culturalistas “ativos” e “passivos”

Todas as análises culturalistas concluem – contra as da esquerda – que o problema está no próprio Islã, e não no ocidente. Enquanto o Islã não se reformar, cabe ao ocidente se proteger.

que negam a necessidade ou viabilidade de “ofensivas civilizacionais”. Por exemplo, Lewis não advogou uma postura ocidental demasiadamente pró-ativa, mas preconizou um diálogo intercultural modesto e muita paciência. Lewis é bem mais moderado que Huntington, que recentemente parece se radicalizar ainda mais⁷. De fato, pode haver uma contradição entre o missionarismo secularizado e universalista de uns e a relativização da supremacia ou validade universal de qualquer civilização às vezes defendida por outros. Porém, todas as análises culturalistas (p. ex. Daniel Pipes, Martin Kramer ou Robert Kaplan ou, na Alemanha, Bassam Tibi) concluem – contra as da esquerda – que o problema está dentro do próprio Islã e não no ocidente. Eles diferem sobre o quanto o Islã pode se auto-reformar. Contudo, enquanto esta reforma não ocorre, o ocidente tem que se proteger⁸.

(5) Paleoconservadores

Menos bem representados na academia e nas mídias do que as demais tendências, talvez por culpa do nível da sua argumentação, considerada pouco sofisticada ou *salonfähig* pela maioria dos *opinion leaders*, os “paleoconservadores” constituem uma coalizão pouco coesa de protestantes fundamentalistas mobilizados em torno de temas pró-família e contra a permissividade sexual (p.e. Jeremy Falwell e Pat Robertson), nacionalistas estadunidenses anticomunistas e antiglobalistas opostos a intervenções “idealistas” (p.ex. Patrick Buchanan); e *libertarians* que denunciam as intromissões do Estado federal na vida do indivíduo e dos Estados dos EUA e rejeitam a previdência social e a ação afirmativa; as margens mais extremistas da direita estão perto de movimentos brancos-supremacistas, anti-semitas e neonazistas, porém o *mainstream* conservador é hoje bastante não-racista e inclui negros, judeus etc.

Ronald Reagan é o herói comum a todos, mas a direita não é menos dividida internamente do que a esquerda⁹.

Os fundamentalistas cristãos (que englobam talvez um quarto da população dos EUA) parecem atualmente ser os mais ativistas. Na política externa e na atitude frente ao Islã isto leva a uma situação paradoxal. Fundamentalistas cristãos compartilham com fundamentalistas muçulmanas uma recusa da modernidade, do individualismo e da soberania do povo. Um católico conservador como Buchanan até propõe uma frente comum com o Islã contra a imoralidade da esquerda universalista e critica o apoio americano a Israel¹⁰. Mais freqüentemente, por outro lado, o antagonismo entre cristianismo e Islã leva a posições agressivamente islamóforos, anti-árabes e pró-israelenses.

Retomando preconceitos tradicionais, o Islã é então visto como uma falsa crença, inerentemente bélica e impassível de autoreforma¹¹. Para a velha direita, o único argumento na política externa deveria ser o interesse nacional egoísta dos EUA, e eles criticam intervenções

americanas “altruístas” ou do tipo “exportação da democracia” ou “construção de nação”. Num mesmo raciocínio eles são (muito mais do que os neoconservadores e o próprio Bush) os autênticos unilateralistas que queriam enfraquecer a ONU e outras instituições que limitam a soberania e liberdade de ação dos EUA (dentro dos EUA eles também gostariam de limitar o poder do governo central). Tais preferências podem logicamente conduzir tanto a posições intervencionistas quanto contra aventuras militares no Oriente Médio, e na verdade as opiniões são fortemente divididas¹².

(6) Neoconservadores

Os neoconservadores – freqüentemente ex-esquerdistas desapontados – se opõem a todos os totalitarismos: “ontem a Alemanha nazista e a URSS, hoje o islamismo”. Eles são os campeões da exportação agressiva de valores que eles chamam de “americanos” mas que são quase indistinguíveis do pacote da modernização: liberdades individuais, democracia, economia de mercado, segurança coletiva, etc. Seus heróis são, portanto, Roosevelt, Truman e Reagan. “Neocons” são bem mais idealistas que a direita tradicional, mas seu idealismo, que deságua num ativismo moralizador, raramente ganha aplausos do resto da humanidade – que é a suposta beneficiária da cruzada democrática que os “neo-straussianos” preconizam!¹³ Autores como Irving e William Kristol, Max Boot, Francis Fukuyama e Richard Haass reafirmaram ruidosamente que os EUA devem usar seu “poder para fazer o bem”. Se quisessem, os EUA poderiam se opor ao projeto totalitário islamista e derrotá-lo com um novo “expansionismo democrático”. O historiador inglês e admirador do império britânico Niall Ferguson, um aliado ideológico desta escola, se pergunta: “Será que os líderes do único Estado que hoje dispõe dos

meios para tornar o mundo um lugar melhor têm a coragem de fazê-lo?”¹⁴

Poderíamos considerar essa nova construção ideológica neoconservadora como a integração de quatro elementos que têm sua origem em outras tendências ideológicas: (1) do conceito “islamofascista” (com clara distinção entre Islã e islamismo) emprestada da velha esquerda universalista, com (2) a convicção da viabilidade de exportar valores, emprestada dos culturalistas “ativos” e (3) a definição da exportação de valores americanos tais como a democracia enquanto interesse nacional, emprestada dos neo-realistas da esquerda; (4) a revalorização da supremacia global estadunidense e o desdém ao multilateralismo, emprestado de certa tendência militarista da velha direita.

Dentro do primeiro governo de Bush, políticos tais como Wolfowitz e Perle têm promovido posições neocon. Embora sua influência tenha sido exagerada, neocons pressionaram com êxito a favor da guerra no Iraque, que

Intelectualmente, o que parece ter ocorrido após o 11 de setembro é que as posições isolacionistas perderam credibilidade.

logo se tornou o símbolo da “cruzada democrática” proclamada por Bush. Aliás a palavra cruzada foi logo retirada por ter conotações infelizes (poderia-se igualmente falar de um “*jihad* democrático”). Por mais que fossem planejados como “benignos”, é claro que os projetos expansionista-democráticos neoconservadores podem incluir o risco de aventuras neocoloniais indesejáveis e contraproducentes^{15, 16}.

E finalmente, a visão neoconservadora do Islã e do Oriente Médio não é destituída de contradições internas. Estas poderiam se manifestar desde que nações democratizadas por intervenções ocidentais optem por políticas antiocidentais.

Por que a virada neoconservadora?

Uma análise detalhada do braço-de-ferro político está fora do escopo deste artigo. Sem entrar no debate de saber se a onda fundi-terrorista realmente abriu uma nova fase na política internacional dos EUA ou se ela apenas tornou mais agudas algumas tendências já pré-existentes¹⁷, parece inegável que se forjaram novas linhas de força e alianças inéditas que causaram uma virada na política externa dos EUA, produzindo a supremacia dos intervencionistas sobre os antiintervencionistas.

Intelectualmente, o que parece ter ocorrido após o 11-9 é que as posições isolacionistas – compartilhadas pela nova esquerda e os paleoconservadores – perderam credibilidade. Antes do 11-9, interpretações relativamente pró-islamistas influenciavam o pensamento acadêmico; no entanto, o campo político estava sob o domínio de neo-realistas e neoliberais. Porém, o terrorismo islamista colocou

a esquerda “antiimperialista” na defensiva e foi o estopim de uma virada não apenas na política externa dos EUA como também na discussão sobre a coexistência entre Islã e ocidente. Nem a esquerda nem as análises neo-realistas “estadocêntricas” (política de poder tradicionalmente voltada aos grandes Estados, ou seja, a busca racional do interesse nacional) conseguiram definir propostas claras e receitas para lidar com o novo desafio de grupos terroristas ideológicos possivelmente apoiados por “Estados mafiosos”. Conseqüentemente, o centro de gravidade tem se movido pela direita “neoconservadora” dando ímpeto a posições intervencionistas (que é preciso diferenciar da islamofobia da velha direita). Uma coalizão intervencionista de neoconservadores, com o apoio da velha esquerda democrática “liberal” (ou neoliberal), universalista e internacionalista chegou a ditar a política externa. O unilateralismo instintivo de Bush, tão flagrante durante os primeiros nove meses de sua primeira administração, teve que

recuar frente às novas realidades geopolíticas e ele chegou a abraçar boa parte das teses neoconservadoras. Constatamos, portanto, a emergência do conceito da guerra preventiva. Para punir e extirpar os

terroristas, sacudir e revolucionar o miasma de autocompaixão de um Oriente Médio morbidamente antimoderno e cujo desespero produz (na visão neoconservadora) reações fundamentalistas e terroristas, seja para “tornar o mundo seguro para a democracia” – ou simplesmente para restaurar a grandeza dos EUA ou frear seu declínio geopolítico – os intervencionistas apóiam as intervenções contra o Talebã no Afeganistão e contra Saddam Hussein no Iraque; presumivelmente, eles concordariam também com novas intervenções, p. ex. contra o Irã e a Coreia do Norte, que estão se armando de armas de destruição em massa. No processo, porém, eles alienaram dos EUA quase todo o resto do mundo, inclusive os aliados europeus tradicionais dos EUA.

Resultados

Em termos práticos da política internacional, os resultados do novo intervencionismo estadunidense estão, porém, longe das esperanças neoconservadoras. Se a própria invasão, inicialmente aceita pela população iraquiana como preço a pagar para se desfazer do tirano Saddam, abrisse talvez uma “janela de oportunidade” para os EUA, mediante uma transformação democrática rápida e efetiva do Iraque, os sucessivos fracassos da ocupação acabaram aprofundando o desgaste político. Não é necessário repetir a lista de dramas vergonhosos que na sua maioria seriam evitáveis. Paralelamente, investigações públicas nos próprios EUA desvendam sérias avarias nos órgãos de inteligência pré-guerra em busca dos armamentos do regime de Saddam, suas intenções e seus supostos laços com grupos islamistas terroristas, além de outros graves erros que (di-

zem alguns) podiam ter tido prevenido os ataques do 11-9. O acúmulo de tantas derrotas políticas acaba minando a base política de Bush em sua própria casa. Além disso, a atenção americana pareceu focalizar o Iraque à custa de outros teatros da guerra contra o terror. Atentados terroristas continuam e, o que pode ser mais grave, a alienação do mundo muçulmano contra o ocidente e sua simpatia para com extremistas islamistas parece crescer. Como resultado, há quem diga que hoje o terror é mais forte do que antes da Guerra do Iraque. Contudo, em vista das reviravoltas na política externa estadunidense e das reações no próprio mundo muçulmano, é prematuro falar de uma vitória duradoura de qualquer linha político-acadêmica particular. Apesar da vitória eleitoral de Bush em novembro de 2004, seria surpreendente se isto não repercutisse sobre

as posições neoconservadoras que inspiraram as desventuras recentes da política externa estadunidense.

Quanto à discussão ideológica, vimos acima que o debate contemporâneo nos EUA sobre Islã e Oriente Médio vem sendo ainda amplamente conduzido dentro de categorias anteriores à emergência do desafio islamista. As políticas práticas decorrentes das análises específicas das seis linhas descritas acima são parcialmente defensivas, parcialmente ofensivas e em alguns casos até pretendem engajar o mundo muçulmano ativamente. Mas nenhuma das propostas é fruto de uma interação intelectual com parceiros muçulmanos. Não obstante a declarada boa vontade de algumas vozes, temos que duvidar dos resultados de intervenções enquanto elas não se baseiem na reciprocidade e no diálogo.

Notas

¹ Edward W. Said, *Orientalism* (London: Penguin, 1987), pp. 284-321. Bernard Lewis, “The roots of Muslim rage” (*The Atlantic Monthly*, setembro de 1990). Cf. do mesmo autor, *The crisis of Islam: Holy war and unholy terror* (New York, 2003), pp. 69-81.

² Seguidores da Escola de Frankfurt, da teoria crítica e de várias tendências antiimperialistas que tinham sua fonte nos movimentos dos anos 60 contra a guerra do Vietnã e em prol dos direitos civis; comunistas associados à URSS por outro lado nunca foram influentes na intelectualidade dos EUA e quase desapareceram nos anos 90.

³ O jornal *The Nation* articula freqüentemente os debates dentro da esquerda estadunidense. Cf. Adam Shatz, “The Left and 9/11”. (*The Nation*, 25 de setembro de 2002 e semanas seguintes). O jornalista Christopher Hitchens rompeu com seu velho amigo de caminho Said por causa de divergência sobre o 11-9 e a guerra do Iraque e passou a integrar o campo dos *liberals* pró-guerra. O artigo de Said “Islã e ocidente são bandeiras inadequadas” (*The Guardian*, 16 de setembro de 2001; em português na coletânea de Emir Sader (org.), *Edward W. Said: Cultura e política*, Boitempo, pp. 136-138) ilustra bem o desamparo da posição relativista da esquerda frente à nova situação. As posições de Immanuel Wallerstein podem ser acompanhadas em seus comentários bimensais no site do *Fernand Braudel Centre* (<http://fbc.binghamtom.edu/commentr.htm>).

Cf. também seu “The eagle has crash landed” na *Foreign Policy* de julho/agosto de 2002. Tariq Ali, *Confronto de fundamentalismos* (Rio de Janeiro: Editora Record, 2002), é um representante da mesma linha na Grã-Bretanha.

⁴ As posições de Michael Walzer parecem nas suas observações no simpósio *Iraq and Just War*, 2 de setembro de 2002, The Carnegie Endowment for International Peace (<http://pewforum.org/events/index.php?EventID=36>).

Thomas Friedman, *Longitudes and attitudes: The world in the age of terrorism* (New York, 2003), é uma coletânea representativa do

colunista do New York Times. O artigo de Paul Berman, “Terror and liberalism” (*The American Prospect*, 22 de outubro de 2001) foi elaborado num livro com o mesmo título (New York: Norton, W. W. & Company, 2003). Michael Ignatieff mudou varias vezes de posição e se expressou recentemente em “Lesser evils” (*New York Times*, 4 de maio de 2004), artigo posteriormente publicado como livro. Uma revista representativa da linha “velha esquerda” ou “esquerda moderada” é *Dissent*.

⁵ Cf. Zbigniew Brzezinski, *The choice: Global domination or global leadership* (New York, 2004), p. 47, exemplificando bem o eclecticismo e a pobreza intelectual da análise neo-realista do islamismo. Cf. “A must-read speech: Zbigniew Brzezinski’s remarks from the ‘New American Strategies for Security and Peace’ conference” (*The American Prospect*, 31 de outubro de 2003, <http://www.newamericanstrategies.org/articles/display.asp?fldArticleID=68>).

Paul Kennedy, “Maintaining American power: From injury to recovery” (In Strobe Talbott and Nanda Chayan (eds.), *The age of terror: America and the world after September 11*, New York, 2001), pp. 55-79. O argumento neo-realista contra a guerra do Iraque está em John. J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, “An unnecessary war” (*Foreign Policy*, janeiro/fevereiro de 2003).

⁶ Lewis, “The roots of Muslim rage” (*The Atlantic Monthly*, setembro de 1990).

⁷ Cf. a crítica de Huntington aos imigrantes “latinos” em: “Hispanic Immigrants Threaten The American Way Of Life” (*Foreign Policy*, março-abril de 2004), e seu *Who Are We? The Challenges to America’s National Identity* (New York: Simon & Schuster, 2004) – e as respostas que sua visão provocou, p. ex. Alan Wolfe, “Native Son: Samuel Huntington Defends the Homeland” (*Foreign Affairs*, maio/junho de 2004).

⁸ Além do próprio Huntington e Bernard Lewis, cabe lembrar os nomes de Fouad Ajami e Amir Taheri.

⁹ Por exemplo, Morgan Norval, *Triumph of disorder: Islamic fundamentalism, the new face of war* (1999). Newt Gingrich e Milton Friedman são paleoconservadores não-associados ao fundamentalismo cristão. Na Europa, John Gray, autor de *Al Qaeda and What It Means to Be Modern* (New Press, 2003), pode ser considerado um correligionário dos “paleos”.

¹⁰ Patrick Buchanan, “What do we offer the world”, *Worldnet Daily*, 19 de maio de 2004, disponível em <http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=38560>.

¹¹ Pat Robertson, “The roots of terrorism and a strategy for victory”. Address to the Economic Club of Detroit, 25 de março de 2002 (<http://www.patrobertson.com/Speeches/TerrorismEconomicClub.asp>).

¹² Cf. as publicações de *think tanks* tais como o *Cato Institute*, *American Enterprise Institute* e *Heritage Foundation*.

¹³ O estudioso da história da filosofia política Leo Strauss (1899-1973) da Universidade de Chicago é considerado como o mestre de vários pensadores neoconservadores.

¹⁴ Fukuyama se tornou recentemente mais crítico à invasão estadunidense no Iraque, cf. “The Neoconservative Moment” (*The National Interest*, 20 de junho de 2004), provocando resposta de Charles Krauthammer na mesma publicação. Niall

Ferguson, “Clashing civilizations or mad mullahs: The United States between informal and formal empire”, In Strobe Talbott and Nayan Chanda, *op. cit.*, pp.113-141. Ferguson amplia o argumento em seu *Colossus: The Price of America's Empire* (Penguin, 2004).

¹⁵ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York, 2003), teoriza a desavença transatlântica pela fórmula que “os EUA são de Marte e os Europeus são de Vênus”. Mas neoconservadores têm aliados inesperados na Europa, p. ex. entre os “novos filósofos” franceses como Bernard-Henri Lévy. O analista Fareed Zakaria de *Newsweek* podemos igualmente subsumir na mesma linha. Cf. seu *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. (New York: W.W. Norton, 2004).

¹⁶ Além de políticos ativos no governo de Bush tais como Paul Wolfowitz, destacam-se vozes mais intelectuais tais como de Francis Fukuyama e Charles Krauthammer. Os principais órgãos são *Commentary* e *The National Interest*.

¹⁷ Posição defendida p.ex. por Olivier Roy, *Les illusions du 11 septembre: Le débat stratégique face au terrorisme* (Paris: Seuil, 2002).

O contencioso Brasil x Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas na OMC

Marcelo Fernandes de Oliveira

A disputa acerca das patentes entre Brasil e Estados Unidos foi uma questão de grande relevância social e econômica. O governo brasileiro se opôs à indústria farmacêutica, sobretudo aos laboratórios estadunidenses, quando demandou o direito de *override* (passar por cima) da exclusividade de comercialização e produção (*market exclusivity*) de medicamentos usados no tratamento de AIDS. Utilizando-se do argumento de que o bem-estar público deveria prevalecer sobre o lucro, o Brasil defendeu sua posição. A disputa teve início quando os Estados Unidos alegaram que o Brasil não estava respeitando o TRIPS devido o artigo 68 da Lei 9279/96, que previa a possibilidade do uso de licença compulsória em casos de emergência de saúde pública.

Em 2000, os Estados Unidos questionaram o artigo 68, sugerindo que não estavam de acordo com o TRIPS. O Brasil foi inserido na *Section 301 Watch List*, acusado de ser “desrespeitador de patentes” (*patent-miscreant*). Em 30 de maio de 2000, os Estados Unidos entraram com pedido de consultas junto ao governo brasileiro na OMC. Não satisfeitos com a resposta brasileira, em 9 de janeiro de 2001, entraram com pedido de estabelecimento de *panel* no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, apresentando a mesma queixa e afirmando que as consultas não trouxeram os resultados esperados, tampouco a solução para o conflito.

Marcelo Fernandes de Oliveira é Doutor em Ciência Política pela USP, professor de Relações Internacionais da UNESP e pesquisador do NUPRI.

Em junho de 2001, após diversas reuniões, negociações e consultas, os países chegaram a um acordo, que foi considerado como uma “vitória” brasileira. Os Estados Unidos admitiram a possibilidade de quebra de patentes em questões de saúde pública de países em desenvolvimento. Assim sendo, cabe a indagação: por que o Brasil sagrou-se vitorioso na OMC nesse contencioso das patentes contra os Estados Unidos?

A resposta a essa questão é complexa. Nosso estudo empírico nesse artigo permite-nos sugerir que os motivos da “vitória” brasileira seriam: a) a opção estratégica da política externa brasileira pelo multilateralismo ao longo da história garantiu legitimidade e credibilidade internacional ao país, possibilitando-lhe moldar regimes internacionais favoráveis aos seus interesses nacionais; b) a ampliação de canais institucionais no Ministério da Saúde e depois no Ministério das Relações Exteriores durante a formulação da posição negociadora brasileira na OMC nessa temática facilitou a interação entre *policy-makers* e atores das organizações da sociedade civil, com troca de experiências, o que acabou ampliando a qualidade técnica da diplomacia brasileira, bem como o atendimento das demandas dos grupos de interesses no país; c) a OMC permite a países de menor poder relativo obter ganhos contra as principais potências da sociedade internacional contemporânea, sobretudo quando d) a estrutura doméstica das grandes potências, nesse caso os Estados Unidos, sofre impactos da dinâmica internacional que beneficiem as demandas de países em desenvolvimento.

Buscaremos demonstrar essa argumentação apresentando a formação das estruturas de ganhos domésticas

dos Estados Unidos e do Brasil, as quais sustentaram suas respectivas posições negociadoras na OMC em torno da questão. Por fim, buscaremos avaliar as condições que levaram uma opção de política pública brasileira doméstica a afetar a configuração do TRIPS na arena internacional.

Estrutura doméstica e posição negociadora dos Estados Unidos

A ameaça brasileira de permitir que laboratórios nacionais produzissem medicamentos genéricos patenteados por laboratórios estadunidenses a preços mais baixos foi percebida pela indústria farmacêutica como uma prática que poderia reduzir seus lucros. Além disso, o setor temia que esta prática se espalhasse pelo mundo, colocando em risco o que se chama de “*super profits*”¹. Para proteger seus interesses a indústria farmacêutica estadunidense usou sua influência junto ao governo, o qual foi demandado a neutralizar a ameaça de congelamento de preços e a competição por meio de cópias mais baratas de seus remédios pelos genéricos brasileiros por meio de ação formal na OMC.

Em grande medida, devido aos recursos financeiros doados por esta indústria às campanhas políticas do Partido Republicano, os parlamentares e os indivíduos ligados ao poder executivo puseram-se favoráveis às políticas condizentes com os interesses da indústria farmacêutica.

First they serve as pressure groups who, through their ability to contribute campaign funds and mobilize voters, directly shape the preferences of the executive and the legislature; that is, the preferences of interest groups often have a significant bearing on political actors' policy preferences (Milner, 1997, p. 60).

Essa “estrutura de ganhos” reivindicava aos negociadores estadunidenses que as leis de patente fossem mantidas e que não fosse permitido ao Brasil produzir medicamentos sob o mecanismo da licença compulsória. Embora existissem alguns grupos (principalmente ONGs ligadas a direitos humanos e saúde pública, bem como governos de outros Estados) que clamavam pela prevalência das necessidades das populações em detrimento do lucro, estes não tinham a capacidade de transformar suas demandas em política pública.

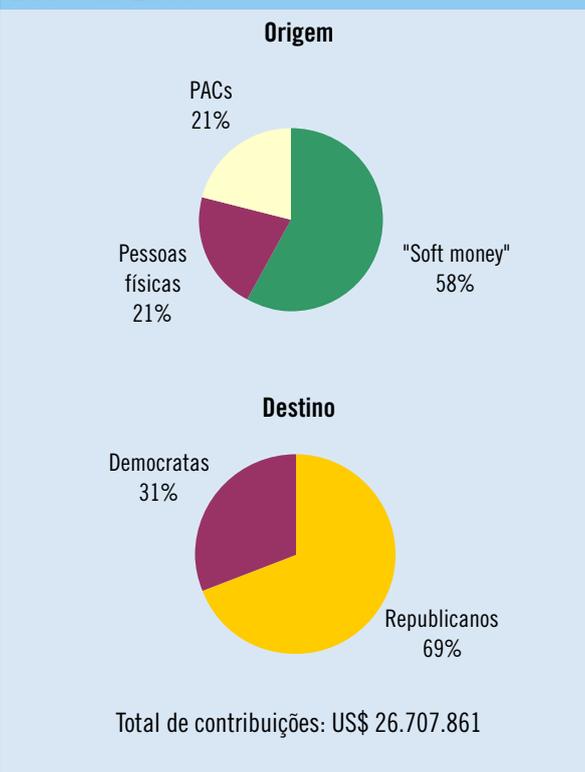
Porém, a força da indústria farmacêutica dos Estados Unidos em influenciar o governo deriva da sua contribuição substantiva para o Produto Interno Bruto (PIB), mas também porque este setor industrial doou mais de US\$ 26 milhões para a campanha presidencial do Partido Republicano no ano 2000. O Partido Republicano recebeu 69% de todas as doações a campanhas políticas realizadas por esta indústria, sendo que o atual Presidente, George W. Bush, aparece como o político que recebeu a maior fatia das mesmas (Center for Responsive Politics, 2000). Provavelmente, esta é a principal razão pela qual a indústria farmacêutica é capaz de persuadir o governo e ver suas demandas traduzidas em políticas.

Although ultimately voters elect political leaders (directly or indirectly), special interests can be an enormous help to leaders. They can produce contributions, votes, campaign organization, media attention, and so on, all of which may make the difference between a winning and a losing campaign (Milner, 1997, p. 35).

A pressão exercida pela indústria farmacêutica teve resultados concretos quando a OMC estabeleceu um *panel*, informando as autoridades brasileiras sobre a queixa dos Estados Unidos, que ocorreu no mesmo dia em que foi decretado pelo Ministério da Saúde do Brasil um congelamento dos preços dos medicamentos para o tratamento de HIV/AIDS. A medida do governo brasileiro visava a forçar as indústrias detentoras de patentes a diminuir os seus preços. Do contrário, o artifício da licença compulsória previsto no artigo 68 da Lei 9279/96 seria colocado em prática. Segundo os negociadores estadunidenses isso seria incompatível com as obrigações impostas pelo TRIPS. Isso porque o artigo teria sido criado para obrigar que os detentores de patentes fabricassem suas invenções em território brasileiro (Office of the United States Trade Representative, 2001).

Logo, o Brasil estava discriminando produtos estadunidenses por meio de sua lei de propriedade intelectual e isso significava violação do TRIPS. Conseqüentemente, os Estados Unidos se sentiram compelidos a apresentar queixa formal na OMC, requisitando o estabelecimento de um *panel* pelo Órgão de Solução de

Figura 1
Contribuições eleitorais da indústria farmacêutica
Dados de 2000



Fonte: Center for Responsive Politics (2000)

Controvérsias² (OSC). Em comunicado oficial do USTR, os Estados Unidos salientaram que as situações sob as quais as patentes podem ser compulsoriamente licenciadas não estava sendo questionadas e o motivo de crise de saúde pública era tido como legítimo. A inconsistência com o TRIPS residia no fato de haver um “requerimento de produção local” (*local manufacturing requirement*), afirmando ainda que a lei de patentes do Brasil foi formulada para obrigar os detentores de patentes a produzir suas invenções no país (Office of the United States Trade Representative, 2001).

Em episódio anterior relacionado, quando houve uma tentativa do Poder Executivo dos Estados Unidos de proteger os interesses da indústria farmacêutica no Brasil, o

Quando negociam bilateralmente com os Estados Unidos, sem a “proteção” das regras multilaterais da OMC, a maioria dos Estados não tem chance de atingir resultados ótimos por causa do desequilíbrio do poder de barganha.

país foi incluído na *Super 301 Watch List* em 1996. A *Super 301 Watch List* é uma medida unilateral autorizada pela Legislação dos Estados Unidos que permite o USTR investigar países suspeitos de violar interesses estadunidenses relacionados a patentes. Caso um país seja considerado um violador, ele pode ser colocado na *Super 301 Watch List* ou, mais severamente, o USTR pode recomendar que o país seja retaliado. As retaliações ocorrem sob a forma de restrições às importações advindas de tal país, por meio de aumento de impostos ou outras barreiras tarifárias e não tarifárias. Um outro exemplo dos canais de comunicação entre a sociedade e o governo estadunidense é o fato de que cidadãos ou empresas privadas podem solicitar ao USTR o início de uma investigação 301. Em outras palavras, existe um canal institucionalizado através do qual a sociedade civil pode solicitar que o governo atue no nível internacional para preservar os interesses de atores domésticos. Além disso, o fato de que as indústrias podem interagir diretamente com o governo aumenta as chances de um resultado satisfatório aos grupos de interesse.

O USTR é parte do Poder Executivo e se concentra nas políticas referentes ao comércio internacional e busca garantir os interesses comerciais estadunidenses ao redor do globo. Seus mecanismos são complexos e muitos fatores influenciam suas decisões. O USTR tem sido bem sucedido em disputas comerciais e é parte do motivo pelo qual os Estados Unidos são considerados um negociador internacional muito forte. A possibilidade de impor retaliações e sanções contra outros países em adição ao enorme poder econômico dos Estados Unidos garante sucesso na maioria das disputas comerciais nas quais o país se envolve. Além disso, algumas medidas são tomadas unilateralmente pelos Estados Unidos durante negociações bilaterais. Em se negociando bilateralmente com os Estados Unidos, sem

a “proteção” das regras multilaterais da OMC, a maioria dos Estados não têm chance de atingir resultados ótimos por causa do desequilíbrio do poder de barganha (Bhala, 2001).

Este tipo de agência governamental especializada em comércio internacional (*trade*) não existe no Brasil. Portanto, torna-se mais difícil que os interesses das coalizões domésticas seja defendido pelo Estado no plano internacional. A iniciativa privada brasileira não conta com mecanismo tão eficiente e efetivo como o USTR. A cada novo contencioso, seja como demandante ou demandado, o Estado brasileiro vê-se obrigado a elaborar e sustentar estratégias singulares, sem continuidade com o que já foi realizado no passado.

O presidente dos Estados Unidos é quem, em última instância, decide como lidar com problemas relativos ao comércio internacional, mas é tarefa do USTR, da Comissão de Comércio Internacional (*International Trade Commission*) e do Poder Legislativo identificar e investigar possíveis ameaças aos interesses comerciais dos Estados Unidos no mundo. O presidente normalmente recebe relatórios formulados pelos grupos supramencionados a respeito de ameaças aos interesses comerciais estadunidenses, países que estão violando acordos comerciais ou adotando práticas comerciais injustas. Após receber estes relatórios o presidente decide se e como os Estados Unidos irão agir em cada caso (Bhala, 2001). Nesse sentido, é necessário ressaltar que o chamado “interesse (comercial) dos Estados Unidos” será definido pelos jogos que ocorrem domesticamente, ligando portanto os níveis internacional e doméstico, porque o presidente se baseia nas informações fornecidas por essas agências e pelo Congresso para formular sua política externa comercial.

É nesse momento que os grupos de interesse têm a chance de pressionar o governo, sobretudo por meio de *lobbies*, para promover políticas que lhes sejam favoráveis. Conseqüentemente, países podem ser sujeitados a retaliações caso estejam empregando políticas que não satisfaçam uma determinada indústria estadunidense, que age domesticamente para influenciar o Estado a agir na sociedade internacional.

Isso ocorre, como afirmamos antes, devido ao fato de as indústrias financiarem as campanhas políticas. A retirada de apoio de uma delas a um determinado político significaria uma diminuição das doações para sua próxima campanha, o que poderia vir a frustrar as aspirações do mesmo à eleição/reeleição. Políticos tendem a escolher políticas que lhe garantirão apoio e/ou votos e as indústrias esperam políticas que lhes sejam favoráveis em troca de seu apoio. “Executives will thus try to choose policies that optimize both the state of the national economy and the interests of their interest group supporters” (Milner, 1997, p. 35). Políticos algumas vezes são praticamente “forçados”

a defender uma preferência diferente de sua própria devido aos altos custos políticos de optar por uma política contrária àquela escolhida por seus apoiadores, o que pode pôr em risco seu cargo. Exemplo disso foi observado quando Bill Clinton, após deixar a presidência, sem os constrangimentos eleitorais que poderiam ser impostos pela perda de apoiadores, afirmou que os países em desenvolvimento deveriam ter o direito de fornecer medicamentos à sua po-

O que legitimou a estratégia brasileira foi a premissa humanitária de que o bem público deve prevalecer sobre o lucro.

pulação, ainda que através da licença compulsória. Agora que Bill Clinton está à frente da ONG *Clinton Foundation*, engajada na luta contra HIV/AIDS, ele defende uma posição contrária àquela mantida durante seus dois mandatos (The Henry J. Kaiser Family Foundation, 2002 e 2003b)³. Seu posicionamento diferenciado pode ser notado em discurso proferido em 12 de julho de 2002 em Barcelona, na ocasião da “*Action Against Aids: For the Global Good*”:

For the developing nations, it means concluding negotiations with the drug companies in a prompt way with options to get generic substitutes from India and Brazil or elsewhere. It means developing plans for care and prevention based on what is working in other countries. And then when that is done, developing countries have to determine how much they can pay and send the rest of us the bill for the difference (William J. Clinton Presidential Foundation, 2002)

Fica evidente, portanto, que algumas vezes o custo político de defender uma certa opção é mais alto do que alguns políticos estão dispostos a pagar. Certamente, o governo Clinton foi constrangido por essa dinâmica se considerarmos o posicionamento do ex-presidente Clinton à frente da ONG *Clinton Foundation*.

Enfim, sob a ótica estadunidense o TRIPS apresenta muitas deficiências, como não garantir os direitos de detentores de patentes em todos os países signatários – permitindo que milhões de dólares em *royalties* que deveriam ser pagos a empresas estadunidenses sejam perdidos e permitir um período muito longo para os países menos desenvolvidos adequarem suas leis ao acordo (Bhala, 2001). Assuntos relacionados à propriedade intelectual estão no topo da lista de prioridades da diplomacia estadunidense, portanto, a essas questões será dada muita atenção e esforços do governo serão feitos para garantir os direitos dos detentores de patentes em todas as partes do mundo (Bhala, 2001).

Estrutura doméstica e posição negociadora defensiva do Brasil

O sucesso brasileiro nesse contencioso deveu-se à com-

binação de diversos fatores.

Em primeiro lugar, os negociadores do País na OMC utilizaram a premissa humanitária de que o bem público deve prevalecer sobre o lucro. Ela legitimou a estratégia de defesa brasileira e obteve simpatia internacional da maioria dos outros países. Entre eles, África do Sul (país que sofre com epidemia de HIV/AIDS e, como o Brasil, não possui recursos financeiros para garantir tratamento gratuito adequado a todos que necessitam), Índia (país com tecnologia avançada na produção de genéricos e medicamentos em geral, ocupando papel importante no comércio internacional de medicamentos, interessada em vender genéricos), Quênia, Moçambique, Zimbábue, Ruanda e outros países em desenvolvimento (interessados em transferência de tecnologia e cooperação técnica internacional para o tratamento dos seus doentes de AIDS).

A opinião pública internacional e as comunidades epistêmicas⁴ (Haas, 1992) também foram essenciais para a “vitória” porque defenderam o direito do Brasil e dos países em desenvolvimento ao acesso a medicamentos. Entre os atores principais, estavam ONGs como *Médecins Sans Frontières*, *Health GAP* e *Oxfam*, e até mesmo organizações internacionais envolvidas com os temas de saúde pública e direitos humanos como a ONU (UNAIDS) e a OMS. Até mesmo parcelas consideráveis da sociedade civil estadunidense defenderam a posição brasileira. Essas comunidades estavam convencidas de que o Brasil deveria ter o direito de fornecer medicamentos à sua população a despeito da redução dos lucros da indústria farmacêutica.

O legado histórico-diplomático brasileiro traduzido no conceito de “autonomia pela integração” (Vigevani, 1995) foi fundamental para a obtenção de tanto apoio internacional. A solicitação dos Estados Unidos desrespeitava tanto o direito internacional previsto pela OMC – cláusulas do TRIPS que permitia a licença compulsória em casos de emergência, também presentes na legislação norte-americana – quanto os princípios de auto-determinação e não-intervenção dos povos, ambos introjetados na ação internacional do Brasil. Além disso, tratava-se de uma disputa entre Davi (o Brasil) e Golias (os EUA).

No plano doméstico, houve também amplo apoio à causa brasileira. Começando pelo governo e parte da sua burocracia: o Presidente da República, os ministros da Saúde, da Fazenda e das Relações Exteriores. Em seguida, parlamentares da aliança governista, a indústria farmacêutica nacional que produz genéricos, a população soropositiva (que geralmente se encontra organizada sob ONGs, como o Grupo Pela Vidda, Fundação Viva Cazuza, dentre outras, as quais, geralmente atuam como parceiras domésticas de ONGs globais), assim como também a opinião pública em geral (eleitor médio).

No tocante às diferentes esferas do governo, podemos afirmar que cada qual teve seu interesse na questão.

Contudo, evidências empíricas nos permitem eleger um fio condutor: as ações do Poder Executivo na promoção da licença compulsória pareciam ser, em grande medida, entre outros motivos, de natureza político-eleitoral.

O Ministro da Saúde, José Serra, era presidenciável, sendo confirmado, posteriormente, como candidato do PSDB com apoio do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Boa parte da sua campanha baseou-se nos genéricos e na promessa de que, se eleito, se empenharia em “quebrar as patentes” (licença compulsória) para fornecer tratamento de HIV/AIDS a um maior número de doentes⁵. O barateamento do tratamento para os doentes de HIV/AIDS seria benéfico também ao Ministro da Fazenda, pois as despesas com o “coquetel” seriam reduzidas, tornando as verbas destinadas à saúde pública suficientes para tratar mais pacientes e de maneira mais eficaz. De um modo geral, essa política teria impactos positivos nas finanças públicas.

Apesar de tudo, o fator determinante da vitória brasileira está conectado à posição do Ministério das Relações Exteriores (MRE). A elaboração e a execução da estratégia vencedora em parceria com agências estatais envolvidas na questão, assim como parceiros internacionais e nacionais (sobretudo da sociedade civil), foi certamente uma experiência inédita levada a cabo pelo MRE. Esta experiência desvendou e demonstrou o papel que possui a articulação entre as agências públicas e atores privados na formulação e implementação de aspectos da política exterior do país na era da globalização. Fato que serviu também para amenizar as críticas feitas sobre a instituição de insulamento burocrático, ampliando sua credibilidade nacional, junto à sociedade brasileira, e internacional na medida em que sua

O fator determinante da vitória brasileira foi a atuação do Ministério das Relações Exteriores, cuja estratégia foi elaborada e executada em parceria com agências estatais, parceiros internacionais e nacionais, sobretudo da sociedade civil.

ação externa estava fundamentada em legitimidade democrática. Além disso, serviu como aprendizado de como utilizar as estruturas globais de poder em prol dos interesses brasileiros e auxiliar na construção de bens públicos globais, como a OMC, a serem utilizados por outros países menos favorecidos contra as práticas comerciais desleais, sobretudo, dos países desenvolvidos.

Enfim, queremos destacar que a partir da questão das patentes, José Serra conseguiu mobilizar em seu apoio atores domésticos e internacionais, tais como a indústria farmacêutica nacional, laboratórios nacionais, organizações da sociedade civil no Brasil e no exterior que auxiliam doentes de AIDS, parte da população sensível ao tema da saúde, parlamentares, organizações internacionais, parte

da sociedade civil estadunidense e de vários outros países, etc. Obviamente ele tinha claras pretensões eleitorais.

Entretanto, além da elaboração de uma excelente política pública de saúde, reverenciada em todo mundo, mais importante foi demonstrar a eficácia, a credibilidade e a legitimidade auferida por estratégias de política externa que contemplem o apoio doméstico e internacional à ação do Estado brasileiro na OMC. O resultado final foi bastante positivo, pois conduziu os negociadores dos Estados Unidos a optarem por retirar a queixa, recuando na sua posição intransigente de defesa de direitos de propriedade intelectual da indústria farmacêutica norte-americana, e a negociar bilateralmente com o Brasil uma solução para o problema, como veremos adiante.

A solução do contencioso: a retirada da queixa e a criação do mecanismo consultivo bilateral

A solução do conflito entre Estados Unidos e Brasil não percorreu todo o caminho da solução de controvérsias dentro da OMC. Ao invés disso, os países chegaram a um acordo e os Estados Unidos retiraram a queixa contra o Brasil. Esta solução foi possível devido à criação de um Sistema de Consultas estabelecido entre os dois países.

Em 5 de julho de 2001, Estados Unidos e Brasil enviaram comunicado conjunto à OMC, no qual notificaram o OSC sobre o alcance de uma solução satisfatória do problema. Ainda no mesmo comunicado, ambos os países informaram que foi criado um “Mecanismo Consultivo Bilateral”. Porém, suas regras de funcionamento não foram explicitadas por nenhuma das partes. Anexa ao documento foi publicada a troca de correspondência entre os governos brasileiro e estadunidense, na qual o Brasil propõe a

criação do Mecanismo Consultivo Bilateral e solicita que a queixa junto à OMC fosse retirada. Em troca, o Brasil se comprometeria a consultar os Estados Unidos caso fosse necessário utilizar o artigo 68 e compulsoriamente licenciar alguma patente detida por empresa ou cidadão daquele país. Em resposta,

os Estados Unidos concordaram em retirar a queixa, mas solicitaram que o Brasil se comprometesse a não procurar a OMC com respeito às seções 204 e 209 da lei de patentes dos Estados Unidos (Organização Mundial do Comércio, 2001b).

Esta solicitação dos Estados Unidos nos permite inferir que as seções em questão realmente se assemelhavam aos artigos 68 e 71 da lei brasileira e, portanto, inviabilizavam o argumento estadunidense. Logo, o país foi compelido a retirar a queixa antes que a demanda fosse julgada a favor do Brasil e fosse configurada sua derrota, que abriria precedentes para outros países também imporem retaliações aos Estados Unidos. Ou seja, uma derrota na OMC significaria abrir grandes brechas no TRIPS, prejudiciais para

outros setores da economia norte-americana. Além disso, segundo o USTR, o mecanismo criado conjuntamente entre Brasil e Estados Unidos é mais efetivo e permite discussões mais amplas na tentativa comum de solucionar a problemática do HIV/AIDS (Office of the United States Trade Representative, 2001).

A Mudança do Cenário no Pós 11 de Setembro

As discussões acerca da saúde pública, da necessidade de se rever o TRIPS e a maneira de lidar com a propriedade intelectual, porém, não cessaram. Apesar de ter sido retirada a queixa contra o Brasil, não foi encontrada uma solução para os problemas relacionados ao HIV/AIDS enfrentados pelos países em desenvolvimento.

Por este motivo continuaram ocorrendo encontros e reuniões em vários fóruns multilaterais, como a ONU, sempre na tentativa de estabelecer parâmetros a serem respeitados tanto por Estados que necessitem recorrer à licença compulsória ou à importação paralela quanto por aqueles que se sentirem afetados por estas medidas. Ainda nesse sentido, ocorreu entre 9 e 14 de novembro de 2001 a Conferência Ministerial da OMC, em Doha (Qatar), que, dentre outros objetivos, procurava debater e esclarecer alguns pontos do TRIPS que causavam discórdia. Durante esta reunião se produziu o documento *Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health* que trata sobre os aspectos mais controversos do acordo.

Esta declaração reconhece os problemas de saúde pública enfrentados pelos países em desenvolvimento, sobretudo no tocante a epidemias como HIV/AIDS, tuberculose e malária. Reconhece também que a assinatura do TRIPS não deveria impedir um país de promover políticas para garantir o acesso de sua população a medicamentos. Assim

como garante o direito de cada membro determinar o que vem a ser uma situação de “emergência” bem como quais as situações em que a licença compulsória será declarada, desde que seja mantido o respeito ao TRIPS. Apesar de afirmar a importância da saúde pública, a declaração enfatiza também a importância da proteção à propriedade intelectual para que novos medicamentos sejam desenvolvidos (Organização Mundial do Comércio, 2001c).

Este argumento, no entanto, sofre de deficiências, uma vez que o custo divulgado para o desenvolvimento de um medicamento nem sempre corresponde à realidade, já que neste cômputo são incluídos todos os gastos, do início das pesquisas ao lançamento do medicamento no mercado. Porém, algumas vezes ao longo das pesquisas são descobertos outros medicamentos que podem ser comercializados e trazem lucros aos laboratórios, chamados “desdobramentos secundários”. Isto é, muitos dos remédios novos que são descobertos têm sua base em inovações prévias, não podendo então ser contabilizado para cada novo avanço todo o custo do investimento anterior, como é feito atualmente. Além disso, muitas vezes recursos públicos são empregados nas pesquisas, o que reduz o dispêndio de capital por parte dos laboratórios privados (Roffe, 2004). Ainda nesse sentido, os gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D) são bastante reduzidos se comparados aos recursos utilizados para o *marketing* de novos medicamentos, assim como aqueles empregados em *lobbies* e doações a campanhas eleitorais. Em adição a isso, os países em desenvolvimento não representam fatia significativa no consumo mundial de medicamentos, segundo Roffe (2004)⁶.

O recuo de posição dos Estados Unidos quanto à proteção das patentes dos medicamentos decorreu, em grande medida, do fato de aquele país ter experimentado a necessidade de negociar a utilização do mecanismo da licença compulsória para reduzir o preço do antibiótico *Ciprofloxacina*, conhecido como *Cipro*, usado no tratamento do antraz.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro foi encontrado antraz em Nova York, Flórida e Washington D.C. (Office of the United States Trade Representative, 2001). Este fato gerou uma escalada na demanda pelo antibiótico e por isso o governo dos Estados Unidos julgou que deveria ter um grande estoque de *Cipro* para o caso de uma epidemia. Nos Estados Unidos, a patente deste medicamento é detida pela *Bayer* e o preço por pílula de 500mg, em outubro de 2001 para o governo federal dos Estados Unidos era de US\$ 1,83, enquanto a versão genérica do laboratório FDC, à venda na Índia custava US\$ 0,06 (Singh, 2002).

As negociações entre o governo estadunidense e a *Bayer* ficaram a cargo de Tommy Thompson, Secretário de Saúde e Serviços

Tabela 1

Preços internacionais do Ciprofloxacina

Preços por pílula de 500 mg em dólares americanos em outubro de 2001

País	Companhia	Preço
EUA	Bayer atacado	4,67
EUA	Bayer governo federal	1,83
Canadá	Bayer governo	1,58
Canadá	Apotex genérico/governo	0,95
Nova Zelândia	Bayer varejo	1,29
África do Sul	Bayer governo	2,10
Polônia	Bayer	1,51
Polônia	Polfa Grodzisk genérico	0,29
Índia	Bayer varejo	0,13
Índia	Blue Cross genérico/varejo	0,10
Índia	FDC genérico/varejo	0,06

Fonte: Singh, 2002.

Humanos da administração Bush. A licença compulsória nunca chegou a ser decretada, pois o laboratório alemão concordou em reduzir os preços de maneira satisfatória, mas poderia ser realizada por meio do emprego da *Section 1498* do *U.S. Code*. Severas críticas recaíram sobre o governo estadunidense, pois ao invés de procurar abastecer seu mercado com medicamentos importados da Índia, ou mesmo autorizar laboratórios estadunidenses a produzi-los, ele optou por negociar junto à *Bayer* uma redução de preços, evitando ao máximo ter que declarar licença compulsória (Singh, 2002).

Segundo o USTR, se a licença compulsória fosse empregada, uma compensação financeira deveria ser paga ao detentor da patente, conforme reza o TRIPS e a *Section 1498*. Ainda no mesmo comunicado, o USTR afirma que o antraz encontrado em território americano poderia ser caracterizado como uma crise ou emergência, permitindo que os Estados Unidos, de acordo com o TRIPS, utilizassem a “quebra” da patente. Ao detentor da patente caberia

A ameaça do antraz exigiu do governo Bush um esforço conciliatório. Ao mesmo tempo em que procurava garantir o acesso de sua população ao único medicamento capaz de combater a infecção, buscava fazê-lo sem prejudicar os interesses da indústria farmacêutica.

procurar suas compensações financeiras devido ao uso governamental não-comercial da mesma. Finalizando o comunicado, o USTR ressalta que estas flexibilidades não são exclusivas aos Estados Unidos e que todos os membros da OMC podem recorrer a elas (Office of the United States Trade Representative, 2001).

Sendo assim, ainda que nunca tenham sido “quebradas” as patentes, as palavras do USTR abriram uma espécie de precedente, ou seja, após terem os próprios Estados Unidos cogitado a ameaça da licença compulsória, como poderiam reprimir os demais Estados que viessem a utilizá-la?

Com efeito, na Conferência Ministerial de Doha, os Estados Unidos tiveram que defender uma maior liberalização quanto à produção de medicamentos compulsoriamente licenciados. No entanto, a questão da importação paralela, utilizada por países que não têm capacidade de produção, foi deixada para ser discutida em reunião futura do Conselho do TRIPS (Organização Mundial do Comércio, 2001c).

Nesta situação, o que podemos perceber é que a mudança no discurso e na prática estadunidenses também podem ser analisadas na lógica do JDN. Primeiramente, devemos atentar para o fato de que após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 a questão da “quebra das patentes” passou a ser de interesse da população, pois esta poderia ser afetada por uma eventual epidemia de antraz.

Em segundo lugar, é importante frisar que, apesar de representar a abertura de uma espécie de “precedente”, a patente que seria “quebrada” pertencia a um laboratório alemão, o que não implicaria necessariamente em redução nos lucros dos laboratórios estadunidenses. Faz-se necessário ressaltar também que os interesses da indústria farmacêutica, ainda assim, foram preservados pelo governo, pois caso a primeira opção do governo estadunidense tivesse sido a licença compulsória, esta decisão certamente acarretaria conseqüências aos laboratórios.

Em terceiro lugar, aos representantes políticos interessava promover políticas que agradassem aos eleitores, haja vista que o momento se apresentava bastante propício, levando-se em consideração a movimentação política que se seguiu ao 11 de Setembro.

Os Estados Unidos, portanto, tiveram que modificar seu discurso e suas atitudes nos fóruns multilaterais para acomodar sua nova situação. Com efeito, durante negociações internacionais que tratavam sobre uma maior elasticidade

quanto às patentes de medicamentos, ao invés de procurar bloquear qualquer situação na qual a licença compulsória fosse entendida como legítima, o país preferiu defender posição menos rígida.

Apesar de não agradar à indústria farmacêutica estadunidense, a estratégia serviria também a outro

propósito para o Estado, pois através de uma aparente maior liberalização no quesito propriedade intelectual, os Estados Unidos poderiam obter benefícios nas negociações de outros setores do comércio internacional. Isto é, durante negociações internacionais que se seguiriam, sobretudo referentes à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e às questões agrícolas no âmbito da OMC, os Estados Unidos poderiam se aproveitar de sua nova postura quanto ao TRIPS, argumentando que houve um recuo e, portanto, uma concessão aos países em desenvolvimento, que por sua vez, deveriam adotar posturas mais flexíveis durante as negociações supracitadas. A estratégia de barganha também poderia ser empregada em negociações bilaterais.

Porém, para o Brasil o recuo de posição estadunidense também foi de grande importância estratégica, haja vista que em negociações futuras o país poderia agregar o precedente aberto pelos Estados Unidos ao seu argumento, no sentido de demonstrar a importância e a validade da “quebra” das patentes, conseguindo uma flexibilização ainda maior, ou ainda para extrair benefícios em negociações de outros setores.

USTR Robert Zoellick similarly abandoned the U.S. pharmaceutical industry with little consultation in agreeing to the Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health at Doha. The Bush administration did so in the context of post-September 11 domestic politics, where the ad-

ministration was undercut on compulsory licensing issues following the anthrax scare, and felt an intensified need to compromise on intellectual property matters in order to launch a new trade round. In short, when the TRIPS issues become politicized domestically within the United States and Europe, developing countries retain a greater leeway to develop intellectual property policies to fit their own needs (Shaffer, 2004, p. 29).

A dinâmica que se estabeleceu nos Estados Unidos no pós 11 de Setembro exigiu da administração Bush um esforço conciliatório, já que o governo tentava equilibrar os interesses da indústria farmacêutica e o de sua sociedade civil. Isso porque, ao mesmo tempo em que os *decision makers* se preocupavam em solucionar um problema enfrentado por sua população procurando garantir o acesso ao *Cipro*, buscavam fazê-lo sem prejudicar os interesses da indústria farmacêutica.

A preocupação de cunho político-eleitoral também pode ser percebida nesta situação, uma vez que garantindo à sua população o acesso ao *Cipro*, votos nas próximas eleições poderiam ser angariados, haja vista que o *median-voter* seria beneficiado por esta política e havia grande mobilização social em torno do assunto. Concomitantemente, em se mantendo o respeito às patentes, o governo estaria garantindo o apoio da indústria farmacêutica, que era responsável por grande parte dos fundos doados para a campanha eleitoral do Partido Republicano.

Por fim, vale enfatizar que a estratégia vitoriosa do Brasil no contencioso das patentes causou alterações significativas no TRIPS, favoráveis aos interesses dos países em desenvolvimento. Em outras palavras, foi eficaz ao utilizar as estruturas institucionais, especificamente a OMC, para alcançar resultados substantivos para si e outros países de

O sucesso do Brasil no caso das patentes só foi possível em virtude de três fatores principais: a estratégia de negociar num fórum multilateral, a busca por demandas de forte apelo moral, e a interação democrática com atores domésticos e internacionais.

menor poder relativo contra as principais potências da sociedade internacional contemporânea. Segundo Keohane (1992, p. 179),

Isso quer dizer que para o parceiro mais fraco, que a estratégia faz diferença. Políticos hábeis do país mais fraco podem ser capazes de encontrar aliados na sociedade e no governo dos Estados Unidos. [Nesse sentido,] (...) muitos governos têm sido ativos em articular *lobbies* nos Estados Unidos para influenciar a política comercial norte-americana.

Para Cepaluni (2004, p. 107), “Em uma relação de interdependência assimétrica, os países mais fracos [devem procurar] perceber as contradições e as fraquezas das

grandes potências, [buscar] alianças com ‘atores transnacionais’, [estabelecer] coalizões com nações com interesses semelhantes e [privilegiar] a resolução de conflitos em regimes internacionais”, inclusive, levando em consideração, a possibilidade de alterá-los a seu favor.

Considerações Finais

Observar e compreender a interação dos atores que contribuíram para o estabelecimento da estrutura de preferência doméstica durante o processo de formulação das estratégias e das posições a serem adotadas pela diplomacia brasileira nas negociações internacionais, sobretudo, na OMC, no tocante ao contencioso das patentes é essencial para o futuro do país. Pelo menos, por dois motivos principais.

Primeiro, esse estudo de caso fornece subsídios importantes para refletirmos sobre o desenho institucional mais adequado para que o Estado brasileiro tenha ampla capacidade de transformar as necessidades da sua sociedade civil em oportunidades internacionais. A premissa básica, para tanto, é traduzir seu legado histórico-diplomático em prol da ampliação da democracia e do multilateralismo no mundo em prática doméstica, por meio da construção de instituições políticas democráticas eficazes na canalização das demandas dos grupos econômicos e sociais que têm interesses em jogo nas negociações comerciais internacionais contemporâneas.

Em outras palavras, as experiências de interação entre *policy-makers* e atores domésticos e internacionais acumuladas tanto pelo Estado brasileiro, na figura da sua diplomacia, quanto pela sociedade civil nesse contencioso na OMC nos permitem afirmar ser necessária a elaboração de instituições democráticas *ex-ante* e *ex-post* para a formulação da política externa do Brasil, cabendo ao MRE a exclusividade na função de implementá-la.

Muitas alternativas para o equacionamento dessa questão podem ser encontradas na experiência de outros países e podem servir como modelo para o Brasil construir suas instituições democráticas para o tratamento da política externa, especificamente, das negociações comerciais internacionais. O exemplo paradigmático é o USTR nos Estados Unidos, onde as interações entre grupos de interesse, Legislativo e Executivo são perceptíveis e dotadas de institucionalidade (Vigevani, 1995). Isso porque o USTR, agência do Executivo para o comércio internacional, possui a participação formal de representantes de empresas e associações privadas, além de legisladores, no seu processo de formulação de políticas (Noland, 1997, Vigevani, 1995). As ações do USTR são acompanhadas de perto, quando não delimitadas, pelo Legislativo. O projeto de Lei 189/2003 do senador Eduardo Suplicy (PT/SP) visa a criar instrumentos e mecanismo

institucionais semelhantes e é provável que seja uma alternativa viável para o Brasil.

No caso dos Estados Unidos, fica evidente que as relações domésticas entre grupos de interesse, parlamentares e membros do Executivo, equalizadas por estruturas e instituições domésticas, como USTR e a TPA, funcionam como correias de transmissão dos interesses domésticos norte-americanos para a sociedade internacional. Tendo em conta o poder dos Estados Unidos e sua relevância para a formação dos regimes internacionais, o USTR tem grande capacidade de internacionalizar e legitimar as suas preferências domésticas no regime internacional de comércio, cristalizando-as, por exemplo, na OMC. Como observamos no contencioso das patentes, o recuo dos Estados Unidos permitiu a flexibilização do TRIPS para atender às demandas e às necessidades dos países em desenvolvimento e dos menos desenvolvidos.

Em um segundo momento, o “sucesso relativo” do Brasil na OMC no caso das patentes só foi possível devi-

do a três elementos principais: escolha do multilateralismo na OMC no bojo da “autonomia como integração” como estratégia de ação internacional; a busca por demandas de forte apelo moral; e, por fim, a interação democrática com atores domésticos e internacionais. A interconexão entre esses três elementos proporcionou credibilidade e legitimidade a estratégia de política externa brasileira durante as arbitragens nos *panels* e as negociações comerciais internacionais na OMC. Por fim, vale ressaltar que o contencioso das patentes permitiu ao Brasil e muitos aliados do G-20 flexibilizar o TRIPS em prol das suas necessidades.

A credibilidade e a legitimidade da estratégia brasileira para tanto só foi possível devido à interação democrática entre *policy-makers* e sociedade civil nacional e internacional em vários fóruns, sobretudo na OMC, como vimos. Contudo, a falta de sua institucionalização pode relegar essa experiência a memória nacional. Portanto, torna-se imperativo a institucionalização desse padrão de relacionamento para o benefício do Brasil.

Notas

¹ Borger (2001) afirma que a indústria farmacêutica é a mais lucrativa dos Estados Unidos, com uma taxa de retorno de investimento maior que duas vezes a média norte-americana. Sendo, portanto, com grande margem de vantagem, a mais lucrativa grande indústria dos Estados Unidos.

² “On 30 May 2000, the United States requested consultations with the Government of Brazil pursuant to Article 4 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU) and Article 64 of the TRIPS Agreement (...) regarding the above measure (WT/DS199/1). The United States and Brazil then held consultations in Geneva on June 29 2000 and on December 2000 but failed to reach a mutually satisfactory resolution of the dispute. Accordingly, the United States respectfully requests that a panel be established pursuant to Article 6 of the DSU and Article 64 of the TRIPS Agreement.” (Organização Mundial do Comércio, 2001a).

³ Em ocasiões variadas o ex-presidente Bill Clinton demonstrou que sua opinião atualmente é diferente daquela que sustentava durante seus mandatos, em consonância com a lógica do dilema do governante. Exemplo disso pode ser observado na viagem à Índia, quando visitou o laboratório Ranbaxy em Gurgaon. A visita, em novembro de 2003, teve o propósito de demonstrar o apoio às companhias que fabricam anti-retrovirais genéricos a custos mais baixos utilizados no tratamento de HIV/AIDS na Índia, 4 países da África e 12 países caribenhos. Clinton declarou: “[The initiative] cuts costs of HIV/AIDS drugs by two-

thirds, making it affordable for a maximum number of people, considering the staggering dimension of this problem” (The Henry J. Kaiser Family Foundation, 2003b). Em outra ocasião, falando sobre a Clinton Foundation em 17 de junho de 2003 em Nova York, Bill Clinton afirmou: “We didn’t do enough [about HIV/AIDS] during my second term” (The Henry J. Kaiser Family Foundation, 2003a).

⁴ Comunidades epistêmicas podem ser consideradas como “... canais através dos quais novas idéias circulam de sociedades a governos, bem como de país para país.” (Haas, 1992, p. 27) Ou então, “...uma rede de profissionais com perícia reconhecida e competência em um domínio específico e com pretensão oficial de conhecimentos relevantes à políticas dentro daquele domínio ou área.” (Haas, 1992, p. 3, traduções livres)

⁵ Durante a disputa eleitoral pela prefeitura de São Paulo em 2004 José Serra utilizou novamente esse episódio como base de seu *marketing* político.

⁶ “(...) convém notar que a participação dos países em desenvolvimento no mercado farmacêutico mundial é relativamente pequena. Por, exemplo, em 2002, a África respondia por apenas 1,3% dos lucros mundiais da indústria farmacêutica, enquanto que o sudeste asiático, a China e o subcontinente indiano juntos perfaziam meros 6,7%. Os mercados dos países em desenvolvimento, de modo geral, quase não produzem impacto sobre as receitas da indústria farmacêutica” (Roffe, 2004:58).

Referências Bibliográficas

- BHALA, Raj (2001). *International Trade Law: Theory and Practice*. New York: Lexis Publishing.
- BORGER, Julian (2003). USA: Pharmaceutical Industry Stalks the Corridors of Power. *The Guardian Unlimited*. Disponível em: <<http://www.CorpWatch.org>>. Acesso em: 26 set. 2003.
- BRASIL (1996). *Lei n. 9.279*, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/legis/leis/9279_96.htm>. Acesso em 15 de dezembro de 2003.
- BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS (2003). *Pharmaceuticals: United States Drops Case Against Brazil Over HIV/AIDS Patent Law*. Disponível em <<http://www.cptech.org/ip/health/c/brazil/bna06262001.html>>. Acesso em 26 de setembro de 2003.
- CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS (2003a). *Influence Inc 2000: Top Industries: Pharmaceuticals/Health Products*. Disponível em <<http://www.opensecrets.org/pubs/lobby00/topind01.asp>>. Acesso em 26 de setembro de 2003.
- CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS (2003b). *Top Contributors: Pharmaceutical/Health Products*. Disponível em <<http://www.opensecrets.org/industries/contrib.asp?Ind=H04&Cycle=2000>>. Acesso em 26 de setembro de 2003.
- CEPALUNI, Gabriel (2004). *O contencioso Brasil X Estados Unidos no setor farmacêutico e a licença compulsória para medicamentos contra o HIV/AIDS: regimes internacionais, atores transnacionais e política doméstica*. São Paulo: Programa San Tiago Dantas – Mestrado acadêmico em relações internacionais da Unesp, Unicamp e PUC/SP.
- CLINTON, William Jefferson (2002). *Remarks as Delivered "Action For the Global Good"*. Barcelona, 12 de julho. Disponível em <http://www.clintonpresidential-center.com/barcelona_speech.html>. Acesso em 1º de maio de 2004.
- CLINTON, William Jefferson (2003). *Remarks as Delivered 10th Conference on Retroviruses and Opportunistic Infections*. Boston, 10 de janeiro. Disponível em: <http://www.clintonpresidentialcenter.com/retroviral_2003.html>. Acesso em 1º de maio de 2004.
- DE BRUNS NETO, Romeu (2003). "O lobby sai do armário". *Revista Amanhã*. Disponível em: <<http://www.revistaamanha.com.br>>. Acesso em: 12 de outubro de 2003.
- EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON (2002). *A Lei Comercial Americana de 2002 e a "Trade Promotion Authority": O que é e como impacta as negociações comerciais*. Mimeo.
- _____. (2003). *Barreiras a Produtos e Restrições a serviços e Investimentos nos Estados Unidos*. São Paulo: Aduaneiras.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *US Code*. Disponível em: <<http://www4.law.cornell.edu/uscode/>>. Acesso em 15 de dezembro de 2003.
- EVANGELISTA, Matthew (1997). "Domestic Structure and International Change". In: Doyle, Michael, W; Ikenberry, John G. *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, CO: Westview Press.
- HAAS, Peter M. (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization*. Vol. 46, No. 1.
- KEOHANE, Robert O. (1992) "Soberania Estatal e Instituições Multilaterais: Respostas à Interdependência Assimétrica", In: MOISÉS, José Álvaro (org.) *O Futuro do Brasil: A América Latina e o Fim da Guerra Fria*, São Paulo: Editora Paz e Terra.
- KEOHANE, Robert O. e MILNER, Helen V. (2002). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAFER, Celso (1998). *A OMC e a regulação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- _____. (2000). "Brasil: dilemas e desafios da política externa". *Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP*, nº 39.
- _____. (2001). *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- MILNER, Helen V. (1997). *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- NASSER, Rabih Ali (2002). *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras.
- NOLAND, Marcus (1997). "Chasing Phantoms: The Political Economy of USTR". *Institute for International Economics*. Disponível em <<http://www.iie.com/publications/wp/1997/97-1.htm>>. Acesso em 3 de maio de 2004.
- OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (2001). *United States and Brazil agree to use newly created Consultative Mechanism to promote cooperation on HIV/AIDS and address WTO patent dispute*. Washington D.C.: Junho. Disponível em: <<http://www.ita.doc.gov/td/icp/PRs/WTO/WTOBrazil/AIDS010625.html>>. Acesso em 12 de janeiro de 2004.

- _____. *Brazil – Patent Protection (WT/DS199)*. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/html.itds.html>>. Acesso em 12 de janeiro de 2004.
- _____. *TRIPS and Health Emergencies*. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/releases/2001/11/01-97.htm>>. Acesso em 20 de abril de 2004.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (2000). *Brazil – Measures Affecting Patent Protection: Request for Consultations by the United States*. Genebra: Junho. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/G/L/385.DOC>>. Acesso em 15 de janeiro de 2004.
- _____. (2001a). *Brazil – Measures Affecting Patent Protection: Request for the Establishment of a Panel By the United States (WT/DS/199/3)*. Genebra: Janeiro. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/DS/199-3.doc>>. Acesso em 15 de janeiro de 2004.
- _____. (2001b). *Brazil – Measures Affecting Patent Protection: Notification of Mutually Agreed Solution (WT/DS199/4 G/L/454 IP/D/23/Add.1)*. Genebra: Julho. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/IP/d/23A1.doc>>. Acesso em 15 de janeiro de 2004.
- _____. (2001c). *Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health*. Doha: Novembro. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/min01/DEC2.doc>>. Acesso em 15 de janeiro de 2004.
- OXFAM GB (2001). *Drug Companies vs. Brazil: The Threat to Public Health*. Oxford: Maio. Disponível em <http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/health/drugcomp_brazil.htm>. Acesso em 26 de setembro de 2003.
- PARLIAMENTARY OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY (2001). *Postnote: Access to medicines in the developing world*. Londres: Julho. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/post/home.htm>>. Acesso em 14 de dezembro de 2003.
- RISSE-KAPPEN, Thomas (1990). “Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies”. *World Politics*, vol. 43, no. 4.
- ROFFE, Pedro (2004). “Nota sobre direitos de propriedade intelectual e saúde pública”. *Política Externa*, vol. 12, nº 3.
- ROGOWSKI, Ronald (1990). *Commerce and Coalitions How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- ROSENAU, James N. (1961). *Public Opinion and Foreign Policy*. New York: Random House.
- _____. (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: The Free Press.
- SCHEFFER, Mario (ed.) (2003). *Cadernos Pela Vida*. Ano XIII, vol. 37.
- SHAFFER, Gregory. *Recognizing Public Goods in WTO Dispute Settlement: Who Participates? Who decides? The Case of TRIPS and Pharmaceutical Patent Protection*. Mimeo.
- SINGH, Kavaljit (2002). “Anthrax, Drug Transnationals, and TRIPS”. *Foreign Policy In Focus*. Disponível em: <http://www.fpip.org/outside/commentary/2002/0204trips_body.html>. Acesso em 20 de abril de 2004.
- THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION (2002). “Clinton Urges Nations to Develop Plans to Halt HIV/AIDS, Says He Regrets Opposing Needle Exchange Programs While President”. *Kaiser Daily HIV/AIDS Report*, 12 de julho. Disponível em: <http://www.kaisernetwork.org/daily_reports/rep_index.cfm?DR_ID=12289>. Acesso em 20 de abril de 2004.
- _____. (2003a). “Clinton Foundation Plans To Treat 700,000 AIDS Patients in Africa, Caribbean Over Next Five Years”. *Kaiser Daily HIV/AIDS Report*, 17 de junho. Disponível em: <http://www.kaisernetwork.org/daily_reports/rep_index.cfm?DR_ID=18300>. Acesso em 20 de abril de 2004.
- _____. (2003b). “Former President Clinton Visits Generic Drug Maker Ranbaxy in India, Shows Support for Lower-Cost AIDS Drugs”. *Kaiser Daily HIV/AIDS Report*, 21 de novembro. Disponível em <http://www.kaisernetwork.org/daily_reports/rep_index.cfm?DR_ID=20986>. Acesso em 20 de abril de 2004.
- THOEN, Ellen. (2003). “Pharmaceuticals, Patents, Prices and Patients”. *United Nations Chronicle Online Edition*. Disponível em: <<http://www.un.org/Pubs/chronicle/2003/issue2/0203p13.html>>. Acesso em: 20 de abril de 2004.
- THORSTENSEN, Vera (2001). *OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras.
- VIGEVANI, Tullo (1995). *O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa-Omega/Edusp.
- WEISSMAN, Robert (2002). “Global Public Health: Access to Essential Medicines”. *Foreign Policy In Focus*, vol. 7, no. 7, junho. Disponível em <http://www.fpij.org/briefs/vol7/v7n07aids_body.html>. Acesso em 20 de abril de 2004.

Elementos para a construção de uma cooperação Brasil-Índia: inovação tecnológica e comércio internacional

Marcos Costa Lima e
Suranjit Kumar Saha

“Os líderes da revolução haitiana levaram a sério a mensagem de liberdade e igualdade que ouviram de Paris e levantaram-se para declarar o fim da escravidão. Para seu espanto, foram informados pelo governo revolucionário da França que os direitos do homem e do cidadão não se estendiam aos negros (...)”

“Se há uma definição universalmente aceitável da modernidade, é esta: a de que, ao nos ensinar a empregar os métodos da razão, a modernidade universal nos permite identificar as formas de nossa própria modernidade particular”.

Partha Chaterjee¹

Aceleração do processo de mudança na produção de ciência e tecnologia, com a difusão de inovações radicais, tem sugerido a um grupo significativo de autores que estamos numa fase de passagem para uma era de informação e conhecimento, evidente, sobretudo, nos países que comandam e dão o ritmo da economia mundial (Lundvall, 2001, Cassiolato, 1999, Albagli, 1999, OCDE, 1992).

Marcos Costa Lima é doutor pela UNICAMP e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE. Email: marcoscostalima@terra.com.br.

Suranjit Kumar Saha é doutor pela Universidade de Londres e professor do Programa de Estudos do Desenvolvimento da Universidade de Wallis-Swansea. Os dois vêm colaborando desde 1997 junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento – D&R/CNPq.

Este complexo processo tem suscitado múltiplas interpretações, enfeixadas no termo globalização, que, malgrado a compreensão polissêmica, tem algumas características fortes já estabelecidas: em primeiro lugar, que se trata de uma nova fase de internacionalização do capital, iniciada nos anos 80 e resultante de políticas de liberalização e de desregulamentação do comércio mundial, das relações de trabalho e das finanças, sob a hegemonia do capital financeiro. Sob esse regime, tendem a crescer o desemprego mundial e a precarização do trabalho, bem como aumentam as desigualdades entre países, no nível da renda e das condições de existência (Chesnais, 2004). Em segundo lugar, embora o setor produtivo não mais conduza o processo, têm papel destacado as grandes corporações multinacionais, quer pelo ritmo acelerado de oligopolização e de concorrência, quer pela capilaridade e presença mundial, dominando praticamente as complexas relações que envolvem a ciência e a tecnologia².

Esta irracionalidade intrínseca ao atual paradigma que se sustenta no tripé: i) forma social capitalista; ii) uso intensivo da energia fóssil e das técnicas para transformar energia em trabalho e iii) tradição do iluminismo, ao ser radicalizada na vertente neoliberal, tem provocado substantivos efeitos perversos, evidenciados, por exemplo, na versão de 2001 dos Indicadores do Desenvolvimento Mundial elaborado pelo Banco Mundial, que chama a atenção para o incremento das disparidades entre ricos e pobres no planeta, onde dos 6 bilhões de habitantes hoje existentes, 1,2 bilhão vive com menos de um dólar por dia³.

A pesquisa na qual este artigo se baseia é financiada pela Ford Foundation e pelo IUPERJ.

Em 1999 produziu-se quatro vezes mais riqueza que há três décadas e dos US\$ 32,5 trilhões produzidos neste mesmo ano, 80% foram gerados nos países desenvolvidos. Outros indicadores desta concentração informam que 15% da população mundial que representam os ricos consomem 50% da energia comercial disponível; seus gastos de energia *per capita* são 10 vezes superiores aos gastos dos habitantes em países de renda baixa e 90% dos usuários da internet vivem nos países ricos (Kupfer, 2001).

O Estado nacional estabelece, em termos abstratos, as condições de produção do conhecimento; regula as políticas de concorrência no mercado e os mecanismos de apropriação legal do setor privado, que dinamizam a inovação tecnológica. O Estado nacional real – aquele da periferia –, se encontra fragilizado, seja porque o controle de algumas das variáveis macroeconômicas se acha fora do país, seja pela presença hegemônica de capitais produtivos internacionais em setores estratégicos do país, seja pelo volume da dívida externa ou ainda pela dependência de tecnologias geradas no exterior. Se, como queremos chamar a atenção, o aparato científico e tecnológico passa a ser um dos fundamentos da legitimação do Estado, que se baseia fortemente na racionalidade técnica para manutenção do sistema social, esta mesma racionalidade pressupõe um processo de geração de conhecimento científico e tecnológico passível de apropriação legal e econômica, requerendo, portanto, um planejamento sofisticado e políticas públicas que o gerenciem e controlem. Ora, um Estado fragmentado não terá condições de estabelecer competentemente esta tarefa, perdendo, por conseguinte, em legitimidade, a não ser que altere e aprofunde a crítica sobre o *status quo*.

É necessário atentar para o fato de que, nas economias de mercado, a opção por novas tecnologias tomadas pelas empresas não coincide necessariamente em sua motivação com o objetivo e interesses da Nação ou, ainda, com a política científica e tecnológica explícita ou implícita de um governo. Neste sentido, faz-se urgente estabelecer a questão: qual será o papel da Ciência e Tecnologia (C&T) no processo de desenvolvimento de países que acumularam “atrasos” ou profundas desigualdades sociais

em seu interior?

Tem-se dado prioridade, nos países do Sul, às ciências aplicadas à produção e à extração de recursos naturais com o objetivo de “alcançar” ou “reduzir” a distância com os países industrializados, através da importação maciça de equipamentos e *know-how*, sempre na direção de critérios de produtividade e de retorno rápido para os investimentos. Contudo, ao querer colocar a C&T a serviço do desenvolvimento e não apenas dos interesses de uma minoria, é urgente uma revisão crítica e rigorosa das metas e prioridades da política científica e tecnológica.

A inovação científica e tecnológica tem estado no coração do desenvolvimento das economias desenvolvidas e é um dos vetores da competição mundial⁴. O acontecimento da economia do conhecimento como objeto mesmo de produção e de competição conduz a romper com a visão de um processo linear (da pesquisa fundamental à vulgarização industrial) e com a oposição entre as inovações de processos e produtos.

O encurtamento do ciclo de inovação e o casamento das inovações de processo e produto são o que justifica o estabelecimento em rede dos atores cujas competências se distribuem ao longo das cadeias de valor para satisfazer um mesmo mercado final. Mobilizam-se os saberes especializados e, portanto, é necessário identificá-los e avaliá-los por meio de: i) concentrações espaciais das competências científicas e técnicas; ii) análise das regiões identificando as tecnologias-chave em nível agregado; iii) peso das regiões em termos de depósito de patentes e de publicações científicas (por região de residência do inventor); iv) avaliação dos domínios científicos no que concerne os diferentes campos tecnológicos e v) concentração regional dos organismos de pesquisa, bem como das empresas para as quais a tecnologia estrutura fortemente a atividade (Mytelka, 1999).

É necessário saber que a dimensão científica e tecnológica atravessa o conjunto das atividades econômicas e não somente as atividades reconhecidas como *high-tech* e que os territórios que não dispõem de uma forte concentração científica, técnica e industrial, nos níveis regional e nacio-

Tabela 1

Taxas de crescimento do PIB da China, Índia, Coréia do Sul, Brasil e México entre 1955 e 1994.

Taxa média anual, em %

	1955-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-1994
China	—	5,2	5,8	10,2	12,9
Índia	—	3,4	3,6	5,8	3,8
Coréia do Sul	4,5	8,6	9,5	9,7	6,6
Brasil	5,5	5,4	8,4	2,7	2,2
México	5,9	7,2	5,2	1,0	2,5

Fonte: World Bank e ONU. Apud Singh (1997), p.7

Tabela 2**Crescimento da economia mundial: 1990-2004**

Taxa média anual, em %

País/Região	Crescimento anual do PIB		Crescimento setorial anual: 1990-2001			
	1990-2001	2000-2004	Agricultura	Indústria	Manufatura	Serviços
China	10,0	8,7	4,0	13,1	12,1	8,9
Índia	5,9	6,2	3,0	6,1	6,7	7,9
Coréia do Sul	5,7	4,7	2,0	6,3	7,6	5,6
Brasil	2,8	2,0	3,3	2,4	1,5	2,9
México	3,1	1,5	1,6	3,7	4,2	3,0
América Latina	3,2	1,5	2,4	2,9	2,1	3,2

Fonte: World Development Indicators, 2003.

nal, nem por isso se encontram colocadas fora do desenvolvimento econômico.

O desenvolvimento asiático depois da década de 80

Conforme assinalou o economista Ajit Singh, “não seria exagero dizer que a expansão econômica de um número considerável de países asiáticos no pós-guerra se constituiu no mais bem sucedido exemplo, em toda a história, de industrialização e crescimento rápido por um período de tempo prolongado” (1997, p. 1).

O chamado modelo asiático, com ênfase na empresa, na poupança e no investimento, em particular concernindo o setor empresarial privado, bem como em um relacionamento privilegiado entre a empresa e o Estado, tem seus exemplos fortes no Japão e na Coréia. Este padrão de desenvolvimento foi, sem sombra de dúvida, o mais dinâmico da economia mundial dos anos 80.

Se for estabelecida uma comparação com a América Latina para o mesmo período, temos que enquanto nesta região o crescimento econômico despencou de 6,0% ao ano para 1,6% ao ano, no Leste da Ásia a tendência foi oposta, com uma taxa anual de 7,8%. Na América Latina isto se deve, sobretudo, ao péssimo desempenho industrial e não ao baixo desempenho da agricultura, ao passo que entre os asiáticos, um e outro setor tiveram bom desempenho.

No contexto de expansão asiática, merece destaque ainda a economia chinesa, ao expandir-se a uma taxa de quase 10% ao ano na década de 80, um ritmo um pouco menor do que aquele apresentado pela Coréia.

A Índia teve desempenho medíocre até os anos 80, mas durante essa década foi um dos poucos países do mundo a atingir uma tendência de aceleração significativa em sua taxa de crescimento. E, muito embora no período 1990-94 tenha havido queda no crescimento, já em 1995 a economia voltou a crescer 7% ao ano, atingindo a sua indústria, pela primeira vez, uma taxa de crescimento similar àquelas dos NICs do Leste da Ásia.

Nos anos 90 e nos primeiros anos do novo século, a

divergência entre as trajetórias de crescimento da Ásia e América Latina parece que se exacerbaram. A China continuou a crescer a uma taxa média anual de 10% ao longo dos anos 90 e de 8,7% entre 2000 e 2004. A Índia, por sua vez, superou a Coréia em sua taxa de crescimento da economia, enquanto o Brasil declinou de 2,8% ao ano na década de 1990 para 2,0% entre 2000 e 2004 (ver Tabela 2).

A taxa de crescimento da China, que superou os 12% no setor manufatureiro desde o início dos anos 90, foi algo espetacular. O crescimento do setor manufatureiro na Índia e na Coréia também foram substantivos, enquanto aqueles do Brasil e da América Latina caíram consideravelmente. O valor agregado da manufatura na China mais que triplicou nos 90, ao passo que na Coréia praticamente duplicou, na Índia cresceu 34,4%, mas no Brasil diminuiu 11,2% (ver Tabela 3).

Enquanto a China aparece, definitivamente, como um país que caminha para se tornar uma superpotência, não é óbvio afirmar que a Índia ou o Brasil estejam tomando esta direção. Um quarto do PIB indiano ainda é proveniente da agricultura, sendo uma boa parte originária da agricultura de subsistência. Cerca de 94% das terras agricultáveis possuem menos de cinco hectares de tamanho. Não obstante o setor se responsabilizar por 58,5% da força de trabalho empregada do país (233 milhões de trabalhadores), 31,6% são classificados como lavradores e os outros 26,9% como trabalhadores agrícolas sem terra (Saha, 2004). E isso não é uma base adequada para se consolidar uma superpotência econômica.

Os componentes manufaturados da economia brasileira são bem superiores àquelas da Índia: 21% do PIB brasileiro provém desse setor, contra apenas 16% da Índia. Mas o setor manufatureiro do Brasil tem crescido a um ritmo mais lento do que o da Índia desde 1990. O Brasil também não tem feito muito progresso na melhoria do conteúdo de suas manufaturas para exportação. Entre 1990 e 2001, a melhoria foi apenas de 2 pontos percentuais, comparados aos 6 da Índia e aos 17 pontos da China (ver Tabela 4).

Tabela 3**Mudança estrutural no setor manufatureiro na década de 1990**

País/região	Valor agregado na manufatura (US\$ milhões)			Participação das manufaturas exportadas no total das mercadorias exportadas		
	1990	2000	% variação	1990	2001	variação
China	116.573	372.836	319,8	72%	89%	+17
Índia	48.808	65.614	34,3	71%	77%	+6
Coréia do Sul	72.837	144.376	198,2	94%	91%	-3
Brasil	90.052	79.984	-11,2	52%	54%	+2
México	49.992	107.166	114,4	43%	85%	+42
América Latina	255.228	338.774	32,7	34%	49%	+15

Fonte: World Development Indicators, 2003.

Os excelentes indicadores de crescimento econômico dos países asiáticos como um todo traduziram-se, nos últimos quinze anos, em aumentos reais dos salários e do nível de emprego (estima-se que nos anos 80 a renda per capita média destes países aumentou em 50%) o que, se comparado ao declínio de 15% na América Latina e de 25% na África sub-saariana, evidencia as assimetrias entre os modelos (Singh, 1997, p. 5).

Segundo o ILO, economias como Taiwan, Coréia, Singapura e Malásia apresentaram escassez de mão-de-obra. O emprego industrial cresceu a taxa de mais de 6% ao ano em média e os salários reais aumentaram a uma taxa média de 5%.

Quanto aos indicadores de pobreza, que são controversos, sobretudo se tomarmos em consideração a tipologia de critérios estabelecida, diz Singh que esta apresentou uma queda de 28% entre a população chinesa em 1980, para 10% em 1990, o que parece exagerado. Na Coréia, houve uma queda pela metade, de 10% para 5% no mesmo período e, na Indochina de 29% para 15%.

Em comparação com a América Latina, o mesmo relatório do ILO informa que, entre 1980 e 1990, houve uma queda constante no nível de emprego do setor moderno, tendo o emprego assalariado caído a uma taxa anual de 0,1% durante os anos 80, o que reverteu a tendência localizada entre os anos 50 e 70, quando se deu uma expansão do emprego moderno. O salário real médio também apresentou queda e o salário mínimo caiu em média 24% em termos reais em toda a região. É o fenômeno chamado de “década perdida”.

Quais as causas de diferenças tão acentuadas entre as duas regiões? Não há acordo entre os analistas, se forem confrontadas as análises ortodoxas e heterodoxas. O Banco Mundial, que segue a corrente neoclássica, afirma que suas recomendações para as políticas de desenvolvimento em todo o mundo seguiram as lições decorrentes da experiência asiática que foram bem sucedidas, o que não é correto. O tema em questão é importante para Singh, pois o rápido

crescimento asiático e a sua sustentabilidade trouxeram conseqüências para as idéias vigentes sobre os modelos de crescimento e desenvolvimento.

O autor estabelece uma lista comparativa, que não nos parece ocioso aqui reproduzir, tendo em vista que a mesma introduz os pontos adotados por uma e outra região, de forma diferenciada: i) a questão da eficiência das políticas industriais (negativa para a América Latina); ii) a questão da abertura: até que ponto essas economias asiáticas foram abertas durante a fase de crescimento? (os latino-americanos seguiram as exigências de Bretton Woods); iii) a natureza da concorrência nos mercados domésticos; iv) o papel da poupança e do investimento no crescimento econômico (também negativa para a América latina); v) o problema do endividamento externo (os asiáticos não enfrentaram crise da dívida); vi) relação entre políticas tecnológicas, industriais e de competitividade internacional (ponto central, quando a América Latina opta pela importação dos pacotes tecnológicos); vii) relação entre os fundamentos econômicos: estabilidade macroeconômica e políticas industriais (nós seguimos o *mainstream* macroeconômico e abandonamos as políticas industriais).

Ao contrário da ortodoxia neoclássica, que atribui as taxas muito elevadas de investimento e poupança do Leste Asiático, basicamente, à administração macroeconômica prudente, às taxas de inflação muito baixas e às reduzidas flutuações da taxa de cambio, uma visão mais complexa e mais realista desse processo de acumulação é estabelecida por Singh (1996), que salienta o papel central dos lucros, tanto como indutor dos investimentos, quanto como meio de pagamento dos investimentos. O nexos lucratividade-investimento não foi resultado espontâneo da mão invisível do mercado, mas de medidas de políticas governamentais e da interação entre governos e empresas, como fatores centrais para sua geração e sustentabilidade (como no caso dos *chaebols* coreanos). O resultado líquido foi o grande aumento da propensão à poupança e ao investimento, combinadas com taxas elevadas de crescimento economi-

Tabela 4

Mudança estrutural na economia: participação dos setores no PIB

País/região	Agricultura			Indústria			Manufatura			Serviços		
	1990	2001	variação	1990	2001	variação	1990	2001	variação	1990	2001	variação
China	27%	15%	-12	42%	51%	+9	33%	35%	+2	31%	34%	+3
Índia	31%	25%	-6	28%	26%	-2	17%	16%	-1	41%	48%	+7
Coréia do Sul	9%	4%	-5	43%	41%	-2	29%	30%	+1	48%	54%	+6
Brasil	8%	9%	+1	39%	34%	-5	25%	21%	-4	53%	57%	+4
México	8%	4%	-4	28%	27%	-1	21%	19%	-3	64%	69%	+5
América Latina	9%	8%	-1	36%	32%	-4	24%	20%	-4	55%	60%	+5

Fonte: World Development Indicators, 2003

co, que estimularam o progresso técnico e a ampliação do fenômeno do “*learning-by-doing*” que, cumulativamente se desdobrou num círculo virtuoso de maior competitividade e crescimento econômico mais rápido. É evidente que esse modelo não poderia ser sustentável caso não tivesse se processado endogenamente uma distribuição de renda e de riqueza, o que foi um aspecto decisivo no Leste da Ásia, ou seja, o de crescer aceleradamente com uma distribuição relativamente igualitária (o caso das reformas agrárias na Coreia e no Japão são exemplo).

Concluindo, os asiáticos adotaram políticas industriais agressivas e vigorosas; os seus governos foram sistematicamente intervencionistas e adotaram padrões de desempenho (em relação às exportações) em troca de subsídios e concessões. Os governos tiveram um papel decisivo na elevação e sustentação da propensão a investir por parte das corporações nacionais; fizeram uso de políticas financeiras e de competitividade para criar rendas que estimularam o lucro das corporações, mas tomando medidas para que as rendas não fossem consumidas improdutivamente e, sim, transformadas em novos investimentos. Como se vê, evitaram adotar a premissa dominante do “*market friendly*”, propaladas por Washington.

Uma outra questão importante é saber se a experiência asiática pode ser reproduzida, e a resposta terá que ser dada numa dimensão mais ampla, seja pela estagnação japonesa no início dos anos 90, seja pela posterior crise asiática em 1997, que se iniciou pelo bath e prosperou pelo rublo, pelo real e pelo peso argentino. O ambiente econômico mundial de hoje é bastante diferente daquele dos anos 80, quando a mundialização financeira estava apenas dando os seus primeiros passos. Os instrumentos de intervenção que foram largamente utilizados pelo Japão e a Coreia não são mais permitidos hoje em dia.

A China e a Índia

O ex-embaixador do Brasil nos EUA, Ruben Barbosa,

afirmou recentemente que um estudo do National Intelligence Council (NIC), instituto de pesquisa vinculado à CIA, nos EUA, projetou para 2020 a emergência da China e da Índia como potências políticas e econômicas globais e comparou esse fato ao surgimento da Alemanha no século 19 e dos EUA no século 20. Atualmente, não há dúvida quanto à crescente influência global da China nos assuntos econômico-financeiros e comerciais. Basta analisar a participação chinesa no comércio internacional e na produção industrial, o efeito da demanda chinesa sobre os mercados de *commodities* e de energia e a compra de títulos do Tesouro dos EUA (segundo Chesnais⁵, 20% destes títulos estão, hoje, nas mãos dos chineses).

A evolução da Índia para alcançar o status de potência econômica, contudo, não é tão evidente, pois para poder equiparar-se à China ainda há um longo e árduo caminho a percorrer. Também o Brasil, no mesmo estudo do NIC, é projetado como uma potência econômica global, o que obrigaria o país a realizar esforços e mudanças ingentes, se tomarmos como parâmetros os números estabelecidos pelo Livro Branco de Ciência e Tecnologia, produzido pelo MCT em 2001⁶.

A China e a Índia são os países que têm apresentado as melhores performances na corrida para o desenvolvimento econômico. Contudo, os desempenhos e as características dos dois países são bastante diferenciados. O que a China tem feito na indústria, a Índia faz nos serviços. O ímpeto manufatureiro chinês é impressionante. O setor industrial passou de 41,6% do PNB em 1990 para 52,3% em 2003. O crescimento do setor de serviços na Índia também é de chamar a atenção. A porção dos serviços com relação ao PNB do país cresceu de 40,6% em 1990 para 50,8% em 2003. Mas a força dos dois países da Ásia esconde fragilidades nas duas economias. A participação da indústria na Índia tem estado basicamente estagnada, tendo sido de 27,2% do PNB entre 1990 e 2003, o que corresponde à metade da contribuição da indústria na China.

Tabela 5

Performances do investimento na China, Índia, Coréia do Sul, Brasil e México entre 1955 e 1994

Investimento doméstico bruto como proporção do PIB

País	1955-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-1994
China	—	—	—	35,0	42,0
Índia	—	18,4	22,6	23,9	23,9
Coréia do Sul	14,3	25,1	31,8	31,2	36,7
Brasil	16,4	26,1	26,2	21,5	20,5
México	15,1	21,4	25,2	23,1	22,5

Fonte: World Bank, ONU, Asian Development Bank, CEPAL. Apud Singh (1997), p. 9.

Ao mesmo tempo, a participação dos serviços na China cresceu de 31,3% em 1990 para 33,1% em 2003. A China apresenta um modelo de tipo clássico de desenvolvimento puxado pelas manufaturas, com quatro fatores principais em seu projeto de industrialização: uma taxa de poupança nacional de 43% do PNB, o progresso intenso na construção de infra-estrutura, grande afluxo de investimentos externos diretos e uma vasta reserva de mão-de-obra de baixo custo. Em contraste, a taxa de poupança nacional na Índia é bem inferior, ou 24%, e este país apresenta uma infraestrutura muito precária. Além disso, a atratividade de investimentos externos diretos tem sido baixa, não ultrapassando US\$ 4 bilhões em 2003, se comparada aos US\$ 53 bilhões que chegaram na China por ano em 2003 e 2004. Mas essas diferenças não paralisaram a Índia⁷. Ao optar por um modelo centrado nos serviços, a Índia pôs de lado os constrangimentos relativos à poupança, à infraestrutura e ao IDE que durante muito tempo atrasavam seus passos. Ao se firmar nos serviços, valorizou sua maior força: uma parcela da mão-de-obra bem educada, a competência na tecnologia de informação e a proficiência na língua inglesa. O resultado foi o renascimento nos *softwares*⁸ de serviços, no processo de fornecimento de serviços, multimídia, redes de gerenciamento e integração de sistemas que permitiram a este país superar as suas deficiências crônicas na industrialização. A China, por outro lado, é deficiente na maioria dos serviços privados, especialmente no varejo, distribuição e serviços profissionais tais como contabilidade, medicina, consultoria e serviços de advocacia. Exceções existem, como é o caso das telecomunicações e companhias aéreas. Se a manufatura chinesa continuar a prosperar e a Índia continuar a avançar nos serviços, os países industriais ricos irão enfrentar grandes e novas dificuldades. A teoria da liberalização do comércio e da globalização afirma que não há muito com que se preocupar. O problema é que algumas das premissas básicas serão afetadas. De fato, os modelos de economia aberta englobam dois setores, os comercializáveis (*tradeables*) e os não-comercializáveis (*non-tradeables*). Para os ricos,

nas economias desenvolvidas, a perda de participação no mercado para produtos de baixo valor agregado dos países em desenvolvimento é aceitável na medida em que exista para eles uma garantia de supremacia para o setor de serviços *non-tradeables*, que esteve durante muito tempo protegido da competição internacional. Contudo, hoje, quando o conteúdo de tecnologia intensiva produzido pelos trabalhadores de colarinho branco pode ser exportado de qualquer lugar do mundo no simples clique de um mouse, as regras do jogo mudaram. Muitos serviços se tornaram comercializáveis, não somente na ponta da cadeia de valor dos operadores de *call-centers* e dos processadores de dados, mas crescentemente nas fases mais valiosas do trabalho dos programadores de *softwares*, engenheiros, contadores, advogados, consultores e médicos. Os modelos de desenvolvimento intensivos em serviços, tais como os da Índia, ampliam o campo da competição global. Como resultado, novas pressões são estabelecidas sobre os altos salários no mundo desenvolvido.

A pobreza na Índia: um desafio a enfrentar

Segundo o Ministro de Estado para o Planejamento da Índia, M. V. Rajasekaran, quase 26% da população do país ainda vive abaixo da linha de pobreza. Esta afirmação foi feita por ocasião da Comissão de Planejamento que estabeleceu o objetivo específico de redução da pobreza no Décimo Plano Quinquenal em 5 pontos percentuais. Ainda de acordo com suas palavras, a percentagem de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza no país declinou de 36% em 1993-94 para 26,1% em 1999-2000. A redução da pobreza pode ser atribuída ao processo geral de crescimento e à geração direta de renda a partir de vários programas anti-pobreza introduzidos pelo governo. As políticas de alívio à pobreza neste décimo Plano se estabelecem a partir de três estratégias: (i) aceleração do crescimento econômico; (ii) desenvolvimento humano e social através alfabetização, educação, saúde, nutrição, satisfação das necessidades mínimas, elevação do *status* econômico e social dos setores mais vulneráveis; e (iii) ataque direto à pobreza

por meio do emprego e por programas de geração de renda e construção de moradias para os pobres⁹.

Desde a independência em 1947, até 1980, o crescimento da Índia esteve amplamente relacionado ao processo de planejamento. Os objetivos e metas dos Planos Quinquenais definiam a trajetória da economia. As discussões sobre os erros ou desvios dos objetivos eram tidos como basicamente endógenos e havia pouco espaço para as comparações internacionais e, de fato, o papel do comércio internacional como capacidade para gerar crescimento foi tratado como de menor importância.

Nos anos 80, contudo, argumentos segundo os quais os arranjos institucionais e a abordagem endógena com relação ao comércio exterior e à indústria careciam de mudança radical ganharam força e as idéias de abertura comercial e de privatização foram vitoriosas entre os países em de-

Os asiáticos adotaram políticas industriais agressivas e vigorosas, seus governos foram sistematicamente intervencionistas e exigiram padrões de desempenho exportador em troca de subsídios e concessões.

envolvimento. De todo modo, fica claro que desde os anos 80 houve uma alta nas taxas de crescimento do PIB, que de estacionadas antes entre 3,0 e 3,5%, passaram a 5,9% ao ano. E, desde então, entre 1981 a 2001 a taxa média de crescimento foi de 5,6% ao ano. Mas a pergunta central é se este crescimento perdurará ou se chegou a um limite. Quando olhadas do ângulo dos setores econômicos, que mostram mais de perto a realidade, a participação da agricultura no PIB do país caiu. O setor terciário, ao contrário contribuiu com 45% do PIB nos anos 90, e o secundário teve discreta alteração negativa. Se forem observadas as contribuições setoriais no PIB em 1980 e 1991, encontramos o seguinte: a agricultura passou de 27,6% para 14,6%; a indústria de 28,1% para 25,4% e o terciário, de 46,1% para 60,0%¹⁰. Portanto, evidencia-se uma queda abrupta da agricultura e uma pequena queda na participação da indústria. E esses dados têm efeitos diretos sobre o emprego e para o conjunto da economia, pois se 60% do crescimento deriva dos serviços, ao mesmo tempo 60% da força de trabalho ainda encontra no setor primário a sua sobrevivência, ou seja, o arranque do setor serviços não tem correlato na empregabilidade, o que evidencia uma fragilidade do modelo no médio prazo.

Mesmo tendo crescido em média mais de 5,6% de 1980 a 2003 e projetando crescimento de mais de 5% por ano até 2005, 70% da população ainda vive no campo; o setor externo cresceu 16% em 2004, alcançando cerca de US\$ 150 bilhões, 28% do PIB, o que corresponde a menos de 1% do comércio mundial; o investimento externo líquido é reduzido, tendo alcançado US\$ 3,4 bilhões em 2004, e a taxa de poupança efetiva em 2004 foi de 28% do PIB.

Apesar do rápido crescimento dos últimos anos, o que permitiu uma relativa redução da pobreza, e a despeito de um cenário político e social doméstico muito complexo, a Índia, sem reformas econômicas e políticas radicais, dificilmente terá o papel que está sendo projetado pelo NIC. Para alcançar o *status* de potência econômica global, a Índia terá de criar condições para o rápido desenvolvimento do setor industrial, que hoje representa apenas 28% do PIB, pouco mais da metade do setor de serviços e com desempenho de baixo dinamismo. A economia indiana não será capaz de transformar-se numa economia pós-industrial se for conduzida apenas pelo setor de serviços de tecnologia da informação (TI), que representa 4% do PIB. Será muito difícil dar um salto qualitativo sem o desenvolvimento rápido de um setor industrial forte e competitivo. País em desenvolvimento, com o dobro do crescimento demográfico da China (em 25 anos sua população superará a da China), a Índia embarcou numa série de reformas estruturais visando a aumentar a taxa de crescimento econômico, mas necessita reduzir as imensas diferenças

regionais e realizar uma reforma política que também seja capaz de reduzir a pobreza. Dentre as reformas e os programas de modernização de médio e longo prazos destacam-se políticas de redistribuição de renda com vista a minorar as desigualdades individuais e regionais, ao aumento do investimento em infra-estrutura para reduzir as ineficiências e gargalos, à redução de tarifas aduaneiras ainda altas para padrões desenvolvidos (acordo de livre comércio com a China está sendo negociado), à discussão no Congresso de uma reforma tributária que reduza a evasão de impostos, diminua a proliferação confusa de tributos diretos e promova a introdução do IVA depois de quatro tentativas. Na área industrial, as medidas tomadas recentemente pelo governo de Nova Délhi se aceleram. Inspirado no exemplo da China, bem como no de outros países do Leste Asiático, o governo indiano planeja permitir que os 29 Estados do país criem zonas econômicas especiais, que vão estender ao setor industrial as mesmas reduções tributárias e a flexibilização da legislação trabalhista que ajudaram a transformar, nos últimos dez anos, o setor de TI da Índia, tornando-o competitivo internacionalmente. A Índia já se deu conta de que sua projeção como potência econômica nos próximos 15 anos vai depender do esforço interno de modernização e racionalização de sua economia, mas necessita, sobretudo, de políticas concretas inclusivas e efetivas de geração de empregos e de distribuição de renda.

As políticas de TI e o desenvolvimento

As políticas de TI podem vir a se transformar em um poderoso instrumento de alavancagem do desenvolvimen-

to. Tanto no nível micro quanto no nível nacional, evidentemente não as tomando enquanto panacéia, tanto por sua capacidade de barateamento de custos, quanto no ganho de agilidade, na amplitude do escopo e na qualidade gerencial, elas têm um papel a cumprir. Por certo o desenvolvimento econômico e social se compõe de muitos fatores, e pode ser buscado com uma estratégia compreensiva, articulada. Fatores como estabilidade política, política macroeconômica, transparência e controle administrativos, cumprimento da lei, infraestrutura e políticas educacionais devem ser enfrentadas e as políticas de TI não podem ser entendidas como substitutas desses fatores. A Organização das Nações Unidas (UNDP, 2001) estabeleceu um conjunto de características da tecnologia da informação que, segundo seus *experts*, é capaz de melhorar de forma impressionante a comunicação e a troca de informações, reforçando e criando novas redes econômicas e sociais: i) sua capacidade difusora e sua amplitude: podem ser aplicados em um amplo leque de atividades humanas – individual, coletiva, de mercado e de governo; ii) fator-chave na criação de redes e, portanto permitindo àqueles que têm acesso se beneficiarem de retornos exponenciais, à medida que o uso se propaga (as chamadas *externalidades da rede*); iii) estímulo à disseminação da informação e do conhecimento, ao separar o conteúdo de seu lugar físico: o conteúdo da informação não respeita limites geográficos, permitindo a comunidades isoladas se integrarem em redes globais e possibilitando, em teoria, que o conhecimento e a cultura sejam acessíveis a qualquer um; iv) a natureza virtual e digital de muitos produtos e serviços de TI faz com que tenham custos marginais decrescentes, a duplicação de seu conteúdo seja virtualmente livre com relação ao volume, e os custos marginais de distribuição e de comunicação sejam próximos de zero; em virtude disso, a tecnologia de informação pode reduzir radicalmente custos de transação;

v) o poder de armazenamento, recuperação e filtragem faz com que a distribuição e o compartilhamento de informações possam gerar ganhos de eficiência na produção, na distribuição e nos mercados; vi) a capacidade crescente de eficiência e subseqüente redução de custos está levando à criação de novos produtos, serviços e canais de distribuição. Os *bens intangíveis*, como o capital intelectual estão se transformando em uma fonte-chave de geração de valor; vii) facilita a *desintermediação*, na medida em que torna possível aos usuários adquirir produtos e serviços diretamente do provedor original, reduzindo a necessidade de intermediários; viii) finalmente, TI é global: pela criação e expansão das *redes*, ela pode transcender barreiras lingüísticas e culturais, permitindo, teoricamente, a possibilidade de se viver e trabalhar em qualquer lugar.

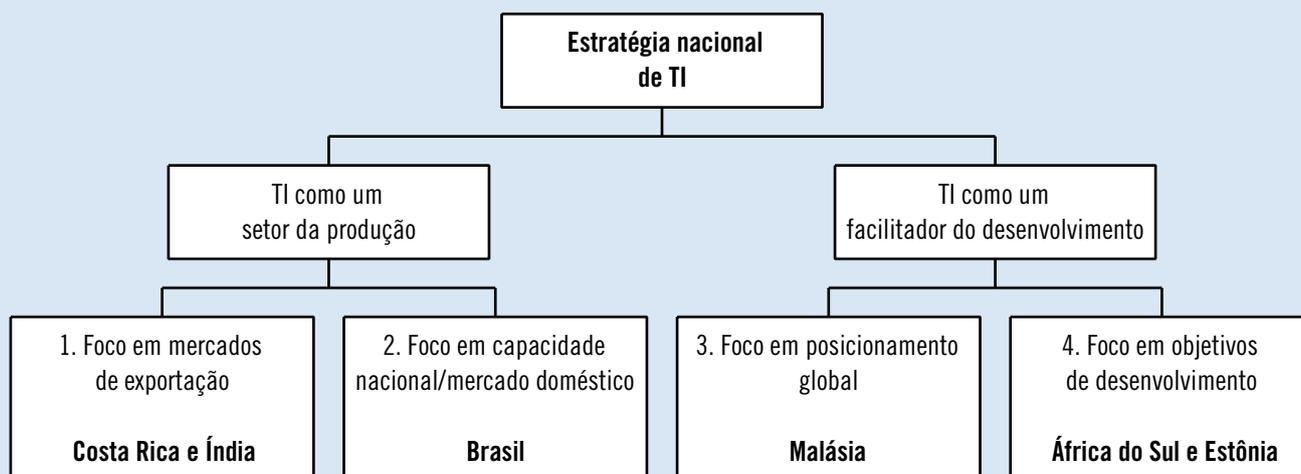
Mesmo que alguns dos entendimentos das Nações Unidas sejam exagerados, por simplificarem demasiadamente o entendimento das ICTs, eludindo sobretudo os seus constrangimentos históricos que são reais, entendemos que as ICT não só têm possibilidades abertas, mas vieram para ficar.

As áreas de produção de TI compreendem quatro grandes grupos: hardware, *software*, equipamentos de comunicação e serviços de comunicação¹¹.

Os setores com maiores proporção de investimentos em TI são telecomunicações, radiodifusão, produção de filmes, serviços financeiros, equipamentos eletrônicos, produção de instrumentos, atacadistas, produtores de carvão, e produtores e distribuidores de petróleo e derivados.

Os exemplos de intervenções específicas em todo o mundo em torno da tecnologia da informação relacionada a projetos sociais em países em desenvolvimento têm tido impactos positivos, social, econômica e ambientalmente falando. Contudo, muitas delas enfrentam barreiras relacionadas à escala e à sustentabilidade nas atuais condições:

Figura 1
Estratégias e políticas de TI



Fonte: UNDP (2001).

o *Grameen Phone's* em Bangladesh, que fortalece economicamente grupos de mulheres; o *PEOPLink* que auxilia os artistas talentosos a venderem seus artesanatos diretamente no mercado; o *Pride África*, que estabelece micro-financeamento; e a *African Virtual University*, que atende às demandas de trabalhadores qualificados. O *NIIT*, um serviço de *software* que provê educação na Índia, estabeleceu uma relação com o governo estadual de Madhya Pradesh, que, por meio de bolsas de estudo, promove a educação no uso do computador e da Internet. Outra intervenção é o *Healthnet*, que tem como foco a infraestrutura e a conectividade pela provisão de acesso a baixo custo, criando parceria efetiva entre organizações locais e instituições médicas no país. Os Programas *ACESSA São Paulo* (estadual) e *Povo na Internet, no Brasil*, são duas das principais iniciativas de inclusão digital implantadas no Brasil¹². Poderíamos multiplicar os exemplos onde a entrada da TI pode ter um papel fundamental: controle prévio de catástrofes naturais, preservação ambiental, educação de crianças e adultos, difusão de informações pelos governos locais. A sinergia é possível. O grande problema está no nível macro das decisões, quando algumas medidas governamentais (por exemplo, o aumento da taxa de juros), podem jogar por terra o potencial intrínseco de democratização da informação e do conhecimento em TI para populações excluídas.

Concluindo, as Nações Unidas informam que os países em desenvolvimento vêm adotando estratégias e políticas diversas em tecnologias de TI, que variam substancialmente em termos de seus objetivos, desenhos e abordagens de implementação. Contudo, caracterizam o papel da TI em duas vias: 1) TI como um setor da produção e, 2) TI como

Ao se firmar nos serviços, a Índia valorizou sua maior força: uma parcela da mão-de-obra bem educada, a competência na tecnologia de informação e a proficiência na língua inglesa.

um facilitador do desenvolvimento econômico e social. A Figura 1 caracteriza em organograma esta distribuição, com a indicação de projetos concretos.

No âmbito da OCDE, os países ricos têm aumentado a produção na área de TI, que, impulsionada pelo auge dos serviços no campo das telecomunicações, alcançou 8,3% do PIB destes países. No tocante ao *software*, ainda que represente menos que 10% do total de mercado de TI, o crescimento é maior do que o de outros ramos. O forte crescimento do ramo de *software* se explica por sua função cada vez mais determinante no conjunto das ICT e na economia como um todo. O mercado mundial de pacotes de *software* equivale a US\$ 196 bilhões, e os mercados da OCDE responderam por 95% deste valor em 2001 (OCDE, 2002, p. 6). Na OCDE, o valor total do despêndio em TI foi de US\$ 2.1 trilhões.

As empresas de *software* são importantes destinatárias

de capital de risco (quase 20% do capital de risco investido em tecnologia nos EUA e mais de 30% na Europa). A Irlanda e os EUA representaram mais de 55% das exportações de bens de *software* da OCDE no ano de 2000. A Irlanda se converteu no centro de produção e de distribuição de *software* de muitos dos maiores provedores mundiais: neste país se produz mais de 40% dos pacotes de *software* e 60% dos *softwares* de gestão vendidos na Europa. Em 2000 este país liderou as exportações de serviços relacionados a *software* – em sua maioria serviços informáticos e de informação, no valor de US\$ 5.480 milhões de dólares, à frente dos EUA com US\$ 4.900 milhões de dólares, e teve a maior participação percentual de *software* no total das exportações de serviços por país, com 33% (OECD, 2002, p. 7).

O Brasil e sua Política de Ciência e Tecnologia

Segundo Motta Veiga (2000, p. 27), é necessário reconhecer que a dinâmica industrial brasileira dos anos 90 não foi capaz de instaurar um ciclo virtuoso de expansão da capacidade produtiva da indústria via novos investimentos. A abertura comercial, entre outros resultados negativos, não reorientou a economia na direção das atividades exportadoras, da mesma forma que não alterou o padrão setorial de especialização internacional da indústria do País, herdado dos anos 80 e, finalmente, foi incapaz de eliminar mecanismos setoriais de promoção e proteção que, segundo ele, ainda no final dos anos 90, reproduziam um viés anti-exportador.

Procedendo a uma análise das mudanças e permanências da indústria brasileira, entende o economista que as mudanças na estrutura industrial foram limitadas e esta-

riam associadas, seja em relação ao desempenho produtivo, seja aos novos investimentos, à liberalização das importações, mas também ao crescimento do mercado interno, depois de 1994, à vigência de regimes setoriais de incentivo e,

secundariamente, à formação e consolidação do Mercosul, até 1999.

Em termos de comércio mundial, a participação brasileira alternou-se entre 0,9% do final dos anos 70 para 1,4% entre o final do governo Geisel e o início da crise da dívida externa em 1984. A partir daí, iniciou-se um longo declínio e deterioração da competitividade das exportações de bens industriais, que permanece até hoje. A década de 90 não alterou o quadro negativo dos anos 80, e Motta Veiga chega a falar em “esgotamento do processo de transformação estrutural da pauta de exportadora” (2000, p. 29).

Comumente, o complexo Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) é considerado como “elemento-chave para o crescimento, a competitividade e o desenvolvimento de empresas, indústrias, regiões e países” (Viotti e Macedo, 2003, p. xxi). A tríade competitividade-crescimento-desenvolvimento parece constituir um objetivo tão

desejável quanto auto-evidente. Questionam-se os caminhos que deveríamos adotar para chegarmos a tal destino, os preparativos necessários para emprendermos tal viagem, a bagagem que deveríamos levar, mas o fim permanece universalmente desejável. Assim, pode-se afirmar que a liberalização do mercado de TI na década de 1990 não produziu, tanto quanto alguns almejavam, a modernização tecnológica da economia brasileira.

Sendo os sistemas nacionais de inovação (SINs) produtos históricos, decorrentes de trajetórias específicas dos países que os adotam, os países periféricos necessitam construir e amadurece-los com objetivos e direções distintas daqueles presentes nos países centrais; daí ser fundamental observarmos as trajetórias de países com problemas semelhantes, à exemplo da Índia. Segundo Tigre *et al* (1999, p. 186), a estrutura institucional que compõe o SIN brasileiro passou por diversas transformações na década de 90, caracterizadas, sobretudo, pela redução da responsabilidade do governo em relação às instituições de pesquisa. Estabelecer uma síntese sobre os pontos nevrálgicos que causam o atraso brasileiro no setor (Costa Lima, 2004), sem esquecer que a própria natureza das crises e as instabilidades político-econômicas, dela decorrentes, está na raiz do problema: i) ausência de uma política industrial coerente e autônoma, capaz de nortear e dar rumo aos investimentos no setor; ii) débil relação com as necessidades de desenvolvimento, sobretudo pelo longo modelo de industrialização por substituição de importações, mais importador do que criador; iii) falta de convergência dos planos em Ciência e Tecnologia com as estratégias de desenvolvimento econômico social e político; iv) modelo errático de C&T, privilegiando o curto prazo, sem continuidade e desarticulado; v) o fato de que a ciência e a tecnologia não são efetivamente consideradas como atividades estratégicas e prioritárias para o desenvolvimento nacional; vi) pequena participação do setor privado na produção de C&T, demonstrada pelo número de pesquisadores e engenheiros que atuam em empresas localizadas no País; vii) extrema dependência dos pacotes tecnológicos exógenos; viii) baixo nível de apoio em C&T para as pequenas e médias empresas; ix) o fato de que a capacidade em recursos humanos, contraditória-

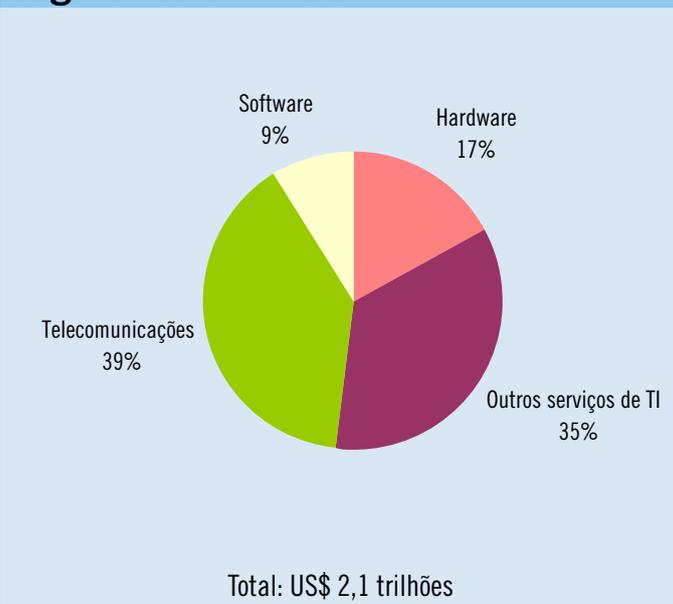
mente formada pelo Estado, não tem os recursos suficientes para um melhor desempenho; x) concentração regional dos investimentos no setor; xi) isolamento da comunidade científica às demandas do setor industrial; xii) forma autoritária de condução das políticas de C&T, com reduzida participação da comunidade científica nas decisões das propostas e alocações de recursos. xiii) controle pouco rigoroso (quando há controle) do Estado com relação às importações realizadas por grandes corporações multinacionais; xiv) ausência de responsabilização do grande capital internacional na relação entre lucratividade e desenvolvimento sustentável no País.

Na década de 80, o governo brasileiro julgava que uma política nacional de informática dizia respeito basicamente à proteção de uma incipiente indústria de hardware. Por conta de uma compreensão fortemente industrialista do fenômeno informacional, as perspectivas promissoras de uma nova economia, de uma economia do intangível, da informação, do conhecimento, do *software*, foram negligenciadas.

No caso acima, uma percepção demasiado linear do impacto da CT&I na sociedade impediu que políticas adequadas de desenvolvimento fossem concebidas. Um aspecto claramente cultural, mais que a ausência de informações adequadas, coloca em perspectiva aquilo que se pode entender como “competitividade-crescimento-desenvolvimento”. Uma cultura sempre tem seu modo próprio de ser racional. Se o desenvolvimento brasileiro foi, em grande medida, formatado a partir da importação de pacotes tecnológicos – pensemos aqui na construção de nossa indústria automobilística ou no

programa de energia nuclear brasileiro – ou seja, consumidor ao invés de produtor de CT&I, pode parecer lógico inferir que o mais racional é mesmo comprar essa mercadoria, que sua produção é cara e de retorno incerto. Vindo de um bem sucedido processo de substituição de importações, processo no qual a compra de tecnologia foi entendida, *grosso modo*, como um atalho para o desenvolvimento, o governo brasileiro não esteve atento à importância da produção de Inovação nessa nova economia. Talvez essa *rationale* explique o motivo pelo qual o balanço tecnológico brasileiro das duas últimas décadas tenha estado invariavelmente no negativo

Gráfico 1
Gastos com TI na OCDE por segmento em 2001



Fonte: OCDE, com base na World Information Technology and Services Alliance (WITSA)/International Data Corporation (IDC), 2002.

(cf. Cassiolato e Elias, 2003).

O processo de desenvolvimento científico e tecnológico nacional tem uma trajetória de forte instabilidade, com irregularidades de financiamento do setor, com obstáculos institucionais, seja de natureza organizacional, legal ou de recursos humanos. Muito embora tenha consolidado um sistema nacional sofisticado e sem paralelo na América Latina, apresenta inúmeras debilidades. Os anos 90 não diferem do padrão que se estabeleceu desde os anos 50, quando da criação do CNPq, pois a alocação de recursos financeiros para o setor aumentou entre 1993 e 1996, diminuiu entre 1997 e 1998, manteve-se estável em 1999 e, desde então, tem sofrido novas reduções, em que pese a

Na década de 80, o governo brasileiro julgava que uma política nacional de informática dizia respeito basicamente à proteção da indústria de *hardware*. Por causa de uma visão excessivamente industrialista, as perspectivas promissoras da economia do intangível, da informação, do *software*, foram negligenciadas.

entrada em vigor dos fundos setoriais.

O investimento em inovação tecnológica é caro e de retorno incerto e, no Brasil, fortemente financiada por recursos estatais. Em 2000, por exemplo, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) no Brasil corresponderam a 1,05% do PIB, percentual bem inferior ao investimento de países como a Alemanha, Canadá, Coréia, EUA ou França e comparável, com alguma vantagem, ao investimento de países como a China, Portugal e Espanha. De um total de R\$ 11,4 bilhões investidos, os dispêndios federais e estaduais representaram, respectivamente, 42,6% e 17,6%. No passado recente, a criação de alguns fundos de incentivo a P&D dentro das empresas visavam claramente à difusão de uma cultura da inovação em nossa economia, cujos objetivos maiores foram minorar o risco do investimento em inovação e preparar essas empresas para uma nova lógica competitiva. Experiências de parceria entre Governo e iniciativa privada, como, por exemplo, o projeto que resultou no seqüenciamento do genoma da *Xyllera fastidiosa*, indicam caminhos que podem conduzir a uma revisão da cultura consumista que sempre tivemos com relação a CT&I. Isso pode reverter a cultura mencionada e a tendência que se estabeleceu nas empresas brasileiras após a liberalização do mercado e que se opõe a uma tendência internacional, qual seja, a tendência ao *upgrading* da produção. “Neste ajuste produtivo foram privilegiadas [no Brasil] faixas médias e baixas do consumo e equipamentos básicos à produção” (Cassiolato e Elias, 2003, p. 274). A empresa brasileira elevou a produtividade cortando custos, adotando uma “estratégia defensiva de racionalização da produção” (*idem*).

“O resultado líquido de tais movimentos tem sido uma

progressiva erosão da competitividade internacional das empresas brasileiras, que se manifesta na perda de importância do país no comércio internacional a partir do final da década de 80. [...] A participação das exportações brasileiras no total das exportações mundiais, que era de 1,3% em 1981, passou para 1,5% em 1984, caindo para 1% em 1993 e para 0,93% em 2000” (*ibidem*).

A atuação do Estado¹³, seja no âmbito federal, seja no estadual, continua sendo fundamental, tanto na reversão desse quadro, quanto na ampliação daquilo que comumente se reputa como o sentido social da inovação tecnológica: promover capacidade-competitividade-crescimento-desenvolvimento. Os investimentos estatais em CT&I deverão continuar sendo elementos centrais na definição do tipo de apropriação e de relação que a sociedade brasileira poderá estabelecer com um padrão técnico em constante reconstituição.

Desta perspectiva, interessa ressaltar a existência de padrões de apropriação bastante diferenciados de região para região. A esse respeito, salta aos olhos as disparidades regionais em termos de distribuição do estoque de capacidade científica e tecnológica: os eixos Sul e Sudeste concentram mais de 60% da capacidade de C&T. Se observarmos os recursos dos governos estaduais aplicados em C&T para o ano de 1999, o quadro é ainda mais dramático. Enquanto os governos do Sudeste despendem 73,99% e aqueles do Sul, 14,05%, os estados nordestinos não mais que 8,08% (MCT, 2000, p. 25).

Como está dito no *Livro Verde*, “uma das diretrizes estratégicas para C&T deveria ser elevar a participação dos Estados nordestinos com menor nível de desenvolvimento nos investimentos de C&T”. Justamente a alocação de uma parcela significativa dos novos fundos setoriais para essas regiões teria como objetivo reduzir as diferenças socioeconômicas.

A indústria de *software* no Brasil

Um estudo recente realizado em cooperação pelo MIT e a Softex (2002), a partir de coleta de dados secundários e entrevistas com 57 empresas líderes em vários segmentos da indústria de *software*, revelou que a indústria nacional no setor tem mais um conjunto de realidades do que uma identidade. Caracteriza-se por uma forte demanda doméstica que desestimula as exportações, por uma fragmentação do mercado nacional, com firmas de menor porte e avessas à cooperação e por uma inserção na economia política mundial de TI mais desvinculada dos grandes centros. Ao mesmo tempo, o Brasil representa hoje o sétimo mercado de *software* do mundo, com vendas de US\$ 7,7 bilhões em 2001, rivalizando em dimensão com a China e a Índia. Entre 1991 e 2001, a participação do segmento

de *software* como percentual do PIB mais do que triplicou, passando de 0,27% para 0,71% e a sua participação no mercado de TI cresceu dois terços, e hoje é o segmento mais importante deste mercado (2002, p. 13).

O documento em questão revela ainda que a maioria destas empresas tem seu modelo baseado em produto, mas são os serviços que asseguram a maior fatia de sua comercialização. A tecnologia destas empresas foi desenvolvida pela própria empresa e apenas uma pequena parcela fez uso de tecnologia originária das universidades. A quase totalidade destas empresas obteve financiamento externo, através do capital de risco privado e de programas governamentais, estes últimos tendo desempenhado um papel importante na modernização da gestão e na orientação estratégica para o crescimento das empresas, que ainda apresentam rarefeita presença no mercado internacional, à diferença das similares indianas, como veremos a seguir. Finalmente, estas empresas atuam nas áreas de telecomunicações, em *software* de gestão integrada e automação industrial, além de produzirem *softwares* para os setores bancário e financeiro. As áreas de *software* para *e-business*, gestão de documentos e conteúdos, ocupam uma posição intermediária.

Numa análise sobre as forças que estas indústrias apresentam, destacam-se: a flexibilidade e a criatividade, a sofisticação de alguns de seus mercados-alvo e uma agressiva experimentação no mercado de produtos. Entre as fraquezas, foram identificadas: a ausência de incentivos à exportação, o “custo Brasil” e a limitada experiência no mercado aberto, que só teve início em 1990, dez anos após a Índia. O mercado é fragmentado, povoado de pequenas empresas pouco cooperativas e que não têm capacidade de impor-se

O Brasil pode ser um bom exemplo para a Índia aprender como preparar sua economia para uma rápida absorção de *software* e de TI em diversos setores de sua base produtiva.

internacionalmente. O estudo ressalta que o principal fator negativo é não ter existido, até o presente, um verdadeiro envolvimento da maioria destas empresas na comercialização de *software* no exterior, o que reforça a natureza do projeto que apresentamos, pois a política indiana para o setor tem características justamente opostas, podendo sinalizar como uma imagem ou alternativa para o Brasil.

A Índia e sua política de Ciência e Tecnologia

A Índia anunciou uma nova política estatal de Ciência e Tecnologia em 29 de outubro de 2001, com os objetivos de revitalizar as empresas de base científicas no país e ampliar e qualificar os padrões de ciência e tecnologia (C&T) das instituições da Índia, de forma a fazer frente aos desafios de um mundo tecnologicamente sofisticado. O governo descobriu que o sistema universitário estava sob tensão

e que os departamentos voltados à ciência tinham dificuldade em atrair bons estudantes. A maioria dos jovens quadros optava por administração e gestão de negócios e áreas afins que ofereciam melhores condições de empregabilidade. Mesmo os estudantes de engenharia de instituições de prestígio optavam, após a graduação, por cursos de Mestrado em Negócios (MBA) ao invés de fazer os estudos de pós-graduação em engenharia. Os laboratórios de pesquisa enfrentavam o problema do envelhecimento de cientistas, à medida que os estudantes se deslocavam para fora das ciências fundamentais.

A estrutura das instituições indianas também não promovia pesquisas em colaboração com a indústria nem com outras instituições de pesquisa no estrangeiro. O maior objetivo da mudança de 2001 foi reverter essa tendência. O documento funcionou como um estímulo para as novas iniciativas.

O documento advoga a seleção de cerca de 25 universidades e um igual número de instituições técnicas de apoio para qualificar e ampliar o padrão de ensino e pesquisa em ciência. Nesse contexto, especial atenção é dada a instituições médicas e de engenharia com ênfase na integração do ensino e da pesquisa. A ênfase incorre na simplificação dos procedimentos administrativos e financeiros, para permitir a execução de projetos de pesquisas eficientes e inovadores. Dessa forma, um componente-chave da política é a criação de uma estrutura autônoma de financiamento para o suporte à pesquisa científica básica.

Um componente importante dessa política é aumentar os elos entre os laboratórios indianos e as instituições de ensino e universidades, o que é benéfico para os dois setores. Diversas instituições de ensino, tendo em vista a escassez de recursos, não têm sido capazes de prover laboratórios de alta qualidade, com recursos disponíveis para os estudantes e professores. A possibilidade de melhor equipar os laboratórios permite a realização de mais e melhores pes-

quisas. Os cientistas dos laboratórios nacionais também se beneficiam da interação com jovens estudantes dotados de motivação e disposição para a ciência. Além do mais, para promover atividades de inovação, a política requer que cada departamento técnico do governo estabeleça uma parcela de seu orçamento para esse propósito.

Esta política também incorpora o desenvolvimento de um recurso endógeno do país para melhorar a pesquisa em medicina tradicional e para aplicar globalmente normas condizentes de validação e padronização. Um programa específico para o aumento do consumo no país da medicina baseada em ervas também foi iniciado. Nesse contexto, um sistema de patenteamento capaz de proteger as inovações a partir do conhecimento tradicional está sendo incorporado à lei. Essa é uma área onde o Brasil e a Índia podem colaborar e advogar regras que sejam aceitas nos

fóruns da Organização Mundial de Comércio (OMC).

Cooperação internacional

A seção do documento indiano de C&T que trata da cooperação internacional é de especial interesse para um projeto Brasil-Índia. O documento encoraja programas entre instituições acadêmicas e com laboratórios nacionais na Índia e seus parceiros em todo o mundo. Ele põe especial ênfase em colaborações com os países em desenvolvimento com os quais a Índia partilha muitos problemas comuns.

O documento elenca diversos objetivos de política, os quais incluem uma maior autonomia para as instituições de P&D e laboratórios científicos, interação entre indústria e instituições públicas de ciência e tecnologia e cooperação internacional.

A Lei sobre Tecnologia da Informação de 2000 e a indústria indiana de *software*

A assinatura, em 2000, da Ata sobre Tecnologia da Informação (o "IT Act") foi um importante marco para a entrada da Índia nas transações baseadas no *e-commerce* e na Internet. A Lei estabeleceu reconhecimento jurídico para transações realizadas pelo intercâmbio de dados eletrônicos e outros meios de comunicação eletrônica, notadamente o *e-commerce*, que envolve o uso alternativo de métodos antes baseados em papel e armazenamento de informações. A nova legislação também facilitou o preenchimento eletrônico de documentos com agências do governo. Em particular, a Lei permite a autenticação de gravações eletrônicas pela aposição de assinaturas digitais e também o uso de sistemas de criptografia assimétricos e a definição de provisões para verificações das gravações eletrônicas.

A Lei de TI de 2000 também estabelece a governança eletrônica por meio do reconhecimento legal das gravações eletrônicas e assinaturas digitais. A lei provê para o preenchimento de qualquer formulário, requerimento ou documento a emissão de licença ou autorização e o recibo ou pagamento em dinheiro por meio do uso de gravação eletrônica e de assinaturas digitais. Além do mais, também garante o reconhecimento de certificados de autoridades internacionais. Assim, as assinaturas digitais certificadas por estas autoridades terão sua validade aceita pela lei. Em outros termos, a Lei estabelece o necessário enquadramento legal para que os indianos participem e se beneficiem da revolução nas TICs e na Internet.

A performance da indústria indiana de tecnologia da informação

O faturamento da indústria Indiana de TI foi de US\$ 15,8 bilhões em 2002-03 e chegou a \$ 19,6 bilhões em 2003-04. A indústria indiana de *software* cresceu de forma extremamente rápida durante os anos 1990: a taxa média de crescimento dos rendimentos, entre 1990-91 e 2002-03,

foi de 40,6% ao ano. Graças a isso, em 2002-03 o mercado de TI da Índia era vinte vezes maior do que fora há dez anos. As exportações chegaram a US\$ 9,9 bilhões e representaram 79% dos negócios da indústria indiana de *software*, que atingiram US\$ 12,5 bilhões em 2002-03. Em 2003-04, o mercado de *software* (produtos e serviços) na Índia foi de US\$ 16,5 bilhões. A maior parte do crescimento dessa indústria deveu-se ao crescimento internacional e foi obtida pela exportação (80%) e não por vendas de afiliadas no estrangeiro. Cerca de 69% dos *softwares* exportados pelas empresas de TI indianas têm como destino os EUA, 8% seguem para a Ásia e 22% para a Europa. Outro aspecto importante é que mais de 90% desta indústria é de *software* de serviços para clientes¹⁴.

Durante 2003-04, o segmento de serviços em TI (*business process outsourcing*) cresceu 54% e atingiu US\$ 3,6 bilhões, respondendo por 25% das exportações totais do setor de TI¹⁵.

O cluster de *software* de Bangalore

O *cluster* de *software* no sul da Índia, que ganhou reputação como o Vale do Silício asiático, fica na cidade de Bangalore. Nesta, que segundo alguns analistas é a mais inglesa das cidades indianas, há uma indústria orientada para o conhecimento e intensiva em capital humano, que tem atraído para o país tanto produtores quanto consumidores de *software*, fazendo da cidade um portão para o trabalho qualificado. O estado indiano tem apoiado decisivamente o crescimento desta indústria.

Estima-se que cerca de 25% da indústria de *software* esteja localizada em Bangalore: das 274 maiores companhias de *software* do país, 70 estão aí situadas¹⁶.

O Parque Tecnológico de Software em Bangalore começou com um punhado de empresas em 1990, passando para 183 unidades registradas em 1998 e, já em 2000, contava com 200 dessas empresas. Este *cluster* consiste de pequenas, médias e grandes empresas, incluindo as gigantes do setor como as americanas Motorola, Texas Instruments e HP, e empresas indianas como UNFOSYS, WIPRO e outras. Desde o final dos anos 80, o Parque tem feito ampliar o número de colaborações entre empresas indianas e estrangeiras, envolvendo atividades informais e formais de sub-contratação e distribuição.

As atividades realizadas em Bangalore consistem basicamente de serviços profissionais: produção e montagem, consultorias, treinamento e processamento de dados. No passado estas atividades eram desenvolvidas por companhias indianas no próprio local, mas, recentemente, houve uma mudança gradual para o trabalho *offshore*, que passou de 5% para 45% dos ganhos desta indústria.

A Associação Nacional de Companhias de Software e de Serviços (NASSCOM) estimou que a indústria indiana de *software* empregava 140.000 pessoas em 2000. O Parque Tecnológico de Software em Bangalore estima que a cidade é hoje responsável por 53% das exportações de todos os

Parques similares no país.

Pesquisadores¹⁷ têm afirmado que entre os principais fatores positivos no desenvolvimento de *clusters* está a presença local de instituições de pesquisa e ensino universitárias, que fornecem engenheiros, técnicos e cientistas, mas também o apoio decisivo do Estado, que atua por meio de subsídios, redução de taxas, apoio de infra-estrutura e de equipamentos, bem como suporte ao crédito.

Bangalore é bem servida de serviços educacionais, com a instalação do renomado Indian Institute of Science e da

A cooperação entre Brasil e Índia em *software* e nos setores de TI pode abrir portas para a integração econômica em diversas outras áreas.

Bangalore University, onde estão localizados quatorze *colleges* de engenharia, preparando e atualizando engenheiros de *software* e de computadores. Há também no local diversas empresas estatais de comunicação e defesa, e indústrias privadas importantes de máquinas ferramentas, aeronáutica, eletrônica.

A indústria de *software* da Índia muito se beneficiou do conhecimento de seus engenheiros, que durante os anos 1960 e 70 migraram para os EUA e acabaram por retornar nos anos 80. Foram estes pioneiros que, com o conhecimento e as relações adquiridas nos EUA acabaram por implantar as primeiras firmas de *software* na Índia¹⁸.

Um outro aspecto relevante para o fortalecimento do *cluster* de Bangalore foi o investimento direto externo, pois nada menos que 66 corporações multinacionais se estabeleceram no local, entre 1986 e 1992.

A vantagem dos baixos salários, em comparação com a Inglaterra e os EUA, para profissionais altamente qualificados, pode ser ilustrada por meio dos ganhos de um engenheiro de *software*, que em 1994 recebia em torno de £ 26 mil por ano no Reino Unido, enquanto na Índia recebia entre £ 1.000 a £ 2.000 por ano (Balasubramanyam et al, 2000).

As firmas estrangeiras obtiveram grandes lucros ao transferirem sua área de processamento de dados para Bangalore e para outros locais na Índia. O exemplo da British Airways é significativo: passou a pagar somente £ 4 mil por ano pelo trabalho de 200 contadores locais, o equivalente a um quinto do que pagaria no Reino Unido¹⁹.

Os Balasubramanyam discutem em seu artigo uma questão teórica de relevo, a saber, o de tratar-se o caso de Bangalore, ou da Índia em geral, mais como uma região de “enclave” típica, como acontecia nos anos 1950 e 1960, onde a base da exploração estava nas *plantations* ou nos minerais. Os autores reforçam a questão ao indagarem se as firmas estrangeiras se engajavam em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) na Índia.

A resposta parece consistente. Para os autores, as empresas estrangeiras não apenas se utilizam da mão-de-obra

qualificada barata, porque, pela própria natureza do produto (*software*), esta atividade requer dos engenheiros indianos que busquem novos métodos de processamento de informação, que é trabalho de P&D, uma atividade com foco na solução de problemas. Portanto, é uma atividade que cria desdobramentos positivos para o país. Em geral, a maioria dos profissionais indianos de *software* trabalha em projetos específicos, tais como desenhar *softwares* para bancos, instituições financeiras, para o setor de reserva de empresas aéreas, de gerência contábil de grandes empre-

sas, entre outras atividades. O investimento direto externo aplicado em *software* é distinto daquele do passado, porque é intensivo em conhecimento e porque envolve criatividade e aprendizado, é uma

atividade cooperativa. Não é só o ganho do acúmulo de conhecimento tácito, pois cada firma guarda não apenas sua *expertise*, mas também sua propriedade intelectual. Como afirma Subramanyam, “existe a oportunidade de discutir e debater o último desenvolvimento da indústria, de identificar os princípios gerais, e de aprender coletivamente”²⁰.

De todo modo, os indianos estão conscientes de que o futuro não depende apenas das vantagens de custo que as empresas possam ter, mas da sua habilidade de avançar na cadeia de valor e competir na base da qualidade.

Conclusões: algumas comparações entre a produção de *software* indiana e brasileira

O estudo produzido pelo MIT em 2002 sobre a Indústria de *software* no Brasil introduz um conjunto de comparações entre o modelo indiano e o brasileiro. Segundo o documento, a indústria de *software* brasileira representa uma parcela significativa do PNB brasileiro (1,5% em 2001), sendo maior e mais diversificada que a indiana. A produção do mercado brasileiro de *software* no mercado brasileiro de TI vem aumentando, representando mais que o dobro da Índia (24% em 1999). Não obstante, as exportações da Índia são imensamente maiores do que as do Brasil. Aqui, a forte demanda doméstica produz um conjunto de estímulos para as empresas de *software* com um viés anti-exportação, firmas menores e com menos autonomia para inserção internacional.

Se observarmos comparativamente o custo da mão de obra no setor de *software*, temos que o custo-hora de programador na Índia é em média de US\$ 24, enquanto na China este valor varia entre US\$ 12 e 25 e no Brasil entre US\$ 10 e US\$ 20 (para a função mais bem paga de analista de sistemas sênior).

Uma dimensão frágil do *software* brasileiro é sua estrutura industrial. Existe um déficit de grandes empresas capazes de fazer frente aos grandes gigantes mundiais. Todas as cinco maiores empresas indianas de *software* faturam mais de US\$ 300 milhões por ano, enquanto que as maiores empresas brasileira faturam entre US\$ 50 a 100 milhões

anuais (MIT/Softex, 2002, p. 58). A dinâmica de cooperação entre as empresas brasileiras também é muito baixa.

No tocante ao financiamento do setor, este é um aspecto problemático no Brasil, com experiência de capital de risco muito recente, sem falar na instabilidade interna da macroeconomia. Neste aspecto a Índia tem um mercado de capital de risco mais desenvolvido.

Com relação à imagem internacional para o *software* nacional, enquanto a Índia é vista como um gigante em serviços, a Irlanda é especializada em localização de *software* e a China é forte em hardware, ainda não se cristalizou uma imagem que se possa associar ao *software* brasileiro.

Contudo, o fato de que mais de 90% do *software* indiano é exportado e quase todo *software* brasileiro é absorvido pelo mercado doméstico também pode ser visto, em termos estratégicos, como uma fraqueza do primeiro e uma força do segundo. Isto significa que a Índia está enfraquecendo sua própria vantagem competitiva no diversificado setor de suas exportações manufaturadas e ajudando na melhoria da produtividade, com base na manufatura e no setor de serviços intensivos em tecnologia, de seus rivais, enquanto a base produtiva de sua própria economia continua tecnologicamente atrasada. O Brasil pode ser um bom exemplo para a Índia aprender como preparar a economia para uma rápida absorção de *software* e da tecnologia de comunicação e informação em diversos setores de sua base produtiva.

A cooperação entre os dois países em *software* e nos setores de TIC pode também abrir novas portas para o adensamento da cooperação e realização da integração econômica em diversas outras áreas. O Brasil e a Índia desenvolveram, por exemplo, bastante bem suas indústrias aeronáuticas, as quais são tecnológica e financeiramente independentes das companhias multinacionais. A Índia tem ainda capacidades relevantes nas tecnologias de mísseis e espaciais, bem como no campo da energia nuclear, ao mesmo tempo em que o Brasil estabeleceu uma liderança global no campo da bioenergia. A indústria automobilística brasileira, por outro lado, é totalmente dependente das

corporações multinacionais baseadas nos EUA, na União Européia e no Japão. Todas estas linhas de produção são fortemente dependentes de *software* e tecnologia de desenho. Se o Brasil e a Índia se unirem em cooperação técnica, juntos, os dois países podem conquistar vantagens competitivas no mercado global em todos estas e outras áreas. O *software* é um multiplicador de produtividade para todos os setores da economia e este efeito multiplicador se torna mais forte e profundo naquelas economias que alcançaram um grau de capacidade tecnológica endógena e um grau de independência tecnológica dos países capitalistas centrais. Juntos eles terão o poder de desafiar a hegemonia do centro, o que não poderão fazer por si sós.

No tocante a formação da mão-de-obra, o Brasil ainda forma um pequeno número de profissionais na área de *software*. Na Índia, a região de Bangalore é o principal centro de exportação de *software* e serviços do país, com um grande número de engenheiros que se formam a cada ano, sendo 25.000 engenheiros de *software* e computação, o que tem feito acorrer à região a maioria das grandes corporações mundiais do setor.

Concluindo este trabalho, ainda embrionário, é importante salientar que até bem pouco as diplomacias brasileira e indiana estiveram muito distantes, não percebendo as reais oportunidades que se abrem para esta cooperação, que deve ir muito além das Tecnologias de Informação e Comunicação, mas adentrar nos diversos campos da ciência, da cultura, do meio ambiente e da sociedade. Neste sentido é importante dar atenção às palavras do historiador indiano Sanjay Subrahmanyam (2005, p. 53), que afirma que não se estuda a Índia no Brasil, em que pese a comum colonização portuguesa: “Não conheço nenhum historiador brasileiro da Índia, que não seja da Índia portuguesa. É importante sair desse contexto imperial e tratar da História da Índia em si, sem pensar necessariamente nos portugueses (...) sem perceber o peso histórico disso, a gente fica sempre fechado no mundo de Goa, pensando que aquele pequeno território era muito mais importante do que realmente foi”.

Notas

¹ Chaterjee (2004), Pp.51 e 101.

² Estima-se que estas multinacionais participem em 2/3 das trocas comerciais e que 40% do comércio mundial seja realizado internamente a estes grupos (Cassiolato, 1999).

³ Dados recentes do IBGE afirmam que metade das famílias dos Estados do Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas vivem com uma renda média mensal de ½ salário mínimo.

⁴ Investimentos em P&D em alguns países (% do PIB): México 0,3; Portugal 0,7; Índia 0,8; Espanha 0,9; Brasil, 1,1; China 1,1; Reino Unido 1,9; França 2,2; Alemanha 2,4; EUA 2,8; Japão 3; Finlândia 3,3 e Suécia 4,3). Em bilhões de dólares, a distribuição é a seguinte: Taiwan 11; Rússia 12; Brasil 14; Itália 16; Canadá

17; Índia 19; Coreia 22; Reino Unido 29; França 35; Alemanha 54; China 0; Japão 103 e EUA 282 (in : Arbix, Glauco et al, 2005, pp.235-270)

⁵ In : Nova configuração do sistema mundializado: relações EUA-China e União Européia. Conferência realizada em 21 de julho de 2005 no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade Federal de Pernambuco.

⁶ O ex-ministro Ronaldo Sardemberg dá a dimensão do desafio brasileiro: “Para alcançarmos, daqui a dez anos o patamar de 2% do PIB em investimentos em P&D, num horizonte de crescimento médio do PIB da ordem de 4% ao ano, assim como a ampliação da participação das empresas para o menor hoje vigente nos países desenvolvidos, os investimentos em P&D

devem crescer à taxa média e anual de quase 12%. Isso significa que, de um lado, o setor público – federal e estadual – necessitará elevar os investimentos à taxa média anual de 7%; de outro lado, será necessário ao setor privado incrementar seus investimentos, de forma correspondente, da ordem de 15%, aproximando-se dos padrões dos países da OCDE”. Livro Branco de Ciência e Tecnologia, pp. xi-xii. MCT, Brasília.

⁷ Como afirmou Andrei Volodin (1997), passada a crise do baixo crescimento do ano fiscal 1991-92, que foi de 0,9%, a economia indiana recobrou fôlego e atingiu crescimento recorde nos anos seguintes, 1992-93 e 1993-94, de 4,3% ao ano. Em 1997 o ritmo aumentou para 5,3%.

⁸ A pesquisa comparativa realizada por N.S.Siddharthan et al.(2005) entre a Índia e a China, analisando um conjunto de 319 firmas, revela o grande avanço indiano no *software* e a melhor performance da China com relação ao *hardware*.

⁹ Não obstante estas considerações, é controversa a afirmação de que a pobreza tem sido reduzida na Índia a partir das mudanças econômicas dos 90. Jha Raghendra (2000), em detalhado estudo afirma que houve ampliação da desigualdade após as reformas, como resultado de três fatores: i) um deslocamento dos ganhos do trabalho para a renda do capital, ii) o rápido crescimento do setor serviços – particularmente vinculado aos setores bancários, das instituições financeiras, dos seguros e do Estado – com uma conseqüente explosão da demanda dos trabalhadores qualificados e, iii) uma queda na taxa de absorção do trabalho durante o período da reforma. Já N.R.Bhanumurthy et al(2003) chegam a conclusões que apontam a queda das desigualdades no período.

¹⁰ Babu (2005).

¹¹ Para um quadro detalhado, cf. Wainer (2003), pp. 20-21.

Bibliografia

ALBAGLI, Sarita (1999). “Globalização e espacialidade: o novo papel do local”. In José E. Cassiolato e Helena M.M. Lastres, *Globalização & Inovação Localizada*. Brasília: IBICT/MCT.

ARBIX, G. e MENDONÇA, M. (2005). “Inovação e Competitividade: uma agenda para o futuro”. In Castro, Ana et al, *Brasil em Desenvolvimento 1. Economia, tecnologia e competitividade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BABU, Sureh M. (2005). “India’s recent economic Growth”. *Economic and Political Weekly*, 23 de julho.

BALASUBRAMANYAM, V.N., BALASUBRAMANYAM, Ahalya (2000). “The software cluster in Bangalore”. In John Dunning (ed.), *Regions, Globalization, and the knowledge-based economy*. Oxford: Oxford University Press.

BHANUMURTHY, N.R. e MITRA, Arup (2003). *Declining Poverty in India. A decomposition analysis*. Delhi: University of Delhi, Institute of Economic Growth.

BOYER, Robert, DIDIER, Michel (1998). *Innovation et*

¹² Ver Tigre, Paulo Bastos (2005; pp.471-488), que detalha os dois programas brasileiros, iniciativas no sentido de implementar, a partir de 2000, o *governo eletrônico (E-gov)*, com a criação de Centros Comunitários de Acesso e Produção de Informações, democratizando o uso da Internet nos infocentros comunitários e municipais. Com dois anos de existência, foram implantados 123 infocentros, o que permitiu cerca de 1,7 milhões de acessos-ano à internet por populações de baixa renda.

¹³ A atuação estatal nos sistema de saúde, como regulador, como investidor e consumidor, tem sido fundamental para garantir uma atuação destacada em áreas fundamentais da saúde pública, tais como a produção de vacinas (ver Gadelha, 2002). Em 2004, o Governo Federal, através da FIOCRUZ, no Rio de Janeiro, adquiriu uma unidade de produção de medicamentos da GlaxoSmithKlein, agindo de modo a ampliar a participação nacional nessa importante área. Este pode vir a ser um ponto onde a cooperação Brasil-Índia pode acarretar frutos bastante positivos.

¹⁴ Cf. Siddharthan (2005).

¹⁵ Esses números foram obtidos em: Data Source: NASSCOM (National Association of Software and Service Companies) Strategic Review Report 2004.

¹⁶ Balasubramanyam et al (2000, p. 350).

¹⁷ Cf. Siddharthan e Nollen (2005)

¹⁸ Estima-se em 40.000 por ano a fuga de cérebros da Índia rumo aos EUA, neste período (Balasubramanyam et al, 2000).

¹⁹ Balasubramanyam; idem,p.355.

²⁰ Citado em Balasubramanyam et al, (2000), p. 358.

Croissance. Paris : La Documentation Française.

CASSIOLATO, José Eduardo (1999), “A Economia do Conhecimento e as Novas Políticas Industriais e Tecnológicas”. In: Helena Lastres e Sarita Albagli : *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*; pp 164:190. Rio de Janeiro: Campus.

CASSIOLATO, J. E., ELIAS, L. A. (2003). “O balanço de pagamentos tecnológicos brasileiro: evolução do controle governamental e alguns indicadores”. In E. Viotti e M. Macedo (orgs.), *Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação*, vol. 1. Campinas: Unicamp.

CHATERJEE, Partha (2004). *Colonialismo, Modernidade e Política*. Salvador: EDUFBA, CEAO.

CHAUVIN, S; LEMOINE, F (2003). “India in the World Economy”. *La Lettre du CPII*, nº 221, março.

_____. “India in the World Economy: Tradicional specialisations and technological niches”. *CEPII*, 9 de agosto.

CHESNAIS, F. (ed.)(2004). *La Finance Mondialisée*. Paris: Éditions La Découverte.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNE

- (2003), *Investir dans la recherche : un plan d' action pour L' Europe*. COM(2003)226 final. Bruxelles : CCE.
- COSTA LIMA, Marcos (2004), "Atraso Tecnológico nos Anos 90: América Latina, Brasil e Mercosul". *Cadernos de Estudos Sociais*, n°20, jan-jun 2004. Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais.
- DUNNING, John (ed.)(2000), *Regions, Globalisation, and the knowledge-based economy*. New York: Oxford University Press.
- FACEPE (2001). *Política Estadual de Ciência e Tecnologia*. Recife: SECTMA.
- GADELHA, C. A. G.(2002). *Estudos da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impactos de zonas de livre comércio*. (Versão para discussão em seminário). Campinas: UNICAMP-IE-NEIT.
- INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION-ILO (1995). *World Employment Report*. Genève.
- JHA, Raghendra (2000). "Reducing Poverty and Inequality in India. Has liberalization helped?" *Working Paper* n° 204, UNU/WIDER-UNDP
- KUPFER (2001). "Mudança estrutural nas empresas e grupos líderes da economia brasileira na década de 90". GIC-IE/UFRJ, mimeo.
- LASTRES, H. M. M. e S. ALBAGLI (1999). *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*. São Paulo: Editora da Unicamp.
- LASTRES, H. M. M., J. E. CASSIOLATO e M. M. MACIEL (2003). *Pequena Empresa. Cooperação e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- LUNDEVALL (2001), "Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado". *Parcerias Estratégicas*, n. 10, março.
- MCT (2000), *Sociedade de Informação no Brasil. Livro Verde*. Brasília.
- MEIRELLES, S.Fernando (2003), "Informática nas Empresas: perfil, indicadores, gastos e investimentos". In Guilherme Ruben, Jaques Wainer, Tom Dwyer (orgs.), *Informática, Organizações e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.
- MIT/SOFTEX (2002). *A Indústria de software no Brasil-2002: fortalecendo a economia do conhecimento*. Campinas: SOFTEX.
- MOTTA VEIGA, Pedro da (2000). *O Brasil e os desafios da Globalização*. Rio de Janeiro: RelumeDumará/Sobeet.
- MYTELKA, L.K. (ed.)(1999). *Concurrence, Innovation et Competitivité dans les pays en développement*. Paris: OCDE.
- NARULA, R. (2003). *Globalisation and Technology*. Cambridge: Polity Press.
- OCDE (1992). *Technology and Economy. The Key relationships*. Paris: OECD.
- OECD (2002), *Perspectivas de la OCDE sobre las tecnologías de la información 2002*. Disponível em <http://www.oecd.org>.
- POCHMANN, Márcio (2003). "As possibilidades do trabalho e a nova economia no Brasil". In Guilherme Ruben, Jaques Wainer, Tom Dwyer (orgs.), *Informática, Organizações e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.
- SAHA, S.K. (2004). "India's position in the global economy and the emerging configuration of relationships between the dominant classes and the workers". Paper presented at the Conference on Labour versus Capital, at the Centro Congressi Cavour, Rome, 17 april.
- SILVA, A. C. (2000). "Descentralização em Política de Ciência e Tecnologia". *Estudos Avançados*, 14 (39):61-73.
- SINGH, Ajit (1997), "Acertando o passo com o Ocidente: uma perspectiva sobre o desenvolvimento econômico asiático". *Economia e Sociedade*, v. 8, junho.
- _____. (1996). "The Post-Uruguay Round world trading system industrialisation, trade and development". In UNCTAD, *Expansion of trade opportunities to the year 2000 for Asia-Pacific developing countries*. Genève.
- SIDDHARTHAN, N.S., NOLLEN, Stanley (2005). "Software and Hardware in Índia and China. How firms differ?" Paper. Delhi: Institute of Economic Growth, University of Delhi.
- SUBRHAMANYAM, Sanjay (2005), "Não se estuda Índia no Brasil". Entrevista realizada por Leonardo Pimentel. *Nossa História*, junho.
- TIGRE, P.B (2005). "Sociedade da Informação, desenvolvimento e inclusão digital". In Castro, Ana et al, *Brasil em Desenvolvimento 1. Economia, tecnologia e competitividade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- TIGRE, P.B et al (1999). "Mudanças Institucionais e tecnologias: impactos da liberalização sobre o sistema nacional de inovações". In Renato Baumann (org.), *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus.
- WAINER, Jaques (2003). "O paradoxo da produtividade". In Guilherme Ruben, Jaques Wainer, Tom Dwyer (orgs.), *Informática, Organizações e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.
- VIOTTI, E. B. e M. M. MACEDO (2003). *Indicadores de Ciência e Tecnologia no Brasil*. São Paulo: Editora da Unicamp.
- VOLODIN, Andrei (1997). "A Índia em um ambiente internacional de mudanças". In Samuel Pinheiro Guimarães (org.), *Estratégias Índia e Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.
- UNDP (2001), *Creating a Development Dynamic. Final report of Digital opportunity initiative*. Accenture, Markle Foundation.