

A Carta Internacional continua em movimento

A pesar da aglomeração e do caos, os centros urbanos continuam a crescer, atraindo milhões e milhões de pessoas que veem neles uma fonte infinita de oportunidades de prosperar e realizar seu potencial. Lançando mão da aquagravura, uma técnica inovadora em gravura, a paulistana Laura Michelino transcreve a desordenada dinâmica das grandes metrópoles e nos remete, por meio de uma geometria particular, ao movimento incessante dos habitantes das grandes cidades através de suas ruas e edifícios. Da mesma forma, a Carta Internacional procurou, desde seu lançamento, registrar e apreender, por uma ótica sempre particular, o movimento da conjuntura internacional, buscando separar o permanente do contingente.

Agora chega o momento de a própria Carta Internacional mover-se em nova direção. Para garantir sua continuidade e preservar seu papel no contexto da produção editorial de Relações

Internacionais, a revista passará, a partir do próximo número, a ser gerida pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

Criada pelo NUPRI, em 1993, como newsletter mensal, a Carta Internacional procurou analisar as principais transformações da conjuntura internacional combinando os tons do jornalismo e da análise acadêmica. Após um breve intervalo, foi retomada em 2006 como revista acadêmica, mantendo a proposta de analisar as grandes linhas da política internacional e, ao mesmo tempo, ampliando as abordagens e linhas analíticas, de maneira a refletir o crescente dinamismo da disciplina de Relações Internacionais no Brasil.

Os maiores patrimônios da Carta Internacional foram sempre a fidelidade dos leitores e o apoio irrestrito de nossos colaboradores. Nesta edição, novos autores dividem as páginas da revista com nomes já conhecidos dos

leitores da Carta. Bruno Ayllón retorna à revista analisando a eficácia das iniciativas do Brasil em cooperação triangular. Daniel Oppermann discute a ameaça representada pelos ataques cibernéticos, uma das temáticas mais novas da política internacional. Thiago Gehre explica o que a parceria entre Brasil e Venezuela significa para os dois países. Carla Tomazini analisa o papel das ideias na formulação dos programas de transferências condicionadas no Brasil e no México. Rafael Villa e Manuela Trindade Viana avaliam a presidência de Álvaro Uribe na Colômbia, à luz de suas propostas de fortalecimento do Estado colombiano. Graciela Pagliari revê a política de informática brasileira até o final dos anos 80 sob a abordagem dos jogos de dois níveis. Por fim, Amado Cervo analisa a inserção internacional do Brasil no século XXI.

Boa leitura!

SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

3 | Os debates sobre a eficácia da cooperação e o papel dos emergentes: o Brasil e a cooperação triangular
Bruno Ayllón Pino

11 | Virtual attacks and the problem of responsibility: the case of China and Russia
Daniel Oppermann

26 | O significado da parceria Brasil-Venezuela
Thiago Gehre

37 | As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México
Carla Guerra Tomazini

56 | Os anos Uribe na Colômbia: segurança interna e aliança estratégica com EUA na construção do Estado-nação
**Rafael Duarte Villa e
Manuela Trindade Viana**

74 | Jogos de dois níveis: considerações acerca da política de informática brasileira
Graciela De Conti Pagliari

82 | Inserção internacional do Brasil no século XXI: conceitos, tendências e resultados
Amado Luiz Cervo

CARTA INTERNACIONAL

Volume 5 – Número 2 – Dezembro de 2010
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, no endereço www.usp.br/nupri.

© 2009 Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Todos os direitos reservados.

Editores:

Fábio Cereda Cordeiro
Flávio Antonio Gomes de Azevedo
Juliana Lyra Viggiano Barroso

Coordenador técnico:

Fabício Henricco Chagas Bastos

Diagramação:

Marco Miguel

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.

Indexação:

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

Academic Search Complete, DataÍndice, Fonte Acadêmica, Informe Académico, Mundorama - Divulgação Científica em Relações Internacionais, Sumários de Revistas Brasileiras, Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals, Public Knowledge Project - Open Archives Harvester.

Correspondência:

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

Os debates sobre a eficácia da cooperação e o papel dos emergentes: o Brasil e a cooperação triangular

Bruno Ayllón Pino

As mudanças que ocorreram no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento com o final da Guerra Fria e as exigências derivadas da implementação de uma agenda de eficácia da ajuda levaram os países da OCDE a procurarem países como o Brasil com o intuito de estimular novas parcerias por meio da cooperação triangular. Esse tipo de ajuda permite ampliar o leque de modalidades de cooperação em prol do desenvolvimento e facilita a exploração sistemática das complementariedades entre países desenvolvidos, países emergentes, países de renda média e países menos avançados.

Palavras-chave: Cooperação; Eficácia, Cooperação Sul - Sul e Triangular, Doadores emergentes, Brasil.

Changes in the international development cooperation system after the Cold War and demands coming from the implementation of an agenda of aid effectiveness led OECD countries to look for countries like Brazil in order to establish new partnerships through triangular cooperation. Aid of this kind enables a greater range of cooperation for development to take place, as well as facilitates systematic exploitation of complementarities between developed countries, emerging countries, middle-income countries and least developed countries.

Keywords: cooperation; effectiveness; South-South and Triangular Cooperation; emergent donors; Brazil.

O Brasil e os demais países emergentes são cada vez mais procurados por outros países em desenvolvimento, por Organismos Internacionais e pelos Estados-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) com intuito de construir parcerias mais inclusivas (isto é, com um número mais amplo de participantes) e mais eficazes no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Através da chamada “Cooperação Triangular” (ou trilateral, segundo diferentes terminologias), modalidade que cresce num ritmo muito acelerado, as diversas instituições públicas brasileiras envolvidas em projetos de cooperação técnica, financeira, científica e tecnológica, além de outros agentes de desenvolvimento do setor privado, estão diversificando seu leque de alianças.

Bruno Ayllón Pino Bolsista doutor do projeto “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” do PNPDI/IPEA e pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI – USP)

A Cooperação Triangular constitui uma das opções do Brasil no relacionamento com o mundo, especialmente com aqueles parceiros que mais precisam da cooperação brasileira na África, Ásia e América Latina. Porém, como toda escolha, a Cooperação Triangular possui implicações que podem limitar substantivamente a autonomia do Brasil no desenho e execução dos projetos e ações orientados ao desenvolvimento internacional de forma destacada, sobretudo se essa Cooperação for subordinada à atual agenda de eficácia e qualidade da ajuda, com forte viés a favor das particulares concepções dos países da OCDE nesse campo.

O contexto da agenda da CID

Com o fim da Guerra Fria, as mudanças no sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento aconteceram de maneira muito acelerada. Na procura de novas justificativas para sua própria existência, ausente de motivações estratégicas com o término da confrontação Leste-Oeste, teóricos, políticos e burocratas das agências bilaterais de cooperação e dos organismos multilaterais elaboraram uma ampla gama de argumentos para provar a necessidade

de continuar assistindo os países em desenvolvimento.

Nessa linha, encontram-se o discurso e a prática da provisão de Bens Públicos Internacionais, as Metas de Desenvolvimento do Milênio e o fenômeno da securitização da cooperação internacional, isto é, a preferência e orientação geográfica na alocação dos recursos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) em países estratégicos na luta contra o terrorismo internacional, ou para aqueles que fornecem e garantem o acesso aos insumos estratégicos para o crescimento econômico dos países desenvolvidos.

Esses programas de ajuda são caracterizados por um sistema baseado na distribuição discricionária dos recursos (realizada principalmente pela via bilateral - 70 % frente a 30 % pela via multilateral) e na mistura de interesses diversos (políticos, econômicos, prestígio, influência) e questões humanitárias dos países doadores da OCDE, dentre outros. Nos últimos cinco anos, um debate muito intenso sobre a urgência de aumentar os níveis de eficácia da ajuda internacional ganhou visibilidade na área do desenvolvimento internacional.

Assim, parece que sessenta anos após as primeiras iniciativas de ajuda para o desenvolvimento internacional, o sistema mostra falhas, incentivos perversos, falta de coordenação e, definitivamente, limitada eficácia e question-

idades, a escassa predição dos fluxos de AOD, a falta de coordenação ou, entre muitas outras práticas ineficazes e ineficientes, seu baixo grau de alinhamento com as estratégias, planos de desenvolvimento e políticas públicas das instituições públicas dos países parceiros.

Neste contexto e para enfrentar seus problemas de eficácia e eficiência, os países membros da OCDE e algumas instituições multilaterais impulsionaram a criação de foros de consulta e discussão, para os quais foram convidados os países parceiros em desenvolvimento e organizações da sociedade civil. O contexto destas iniciativas foi significativo, já que os fluxos de AOD, que tinham sofrido uma forte queda em relação ao PIB dos 22 países membros do DAC/OCDE, chegando a 0,22 % em 1997, demonstraram uma leve recuperação a partir de 2001 (atingindo 0,25 % do PIB). O ponto mais alto atingido ocorreu em 2005 (0,33 %). Porém, estas percentagens e as projeções de ajuda estimadas mostravam-se claramente insuficientes para cumprir as Metas do Milênio até 2015, como haviam se comprometido os 189 Estados signatários da Declaração final da Cúpula do Milênio no ano 2000.

Em 2003, foi realizado o 1º Foro de Alto Nível sobre Harmonização da ajuda, que produziu uma declaração final focada em aspectos como a necessária convergência da ajuda com as estratégias e prioridades dos países parceiros, a reordenação de políticas, procedimentos e práticas de

execução da cooperação efetuada, a preparação de estratégias de assistência e planejamentos orientados à obtenção de resultados comuns, as falhas oriundas de informação assimétrica

e, certamente, mudanças no sistema de ajuda por meio da adoção de iniciativas e práticas de efeito comprovado.

Em 2005, convocou-se o 2º Foro de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda. O resultado concreto foi a Declaração de Paris (DP), que estabeleceu um conjunto de compromissos mútuos entre doadores e países parceiros para melhorar a eficácia e qualidade da ajuda e das relações de cooperação. Esses compromissos baseavam-se na proclamação de cinco princípios fundamentais: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão orientada a resultados e responsabilidade mútua (rendição de contas e transparência). O objetivo primordial era garantir a entrega da ajuda internacional de forma mais eficiente e eficaz, produzindo mais efeitos positivos no desenvolvimento dos países do Sul. A DP incluiu 50 compromissos específicos e 12 metas concretas que deveriam ser atingidas até 2010.

Foi estabelecido um calendário de execução e os participantes foram convidados a revisar o grau de cumpri-

A Cooperação Triangular possui implicações que podem limitar substantivamente a autonomia do Brasil no desenho e execução dos projetos orientados ao desenvolvimento internacional.

ável eficiência para cumprir seus objetivos, embora não saibamos ao certo se esses objetivos são compartilhados de igual maneira por todos os países doadores, ou ao menos pelos agrupados no seio do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (DAC/OCDE) e por seus beneficiários, agora chamados países parceiros.

Cientes da desarticulação entre objetivos e resultados e dadas as dificuldades de atingir as Metas do Desenvolvimento devido à quantidade de recursos desembolsados e aplicados, o discurso internacional de ajuda ao desenvolvimento começou a se concentrar na melhora da qualidade da cooperação oferecida. Para isso, fazia-se necessário modificar a composição da ajuda, sua orientação geográfica e setorial, o grau de liberalidade dos agentes diretamente envolvidos (o elemento concessionário de benefício), a coerência com outras políticas dos países doadores que pudessem ter impactos negativos nos países em desenvolvimento, a dispersão e fragmentação das ativ-

mento, em um etapa intermediária, dos objetivos estabelecidos pela DP em um foro que se realizou na capital de Gana, Acra, chamado 3º Foro de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, em setembro de 2008. Em Acra, foram reiterados os compromissos de Paris, e o debate incorporou de maneira mais inclusiva a sociedade civil e um número mais amplo de países em desenvolvimento, notadamente os emergentes, que como no caso do Brasil, influenciaram para a inclusão de um ponto na declaração final, o número 19, sobre a importância da CSS e da cooperação triangular.

As reuniões de Paris e Acra tiveram como pano de fundo a consolidação de uma tendência recente: o crescimento das iniciativas de cooperação dos países emergentes de renda média (que agem nos seus âmbitos de influência regional e, às vezes, de forma extra-regional). Esta realidade deve ser interpretada no contexto das transformações do sistema internacional e da emergência de poderes intermediários, políticos e econômicos, regionais e globais, com capacidade de afetar o sistema em seu conjunto (Lima y Hirst, 2006). É verdade que esta dinâmica de assistência não é totalmente nova para esses países, já que muitos deles tinham desenvolvido em décadas anteriores algumas iniciativas de ajuda externa, ou, como no caso do Brasil, tinham constituído mecanismos de articulação entre a ajuda recebida e a cooperação técnica internacional oferecida, num processo descrito como “socialização do desenvolvimento”. (Cervo, 1994).

Sessenta anos após as primeiras iniciativas de ajuda para o desenvolvimento internacional, o sistema mostra falhas, incentivos perversos, falta de coordenação, limitada eficácia e questionável eficiência.

Mas o certo, é que estas ações cooperativas não se deram com tanta intensidade como no momento atual, nem com a vontade tão evidente de instrumentalizar (legitimamente, da mesma forma que o fazem os países da OCDE) a ajuda para os objetivos de política externa, de reconhecimento da liderança e de exercício de influência, ou ainda, para assegurar o fornecimento das matérias primas vitais à manutenção do ritmo de altos crescimentos do PIB. Este fenômeno foi denominado de “proliferação” de doadores. Se na década de quarenta do século XX os países doadores não chegavam à meia dúzia, na atualidade há cerca de 56 países doadores (da OCDE e outros não pertencentes a este organismo) e em torno de 230 organismos multilaterais, aos quais devem ser somados governos regionais, locais e cidades - que realizam práticas de cooperação descentralizada - ONG internacionais e novos agentes de desenvolvimento como universidades, empresas, sindicá-

tos e fundações filantrópicas. (International Development Association, 2008).

Embora o termo doadores emergentes tenha sido cunhado nos últimos anos, no âmbito das reflexões sobre o fenômeno do DAC/OCDE e da “nova arquitetura da ajuda”, ele resulta claramente insatisfatório para muitos países que realizam CSS e que não se identificam, nem se sentem à vontade, com o mesmo. Ainda mais, o termo doador emergente foi explicitamente rejeitado na reunião do dia 30 de junho de 2008 durante o Foro de Cooperação ao Desenvolvimento do ECOSOC (FCD/ECOSOC) da Organização das Nações Unidas (ONU). Os países do Sul reunidos nesse encontro argumentaram que essa denominação deveriam se referir apenas aos países membros da OCDE que ainda não fossem membros efetivos do DAC.

Na mesma linha de trabalho, o Banco Mundial emprega o termo doadores bilaterais: membros da OCDE que não participam do DAC/OCDE. Antes da rejeição explícita do ECOSOC, a Unidade de Cooperação Sul - Sul do PNUD preferiu qualificar esses países como *Makers of the new development dynamics in the South*. Alguns países do Sul preferem simplesmente, como no caso da Argentina, ser chamados de cooperantes.

A quantificação dos recursos, os termos de concessão dos empréstimos e os setores aos quais se dirigem as atividades de cooperação ao desenvolvimento é um aspecto igualmente polêmico, pois esses países não seguem as orientações para a qualificação da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) que regem, desde 1969, as práticas no seio do DAC/OCDE. Uma recente estimativa das Nações Unidas afirma que os pagamentos de ajuda realizados por 13 países que não são membros do DAC, e sobre os quais existem informações coerentes, experimentou um crescimento substantivo de um bilhão e meio de dólares no ano 2000 para 5,1 bilhões em 2006, sem incluir no cálculo a China e a Índia devido à pouca confiabilidade dos dados existentes (embora algumas fontes estimem suas contribuições em três bilhões de dólares). Desses mais de 5,1 bilhões, quase a metade - 2,4 bilhões - foram oferecidos por países árabes produtores de petróleo. Se a cifra de 5,1 bilhões atualmente representa quase 5 % da ajuda de AOD mundial (em torno de 100 bilhões de dólares), calcula-se que em 2015 essa quantidade pode atingir 10 % ou mais da AOD mundial (ONU, 2008: 13-14).

Outra estimativa ainda mais recente da Secretaria Geral das Nações Unidas, no seu relatório de junho de 2010 sobre as tendências da cooperação internacional ao desenvolvimento, calcula que, em 2008, as contribuições dos

países que oferecem CSS aumentaram drasticamente em até 16,2 bilhões de dólares, o que representaria alguma coisa próximo a 10 % do volume mundial da cooperação internacional ao desenvolvimento (ajuda pública + privada que atingiu 170 bilhões de dólares em 2008).

A cooperação triangular: o caso do Brasil

Esses são os elementos de natureza teórica e histórica que explicam o renovado impulso da Cooperação Triangular (que existe ao menos desde os anos 80) como modalidade que permite ampliar o leque das parcerias em prol do desenvolvimento e explorar mais sistematicamente as complementaridades entre países desenvolvidos, países emergentes de renda média e países com graus de desenvolvimento claramente inferiores.

A literatura científica afirma que o impulso que rece-

beu a Cooperação Triangular nos últimos anos pode ser explicada de duas maneiras: 1) as necessidades de financiamento de países com grau de desenvolvimento médio, que viabilizam, através de parcerias com doadores tradicionais, seus projetos de CSS; e 2) o surgimento de países emergentes com evidentes vantagens comparativas frente a outros países em desenvolvimento.

Para os países da OCDE, a Cooperação Triangular é um caminho de duas vias, pois permite continuar apoiando países que, como o Brasil ou Chile, estão em processo de perda das condições para se qualificarem como receptores de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e, ao mesmo tempo, podem cooperar com países menos avançados, produzindo maiores impactos e mais vantagens das que suporia uma cooperação direta. Nesta ótica, a Cooperação Triangular representaria uma estratégia elegante de retirada gradual da cooperação, uma forma de substituir a ajuda direta por outra focada no fortalecimento das capacidades desses países, com o intuito de transferir seus conhecimentos e boas experiências na luta em prol do desenvolvimento.

Para os países emergentes, a Cooperação Triangular representa uma oportunidade para obter ganhos de visibilidade internacional pelo compromisso em fomentar o desenvolvimento de parceiros do Sul. Além disso, a Cooperação Triangular permite aumentos na escala das ações de CSS e um aprendizado importante, pela disseminação em outros contextos, das experiências nacionais bem sucedidas, como ilustra o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) na África.

Para os países com menores graus de desenvolvimento (“beneficiários”), a Cooperação Triangular constitui apenas uma opção a mais que ainda precisa demonstrar maiores impactos e benefícios que a Cooperação bilateral. Porém, sempre que respeitadas suas prioridades (dos países beneficiários) e garantidos os elementos de apropriação, o caráter sustentável dos projetos, a flexibilidade, a coordenação e a harmonização dos procedimentos dos países parceiros (que devem explorar suas complementaridades), a Cooperação Triangular surge como uma modalidade que precisa ser mais explorada.

Tabela 1
Estimativas de recursos financeiros de países emergentes em cooperação (2008)

(US\$ milhões)

País	Cantidad	% sobre PIB	% sobre CSS mundial
Arábia Saudita/3	5.564	1.5/a	40
China/1	1.500 - 2.000	0.06-0.08	14.4
Venezuela/1	1.166 – 2.500	0.71-1.52	18
Turquia/3	780	0.11	5.6
Coréia do Sul/3	802	0.09	5.8
Índia/2	568.6	0.05	4.1
Taiwan/3	435	0.11	3.1
Brasil/1	356	0.04	2.6
Kuwait/3	283	...	2
África do Sul /1	194	0.07	1.4
Tailândia/3	178	...	1.3
Israel/3	138	0.07	1
Emirados Árabes Unidos /3	88	...	0.6
Malásia/1	16	0.01	0.1
Argentina/1	5 a 10	0.0025-0.0050	0.07
Chile/1	3-3.3	0.0026-0.0029	0.02
TOTAL	12.076-13.915		

/a – PIB de 2007

/1 – ECOSOC, Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and triangular development cooperation, April 2008 – Table 2

/2 – Indian Ministry of External Affairs Annual Report 2008-2009 – Appendix VII

/3 – OECD/DAC, 2009 – Table 33 (Statistical Annex of the 2010 Development Cooperation Report)

No caso do Brasil, a CSS é um instrumento da política externa do país, sendo funcional aos seus interesses nacionais. A CSS experimentou um forte crescimento no governo do presidente Lula (2003-2010). As ações de CSS oferecidas pelo Brasil se concentraram preferencialmente no continente africano e na América Latina, mas também estabeleceu parcerias no âmbito multilateral. A CSS brasileira está ampliando o leque de parceiros, envolvendo cada vez mais as agências e programas das Nações Unidas e os departamentos de cooperação dos países da OCDE, o que faz do Brasil um dos protagonistas da Cooperação Triangular. A parceria com países doadores tradicionais foi uma das formas que o país achou para contornar a escassez de recursos, ao mesmo tempo em que permitiu o acompanhamento do aumento das demandas recebidas pela cooperação brasileira. Também representa o recon-

As reuniões de Paris e Acra tiveram como pano de fundo a consolidação de uma tendência recente: o crescimento das iniciativas de cooperação dos países emergentes de renda média.

hecimento da excelência e da efetividade operacional da cooperação técnica prestada pelas instituições brasileiras e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Segundo a ABC, o Brasil está envolvido na gestão de 88 projetos de cooperação triangular, sendo os principais parceiros bilaterais o Japão (15 projetos), os EUA (4), a Espanha (3), a Alemanha (3), França (3), Itália (2), Noruega (2), Suíça (1) e Canadá (1). Dentre os parceiros multilaterais, se destacam a Organização Internacional do Trabalho (12 projetos), UNFPA (4), PNUD (3), FAO (3), UNICEF (2), SEGIB (2) e IICA (2). Os projetos de Cooperação Triangular representam na atualidade 20 % do portfólio da ABC, e se concentram significativamente no Haiti, Paraguai e Moçambique, nas áreas de capacitação profissional, fortalecimento institucional, intercâmbio técnico, políticas sociais e soberania alimentar. No caso do Haiti, o Brasil possui uma parceria com o Canadá (imunização), com a Espanha (promoção do desenvolvimento agrícola e florestal), com o FNUAP (combate à violência contra as mulheres), com o Banco Mundial, (fornecimento de merendas escolares e gestão de resíduos sólidos) e com a OIT (trabalho infantil).

Também no Haiti surgiram as primeiras experiências de Cooperação triangular entre parceiros em desenvolvimento, conhecida como Cooperação Sul – Sul – Sul. O Brasil trabalha com a Argentina no projeto de construção de cisternas para a produção de hortaliças e outros cultivos. No âmbito do Fórum IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), existe um projeto de colheita de resíduos sólidos

como ferramenta para a redução da violência e dos conflitos em Carrefour - Feuilles, com o financiamento do Fundo IBAS para o alívio da fome e da pobreza, gerenciado pelo PNUD. Este Fundo, criado em 2004, financiou outros dois projetos em Guiné Bissau e Cabo Verde.

A Cooperação Triangular é umas das prioridades da ABC e das 120 instituições brasileiras que trabalham no campo da CID. Porém, é preciso melhorar e aprofundar o sentido e a prática desta modalidade cooperativa, incorporando elementos analíticos para um planejamento de longo prazo que considere custos e benefícios, técnicos e políticos, da Cooperação Triangular neste processo de inserção internacional, autônoma e soberana do Brasil. A cooperação brasileira precisa também propor e afirmar visões próprias que só podem nascer da pesquisa, estudo, reflexão e ponderação da complexidade dos interesses e princípios envolvidos.

Num contexto de crise internacional, com fortes cortes nos orçamentos de ajuda e com uma grande preocupação com a eficácia, a Cooperação Triangular representa uma modalidade cooperativa com um importante potencial, desde que suas possibilidades não sejam excessivamente valorizadas e que sejam considerados os elevados custos de transação envolvidos em todas suas fases (negociação, identificação, desenho, execução, distribuição de tarefas, comunicação entre as partes envolvidas, etc.)

Desafios globais, desafios brasileiros

Nos últimos anos, o sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento teve que enfrentar a incorporação de novos temas, perspectivas e instrumentos. Foi evidente o crescimento e ativismo de novos agentes do desenvolvimento internacional, especialmente os poderes emergentes do século XXI. É o caso da China, da Índia e do Brasil. Da perspectiva da contribuição econômica desses países aos fluxos de ajuda ao desenvolvimento, as diferentes informações existentes relatam um aporte modesto, mas não por isso desprezível.

A proliferação dos doadores emergentes representa um desafio para a “nova arquitetura da ajuda”, dado que suas ações não se adequam aos padrões e critérios de qualidade que se desprendem das diretrizes do DAC/OCDE ou dos consensos internacionais como a Declaração de Paris ou a Agenda de Ação de Acra, dificultando o estabelecimento de mecanismos de coordenação, harmonização e alinhamento. Muitos destes países não concordam com estes consensos e gostariam de realizar essa discussão no sistema das Nações Unidas, em órgãos como o Foro de Cooperação

para o Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), onde a representação é mais democrática e o clima de igualdade entre os estados evita a imposição de condições ou a assimilação acrítica de consensos parciais.

A ajuda oferecida pelos doadores emergentes é muitas vezes pouco transparente e, no contexto doméstico, enfrenta o risco de ser menosprezado o valor exemplar da condicionalidade ou até supor desperdício de recursos escassos. No âmbito acadêmico, alguns autores reclamam a necessidade de que, à medida que o Brasil se converta cada vez mais em país fonte de ajuda ao desenvolvimento, ele participe nas instâncias de coordenação dessa cooperação no seio do DAC, onde atualmente possui status de observador. (Landau, 2008: 113).

Porém, existem algumas dúvidas sobre a aceitação do

Para os países da OCDE, a Cooperação Triangular é um caminho de duas vias, pois permite continuar apoiando países que estão em processo de perda das condições para se qualificarem como receptores de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e, ao mesmo tempo, podem cooperar com países menos avançados.

papel de coordenação exercido pelo DAC/OCDE por parte do atual governo brasileiro. De fato, a postura adotada pelo Brasil no Foro de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em setembro de 2008, em Acra, mostrou uma postura crítica da diplomacia brasileira frente a esse processo e, sobretudo, frente à Declaração de Paris. (John de Sousa, 2008).

Essas resistências se baseiam, segundo alguns analistas, em divergências ideológicas e objeções à OCDE devido à desconfiança da organização frente a uma atitude mais positiva para que essa coordenação se produza no seio do FCD/ECOSOC. Essa preferência pelo ECOSOC se mostra coerente com as prioridades da política externa do governo Lula e com a constituição de um eixo Sul – Sul como uma de suas prioridades internacionais. (Ayllón y Costa, 2010).

Ainda que se aceite essa interpretação, é possível que mais relevante do que uma questão de soberania, a resistência do Brasil em não aceitar as diretrizes do DAC/OCDE se explique pela dispersão institucional das iniciativas de cooperação atualmente executadas pelo país e pela ausência de um sistema unificado de contabilidade dos recursos financeiros dedicados à CSS. Os próprios gestores da cooperação brasileira reconhecem as dificuldades para quantificar o montante total dos recursos mobilizados pelas iniciativas de cooperação técnica e científica no país. Segundo Vaz, isso pode ser explicado por “uma característica estrutural do aparato governamental brasileiro”, em

que se identifica um “grau de autonomia relativamente alto por parte das instâncias ministeriais, conjugado a espaços e mecanismos limitados e muitas vezes informais de coordenação, o que resulta em dificuldades de acompanhamento e direção de esforços” (Vaz, 2008: 29).

Considerações finais

A cooperação brasileira, crescente, pujante, reconhecida e instrumental para sua política externa, enfrenta o desafio de alinhar sua presença no mundo às exigências de coordenação e de atingir maiores graus de eficácia, acompanhando a discussão atual da agenda internacional de desenvolvimento.

Mesmo que estes sejam aspectos importantes para os países desenvolvidos, não necessariamente é a prioridade da diplomacia brasileira, que enxerga nessa preocupação com a eficácia da ajuda, segundo a ótica da Declaração de Paris, uma agenda alheia e, até certo ponto, imposta pelos países da OCDE e pelas instituições multilaterais de caráter financeiro. Pode se lançar, então, a hipótese de uma orientação das energias do Brasil, no campo da cooperação, para o aperfeiçoamento interno, aprimorando aspectos característicos da cooperação brasileira, como a profissionalização e a superação das carências na ABC, a inclusão de outros atores nacionais e a participação da sociedade civil na definição das prioridades.

Outras atividades podem estar relacionadas à diminuição da dispersão e fragmentação da cooperação brasileira, habitual numa atuação baseada mais em projetos e menos em programas; a procura de maiores graus de coordenação entre Ministérios, Fundações, Empresas Públicas e a própria ABC; o planejamento estratégico, a previsibilidade orçamentária e a garantia do caráter sustentável das ações; o estabelecimento de um sistema de informação comum e de metodologias de avaliação; a elaboração de argumentos para justificar o custo da cooperação brasileira perante a opinião pública e maiores graus de transparência e rendição de contas dos recursos destinados a outros países em desenvolvimento; a definição de um sistema de contabilização da cooperação oferecida.

Neste último ponto, é preciso destacar que o desconhecimento do montante de recursos dedicados à cooperação para o desenvolvimento representa um fator limitador para o governo brasileiro, obstaculizando o reconhecimento da contribuição do Brasil ao desenvolvimento internacional e diminuindo os níveis de transparência e de rendição de contas, quase inexistentes neste momento.

Definir com clareza o volume de recursos destinados

à cooperação é imprescindível para o fortalecimento das relações com os países do eixo Sul – Sul, assim como para sua participação e influência nos foros regionais e multilaterais que discutem o sentido, conteúdo e metodologia da cooperação internacional para o desenvolvimento. A elaboração pelo IPEA e pela ABC de um sistema de contabilização dos recursos que as diferentes instituições da cooperação brasileiras (COOP-BRADI) dedicaram ao desenvolvimento internacional entre os anos 2005 e 2009 é um bom sinal das repostas que estão se oferecendo na procura dessa visibilidade do esforço solidário do país.

Os próximos anos serão decisivos para que o Brasil e outros países em desenvolvimento definam um modelo de cooperação em função do seu papel como emergentes e da própria evolução da arquitetura da ajuda. Mas é necessário superar os voluntarismos e improvisações e aprofundar a senda da profissionalização dessa cooperação. Se o Brasil tiver sucesso na elaboração de uma política de Estado em matéria de cooperação, que não se limite à visão do Itamaraty, mas que inclua outras burocracias ministeriais, regionais e locais, e que conte como o apoio da sociedade civil, terá feito então uma contribuição ainda maior ao sistema internacional de cooperação: a demonstração prática de que os países em desenvolvimento podem ajudar na melhora sustentável das condições econômicas dos países mais pobres e em sua inserção global.

Referências Bibliográficas

- ABDENUR, A. (2007): “The Strategic Triad: Form and Content in Brazil’s Triangular Cooperation Practices”, *International Affairs* W.Paper 2007-06, The N. School, November.
- ASHOFF, G. (2010): “Triangular Cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effectiveness”, *Development Outreach*, World Bank Institute, October, pp. 22-24
- AYLLÓN, Bruno (2010): “Brazilian Cooperation: a Model under Construction for an Emerging Power”, *ARI* nº 143, Real Instituto Elcano, Madrid, October.
- AYLLÓN, B. y COSTA, I. (2010): “La Cooperación Sur – Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior”, en AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords): *La Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Madrid, Ediciones La Catarata/IUDC-UCM, pp.69-101.
- BURGESS, S. (2005): “Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula’s South – South Foreign Policy”, *International Journal*, vol. 60, nº 4, pp. 1133 – 1151.
- CAMPOS, Rodrigo P de et. al. (2010): “Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal”, *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, Brasília, nº 3, jul-set, pp.47-58.
- CERVO, Amado L. (1994): “Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.37, n.1, pp. 37-63.
- DESA/ONU (2010): *Development Cooperation for the MDG’s: Maximizing Results*, New York.
- GOMES, M. (2007): “As estratégias de cooperação Sul – Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.50, nº 2, pp.21-40.
- GTZ/ABC (2009): *Triangular Cooperation: new paths to development*, Report of the International Symposium on Triangular Cooperation, Brasilia, July.
- IGLESIAS, C.A. (2010): *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da CTPD no período 1995 – 2005*, Brasília, FUNAG.
- INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG) (2009): *South – South Cooperation: the same old game or a new paradigm?*, *Poverty In Focus*, Brasília, nº 20.
- IPEA/ABC (2010): *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005 – 2009*. Brasília: IPEA/ABC
- LAFARGUE, F. (2008): “Le Brésil: une puissance africaine?”, *Afrique Contemporaine*, nº 228, pp.137-150.
- LANDAU, G. (2008): “O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento”, en *Revista de Economia e Relações Internacionais* nº 12, São Paulo, vol.6, pp.103-116.
- MEHTA, P. & NITYA, N. (2005): “Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend”, *Briefing Paper 1/200*, Jaipur (India), CUTS Centre for International Trade.
- MRE, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2007a): *South-south cooperation activities carried out by Brazil*. Disponível en: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos>
- ODI (2010): *Brazilian technical cooperation for development*, London, September.
- PEREIRA da FONSECA, L.H. (2008): “La visión de Brasil sobre la Cooperación Internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 22, Madrid, pp.63-77.
- REALITY OF AID NETWORK (2010): *South-South Development Cooperation: A Challenge to the Aid System?*, Manila.
- SANAHUJA, J.A. (2007): “¿Más y mejor ayuda? La

- Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Anuario CEIPAZ, Madrid, pp.71- 101.
- SCHLÄGER, C. (2007): “New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: the Case of Brazil”, en Dialogue on Globalization. Briefing Papers FES, Berlin.
- SCHULZ, Nils. (2010): “Triangular cooperation in the context of aid effectiveness– Experiences and views”, Workshop report for the Spanish EU presidency, Madrid.
- SOUSA, Sara L. (2010): “Brazil as an emerging actor in international development co-operation: a good partner for European Donors?”, DIE Briefing Paper, 5/2010, Bonn.
- SENAI (2010): Cooperação Internacional do SENAI: uma parceria estratégica, Brasília.
- SOARES DE LIMA, M. R. y HIRST, M. (2006): “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”. *International Affairs*, v.82, n.1, pp. 21-40.
- SOARES DE LIMA, M.R. (2005): “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul – Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n° 1, pp. 24-59.
- SOTERO, P. (2009): “Brazil as an Emerging Donor: Huge potential and growing pains”, *Development Outreach*, World Bank Institute, february.
- THE ECONOMIST (2010): Brazil’s foreign-aid programme, 15 de julho.
- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2008): Trends in South – South and Triangular Development Cooperation, ECOSOC, New York.
- UNDP (2001): Four approaches to triangular South-South Co-operation Supported by Japan, New York, 2001.
- UNDP (2009): Enhancing South-South and Triangular Cooperation. New York.
- VALLER FILHO, Wladimir (2007): O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: Funag.
- VAZ, A.C. (2008): “A cooperação brasileira na América do Sul: evolução, características e condicionantes”. *Breves Cindes*, n.8, mai.
- VAZ, A.C. y INOUE, C. (2007): “Emerging Donors in International Development Assistance: the case of Brazil”, IDRC/CRDI, december, 23 pág.
- VIZENTINI, P.F. (2003): “Prestige diplomacy, southern solidarity or “soft imperialism”? Lula’s Brazil-Africa relations”, Draft Paper, NERINT-UFRGS.
- YAMASHIRO, T. (2009): “Triangular Cooperation and Aid Effectiveness”, Paper presented at the OECD/DAC Policy Dialogue on Development Cooperation, Mexico, 28–29 September.

Virtual attacks and the problem of responsibility: the case of China and Russia

Daniel Oppermann

Virtual attacks are forming a new threat scenario for governments and other actors of global society. The first decade of the XXI century saw an intensification of cyberattacks on government networks which could not be traced back. However, due to political circumstances there were often actors suspected of being involved in cyberattacks. This case study is analyzing the methods and reasons of potential attackers in Russia and China which between 2004 and 2009 appeared in several cyber threat scenarios.

Keywords: cybersecurity, cyberattack, China, Russia

Ataques virtuais representam um novo cenário de ameaça para governos e outros atores da sociedade global. Durante a primeira década do século XXI houve uma intensificação de ataques cibernéticos de origem desconhecida contra redes governamentais. Porém, devido às circunstâncias políticas, muitas vezes havia atores suspeitos de estarem envolvidos em ataques virtuais. Essa pesquisa de caso está analisando os métodos e razões dos atacantes potenciais na Rússia e na China, os quais apareceram em vários cenários de ameaças cibernéticas entre 2004 e 2009.

Palavras-chave: segurança cibernética, ataque cibernético, China, Rússia

In January 2009 the US administration under then recently elected US President Obama released a new US Agenda for Homeland Security underlining growing attention to virtual attacks and cybersecurity by announcing the position of a national cybersecurity advisor reporting directly to the President. Four months later, in May 2009, Obama confirmed his plans during a speech in the White House, without having appointed an advisor so far. When in September 2009 Melissa Hathaway resigned from her position as the Acting Senior Director for Cyberspace for the National Security and Homeland Security Councils, speculations about the difficulties to find a qualified candidate to coordinate national cybersecurity issues in the US started putting pressure on the US administration (Nakashima, 2009). In those first eight months of hesitation hundreds of cyberattacks happened on governmental and private economy servers in the US and other countries. Most of them were not covered in the media and many stayed unknown even to the institutions or companies being attacked. In most cases it was unclear where the attackers agitated from

or what their intentions were. Nevertheless in some cases cybersecurity experts succeed to trace back online attacks although they hardly had any legal possibilities against the possible attackers due to the borderless character of the Internet and the lack of appropriate policies or legal frameworks. In other cases political circumstances alluded to where attackers might have come from and what their intentions were.

The US are not the only victim of cyberattacks. Almost all states have suffered virtual attacks in the past ten years but so far only few resulted in serious concerns or have been made public. While some (and those are more relevant for this article) have a political background, others are more connected to criminal activities. As being among the strongest global economies with a well developed telecommunication infrastructure the US are having high interests in protecting their networks from such hostile activities. Therefore they have a crucial role in developing means of protection against virtual attacks (and probably seeking ways to launch attacks by themselves). Besides them also the European Union is addressing the problem and watching global developments with concern, discussing cybersecurity policies.

Concerns over cybersecurity in the past five years have frequently included Russia and China, both fast growing Internet markets and several times being suspected of

Daniel Oppermann é doutorando do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB) e pesquisador do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

using their IT infrastructure to infiltrate other countries' networks. This article will concentrate on the problem of virtual attacks and the role the two countries had in this context between 2004 and 2009. Regarding Russia especially the 2004 cyberattacks in Estonia and also the 2008 attacks on Georgia will be discussed. The Chinese case includes GhostNet, an espionage network that was investigated by Canadian researchers in 2008/2009.

The article is structured in six chapters. After this introduction, the second chapter is going to introduce the research method applied and will present the research questions. The third chapter concentrates on the general phenomenon of cybersecurity. It includes the theoretical basic knowledge regarding cybersecurity, cybercrime, cyberterror, and cyberwar. Furthermore it discusses different methods of cyberattacks. The fourth and fifth chapter are analysing the two cases of Russia and China and their function in recent cyberattacks on other countries. Following those two, the final conclusion will pick up the

Almost all states have suffered virtual attacks in the past ten years but so far only few resulted in serious concerns or have been made public.

research questions again to develop final statements regarding the problem underlying this article.

Research methodology

This article is going to analyse the current situation of cybersecurity regarding nation states with a focus on virtual attacks and the question who is responsible for them. A special focus is given on Russia and China which in the past five years have been accused several times by Western governments of undertaking virtual attacks on governmental institutions and private companies in different countries. The research method applied is the qualitative case study design. "A case study (...) is the analysis of an object: a country, a political system, an institution, an organization, or a problem in a certain context (...). In a comparative analyses different cases on the same topic are used." (Nohlen, 1994, p. 128, translated by the author). The case study design is among the most applied methods in political research. Its origin goes back to 1948 at Harvard University (McNabb, 2004, p. 357). It helps to explain an individual case and is also able to make a generalization (although quantitative methods are stronger for generalization). It can be conducted with one or several cases. "Through the study of cases, political scientists are able to learn about political events, agencies, parties and levels of government and politics around the globe. Cases are also written to serve as examples of approved management practices." (McNabb, 2004, p. 357).

Robert Stakes divides case studies into three categories: intrinsic, instrumental and collective case studies. This way he tries to differentiate the motives of the researchers. An intrinsic study aims at understanding the case itself. The case is the central aspect of the study. The objective is not the development of theories neither the analysis of a phenomenon behind the case. An instrumental study treats the case as an example for a theory or a political or social phenomenon. This phenomenon is the actual interest of the researcher. The case helps to explain it. The third category is a collective case study. The researcher uses it to investigate several cases that help to explain a certain phenomenon. Similar to Stakes, Robert Yin divides case studies into two categories: single-case studies and multiple-case studies (Yin, 2002, p. 45f). Both have the intent to explain the phenomenon behind the case.

This present case study is designed as a multiple, instrumental case study (n=2) to analyze the social phenomenon of virtual attacks on nation states and the question of responsibility for such attacks. The focus lies on virtual aggressions between 2004 and 2009 being traced back by the victims to China and Russia. The intention is to analyse information about virtual attacks as a social phenomenon and about the possibilities to trace them back to their origin. The leading research questions are: What are the main kinds of cyberthreats and virtual attacks pointed against political and economical networks? How is it possible to trace virtual attacks back to the attacker? Who is using virtual attacks against political and economical networks and with what kind of intention? What roles do Russia and China have concerning virtual attacks on foreign networks?

The concept of cybersecurity

Cybersecurity as a concept has numerous different dimensions. This chapter is going to categorize the different dimensions of cybersecurity being cybercrime, cyberterrorism, and cyberwarfare. After that different forms of virtual attacks will be discussed in general as well as the question how they were conducted in the past years.

In the context of online security, cybersecurity could be a simple form of private protection against spam or other malware distributed on the Internet. It could also mean protection of family members (for example children) from accessing unwanted web content. Furthermore it means protection from ordinary crime or fraud occurring on the internet like phishing, identity theft, credit card fraud and others (McQuade III, 2006, p. 63ff). These types of activities are categorized as cybercrime. Cybercrime as a phenomenon plays a minor role in this article. Although, as the

following paragraphs will demonstrate, cybercrime itself does not have a purely economic side but also contains political interests which are closely connected to the aspects being investigated on the following pages. Examples for political cybercrimes are hate speech and cyberterrorist activities.

Hate speech usually refers to racist, anti-semitic or anti-ziganistic content that is clearly of political nature but also treated as a cybercrime when it happens online. Cyberterrorism (or cyberterror) however is a more complex concept. It could be treated as a cybercrime in certain cases like the distribution of information to produce explosive devices. Nevertheless as the case of three young men in the UK shows, governments are tending to recognize such activities as acts of terrorism rather than simple cybercrimes (Stevens, 2008).

Terrorist groups are using the Internet for a wide spectrum of activities ranging from spreading information and propaganda, over networking and recruiting, until mobilization and fundraising (Weimann, 2006, p. 111ff). Mehan (2008) defines cyberterror as “the politically-motivated use of computers by terrorist groups, sub-nationals, or clandestine agents as weapons or as targets intended to result in violence, influence an audience, or affect national policies.” (Mehan, 2008, p. 33). It is based on two definitions given by 1) the 22 US Code, section 2656, and 2) the US National Infrastructure Protection Division (NIPD). The first one mentioned concentrates on terrorism in general and says that it can be described as “premeditated, politically motivated violence perpetrated against non-combatant targets by sub-national groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience.” (Mehan, 2008, p. 32). Following the NIPD “cyberterrorism is a criminal act perpetrated through computers resulting in violence, death and/or destruction, and creating terror for the purpose of coercing a government to change its policies.” (Mehan, 2008, p. 32). A crucial point in Mehan’s definition is the clarification that computers can be used “as weapons or as targets“. This becomes clear when referring to Kerr’s earlier contribution to the discussion on cyberterror in which she mentioned that out of 109 definitions of cyberterror four mentioned all of the three main aspects 1) use of violence, 2) political objectives, and 3) the purpose of spreading fear within the population (Kerr, 2004). Nevertheless two of those definitions refer to computers as being targets, the other two as being means of an attack. Mehan assembled these two different approaches and created a more complete definition of cyberterror.

The third category is cyberwarfare (or cyberwar).

Cyberwarfare can be seen as a sub-category of information warfare, a term introduced by the US military in the 1980s which includes the domination of all possible means of information and communication (including psychological operations) to use them against the opponents. Different from information warfare, cyberwarfare is limited to the

Concerns over cybersecurity in the past five years have frequently included Russia and China, both fast growing Internet markets and several times being suspected of using their IT infrastructure to infiltrate other countries’ networks.

usage of computer networks to harm a country’s critical infrastructure. By definition of the European Commission, critical infrastructure stands for

those physical and information technology facilities, networks, services and assets which, if disrupted or destroyed, would have a serious impact on the health, safety, security or economic well-being of citizens or the effective functioning of governments in the Member States. Critical Infrastructures extend across many sectors of the economy, including banking and finance, transport and distribution, energy, utilities, health, food supply and communications, as well as key government services. (Commission of the European Communities, 2004, p. 3).

Other definitions like in a report of the US Congressional Research Service include basically the same sectors (Moteff; Parfomak, 2004, p. 4).

Mehan distinguishes four different kinds of cyberwar:

...Class I cyberwar is concerned with the protection of personal information...Class II cyberwar concerns itself with industrial and economic espionage...Class III cyberwar is officially about global war and terrorism... Class IV cyberwar is the use of all the techniques of Classes I-III in combination with military activities in an effort to obtain a battlefield advantage or a force multiplier. (Mehan, 2008, p. 28).

Early cyberwar attacks go back to the 1980s when the US used hacking methods to infiltrate computer networks of the Soviet Union, mainly with the intention of espionage. With the further development of IT networks in the 1990s the Kosovo war in 1999 saw the first big application of cyberwar measures. While the US used different me-

thods to manipulate Serbian weapon and communication systems (Arkin, 1999; Dunn, 2001), also the Serbian and Albanian side used IT for their own interests. In most cases this involved spreading information and propaganda accusing the other side of war crimes and cruel activities but also to connect with supporters or diasporas in other countries. Furthermore NATO and US server and websites were attacked. When in May 1999 the US bombed the Chinese embassy in Belgrade, a wave of cyberattacks from China hit American and NATO infrastructure (Messmer, 1999) many of them being denial of service (DoS) attacks conducted by private citizens from their home compute in what Timothy Thomas of the US Foreign Military Studies Office called a “take-home-battle” (Thomas, 2000).

DoS attacks

Besides simple hacking activities to access information on foreign computers, spreading malware, or changing website content (website defacement), DoS attacks are one of the most frequently used measures to conduct virtual attacks. The effect of such an attack is the inability to access a network or information on a website. DoS attacks can cause massive data traffic on foreign networks which as a consequence break down temporarily. The better protected the network under attack, the higher the necessary number of attacking computers. While for a smaller network a few hundred computers can already cause problems with data processing, government networks or those of bigger companies are more difficult to corrupt. In that case distributed denial of service (DDoS) attacks can be operated as they include a higher number of computers that can be controlled by one single person. Before launching a DDoS attack the aggressor needs to get control over a number of computers which are usually kidnapped from ordinary users who are unaware of their unwanted participation in the attack. To get access to other computers malicious codes distributed by spam, fraudulent websites, or other means of capture is connecting private user PCs to a controlling server. An aggressor can also easily get access to a required number of captured computers by simply hiring botnets online.

Botnets

Originating from the suffix of “robot”, a botnet consists of several computers under control of a single authority which can command the single units (drones) of the botnet to simultaneously access a hostile network at a chosen point of time. This kind of DDoS attacks based on botnets are common virtual attacks and can be executed by a single person. Botnets are offered for hire to cybercriminals, cyberterrorists, cyberwarriors or any individual on the Internet. Contact between supplier and renter can be made on several forums on the Internet. The prices differ

from 50 US\$ per day for a small botnet up to thousands of dollars for more complex networks. In 2009 huge botnets existed consisting of millions of captured computers (GRANT 2009). Generating botnets became a worthwhile business supplying thousands of cyber aggressors who altogether paid a few million dollars to botnet providers.

Virtual attacks and their origins

The majority of virtual attacks stays unknown. Whenever detected by the attacked, the first priority for the victims is to reduce damage. Especially larger companies but also governmental institutions suffer frequent cyberattacks although they do not necessarily cause serious damage nor do they regularly have a political background. The reasons for not publicly debating all virtual attacks are therefore a question of quantity and (lack of) quality of the attacks, but also to hide vulnerability of the victim. A public or private entity being known for its defectiveness towards virtual attacks (and therefore sensitivity for espionage) would easily lose its reputation which could cost clients, partners, or votes. Cyberattacks that do appear in the media are usually 1) of larger dimension, 2) have a serious economical or political impact, or 3) are published in strategic moments. One example for the first two categories (which will be further discussed later in this article) are the attacks on Estonia in 2007 when both the questions of dimension and seriousness came together. Also the cyberattacks during the Caucasus war in August 2008 belong to these categories.

Two examples for virtual attacks that were published at strategic moments are the attacks on German, British, and US government networks publicly announced in August 2007, and the DDoS attacks on US American and South Korean government and business websites in July 2009. In the first example the German magazine Spiegel revealed on 25 August 2007 that cyberattacks on German government institutions like the Ministry of Exterior, the Ministry of Research, the Ministry of Economy and the office of Chancellor Angela Merkel had happened with the intention of installing spyware. The actual problem had already been recognized by IT security analyst months before but became a bigger issue at the dawn of Chancellor Merkels visit to the Chinese government starting on 26 August 2009. In the following week the Spiegel and other newspapers additionally published articles about similar incidents in the US and the UK which also had happened some time before already (Spiegel Online, 2007b; Sueddeutsche.de, 2007b). The intention of this strategically published articles to start a German-Chinese dialogue on the issue was successful. Chancellor Merkel and Premier Wen Jiabao discussed the issue with the result that Wen declared the rejection of the Chinese government to conduct cyberattacks. Contrary to this statement the German Domestic Intelligence Agency

(Verfassungsschutz) declared having traced back the attackers to computers of the Chinese Army (Spiegel Online, 2007a).

While the case of the German government networks was discovered long before its coverage in the media, the example of the 2009 DDoS attacks on the USA and South Korea did happen at a strategic moment and were immediately published. On the American Independence Day July 4 2009, 27 US governmental and later also business networks became victims of a DDoS attack which later was expanded on South Korean official and private economy networks. Some of the victims in the US were the Treasury Department, the Secret Service, the Federal Trade Commission, the White House, and the New York Stock Exchange while in South Korea the Presidential Blue House, the Ministry of Defense and the National Assembly were being attacked. The botnet used to conduct the DDoS attack consisted of 50.000-65.000 computers and can therefore be considered a smaller incident. Nevertheless several systems under attack broke down for up to five days. Further risks like the possible abstraction of information shortly before the attack were mentioned by the Commission on Cybersecurity but could not be proven (Chabrow, 2009).

South Korean intelligence analysts suspected foreign governments or pro-foreign government groups without directly mentioning North Korea. US American IT security experts assessed the attack to be little sophisticated judging from the simple character of the scripts used. This would also weaken the theory of the Commission on Cybersecurity about the probability of an act of espionage. What was expressed by the American analysts is that the script referred to China's internal routing system and that it contained data that could be traced back to a Korean-language browser (Markoff; Sang-Hun, 2009).

Besides China, Russia is the second country that is mentioned above average when it comes to cyberattacks. From January to March 2009 different embassies of Azerbaijan, Ethiopia, India and Portugal have reportedly been under virtual attacks (Constantin, 2009a). In the months before, also embassies and consulates of Brazil, France, the Netherlands, Syria and the US suffered cyberattacks (Constantin, 2009b). As cyberattackers usually do not leave written messages justifying their course of action it is difficult to analyse the reasons for all virtual attacks which happen and become public. Nevertheless in some cases like the parallel attacks on different websites connected to the Azerbaijanian government in March 2009, it is possible to draw relations to offline politics. During the week of the attacks, the Russian Foreign Minister Sergei Lavrov was visiting Azerbaijan while Azerbaijan's President Ilham Aliyev left the country to visit Iran. Although this still le-

aves open the question how this act was interpreted by the cyberattackers who were described by an IT security analyst as members of the Russian cybercrime organization Russian Business Network (RBN), a non-registered company working on an anonymous basis using more than a dozen synonyms in different countries. The RBN can be seen as a crucial non-state actor in cyberattacks world wide, whose members act as mercenaries for political or private economy interests.

Whenever virtual attacks on governmental institutions are discussed the question of responsibility comes up. Although in many and especially in cases of serious damage governmental representatives express suspicions, which are usually based on general political circumstances or on results of IT security analysts, it is almost impossible to prove where cyberattacks come from due to the character of the networks or the fact that botnets are used whose drones do not lead to the location of the real attacker. Furthermore cyber aggressors could use proxy servers to disguise their real location. Also the attack on the US American electricity grid in April 2009 led to statements by US officials holding China and Russia responsible for infiltrating critical infrastructure on US territory without being able to prove it (Gorman, 2009). So far it is unclear in International Law what rights states have to react on virtual attacks. It is undefined if cyberattacks can be categorized as "armed attacks" which would give states the possibility of self-defense following article 51 of the UN Charter. Moreover it is open who they could attack as an act of self-defense.

Russia

Following the 2008 data of the International Telecommunication Union (ITU Internet Statistics 2008), 32,11% of Russia's 140 million inhabitants were using the Internet in 2008, 21,49% had their own Internet access. The country has one of the fastest growing Internet populations in Europe and the bordering regions. Following a research report of the Reuters Institute for the Study of Journalism at the University of Oxford, Russian users are mostly interested in websites containing sports, music, social activities and other forms of entertainment (Fossato; Lloyd; Verkhofsky, 2008, p. 14) plus the steadily growing blogosphere which had about 3,8 million blogs in 2008 (Fossato; Lloyd; Verkhofsky, 2008, p. 14). Furthermore the report stated the Russian government under President Medvedev and former President Putin refrained so far from extended Internet regulations which fostered economic development of the ICT market in recent years. Although some exceptions were made for the Federal Security Service FSB, which has the possibility to control Internet communication without knowledge of the Internet Service Providers

(ISP).

However researchers of the OpenNet Initiative see Russia's role in Internet regulation with more critical eyes. In a regional report about the Internet in the Commonwealth of Independent States (CIS) the authors argue that in Russia (and other member states of the CIS) a general tendency "toward greater government regulation of the Internet" can be observed, "to bring it in line with existing regulations that control the mass media" (OpenNet Initiative). The authors also refer to the SORM II regulation which since the year 2000 offers the FSB advanced possibilities to control Internet communication within Russia. SORM II is comparable to a number of laws and regulations passed in the USA after 9/11 like the US Communications Assistance to Law Enforcement Act or parts of the Patriot Act.

The percentage of Russian Internet users who go online for political reasons is quite small. Political activism on the net does partly happen but is also closely watched by national authorities. Nevertheless Russian communication networks have played a crucial role during political crises

While the case of the German government networks was discovered long before its coverage in the media, the example of the 2009 distributed denial of service (DDoS) attacks on the USA and South Korea did happen at a strategic moment and were immediately published.

or conflicts with the nation's neighbouring countries in the past five years. The two major events in this context are the conflicts with Estonia in April 2007 and with Georgia in August 2008. Both countries have a tense relation to Russia due to their history as members of the Soviet Union. The following paragraphs will concentrate on both crises in which cyberattacks happened on the critical infrastructure of the two countries.

Estonia

As many East European countries also Estonia has a multi-ethnic population, made up mainly of Estonians, Russians, and other smaller minority groups. Early Russian settlements in Estonia go back to the 17th century when a few thousand Russians migrated to the neighbouring country escaping religious persecution in Russia. During WWII Estonia was occupied by Russia in 1940 and got back its independence only in 1991. During these five decades of being part of the Soviet Union, Moscow forced its own population policy on Estonia in the same manner as on other countries and regions within their sphere of power (Rannut, 2004). Thousands of Estonians were settled

by force to the Russian main territory while thousands of Russians moved to Estonia. By this measure the Russian part of the population of Estonia went up from 8% before the occupation to about 30% until 1991. This percentage went down to around 25% after the independence of the country.

As Russian used to be the official language for 50 years, many Russians never learnt to speak Estonian. With the independence also the Estonian language was reinstalled as the official language of the country, leaving the problem, that about 85% of the Russian minority were not able to speak the new official language, which was 21% of the country's whole population. Since then ethnic minority rights has been a constant challenge for Estonia and relations between Estonians and Russians were tensious at certain moments (Lang, 2008; Vetik, 1993).

One of this moments was the decision of the Estonian government in April 2007 to remove a statue of a Russian soldier from a central place in the capitol Tallinn to move it to a military cemetery outside the city center. The statue had been placed in the center of town by Moscow in 1947

to celebrate the end of WWII. The Estonian population considered it a symbol of occupation. The moment to remove the statue at the end of April was strategically chosen as the Russian-speaking minority used to meet frequently at the statue on 9 May to celebrate

the end of WWII.

The decision to relocate the statue caused protests mainly under young Russian-speaking Estonians that turned to riots on 26-27 April during which one person was killed and more than 1000 were arrested. In the days after the unrests Russia criticized Estonia for its decision regarding the statue and requested the resignation of the government in Tallinn while anti-Estonian manifestations took place in front of the Estonian embassy in Moscow (Sueddeutsche.de, 2007a).

At the same time when the unrests started, cyberattacks were launched on several parts of the Estonian IT infrastructure (Hansen; Nissenbaum, 2009, p. 1168f). In the years before, the country had built up a highly sophisticated network environment ranking under the most developed systems worldwide. E-government services were implemented ranging from simple administration services to online elections. Today besides governmental services also the banking system and other sectors are based to an above average degree on IT networks. Due to the cyberattacks carried out for about three weeks, large parts of

the country's infrastructure suffered breakdowns, including governmental and banking infrastructure, and several online news services. To protect its infrastructure from foreign attacks Estonian Internet Service Providers (ISP) blocked online queries from outside the national borders. This also caused access problems for a great number of companies and private clients to financial resources within the Estonian Hansabank (Swedbank), one of the biggest financial institutions of the Baltic region. The attacks differed from similar incidents in other countries because of its comprehensive character impacting a whole country instead of individual institutions. Being concerned about the occurrences also the European Union condemned the attacks although due to the upcoming EU-Russian summit officials refrained from addressing Moscow for possible responsibility. The NATO sent IT security analysts to Tallinn to investigate. One year later the alliance opened up its Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence in Tallinn (Lang, 2008, p. 6).

Due to the political circumstances Estonian officials accused the Russian government to be responsible for the attacks while Moscow denied having any relations to it. Estonian Foreign Minister Urmas Paet and Minister of Justice Rein Lang both declared that IT analysis had proven the involvement of Russian government computers in the attacks. In this context they also mentioned the involvement of Russian Presidential administration networks in the attacks (Spiegel Online, 2007c).

Besides individual cases of webdefacement on governmental websites, DoS attacks were the main method used to interfere with Estonian infrastructure. Before and during the attacks, in several Russian webforums patriotic hackers informed users (especially the younger generation, so called script kiddies) how to participate in cyberattacks on Estonia. Driven by patriotic outrage there was a growing number of young Internet users in Russia wanting to harm Estonia by attacking its infrastructure. Nevertheless, the most serious attacks were the ones that had botnets involved controlled by more advanced attackers. Botnets used during the attacks consisted of drones from several countries including the Brazil, Canada, Egypt, Peru, Russia, the USA and Vietnam. This way hundreds of thousands of computers were guided to attack specific points at the same moment. IT analysts observing the attacks discovered that concentrated attacks started and ended at fixed points of time (after exactly two weeks) proving the use of botnets. Also the qualitative level of the more serious attacks pointed out that professional hackers were behind them (Davis, 2007). Additionally, some of the at-

tacks happening during the day stopped at midnight (Faznet, 2007). This fact suggested that hired botnets (that are usually paid per day) were in use which implies high costs for the attackers that can barely be carried by individual Internet users. Furthermore analysts from the IT security company Arbor Networks discovered, that some of the botnets used against Estonia were just a few weeks earlier employed to disturb the IT presence of an alliance of Russian

Especially larger companies but also governmental institutions suffer frequent cyberattacks although they do not necessarily cause serious damage nor do they regularly have a political background. The reasons for not publicly debating all virtual attacks are a question of quantity and (lack of) quality of the attacks, but also to hide vulnerability of the victim.

opposition parties (Davis, 2007).

Estonian officials constantly blamed the Russian government to be responsible for the attacks, but this accusation could never be proven. Russia always denied having any responsibility but hardly considered to clear up the occurrences by activating its secret service FSB. Due to the SORM II regulation mentioned above, the FSB has control over all Internet traffic in Russia. Although SORM II was developed to control the Internet for security reasons President Putin (a former FSB director) did not initiate an investigation.

In January 2008 a 20-year-old Russian Estonian was arrested and fined in the Baltic republic for conducting cyberattacks on Estonian infrastructure (Kirk, 2008). However, the facts presented above make clear that highly sophisticated actors were behind the attacks and not just a group of patriotic script kiddies. After two years without further clarifying information, Russian State Duma Deputy and member of the Russian delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) Sergei Markov (accidentally) revealed that one of his assistants was responsible for the cyberattacks. This man was later identified as Konstantin Goloskokov, a leading member of the Nashi youth movement, an organization founded by Putin supporter Vladislav Surkov in March 2005. Goloskokov confirmed his responsibility in the attacks. In an interview given to the Financial Times in March 2009 he stated that he and other members of his organization simply accessed Estonian websites until they crashed (Clover, 2009). In the interview he pointed out that all activities were undertaken without governmental instructions or support.

Considering the impact of the cyberattacks it is un-

likely that Goloskokov and his colleagues brought down the infrastructure of the whole country just by accessing websites. More interesting is to consider the possibility of Nashi being involved in concentrated botnet attacks. The organization had more than 120.000 members in 2008 and is famous for its street activities against Russian opposition parties. It was also involved in violent protests against the Estonian embassy in Moscow in May 2007. Estimations by the German Institute for Peace Research and Security Policy say that the Putin administration supported Nashi and other youth organizations with several 100.000 US dollars per month. Nashi's anual summer camp had an estimated budget of 6-7 million US dollars (Heller, 2008). Considering the costs for hiring extensive botnets how they were used against Estonia, Nashi exhibits not only strong motivation and confessing members but also possesses the necessary financial resources.

Georgia

The cyberattacks in July and August 2008 against Russia's neighbouring country Georgia happened in the context of the enduring conflict between the two countries over South Ossetia. The legal status of this Caucasian region has been the reason for disputes and military confrontations for several generations in history. During the Soviet Union a constant support of new Ossetian settle-

ments by Moscow and a parallel relocation of Georgians from the region lead to a growing Ossetian population which today is about 66% in South Ossetia compared to 29% Georgians. It remained an autonomous region within the Georgian Soviet Socialist Republic until 1990 when it declared its independence which was not recognized by any other state. Since then Georgia claimed the region as part of its own state (independent since 1991) and is supported by the majority of states of the international community. Moscow supported the demand for independence and offered Russian citizenship to the inhabitants of the region for which reason about 90% of the population in South Ossetia is today formally Russian.

Since the 1990s the conflict in the region resulted in numerous military disputes which were interrupted by phases of relative peace which was common also in other Caucasian countries after the end of the Soviet Union and described by researchers as "frozen conflict" (Borgen, 2009). Others questioned this term arguing that South Ossetia and also Abkhazia showed continuously violent clashes between rivaling actors (König, 2006). In August

2008 intensified clashes of the preceding months lead to an occupation of South Ossetia by Georgian troops, followed by a Russian invasion of South Ossetia and parts of Georgia as well as bombings of several Georgian cities (Closson; Halbach, 2008). After the withdrawal of Georgian troops a few days later, Russia officially recognized South Ossetia's (and Abkhazia's) independence in August 2008, later followed by Nicaragua (September 2008) and Venezuela (September 2009). This step can be interpreted as a consequence of the independence of Kosovo, accepted by a number of Western states in February the same year, which was emphatically criticized by the Russian government who is still concerned about independence struggles of a number of territories in the former Soviet region.

While violent outbreaks between Georgia and Russia had been a recurring phenomenon of the region since the early 1990s, the fights in August 2008 added a new component to the conflict. Already before the occupation of South Ossetia started in August, virtual attacks were launched against several parts of the Georgian infrastructure. These attacks, which started in July 2008 (Adair, 2008), included DDoS attacks, botnets, logic bombs and other measures. (A logic bomb is a piece of code which can be placed within a chosen part of an adversary's IT infrastructure to be

activated at a strategic moment of time. Once activated the code can harm the adversary's IT system from the inside).

Affected by the attacks in Georgia were mainly the President's office and other governmental networks, financial networks, news services, and the US embassy. Before and during the virtual aggressions, potential targets were published on several Russian online discussion forums to mobilize patriotic hackers like it had happened in the Estonia attacks the year before. A large number of websites targeted was blocked for several days. Some governmental sites were moved to Turkish and US American servers to continue informing provisionary about the armed conflict in South Ossetia. The Ministry of Foreign Affairs continued publishing information on a blog after its own network broke down (Waterman, 2008). Also cell phone services broke down as a consequence of the attacks on financial networks (Corbin, 2009). To secure their own networks, foreign banks cut their connections to Georgian banks, leaving them isolated from the global financial system. Besides the Georgian networks, also in Russia and South Ossetia virtual attacks on critical infrastructure took place, albeit to a lesser extend.

Joseph Nye later pointed out that never before, armed conflicts and virtual attacks had happened in combination:

Besides China, Russia is the second country that is mentioned above average when it comes to cyberattacks.

“The Russia-Georgia conflict represents the first significant cyberattacks accompanying armed conflict. Welcome to the twenty-first century.” (Nye, 2008). Although as stated above, already the Kosovo conflict saw a combination of cyberwar measures and traditional armed aggressions, Nye is right that the Caucasus war 2008 included cyber measures on an intensified level compared to the Kosovo war in 1999.

Similar to the attacks on Estonia, also the Georgian government accused Moscow for being responsible for the breakdown of governmental and civic infrastructure. Moscow again denied its responsibility. There are different possible scenarios for who conducted virtual attacks on Georgia. They range from patriotic hackers over criminal organizations to the governmental level.

The involvement of patriotic hackers and script kiddies in virtual attacks against Georgia is a widely accepted fact. Corresponding discussions in Russian online forums including instructions by experienced hackers and the supply of the necessary tools, but also the results of different IT security analysis have proven this to be true. Also the ongoing virtual attacks after the Russian government had officially ended its military campaign support this argument. Beyond that the Shadow Foundation, an organization specialized in Internet security research, had watched a number of servers for an extended period of time (some for more than one year) before the same servers became involved in the Georgia attacks. As those servers had been used before August 2008 to commit ordinary criminal activities which, following the researchers, were not connected to the Russian government, they concluded that the servers mentioned were rather used by individuals or criminal organizations (Johnson, 2008). Although it could be possible to hire these services also with public resources.

Looking at the participation of criminal organizations the situation becomes more complex. Besides providers of botnets, who can be considered cybercriminals as well, also the Russian Business Network (RBN) is a potential actor being involved in the attacks. As stated above, the network functions as a non-registered company which is responsible for a high percentage (approximately 60%) of all cybercrime activities worldwide (Warren, 2007). In spite of its activities the RBN, operating from St. Petersburg, was never charged by Russian authorities. Its probable relations to political officials might be one of the reasons (idem). Nevertheless the network disappeared in November 2007 and has since then been spotted on different locations outside of Russia, where the lack of IT policies and legal regulations facilitate their activities. The involvement of

cybercriminal organizations in the attacks on Georgia and a certain level of cooperation with Russian officials were also confirmed by the US Cyber Consequence Unit's report handed to the US government in August 2009 (Kirk, 2009).

Looking at the governmental level it is unlikely that the Kremlin was directly involved in any cyberattacks on Georgia. Although some aspect indicate that officials from the (lower) political spectrum and the military could have been involved or at least have cooperated with virtual attackers. One example is the coordination of timing and loca-

While violent outbreaks between Georgia and Russia had been a recurring phenomenon since the early 1990s, a new component was added to the August 2008 conflict in South Ossetia: virtual attacks were launched against several parts of the Georgian infrastructure.

tion of both virtual and military strikes. On August 9, 2008 cyberattacks that brought down news service stations in the Georgian city of Gori happened just moments before the Russian airforce bombed strategic goals in the same city (Goodwin, 2008). This indicates a certain form of cooperation to prevent the spreading of information after the bomb attacks. Another indicator is the involvement of the two Russian government-controlled telecommunication companies Rostelecom and Comstar. Servers of both companies were identified having blocked Internet traffic going to Georgia as well as launching DDoS attacks against the country (Leyden, 2008).

China

The role of China in international telecommunication is seen as a complex and also complicated issue. Following the latest data of the International Telecommunication Union (ITU), China has 298 million Internet users leaving the USA with 230 million behind (ITU Internet Statistics 2008). Due to its population size this number refers to only a small part of the whole country: around 22%, mainly situated in the urban centers of the country. While ICT companies and analysts see China as the market with the biggest growth potential for further investments, global civil society organizations and foreign (mainly Western) governments regularly complain about national Internet filter and censorship as well as constantly occurring cyberattacks. Different than in the Russian case, cyberattacks from China have so far not targeted foreign networks in the same complexity and with comparable destructive results like in Estonia or Georgia. They were rather concentrated on individual networks in different countries often with the intention of espionage.

Early cases of cyberattacks from China go back to the end of the 1990s. As a response to a massive demonstration of Falun Gong members in Beijing in April 1999, a number of servers in the USA, Canada and the UK hosting websites of the movement fell victim to cyberattacks (Wacker, 2000, p. 36). In the same year cyberattacks happened on US networks after the bombing of the Chinese embassy in Belgrade as stated above. Interesting to mention is in this context, that at that time the Internet was a relatively new network that was used only by a small percentage of the population, a big part of them being university members. In December 1999 only 3,5 million computers in China had access to the Internet. They were used by an estimated number of 8,9 million people, less than 1% of the whole population (Wacker, 2000, p. 11).

Over the years more similar attacks occurred that were connected to particular events like an airplane accident involving two machines from China and the USA, causing the death of the Chinese pilot in April 2001 (known as the Hainan Island incident). This crash resulted in massive

It is unlikely that the Kremlin was directly involved in any cyberattacks on Georgia although there are indications that officials from the lower political spectrum and the military could have been involved or at least have cooperated with virtual attackers.

cyberattacks from China on US governmental networks and vice versa (Smith, 2001). The attacks were conducted by Chinese and American patriotic hackers which openly declared responsibility on the net. While this “First World Hacker War” (Smith, 2001), which caused serious damage to parts of American critical infrastructure (Cornish, 2009, p. 14), was based on mutual cyber activities, in the following years China conducted more secret cyberattacks, targeting public institutions in different countries with the intention to illegitimately transfer information to their own networks.

In the last five years especially Western industrialized countries discovered virtual attacks on their governmental networks. In most cases the attackers tried (often successfully) to access public networks like the British Foreign Office, the US Pentagon, or the German Ministry of Exterior and others. In the majority of the cases mentioned, the attacks were traced back to Chinese networks, in some cases even directly to the Chinese Army (Norton-Taylor, 2007). US investigators suspect a Chinese espionage ring they called Titan Rain to be responsible (Thornburgh, 2005). Alex Neill, Asian security analyst at the British Royal United Services Institute, declared the attacks could be part of the “pressure point warfare” strategy of China’s Army to we-

aken its opponents by “attacking...specific nodes to leave the adversary paralysed” (Norton-Taylor, 2007).

James Lewis from the Center for Strategic and International Studies in Washington DC is sceptical. Following his analysis the Chinese networks’ vulnerability could attract third parties with the intention to attack foreign infrastructure and let investigators fall into the easy trap of (post-) Cold War logic:

In the 1980s the Americans looked under their beds and believed they saw the KGB; now they believe they see the PLA [Peoples Liberation Army]. A hostile service from a third country might be drawn to use Chinese computers to launch an attack hoping that our proclivity to ascribe bad intent to China would cloud any investigation. (Lewis, 2005, p. 2).

Furthermore, Lewis pointed out that also China’s officials would have used the way over a third country instead of leaving a trail back to their own networks. He suggested that cybercriminals could be responsible for virtual attacks on governmental networks to sell the information to any secret service that is willing to pay.

The most extensive cyberattack that was traced back to Chinese computers was discovered by researchers at the Munk Centre for International Studies at the University of Toronto and the Information Warfare Monitor. The results of their 10 months lasting research (June 2008 - March 2009) were published in March 2009. Initial point of the research was a request by the Office of the Dalai Lama to search its networks for probable malware. The infiltration of the office computers was assumed after Chinese officials proved to hold information about Tibetan exile politicians that they might have received through the Internet. During the investigations the researchers discovered that a large number of computers of the Tibetan community had been infiltrated by trojans which opened up the systems for intruders offering them access to content stored in the respective networks. Besides that, the attackers created the possibility for them to gather information by enabling microphones or webcams on the infiltrated computers (Deibert; Rohozinski, 2009, p. 34).

During the investigations the researchers discovered that besides Tibetan also a large number of other computers were connected to what they later called GhostNet. Between May 2007 and March 2009 at least 1295 computers from 103 countries were infiltrated by the espionage network (Deibert; Rohozinski, 2009, p. 40). 30% of the

networks attacked were considered by the researchers to be “high value targets” like ASEAN and NATO networks, embassies and foreign and other ministries of several countries like Bangladesh, Brunei, Germany, Indonesia, Pakistan, Portugal, South Korea, Taiwan and Vietnam, as well as news organizations, universities and private companies in Hong Kong, India, Russia the USA and more. A strong focus was found on governmental networks in South and South East Asia.

Tracing back the attackers, the researchers found out that 70% of the servers controlling GhostNet activities against Tibetan networks were located in China (Deibert; Rohozinski, 2009, p. 22). The rest was dispersed over different countries among them Sweden, Taiwan and the USA. Also a vast amount of servers attacking non-Tibetan goals was located in China. In this context it is interesting to notice that several servers were situated on the Chinese Hainan Island where intelligence and technical army facilities reside. Moreover the concentration on political, economic and military targets in South and South East Asian countries indicated that Chinese officials could be the operators of GhostNet. Nevertheless the report of the Information Warfare Monitor concluded that the necessary tools to built up espionage networks are available on the net and are not exclusively accessible by military or secret service officials. Also cybercriminals could build similar networks to gather and sell information, although GhostNet has a strong political character compared to formerly discovered criminal networks. What in turn suggests a non-responsibility of Chinese officials is the argument also brought up by James Lewis before, stating that other states could have built GhostNet using Chinese infrastructure to lead investigators on the wrong track.

Considering the cautiousness of the report concerning responsables behind the virtual attacks, it is remarkable to compare it to a second one, composed by two researchers from the University of Cambridge who also have been involved in the research on GhostNet. In “The Snooping Dragon”, Shishir Nagaraja and Ross Anderson give a different point of view about the origins of GhostNet. They clearly stated the responsibility of the Chinese government to attack Tibetan networks. In the first sentence of the abstract they introduced their paper as treating “a case of malware-based electronic surveillance of a political organization by agents of a nation state.” (Anderson; Nagaraja, 2009, p. 3). They further claimed that the “surveillance attack [was] designed to collect intelligence for use by the po-

lice and security service of a repressive state...” (Anderson; Nagaraja, 2009, p. 3). In their conclusion they amplified this aspect by pointing out: “People in Tibet may have died as a result.” (Anderson; Nagaraja, 2009, p. 11).

Conclusion

The first decade of the 21st century has seen a rise in both quantity and quality of virtual attacks on political and economic networks in different countries. Although already in the 1990s information warfare campaigns like in the Kosovo war or hacker attacks like between Chinese and

In most cases, attackers tried (often successfully) to access public networks like the British Foreign Office, the US Pentagon, or the German Ministry of Exterior and others. In the majority of the cases mentioned, the attacks were traced back to Chinese networks, in some cases even directly to the Chinese Army.

American citizens took place, since 2004 a growing number of serious cyber aggressions could be watched. Besides website defacements, the spreading of different types of malwares, hacking and distributed denial of service attacks were among the most applied measures in several countries. The motivation of the attackers ranged from pure and openly announced destructiveness to secret espionage activities. While in the cases of Estonia and Georgia, cyber activities took place parallel to inter-ethnic or military conflicts, the GhostNet operators tried to gather information from different locations while trying to hide its own existence to not endanger the online operations.

The questions of who are the main actors and how to trace back virtual attacks are closely connected to each other. Analysing the attacks on Estonia and Georgia and also the GhostNet activities it is obvious that most victims almost automatically referred to Russia and China and in general blamed the national governments, its secret services or military arms to be responsible. Nevertheless in none of the cases it was possible to prove the involvement of the respective actors. Comparing different research reports it becomes clear, that some tend to make national governments responsible for the reason of logical conclusions based on political relations between different actors. One example for this is the Cambridge University report on GhostNet in which the authors clearly stated Beijings responsibility. A strong argument for the involvement of political actors, for example in case of Estonia, is the revelation of the Kremlin’s youth organization Nashi as well as their financial resources that could make the payment

of botnets possible. Also the involvement of botnets used against Estonia in former activities against Russian opposition parties indicate the responsibility of political actors.

In other cases like the Information Warfare Monitor report, the editors pointed out, that a variety of actors could be involved, coming from the governmental level or from a non-political criminal background. Although informa-

Analysing the attacks on Estonia and Georgia and also the GhostNet activities it is obvious that most victims almost automatically referred to Russia and China and in general blamed the national governments, its secret services or military arms to be responsible. Nevertheless in none of the cases it was possible to prove the involvement of the respective actors.

tion gathered during the GhostNet process showed a high concentration on political targets, especially in the South and South East Asian region, the intruders do not necessarily need to have a political background. Cybercriminal activities are a constantly growing phenomenon and while some of its protagonist try to enrich themselves by stealing creditcard passwords, others might collect and sell political information. In this context also the Russian Business Network appears as a criminal organization whose servers were involved in DDoS attacks in the post-Soviet region. The possibility for the RBN to act freely within Russia for years must be considered as an international problem of cybercrime activities.

Besides possible governmental and cybercriminal participation also patriotic hackers and script kiddies play an important role in both cases of Russia and China. As they usually announce their activities on public online forums, their participation in different virtual attacks is much more obvious. With their big population both Russia and especially China pose a certain threat to smaller states' networks as patriotic hacker attacks with a significant number of participants can cause serious damage. The growing number of Internet users in China can in situations of political tensions be considered a factor of possible network instability in competing countries.

The fact that it is impossible to track down responsables for virtual attacks lies also in the impossibility to trace back online activities. Although IT analysts frequently spot attacking servers via their IP numbers, it cannot be said for sure if those servers are in deed responsible or if they serve as proxy servers, disguising the true attackers.

In the coming years the Internet will be accessed by a permanently growing number of people. National governments still have a long way to go to guarantee safe access

and usage of the net. Therefore the problem of cybersecurity must be taken more seriously by all governments and other actors involved. The attention paid by US President Obama, as it was mentioned in the introduction of this article, is a clear sign in the right direction. Now other governments have to take similar measures to enhance the development of cybersecurity policies on a global scale. Badly protected networks can result in the breakdown of crucial infrastructure which especially in times of political crises can make a country extremely vulnerable. Considering the results of this article, the words of Joseph Nye so far will remain true: "In the murky world of the Internet, attackers are difficult to identify." (Nye, 2008, p. 1).

Bibliography

- ADAIR, STEVEN: The Website for the President of Georgia Under Attack – Politically Motivated? Shadowserver Foundation, 20 July 2008. Available at: <http://www.shadowserver.org/wiki/pmwiki.php/Calendar/20080720> - Accessed 22 March 2009
- ANDERSON, ROSS; NAGARAJA, SHISHIR: The Snooping Dragon: Social-Malware Surveillance of the Tibetan Movement, University of Cambridge, Computer Laboratory, Technical Report No 746, March 2009. Available at: <http://www.cl.cam.ac.uk/techreports/UCAM-CL-TR-746.pdf> - Accessed 22 March 2009
- ARKIN, WILLIAM M.: The Cyber Bomb in Yugoslavia, Washington Post, 25 October 1999
Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/dotmil/arkin.htm> - Accessed 22 March 2009
- BORGEN, CHRISTOPHER J.: Imagining Sovereignty, Managing Secession: The Legal Geography of Eurasia's "Frozen Conflicts", Legal Studies Research Paper Series, Paper #09-0168, St John's University School of Law, February 2009. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1345846 - Accessed 22 March 2009
- CHABROW, ERIC: cyberattacks: How Worried Should We Be? Holiday Hackers Victimize White House, Pentagon, NYSE Sites, GovInfo Security, 9 July 2009. Available at: http://www.govinfosecurity.com/articles.php?art_id=1613 - Accessed 22 March 2009
- CLOSSON, STACY; HALBACH, UWE: Die

- Georgienkrise In Ihrer Kaukasischen Dimension, SWP-Aktuell 75, Berlin, Oktober 2008. Available at: http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=9805 - Accessed 22 March 2009
- CLOVER, CHARLES: Kremlin-Backed Group Behind Estonia Cyber-Blitz, Financial Times, 11 March 2009. Available at: http://www.ft.com/cms/s/0/57536d5a-0ddc-11de-8ea3-0000779fd2ac.html#click_check=1 - Accessed 22 March 2009
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Critical Infrastructure Protection in the Fight Against Terrorism, COM (2004) 702 final, Brussels, 20 October 2004
- CONSTANTIN, LUCIAN: The Embassy of Portugal in India Falls Victim To Hackers, Softpedia.com, 21 March 2009a. Available at: <http://news.softpedia.com/news/The-Embassy-of-Portugal-in-India-Falls-Victim-to-Hackers-107420.shtml> - Accessed 22 March 2009
- CONSTANTIN, LUCIAN: Websites of Three More Embassies Spreading Malware, Softpedia.com, 17 March 2009b. Available at: <http://news.softpedia.com/news/Websites-of-Three-More-Embassies-Spreading-Malware-106995.shtml> - Accessed 22 March 2009
- CORBIN, KENNETH: Lessons From The Georgia-Russia Cyberwar, Institute of Communication Studies, University of Leeds, 12 March 2009. Available at: <http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=gdr&requesttimeout=500&folder=442&paper=750> - Accessed 22 March 2009
- DAVIS, JOSHUA: Hackers Take Down the Most Wired Country in Europe, Wired Magazine, Issue 15.09, 21 August 2007. Available at: http://www.wired.com/politics/security/magazine/15-09/ff_estonia?currentPage=all - Accessed 22 March 2009
- DEIBERT, RON; ROHOZINSKI, RAFAL: Tracking GhostNet: Investigating a Cyber Espionage Network, Information Warfare Monitor, March 2009, Toronto. Available at: <http://www.scribd.com/doc/13731776/Tracking-GhostNet-Investigating-a-Cyber-Espionage-Network> - Accessed 22 March 2009
- DUNN, MYRIAM A.: The Cyberspace Dimension in Armed Conflict: Approaching a Complex Issue With Assistance of the Morphological Method. In: Information and Security, Vol 7, 2001, pp 145-158
- CORNISH, PAUL: Cyber Security and Politically, Socially and Religiously Motivated cyberattacks, European Parliament, Policy Department External Policies, February 2009
Available at: <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/-/id/702/> - Accessed 22 March 2009
- FAZ.NET: Ist Ein Internetangriff der Ernstfall? 18 June 2007.
Available at: <http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E7CCF88CEFB6F467BB8D75A400C07B959~ATpl~Ecommon~Scontent.html> - Accessed 22 March 2009
- FOSSATO, FLORIANA; LLOYD, JOHN; VERKHOFOSKY, ALEXANDER: The Web That Failed, Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, 2008. Available at: http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/file-admin/documents/Publications/The_Web_that_Failed.pdf - Accessed 22 March 2009
- GERRING, JOHN: What Is a Case Study and What Is It Good for? American Political Science Review. Vol 98 No 2. May 2004
- GOODWIN, JACOB: Russian "Hacktivists" Used Turkish Botnets to Attack Georgia, Government Security News Magazine, 23 September 2008. Available at: <http://www.gsnmagazine.com/cms/market-segments/intelligence/1042.html> - Accessed 22 March 2009
- GORMAN, SIOBHAN: Electricity Grid in U.S. Penetrated by Spies, Wall Street Journal, 8 April 2009. Available at: <http://online.wsj.com/article/SB123914805204099085.html> - Accessed 22 March 2009
- GRANT, IAN: Kaspersky reveals price list for botnet attacks, ComputerWeekly.com, 23 July 2009
Available at: <http://www.computerweekly.com/Articles/2009/07/23/237015/kaspersky-reveals-price-list-for-botnet-attacks.htm> - Accessed 22 March 2009
- HANSEN, LENE; NISSENBAUM, HELEN: Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School, in: International Studies Quarterly, Vol 53, No 4, December 2009, pp. 1155-1175
- HELLER, REGINE: Die Russische Jugendbewegung „Naschi“. Aufstieg Und Fall Eines Polittechnologischen Projekts in der Era Putin, in: Russland-Analysen Nr 168, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, 11 July 2008. Available at: <http://www.laender-analysen.de/dlcounter/dlcounter.php?url=../russland/pdf/Russlandanalysen168.pdf> - Accessed 22 March 2009
- ITU Internet Statistics 2008. Available at: http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Reporting/ShowReportFrame.aspx?ReportName=/WTI/InformationTechnologyPublic&RP_intYear=2008&RP_intLanguageID=1 - Accessed 22 March 2009
- JOHNSON, MIKE: Georgian Websites Under Attack – Don't Believe the Hype. Shadowserver Foundation, 12 August 2008. Available at: <http://www.shadowserver.org/wiki/pmwiki.php/Calendar/20080812> - Accessed 22 March 2009

- KERR, KATHRYN: Putting Cyberterrorism into Context, Computer Crime Research Center, 09 October 2004. Available at: http://www.crime-research.org/articles/putting_cyberterrorism/1 - Accessed 22 March 2009
- KIRK, JEREMY: Student Fined For Attack On Estonian Website, InfoWorld, 24 January 2008
Available at: <http://www.infoworld.com/d/security-central/student-fined-attack-against-estonian-web-site-794>. Accessed 22 March 2009
- KIRK, JEREMY: Georgia Cyberattacks Linked to Russian Organized Crime, PC World, 17 August 2009. Available at: http://www.pcworld.com/article/170289/georgia_cyberattacks_linked_to_russian_organized_crime.html - Accessed 22 March 2009
- KÖNIG, MARIETTA S.: Not Frozen But Red Hot: Conflict Resolution in Georgia Following the Change of Government, in: OSCE Yearbook 2006, Centre for OSCE Research, Hamburg 2006
Available at: http://www.core-hamburg.de/CORE_English/pub_osce_inh_06.htm - Accessed 22 March 2009
- LANG, KAI-OLAF: Die baltischen Staaten und ihr schwieriges Verhältnis zu Russland, SWP-Aktuell 2008/A 61, July 2008. Available at: http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/russland_baltische_staaten_schwieriges_verhaeltnis.html - Accessed 25 May 2009
- LEWIS, JAMES ANDREW: Computer Espionage, Titan Rain and China, Center for Strategic and International Studies, Technology and Public Policy Program, December 2005, Washington DC
Available at: <http://csis.org/publication/computer-espionage-titan-rain-and-china> - Accessed 22 March 2009
- LEYDEN, JOHN: Bear Prints Found on Georgian Cyber-Attacks, The Register, 14 August 2008
Available at: http://www.theregister.co.uk/2008/08/14/russia_georgia_cyberwar_latest/ - Accessed 22 March 2009
- MARKOFF, JOHN; SANG-HUN, CHOE: Cyberattacks Jam Government And Commercial Websites in U.S. and South Korea, New York Times, 9 July 2009. Available at: <http://www.nytimes.com/2009/07/09/technology/09cyber.html> - Accessed 22 March 2009
- McNABB, DAVID E.: Research Methods for Political Science. Quantitative and Qualitative Methods, M.E. Sharpe, London 2004
- McQUADE, SAMUEL: Understanding and Managing Cybercrime, Pearson Boston, 2006
- MEHAN, JULIE E.: Cyberwar, Cyberterror, Cybercrime, IT Governance Publishing Ely, 2008
- MESSMER, ELLEN: Kosovo Cyber-War Intensifies: Chinese hackers Targeting US Sites, Government Says, CNN, 12 May 1999. Available at: <http://www.cnn.com/TECH/computing/9905/12/cyberwar.idg/> - Accessed 22 March 2009
- MOTEFF, JOHN; PARFOMAK, PAUL: Critical Infrastructure and Key Assets: Definition and Identification, CRS Report for Congress, 1 October 2004
- NAKASHIMA, ELLEN: Top Cybersecurity Aide At White House Resigns, Washington Post, 4 August 2009. Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/08/03/AR2009080302697.html>
- NOHLEN, DIETER: Lexikon der Politik, Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden, C.H. Beck, München 1994
- NORTON-TAYLOR, RICHARD: Titan Rain – How Chinese Hackers Targeted Whitehall, Guardian, 5 September 2007. Available at: <http://www.guardian.co.uk/technology/2007/sep/04/news.internet> - Accessed 22 March 2009
- NYE, JOSEPH S.: Cyber Insecurity, Project Syndicate, Cambridge, December 2008. Available at: <http://www.project-syndicate.org/commentary/nye65> - Accessed 22 March 2009
- OPENNET INITIATIVE: Commonwealth of Independent States. Available at: <http://opennet.net/research/regions/cis> - Accessed 22 March 2009
- RANNUT, MART: Language Policy in Estonia, in: Noves SL, Revista de Sociolingüística, Spring- Summer 2004. Available at: http://www6.gencat.net/llengcat/noves/hm04primavera-estiu/rannut1_6.htm - Accessed 05 March 2009
- SMITH, CRAIG S.: May 6-12; The First World Hacker War, New York Times, 13 May 2001
Available at: <http://www.nytimes.com/2001/05/13/weekinreview/may-6-12-the-first-world-hacker-war.html> - Accessed 22 March 2009
- SPIEGEL ONLINE: Chinesische Trojaner Auf PCs Im Kanzleramt, 25 August 2007a. Available at: <http://www.spiegel.de/netzwelt/tech/0,1518,501954,00.html> - Accessed 22 March 2009
- SPIEGEL ONLINE: China-Hacker Griffen Auch Britische Regierung An, 5 September 2007b. Available at: <http://www.spiegel.de/netzwelt/tech/0,1518,503921,00.html> - Accessed 22 March 2009
- SPIEGEL ONLINE: Cyberangriffe Auf Estland Alarmieren EU Und NATO, 17 May 2007c. Available at:

- <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,483416,00.html> - Accessed 22 March 2009
- STEVENS, TIM: The Internet smokescreen, Open Democracy, 21 August 2008, Available at: http://www.opendemocracy.net/terrorism/article/tim_stevens/internet_smokescreen - Accessed 22 March 2009
- SUEDDEUTSCHE.DE: Jugendliche Greifen Estnische Botschafterin An, 2 Mai 2007a
Available at: <http://www.sueddeutsche.de/politik/631/356459/text/> - Accessed 22 March 2009
- SUEDDEUTSCHE.DE: Chinesische Hacker Greifen Pentagon An, 4 September 2007b
Available at: <http://www.sueddeutsche.de/politik/460/417226/text/> - Accessed 22 March 2009
- THOMAS, TIMOTHY L.: Like Adding Wings to the Tiger: Chinese Information War Theory and Practice, Foreign Military Studies Office Publications, 2000.
Available at: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/fmso/chinaiw.htm> - Accessed 20 March 2009
- THORNBURGH, NATHAN: Inside The Chinese Hack Attack, Time, 25 August 2005. Available at: <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1098371,00.html> - Accessed 20 March 2009
- VETIK, RAIVO: Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist Estonia, in: Journal of Peace Research, Vol 30, No 3, 1993, pp. 271-280
- WACKER, GUDRUN: Hinter Der Virtuellen Mauer: Die VR China Und Das Internet, Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, Köln 2000. Available at: <http://www.ssoar.info/ssoar/View/?resid=4146> - Accessed 20 March 2009
- WALL, DAVID S.: Cybercrime, Polity Cambridge, 2008
- WARREN, PETER: Hunt For Russia 's Web Criminals, Guardian, 15 November 2007. Available at: <http://www.guardian.co.uk/technology/2007/nov/15/news.crime> - Accessed 20 March 2009
- WATERMAN, SHAUN: Georgia Blames Russia for Cyberattack on Web Sites, Cell Phones, UPI.com, 11 August 2008. Available at: http://www.upi.com/Emerging_Threats/2008/08/11/Georgia-blames-Russia-for-cyberattack-on-Web-sites-cell-phones/UPI-37681218494483/ - Accessed 20 March 2009
- WEIMANN, GABRIEL: Terror on the Internet, United States Institute of Peace Press, 2006
- YIN, ROBERT K.: Case Study Research, Sage Publications London, 2003

O significado da parceria Brasil-Venezuela

Thiago Gehre

A parceria entre Brasil e Venezuela possui um significado peculiar nas relações internacionais, destacando-se por ocupar um lugar na hierarquia da sociedade internacional bem como na política sul-americana. Para compreender o sentido dessa parceria internacional, faz-se necessário olhar para o passado e sua história compartilhada, é importante vislumbrar o futuro e o horizonte comum que os espera, é preciso identificar o senso de oportunidade que os aproximou, assim como o caráter estratégico que a aliança adquiriu nos últimos tempos.

Palavras-chave: História das Relações Internacionais do Brasil, Política Externa, Venezuela

The partnership between Brazil and Venezuela has a peculiar significance in international relations, especially because together they occupy a place in the hierarchy of international society as well as in South American politics. To understand the meaning of this international partnership, it is necessary to look at the past and their shared history, it is important to have a glimpse of the future and the common horizon that awaits them, it is necessary to identify the occasions that brought them together, as well as the strategic meaning that the alliance acquired in recent times.

Keywords: History of International Relations of Brazil, Foreign Policy, Venezuela

“Queremos dar sentido às nossas vidas e muitas vezes nos perguntamos qual o lugar que ocupamos na sociedade em que vivemos e como chegamos até ele (...) tais histórias e questionamentos inevitavelmente nos levam ao passado” (Macmillan 2010, 9).

Este artigo busca lançar luz sobre um questionamento que há alguns anos vem sendo feito por analistas e estudiosos, especialmente aqueles mais críticos acerca da aproximação entre Brasil e Venezuela nas relações internacionais: qual o significado de uma parceria entre os dois países?

Partindo do pressuposto que “sentido articula percepção, interpretação, orientação e motivação” a partir de uma perspectiva temporal, o estudo de uma parceria internacional demanda entender as visões do outro, as interpretações acerca do lugar daqueles agentes no mundo, bem como estabelecer nexos entre ideias, valores, princípios e motivações em política externa (Rüssen 2001, p. 156).

Ademais, uma parceria ganha sentido ao se repensar a relação entre agentes e estruturas internacionais, se reorganizar o passado comum de contatos internacionais entre

os dois países e ao se levantar questões acerca do passado, presente e futuro desse relacionamento.

Para tanto, dividiu-se o artigo de acordo com as diferentes dimensões que atribuem sentido à parceria entre Brasil e Venezuela: história compartilhada, horizonte comum, senso de oportunidade, caráter estratégico e bases da aliança.

História compartilhada

O período compreendido entre 1810 e 1830 consiste no momento de incubação do modo de vida bilateral das relações Brasil-Venezuela; momento em que se estabeleceram os primeiros contatos entre os dois países. A independência venezuelana (1811) foi seguida por uma série de lutas revolucionárias pela afirmação nacional que durariam por todo o século 19. Paralelamente, o Brasil tornou-se independente de Portugal (1822), possibilitando o surgimento de uma referência comum em termos de fronteiras e modelo de regime político e forma de governo. Assim, os contatos entre Simón Bolívar e seus sucessores, na Venezuela, e o Império do Brasil promoveram o gradual entrelaçamento político e diplomático concernente a acordos fronteiriços e comerciais.

A germinação das relações Brasil-Venezuela a partir de 1822 foi estimulada pela definidora missão de Miguel

Thiago Gehre é Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

Maria Lisboa, entre 1842 e 1852, que conduziu o primeiro esforço organizado de aproximação entre os dois vizinhos. Outro marco importante das relações bilaterais no século 19 foi o processo de constituição do Tratado de 1859, que envolveu a internacionalização do Rio Amazonas e revelou o choque de princípios negociadores entre os dois governos, bem como o revisionismo venezuelano em relação às fronteiras com o Brasil.

Apesar das divergências constatadas na assinatura do Tratado, observou-se nos anos subseqüentes maior entrelaçamento bilateral entre Brasil e Venezuela devido à maior latitude dada ao interamericanismo; à gestão de Manoel de Oliveira Lima em Caracas entre 1904 e 1906, que ajustou definitivamente algumas pendências fronteiriças com o Brasil; e aos novos ventos estratégicos do petróleo, que traziam para os dois países preocupações com as rivalidades e intervenções estrangeiras. Logo, o resultado desta primeira fase foi o encaminhamento de um *modus vivendi* que passou a disciplinar, a partir dos anos 1940,

Três características definiram o perfil internacional da Venezuela ao longo de sua história: a relação com os EUA, a onipresença do petróleo na sociedade e as múltiplas facetas identitárias do país.

questões simples, mas importantes, como comércio, navegação e extradição.

Entretanto, a baixa profundidade dos contatos internacionais e as flutuações conjunturais internas, no Brasil e na Venezuela, colocaram os dois vizinhos em um curso de “ruptura” por volta da década de 1960. Com o advento da doutrina Betancourt, de não reconhecimento de regimes de força, e o aprisionamento em águas brasileiras do navio mercante venezuelano Anzoátegui, em 1963, após uma tentativa frustrada de sequestro, eclodiu uma conjuntura crítica que fez aflorar o ressentimento adormecido, nas duas sociedades e em suas chancelarias, levando à suspensão das relações diplomáticas em 1964.

O reatamento operado dois anos depois não foi suficiente para afastar o clima de tensão existente nas negociações comerciais no âmbito da ALALC ou em virtude da presença cubana na política regional, o que levou Caracas e Rio de Janeiro a triangularem suas relações com Georgetown. A busca pela paz e estabilidade no norte da América do Sul estaria contaminada pela desconfiança mútua.

Ao contrário, a partir de 1969, o entendimento alvora no horizonte da vizinhança pela vontade de desconstruir as rivalidades ainda persistentes na região e pelo floresci-

mento das forças econômicas. Ademais, desde 1979 duas ondas de adensamento político e econômico redefiniram e atualizaram os parâmetros das relações bilaterais e deram consistência à parceria.

A redemocratização e estabilidade política fizeram do Brasil um legítimo integrante do grupo de nações livres do Ocidente. A abertura econômica e a estabilização monetária, empreendidas nos anos 1990, tornaram o país um ótimo parceiro comercial. A estruturação econômica e produtiva interna, que incluiu modificações tarifárias e na carga de impostos modernizou o país no campo financeiro e preparou-o para receber um influxo crescente de investimentos externos diretos e a hospedar cada vez mais empresas multinacionais.

Com isso, a imagem do Brasil como um “parceiro” se formou na medida em que se cristalizou como um polo nas relações internacionais, especialmente no plano regional, promovendo a integração regional e o crescimento da vizinhança sul-americana; no âmbito multilateral, atuando em conjunto com países como Índia, China, África do Sul e Rússia em fóruns econômicos, comerciais e financeiros, ou políticos na composição de blocos anti-hegemônicos; em fim, pela mudança de foco do puramente econômico para o social, empreendida a partir de 2003, com medidas concretas de combate à fome e à pobreza.

Do lado venezuelano, os governos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) e Rafael Caldera (1994-1997) adotaram medidas de desregulamentação econômica que colocaram a Venezuela na onda reformista e neoliberal que assolou a América do Sul após o Consenso de Washington (1989) e, de uma forma ou de outra, impulsionaram sua aproximação com o Brasil. Quando Hugo Chávez surgiu no horizonte brasileiro, em 1998, a aproximação definitiva foi ancorada em uma carteira de projetos infraestruturais e energéticos, amparados por um diálogo de alto nível entre os mandatários que conformaram, entre 2003 e 2006, uma “aliança estratégica”.

Vale notar que a chegada de Chávez ao poder representou uma mudança nas bases ideacionais da região, impulsionando uma virada à esquerda de outros governos como na Bolívia e no Equador, assim como passou a representar um modelo alternativo de integração e inserção internacional, exemplificado pela ALBA. Nesse caso, a exacerbação ideológica, aliada a outras forças profundas, como a competição pela liderança regional e a afirmação como modelo a ser seguido na América do Sul, levou a um retraimento brasileiro a partir de 2007.

Nada obstante, a importância energética manteve o país

bolivariano como um parceiro importante na geopolítica sul-americana e o recuo conjuntural, ao invés de minar as relações bilaterais, apenas confirmou o sentido da parceria entre Brasil e Venezuela. Ambos haviam compartilhado quase dois séculos de história que os qualificavam como parceiros.

Horizonte comum

A parceria entre Brasil e Venezuela teve sua razão de ser histórica conformada profundamente pela força geográfica. O espaço comum sul-americano passou a prevalecer sobre outras características identitárias dos dois países.

Pode-se dizer que três características definiram o perfil internacional da Venezuela ao longo de sua história: a) sua relação de simbiose com os Estados Unidos; b) a onipresença do petróleo na sociedade; e c) as múltiplas facetas identitárias do país: andina, amazônica, caribenha e terceiro-mundista. Como consequência, a identidade sul-americana da Venezuela foi eclipsada, fazendo com que o país perdesse o norte de sua atuação internacional e a forma mais parcimoniosa de conformar o interesse nacional. O distanciamento histórico venezuelano da região, bem como a relação simbiótica estabelecida com os EUA, concorreu para a não conformação de uma parceria estratégica com o Brasil.

Todavia, a aparição de Hugo Chávez no contexto sul-americano reavivou a memória histórica de uma parceria cujas raízes remontavam ao século 19, quando da luta pela

cana ganhava status de prioridade.

Quando o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães foi alçado ao cargo de Secretário-Geral do Itamaraty, o intuito era repensar e reformular as bases ideacionais de sustentação da práxis diplomática brasileira. Pinheiro Guimarães, que fora um dos arquitetos da aproximação entre Brasil e Argentina durante o governo Sarney, desempenhou papel similar na conformação da aliança entre Brasília e Caracas.

De acordo com Pinheiro Guimarães (Discurso 2009), a integração dependeria da atitude brasileira em reconhecer a existência de assimetrias na América do Sul. Além disso, a construção de uma sociedade brasileira mais democrática só poderia ser bem sucedida com a participação dos vizinhos, fazendo da política externa um instrumento eficaz de mudanças no Brasil e no seu entorno. De fato, a América do Sul tornara-se, desde 1993, uma das vertentes da cooperação Sul-Sul por meio da qual o Brasil buscava inserir-se internacionalmente, com destaque para os contatos intra-Mercosul, o entendimento com a Argentina e a construção da liderança regional (Saraiva, 2007).

Não obstante, o turning point do processo de sul-americanização da política exterior do Brasil foi a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul, promovida em Brasília pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de viabilizar uma carteira de projetos de integração regional e tornar operativa a própria ideia de “América do Sul” como um conceito político (Galvão, 2003).

Dessa forma, uma parceria internacional só teria significado no tempo se avaliada de acordo com as forças históricas que as transformou e as instituições que as moldou, como as regras internacionais, a distribuição de poder, o papel das po-

tências e a diplomacia. Segundo Celso Amorim (Amorim, 2004, p. 211), “a intensidade diplomática é consequência e fator gerador de mudança qualitativa na política externa”.

A tarefa do chanceler brasileiro seria executar as diretrizes fundamentais da orientação autonomista assumida pelo país no exterior. Nesse caso, a lógica das parcerias se encaixava na perspectiva de um mundo de geometrias variáveis: “para cada assunto, uma melhor aliança, consistente, coerente e sem preconceitos” (Amorim, 2003).

A Venezuela voltou a valorizar o ambiente sul-americano, aproximando-se de seus vizinhos, como Bolívia, Equador e Argentina, procurando tratar antigos focos de tensão com Colômbia e Guiana, mas, principalmente, erigindo o Brasil ao patamar de parceiro privilegiado nessa

Um elemento que passou a dar sentido à parceria Brasil-Venezuela foi o senso de oportunidade surgido em momentos de crise, aproveitados para fortalecer os laços políticos, econômicos e sociais entre os dois países.

emancipação do jugo colonial, afirmação da independência política e busca pela unidade da jovem América do Sul.

Da mesma forma, o Brasil, que havia costurado uma identidade internacional ocidentalista e de matiz latino-americano até os anos 1990, recalculou a ênfase de sua inserção internacional com a instalação de um novo grupo decisor em torno do presidente eleito pela nação em outubro de 2002. Como lembra Duroselle (2000, p. 226-227), “a decisão passa por um conjunto de pessoas mais ou menos próximas do centro de decisão”.

Além do presidente Lula da Silva, algumas figuras ganharam destaque na condução da política externa brasileira, como Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, especialmente na definição de uma postura mais autonomista, na qual a dimensão sul-ameri-

nova ênfase sul-americanista. Da mesma forma, o Brasil se lançou na renovação do seu quadro de parcerias regionais, tendo a Venezuela como foco principal, mediante o resgate da ideia de América do Sul, sua operacionalização em um conceito político e sua inserção no discurso diplomático e político para contagiar a sociedade brasileira e os vizinhos sul-americanos (Gehre, 2009b).

Senso de oportunidade

Outra característica que passou a preencher de significado a parceria entre Brasil e Venezuela foi o senso de oportunidade surgido em momentos de crise, aproveitados para fortalecer os laços políticos, econômicos e sociais entre os dois países. A crise de governabilidade na Venezuela entre 2002 e 2003 foi um caso que marcou tal senso de oportunidade bilateral.

Desde o início do ano de 2002, alguns oficiais das Forças Armadas (FA) venezuelanas, como o Coronel Pedro Soto e o Contra-Almirante Carlos Molina Tamayo, se colocaram contrários às diretrizes do presidente Hugo Chávez reclamando, dentre outras coisas, do desvio de finalidade das

Paralelamente, cresceram os rumores da participação de Washington em um possível *coup d'état*, nos moldes daquele desferido contra Salvador Allende em 1973. Oficiais das Forças Armadas venezuelanas teriam recebido propina para se sublevar contra o governo, organizações e movimentos sociais de oposição foram inflamados, relatórios e informes sobre o amadurecimento das condições para um golpe circulavam na CIA e no Pentágono, assim como altas autoridades em Washington emitiam declarações “preocupadas” em relação à “atmosfera de crise” e ao futuro do sistema democrático (Jones, 2008, p. 329-360).

Segundo Moniz Bandeira (in Lessa\eAltemani, 2006, p. 286), “Pedro Carmona Estanca, presidente da Fedecámaras, assumiu o governo da Venezuela com o apoio dos meios de comunicação e o respaldo não tão encoberto da administração do presidente americano George W. Bush”. O Departamento de Estado dos EUA esperava que a transição ocorresse segundo os moldes constitucionais, com a aprovação da renúncia de Chávez pela Assembléia Nacional e pela Corte Suprema, e com a convocação de novas eleições sob a tutela de observadores da OEA.

Em dezembro de 2002, em uma articulação entre Fernando Henrique Cardoso e Luíz Inácio Lula da Silva, o assessor especial Marco Aurélio Garcia foi enviado a Caracas para sinalizar o apoio do governo recém-eleito a Hugo Chávez.

FA da defesa nacional para o trabalho nas missões sociais. Além disso, no mesmo período, Chávez perdeu um de seus homens de confiança, Luis Miquilena, que o acompanhara desde o início do governo, mas que passou a cooperar com a oposição.

Concomitantemente, outro foco de tensão surgiu após a demissão do Brigadeiro-General Guaicaipuro Lameda, diretor principal da PDVSA, por se mostrar favorável à continuidade da abertura petrolera iniciada no governo Caldera, o que desagradou a Chávez. O resultado foi uma série de greves e operações tartaruga, diminuição da produção de gasolina e dos navios-tanque em circulação e a quase paralisação dos serviços da empresa ao longo de todo o ano.

O cerco parecia se fechar à medida que a oposição ganhou corpo com a adesão da CTV, maior sindicato venezuelano, liderado por Carlos Ortega, e da Fedecámaras, principal câmara de comércio do país, sob a direção de Pedro Carmona. Esses dois personagens se destacaram nas articulações e ações contra o governo Chávez, especificamente controlando a mobilização dos trabalhadores em greve e as manifestações nas ruas de Caracas.

Quando a questão passou à alçada da OEA e o colombiano Cesar Gaviria, então Secretário-Geral, aprovou uma resolução condenando a “alteração da ordem constitucional na Venezuela”, não se imaginava que a crise de abril de 2002 se estenderia por tanto tempo.

No sábado, 13 de abril, Chávez retornou ao poder disposto a capitalizar a crise em seu proveito, justificando mudanças significativas no corpo burocrático de seu governo. Entretanto, a crise de abril ganhou ares de dramaticidade, pois seus reflexos se estenderam por todo o ano de 2002, culminando em greves gerais mantidas pela oposição e em uma paralisação petrolera dos trabalhadores da PDVSA, o que estrangulou a nação até 2003.

A mesa de negociação entre governo e oposição havia se transformado em um diálogo de surdos. Por um lado, o governo não abria mão de seu mandato e sustentava a realização de eleições; por outro, a oposição assumiu uma postura intransigente de saída de Chávez a qualquer custo e só aceitava um referendo revogatório. O contexto de impasse interno permitiu ao governo brasileiro agir em favor da estabilidade interna na Venezuela e da preservação do sistema interamericano.

Para tanto, em dezembro de 2002, em uma articulação entre Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, enviou-

-se o assessor especial Marco Aurélio Garcia a Caracas com o intuito de sinalizar o apoio do governo recém-eleito e a preocupação quanto aos desdobramentos da crise. Lula havia confiado a Marco Aurélio Garcia o cargo de assessor especial, cuja liberdade de atuação nas questões internacionais transcenderia a própria chancelaria brasileira. Nesse sentido, o governo brasileiro encaminhou duas medidas: garantir a segurança energética do vizinho e mediar o conflito de interesses entre governo e oposição. Se por um lado, a proposta brasileira gerou críticas da oposição daquele país e certo desconforto por parte dos Estados Unidos (Vizentini, 2003), por outro, pode-se dizer que o prestígio adquirido pela ação foi incalculável e deixou marcas profundas na sociedade venezuelana, que até hoje faz referência ao “socorro” brasileiro e de Lula.

Como medida emergencial, o Brasil vendeu um carregamento de 83 milhões de litros de combustível para suplantando o desabastecimento que castigava a população venezuelana. Além disso, o papel de mediação do Brasil requeria que se buscasse algo aceitável para o governo e a oposição na “mesa de negociação”, ou seja, resguardar o governo constituído, mas dar voz à oposição, dentro dos limites da autodeterminação dos povos.

A saída foi a criação de um Grupo de Amigos da Venezuela, que oferecesse mais “instrumentos” ao Secretário-Geral da OEA na solução da crise venezuelana. Assim, um grupo composto por diferentes atores facilitaria a moderação dos discursos mais exaltados e abriria canais de comunicação e entendimento. Celso Amorim explicou o ímpeto solidarista brasileiro diante da crise política “em nosso vizinho”: “não podíamos permanecer como meros observadores”. O papel brasileiro seria colaborar para o diálogo, criar um clima de confiança e restaurar a estabilidade (Resenha, 2005, p. 405).

Portanto, interessava ao Brasil que a crise venezuelana fosse rapidamente abafada para que a ordem tornasse a reinar na região, que voltava a ser considerada “prioridade óbvia” para as relações internacionais do país. Ao mesmo tempo, foi uma oportunidade bem aproveitada como capital político do governo recém-eleito no Brasil, ao dar mostras da relevância com que o vizinho bolivariano seria tratado a partir de então.

Mais ainda, a chancelaria brasileira dava sinais de que o Brasil estava se engajando ativamente nas questões sul-americanas, desenvolvendo um senso apurado de “responsabilidade sistêmica” ao atuar em favor da estabilidade venezuelana. Uma nova regularidade parecia se estabelecer, uma vez que o Brasil não estaria indiferente à sorte

de seus vizinhos sul-americanos, latino-americanos ou caribenhos. “Move-nos uma solidariedade ativa: o princípio que costumo chamar de não-indiferença”, diria o chanceler Celso Amorim sobre esse elemento basilar da política externa brasileira na era Lula (Resenha, 2004, p. 81).

Caráter estratégico

Outro passo adiante na conformação da parceria brasileiro-venezuelana foi o caráter atribuído pelos dois governos ao relacionamento entre Caracas e Brasília. Assim, a

Em 2002, o governo brasileiro procurou garantir a segurança energética do vizinho e mediar o conflito de interesses entre governo e oposição. O prestígio adquirido pela ação foi incalculável e deixou marcas profundas na sociedade venezuelana.

especial relevância com que a Venezuela revestiu sua relação com o Brasil justificava-se “por su significación estratégica”. Diante desse fato, Hugo Chávez Frías realizou sua primeira visita como presidente reeleito “al gigante país sureño”, carregando como motivações principais as aspirações bolivarianas de ingressar no Mercosul e as possibilidades concretas de estabelecer um eixo energético entre Brasília e Caracas na região (Guimarães e Cardim, 2003, p. 299-309).

O Brasil passou a ser, na década de 1990, um importante consumidor de energia na cena sul-americana em razão da retomada gradativa do crescimento após a crise dos anos 1980, do advento do Mercosul e da recuperação de seu complexo industrial. Nesse sentido, ampliou-se a compra de petróleo da Argentina e da Venezuela, do gás natural da Bolívia e do Peru, e intensificaram-se as perspectivas de cooperação energética pelo projeto de construção de gasodutos ligando aqueles países ao Brasil.

Na concepção brasileira, existiam vantagens intrínsecas em se desviar os fluxos do petróleo comprado do médio Oriente para o mercado sul-americano. Com isso, criavam-se vínculos políticos entre países até então distantes e ampliavam-se os fluxos comerciais e de investimentos na região. Da mesma forma, estimulava-se a interdependência e a integração setorial, tendo a energia como amálgama na região (Gehre, 2009a).

Portanto, foi em consequência da tomada de consciência do caráter estratégico da Venezuela na cena regional que o Brasil atribuiu peso diferenciado ao vizinho, “não apenas servindo de contrapeso para a Argentina, mas também conformando com ela o triângulo estratégico no processo de integração da América do Sul” (Bandeira, 2006).

Em momento posterior, Chávez recorrerá a essa ideia em seus discursos: a constituição de um eixo estratégico para a integração regional sul-americana juntaria os três principais países sul-americanos – Argentina, Brasil e Venezuela – e deveria irradiar-se por toda a vizinhança: “Estamos en la punta de Suramérica, este eje, la punta norte de América del Sur, la punta sur de América del Sur. Este es un eje: Venezuela, Brasil, Bolivia, Argentina y todos los países (...) el eje central en lo geopolítico” (Aló Presidente 331, ano 2009).

Nesse sentido, o Brasil trabalhou em favor das modificações operadas no sistema interamericano, expondo-se crescentemente aos fenômenos e acontecimentos hemisféricos. Como efeito diagonal, reforçou seu perfil universalista com a ampliação de contatos internacionais extrarregionais, via abertura econômica e diversificação de parcerias. Por exemplo, ao assumir a pasta das relações exteriores, Celso Lafer lembraria as palavras do chanceler de Juscelino Kubitschek, Horácio Lafer, para descrever o novo tempo da Casa de Rio Branco: “onde houver um cliente possível para o Brasil, ali estará vigilante o Itamaraty” (Vaz, 2006, p. 43-73; Resenha, 1-2001).

Ao atuar em favor da estabilidade venezuelana, a chancelaria brasileira dava sinais de que o Brasil estava se engajando ativamente nas questões sul-americanas, desenvolvendo um senso apurado de “responsabilidade sistêmica”.

Logo, a nascente significação estratégica da parceria com a Venezuela foi evidenciado na solenidade de inauguração da subestação energética de Boa Vista, referente à linha de transmissão Brasil-Venezuela, em 13 de agosto de 2001. Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, “devemos fazer tudo para ter a Venezuela ao nosso lado [...] comprávamos [petróleo] do Iraque, do Irã e da Arábia Saudita. Isto vinha dos militares, que tinham uma visão estratégica de aliança com o Oriente e influência na África” (Gehre, 2009b, p. 128).

Além do mais, crescimento não era possível sem energia, o que justificava que as grandes obras de infraestrutura de integração sul-americana estivessem ligadas ao fornecimento de energia. Assim, pela integração fronteira o Brasil poderia comprar energia elétrica da Venezuela e, segundo FHC, “os brasileiros que vivem em Roraima poderão acender a luz de suas casas, acionar a corrente que dá energia às suas empresas, usando a eletricidade produzida no país vizinho, amigo e irmão. Isso tem um nome: cooperação” (Resenha, 2-2001, p. 87).

Por isso, a construção da linha de transmissão entre a

Central Hidroelétrica Raúl Leoni, na represa de Guri, e a cidade de Boa Vista, também conhecida como “linhão de Guri”, foi considerada como uma “obra estratégica” e mesmo “visualmente, um símbolo de união para Roraima”. Era um meio de suprimento seguro de energia limpa, que permitiria a substituição de energia produzida de derivados do petróleo pela energia termelétrica. Segundo FHC: “São 676 quilômetros de fios de alta tensão. São 676 quilômetros de integração sul-americana. São 676 quilômetros de amizade brasileiro-venezuelana” (Resenha, 2-2001, p. 87).

Outro eixo da aproximação energética dizia respeito à cooperação entre as duas empresas estatais de petróleo. Entretanto, Luis Felipe Lampreia, antecessor de Lafer, lembrou que as possibilidades de aproximação na área petrolífera, apesar de óbvias entre PDVSA e PETROBRAS, pareciam não vingar por conta das inclinações pró-Estados Unidos da companhia estatal venezuelana: “sobre isso nunca tivemos maiores ilusões”. De fato, a blindagem da PDVSA foi desfeita, a favor do Brasil, com a chegada ao poder de Hugo Chávez (Lampreia, 2010, p. 225).

Em síntese, a consolidação do caráter estratégico da parceria foi especialmente importante para a “aproximação definitiva” entre Brasil e Venezuela, processo engatilhado em 1979 e fortalecido entre 1998 e 2002. O significado principal desse processo foi a ampliação da capacidade de influência da Venezuela nos cálculos brasileiros e a diminuição da relutância, tanto em Brasília quanto em Caracas, de uma inserção internacional concertada pelos dois parceiros.

As bases da aliança

A tomada de consciência do que deveria ser uma parceria entre Brasil e Venezuela dependia apenas do estabelecimento das bases concretas da aliança, o que seria sumariado pelas palavras do presidente Lula: “O Brasil precisa da Venezuela e a Venezuela precisa do Brasil” (Resenha, 2-2006, p. 165).

O alicerce principal da aliança brasileiro-venezuelana referiu-se à cumplicidade política entre Lula e Chávez. Quando teve oportunidade, Chávez destacou a “ação construtiva”, o “papel moderador” e de “liderança” exercidos pelo Brasil à frente do Grupo de Amigos.

Vale recordar que a “prova de fogo” da crise de governabilidade na Venezuela evidenciou o primeiro pilar da aliança estratégica: a cumplicidade política e ideacional entre os governantes brasileiro e venezuelano. A aliança

estratégica Chávez-Lula redefiniu a relação bilateral em termos de ações integracionistas que, segundo ressalta Mendible-Zurita (2005, p. 170) “sedimentan las aspiraciones compartidas por los dos países de alcanzar la unidad continental de Sur América”.

Da mesma forma, Chávez viajou seguidamente ao Brasil com o intuito de reforçar os vínculos espirituais e materiais entre os dois países. Inaugurou bustos do libertador Simón Bolívar e do General Abreu e Lima na capital pernambucana, mencionou a criação do Centro de Estudos Brasileiros em Caracas e lembrou a necessidade de um espaço econômico integrado, na América do Sul, pela aproximação Comunidade Andina, Mercosul e Venezuela. Ademais, reforçou o apoio venezuelano ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Resenha, 2-2004, p. 383-85).

Por sua vez, Lula operou de maneira ativa por meio da diplomacia presidencial para redimensionar o peso internacional do Brasil: “o Brasil vai estar no centro de todas as atenções”, diria Lula. Por isso, a consecução de uma parceria com sentido estratégico dependia da atuação das forças econômicas. (Resenha, 1-2003, 17).

O segundo alicerce da “aliança estratégica” referiu-se ao incremento comercial bilateral e a convergências nas grandes questões da ordem econômica internacional. Por exemplo, emergiu uma coincidência de posição de relutância à ALCA e de vontade de inserir “conteúdo social” nas propostas de integração econômica regional.

Ademais, tanto Brasília quanto Caracas concebiam a América do Sul como uma enorme “fronteira de oportunidades” para os investidores de todas as partes do mundo. Entretanto, era perceptível que nessa paisagem, segundo Lula, “o Brasil [seria] um parceiro privilegiado desse renascimento continental”. De toda forma, o impacto do revigoramento regional alcançaria as relações bilaterais (Resenha, 2-2005, p. 201).

Entre 1998 e 2002, os principais produtos exportados pela Venezuela ao Brasil eram os óleos combustíveis, o petróleo bruto, querosene para aviação, naftas, gás propano liquefeito e gás butano liquefeito. Já o Brasil exportava para a Venezuela aparelhos transmissores ou receptores e seus componentes, automóveis de passageiros, laminados planos de ferro ou aço, máquinas automáticas para processamento de dados e suas unidades, pastas químicas de madeira, motores, geradores e transformadores elétricos; medicamentos, entre outros produtos (Resenha, 1-2000).

Assim, no plano comercial, as exportações brasileiras para a Venezuela haviam tido o primeiro incremento marcante a partir de 1995, no início do governo FHC. Cinco anos depois, o intercâmbio comercial bilateral girou em torno de US\$ 1,5 bilhão, sendo que as exportações brasileiras alcançaram US\$ 536,7 milhões, enquanto as importações ficaram na casa de US\$ 974,4 milhões. O ápice das relações comerciais, nos governos Chávez-Cardoso, foi no

Foi em consequência da tomada de consciência do caráter estratégico da Venezuela na cena regional que o Brasil atribuiu peso diferenciado ao vizinho, conformando com a Argentina o triângulo estratégico no processo de integração da América do Sul.

biênio 2000-2001, com exportações venezuelanas na casa de US\$ 2 bilhões e importações brasileiras no valor de US\$ 1,8 bilhão, que foi interrompida por uma reversão momentânea em decorrência da crise de 2002.

Por isso, uma das medidas iniciais do governo Lula, quando assumiu o poder em 2003, foi dispor-se a ajudar a Venezuela a promover seus produtos no mercado brasileiro, dentro do “Programa de Substituição Competitiva de Importações”, o qual priorizava a aproximação com os países vizinhos. A partir de 2004, o fluxo comercial entre o Brasil e a Venezuela aumentou de forma nunca antes vista e as exportações atingiram novo recorde nesse mesmo ano, alcançando a cifra de US\$ 1,46 bilhão. Essa tendência de crescimento das exportações brasileiras para a Venezuela corroborava o aprofundamento das relações bilaterais em uma fase de “aliança estratégica” (Pereira, 2003).

De 2003 a 2006, o intercâmbio manteve-se ascendente, tanto do ponto de vista das vendas brasileiras quanto das venezuelanas. O Brasil exportou US\$ 2,9 bilhões para o país vizinho e importou US\$ 528 milhões, o que representava um aumento significativo no comércio em relação ao total de 2005. O marco dessa fase de aproximação intensa foi definido no discurso de Lula sobre as relações bilaterais brasileiro-venezuelanas: “Nossa aliança estratégica está solidamente apoiada em três pilares: diálogo político, ampliação do comércio de bens e serviços e integração da infraestrutura” (Resenha, 1-2005, p. 52).

Para o presidente Hugo Chávez, Brasil e Venezuela deveriam estar juntos e trabalhar para o fortalecimento da integração, aproximando centros econômicos para a formação de um novo eixo de desenvolvimento na América do Sul. Logo, os acordos assinados em Caracas, em 14 de fevereiro de 2005, integraram mais de vinte compromissos em diversos setores como petrolífero, infraestrutural, ciência e tecnologia, medicina, cultura, cooperação militar,

energia elétrica, siderurgia, telecomunicações, mineração, pesca, aeronáutica e agroindústria.

O terceiro alicerce, já erigido e que ganhou robustez com os acordos, foi o eixo energético, em especial a cooperação entre Petrobras e PDVSA, cujo potencial de exploração era considerado incalculável (Discurso Lula, 2005).

A reorganização da PDVSA, depois do fracassado golpe contra Hugo Chávez em abril de 2002, recolocou a Venezuela em condições privilegiadas para captar e aumentar sua renda petroleira. A tentativa de golpe e a greve que se seguiu deram mostras de que se condicionava o exercício do poder político ao controle da atividade petroleira (Villa e Urquide, 2006).

Para tanto, fazia-se necessário combater a globalização dos recursos naturais proposta pelas grandes potências e, principalmente, desmantelar as trincheiras internas à PDVSA, que funcionara como um “cavalo de Tróia” da oposição dentro do Estado venezuelano. Para Ramirez, a PDVSA havia se tornado uma empresa de interesses mul-

A “prova de fogo” da crise de governabilidade na Venezuela evidenciou o primeiro pilar da aliança estratégica: a cumplicidade política e ideacional entre os governantes brasileiro e venezuelano.

tinacionais, afastando-se do dever de servir ao desenvolvimento nacional (Ramirez, 2007; Kozloff, 2007).

Nesse sentido, Chávez reconstituiu o regime petroleiro venezuelano, desabilitou a política de abertura petroleira iniciada por seus antecessores, tomou conta da PDVSA e, como consequência, restabeleceu a “plena soberania” sobre a gestão do petróleo venezuelano. Com isso, traçou como coordenadas do eixo energético bilateral a solidariedade, a complementaridade econômica e o comércio justo de energéticos a fim de superar o subdesenvolvimento e a dependência (Hernandez-Barbarito, 2009).

Para tanto, ambos os governos avançaram na conformação de uma parceria energética entre PDVSA e Petrobras, com a assinatura de “15 acordos que incluíam, entre outros projetos, a exploração de gás e a extração de petróleo pesado pela indústria brasileira na região do rio Orinoco e a construção de uma nova refinaria no Brasil” (Bandeira, 2006).

O Programa detalhado de iniciativas, cuja execução seria monitorada pela Comissão Binacional de Alto Nível (COBAN) e seus Grupos de Trabalho, contemplou resumidamente os seguintes pontos: cooperação nas áreas do combustível etanol, biodiesel, refino, fertilizantes, poliole-

finas, produção e distribuição de lubrificantes; desenvolvimento conjunto de projetos entre Petrobras, PDVSA, Petroquímica de Venezuela (PEQUIVEN) e Braskem, na Faixa do Orinoco; construção de plataformas e navios e cooperação na área de comércio e transporte marítimo; protocolo de intenção para a cooperação científica, técnica e capacitação de pessoal; e cartas de intenções para a identificação de oportunidades de negócios em matéria de hidrocarbonetos em campos maduros, no Golfo da Venezuela e no Bloco Cinco do Projeto Plataforma Deltan (Resenha, 1-2005, p. 260).

O potencial energético venezuelano era constantemente realçado por Chávez que, ao falar da franja do rio Orinoco, bradava: “cuando se acabe el petróleo en el mundo, habrá petróleo, todavía en buenas cantidades para evitar un colapso mundial, en cinco países, y el primero es Venezuela, aquí en esta faja”.

Lula e Chávez se encontraram no Porto de Suape, Pernambuco, em 16 de dezembro de 2005, onde foi feito o lançamento da pedra inaugural da refinaria Abreu e Lima, com investimentos previstos da ordem de US\$ 2,5 bilhões e possibilidade de se gerar milhares de empregos diretos e indiretos.

Portanto, o projeto de construção da Abreu e Lima foi um marco da parceria energética Brasil-Venezuela e alimentou os discursos do presidente Chávez pelo orgulho de ver a junção da PDVSA e da Petrobras. “Con Brasil una refinaria aquí en Pernambuco y Brasil con Petrobras llevará petróleo a esa refinaria desde la Faja del Orinoco, para luego distribuirlo en el norte y nordeste de Brasil” (Aló Presidente 331, ano 2009).

O eixo energético tinha perspectivas de se prolongar no tempo, à medida que projetos se cristalizavam, como por exemplo, a construção de uma usina, que deveria gerar entre 540 e 1300 megawatts de potência, com a participação do Brasil na construção. Chávez explicava que “Ayer firmamos en Brasil, una empresa brasileña para las cuevas allá, para el nuevo Uribante-Caparo, la nueva etapa [...] Con la empresa Queiroz Galvão firmamos la carta de intención para comenzar con la ingeniería básica del proyecto del segundo desarrollo del Complejo Uribante-Caparo” (Aló Presidente 331, ano 2009).

O quarto alicerce da aliança estratégica dizia respeito à segurança humana de maneira geral e às ações específicas de combate à fome e à pobreza. Brasil e Venezuela foram países normalmente conceituados como pobres e fracos, refletindo-se em obstrução de suas economias no cená-

rio internacional. Para Lula, diante de um mundo que se mostrava desinteressado da sorte dos mais pobres e dos mais fracos, somente com a união se poderia reforçar a capacidade de defender os interesses fundamentais dos seus cidadãos (Discurso Lula, 2003).

Em um cenário onde os níveis de pobreza na América do Sul e na América Latina são tão significativos, criou-se um sentido de convergência e confiança entre os dois governos que auxiliou na constituição da aliança estratégica. Lula chegou a colocar a questão em tons hiperbólicos: “A pobreza é a arma de destruição em massa mais poderosa que existe no mundo” (Comunicado, Resenha, 1-2005, p. 283).

Venezuela e Brasil estariam de “braços dados” na luta contra a fome, a pobreza e a injustiça social, firmando-se os objetivos sociais um dos principais componentes da “aliança estratégica” bilateral. Assim, o “objetivo comum fundamental” da parceria seria buscar reduzir e tentar eliminar a pobreza mediante um plano e um programa conjunto de alimentação adequada, saúde, educação, habitação e acesso aos bens culturais (Resenha, 1-2003; 1-2005).

No que se refere à busca pela soberania alimentar, destaca-se a cooperação técnica que a EMBRAPA vem desempenhando no bojo de projetos direcionados à questão. Além disso, incluía-se a cooperação brasileira em termos de exportação de produtos, envio de bens com tecnologia agregada e aproveitamento de experiências. Por exemplo, os alimentos distribuídos pela PDVAL estariam sendo armazenados em frigoríficos construídos com materiais venezuelanos, mas com tecnologia brasileira.

Também como parte da estratégia de garantir a soberania alimentar venezuelana, o governo procurou ampliar os rebanhos de gado de corte e leite, importando do Brasil bufalinos e bois da raça Girolanda, como forma de melhorar geneticamente as espécimes venezuelanas (Aló Presidente 306, ano 208).

Tema conexo à segurança alimentar, o combate à pobreza e à miséria seria outro sustentáculo da aliança estratégica brasileiro-venezuelana. Assim, uma linha estratégica da relação Brasil-Venezuela era encontrar maneiras de abordar e combater a pobreza. Chávez citava os “ranchos” venezuelanos e as “favelas” no Brasil como foco para as mudanças, apontando a diferença em termos da dimensão do problema nos dois países. Na visão de Chávez: “tenemos unas poblaciones en Venezuela, en Brasil, unas poblaciones muy jóvenes, un gran crecimiento demográfico”

e essa similaridade em termos do crescimento populacional e da conformação de um estrato jovem da população viabilizaria se pensar respostas conjugadas (Aló Presidente 308, ano 208).

Nesse sentido, o Fome Zero mundial de Lula e o Fundo Humanitário Internacional de Chávez não só ganharam notoriedade pelo quesito “ousadia”, como tornaram-se

Brasil e Venezuela, ao valorizarem, cada um à sua maneira e com intensidades diferentes, a sulamericanidade como parte de suas identidades internacionais, tornaram-se parceiros em potencial na integração física da América do Sul e na organização do espaço político e econômico regional.

uma opção política atrativa de transformação da ordem internacional. Com isso, Brasil e Venezuela pretendiam “deshierarquizar” a agenda internacional ao atribuir valor equiparado a questões que antes eram separadas em high politics e low politics.

O último alicerce da “aliança estratégica” foi erguido pelos projetos de infraestrutura e pela organicidade com que os interesses empresariais brasileiros passaram a atuar na Venezuela. É interessante notar que os acordos de 14 de fevereiro de 2005 haviam sido desenhados com a expectativa de se converterem em ganhos para os setores econômicos brasileiros, que ali estiveram representados por executivos de companhias brasileiras de médio e grande porte, tais como a Odebrecht, Camargo Correa e Petrobrás, que participaram da comitiva presidencial brasileira.

Lula considerava que a relação Brasil-Venezuela poderia e deveria servir como modelo de integração para os demais países da América do Sul. Portanto, enfatizou a importância de engajar os setores empresariais, afirmando que essa aliança estratégica almejada estava, invariavelmente, apoiada na ampliação do comércio de bens e serviços e na integração infraestrutural.

Após a sua reeleição, Lula voltou à Venezuela para inaugurar a segunda ponte sobre o rio Orinoco. Obra de engenharia que contou com a participação de empresa brasileira, a ponte deveria integrar importante corredor de transportes e facilitar o acesso às regiões central e oriental da Venezuela, contribuindo para incrementar o comércio bilateral e estabelecer rota de exportação ligando Boa Vista e Manaus ao Mar do Caribe.

Para o presidente do Brasil, seria um momento do discurso traduzido em realização: “nada fala mais alto do que a gente olhar a imagem extraordinária de uma ponte que significa desenvolvimento para a Venezuela, significa me-

lhoría da qualidade de vida para o povo da Venezuela e significa muito mais esperança para o futuro” (Resenha, 2-2006, p. 165).

Considerações finais

Uma vez que parcerias bilaterais são entendidas como um tipo especial de aliança política entre dois ou mais agentes internacionais, elas não se sustentam em pontes “imaginárias”. Além do mais, pode-se afirmar que a condição de “parceiros” se constrói paulatinamente com fatores ideacionais e materiais, o que leva à projeção de uma nova imagem internacional para ambos os agentes.

Faz sentido, portanto, falar de uma parceria brasileiro-venezuelana, pois foi constituída com base em um senso histórico de oportunidade, reflexo do adensamento das relações econômicas e comerciais, da ampliação dos contatos de alto nível entre seus chanceleres e presidentes, bem como por decisões políticas com elevado teor de componente estratégico. Como consequência, ambas as sociedades foram envolvidas em uma trama complexa de acontecimentos e fenômenos que as entrelaçaram e deram sentido à noção de uma parceria entre os dois países. Além do mais, a aproximação estratégica entre Brasil e Venezuela impactaria no panorama das relações fronteiriças entre os dois países.

Com um significado múltiplo se estabeleceu uma parceria entre Brasil e Venezuela nas relações internacionais: a valorização da sulamericanidade, como parte de suas identidades internacionais, tornou Brasil e Venezuela parceiros em potencial na integração física da América do Sul e na organização do espaço político e econômico regional; ao fomentarem a integração energética, tornando-a mola mestra do bilateralismo, deram uma visão de longo prazo à parceria; por fim, ao enquadrarem a aliança estratégica pela dimensão empresarial, viabilizando a consecução dos interesses de grandes empresas em projetos bilaterais, robusteceram o significado da parceria.

Referências Bibliográficas

- ALÓ PRESIDENTE, programa N° 306 Plaza Caracas, Caracas. Domingo, 2 de marzo de 2008.
- ALÓ PRESIDENTE, programa N° 308. Comunidad Socialista “Nuestra Señora de Coromoto”. Municipio Guacara. Edo. Carabobo. Domingo, 30 de marzo de 2008.
- ALÓ PRESIDENTE, programa N° 331 Termozulia II, Maracaibo, estado Zulia. Jueves, 28 de mayo de 2009.
- AMORIM, Celso. “Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”. OPSA, s/n, 4 de março de 2005. In

Resenha de Política Exterior do Brasil, ano 32, n. 96, 1º semestre 2005. p. 405.

_____. “Brazil’s perspective on current international challenges”. s/r. In Resenha de Política Exterior do Brasil, ano31, n. 94, 1o semestre de 2004, p.81.

_____. “Somos a mistura do tigre com a baleia”. Entrevista. Revista Isto é, 13-1-2003. In RESENHA de Política Exterior do Brasil, n 92, ano 30, 1º semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. p. 247.

AUDIÊNCIA. Celso Amorim. Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 29 de novembro de 2005. In Resenha de Política Exterior do Brasil, ano 32,n.97, 2o semestre de 2005.p.170.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. “O Brasil e a América do Sul”. In LESSA, Antônio Carlos e ALTEMANI, Henrique. Relações Internacionais do Brasil:temas e agendas. V1. São Paulo: Saraiva, 2006.

COMUNICADO Conjunto a respeito da Aliança Estratégica Brasil-Venezuela e Declaração dos Governos do Brasil e da Venezuela sobre a sua implementação (18 de fevereiro de 2005) in RESENHA de Política Exterior do Brasil, Número 96, 1o semestre de 2005, Ano 32. p. 257-261.

COMUNICADO. “visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Ciudad Guayana na Venezuela”. 24 de março de 2005. In RESENHA de Política Exterior do Brasil, n 96, 1º semestre de 2005, Ano 32. p. 283.

DISCURSO Celso Lafer. Posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 29 de janeiro de 2001. Resenha de Política Exterior do Brasil, número 88, 1º semestre de 2001 - ano 28.

DISCURSO Fernando Henrique Cardoso. Cerimônia de inauguração da interconexão elétrica entre o Brasil e a Venezuela. Santa Elena de Uairén, 13 de agosto de 2001. Resenha de Política Exterior do Brasil Número 89, 2º semestre de 2001 - Ano 28, p. 87.

DISCURSO Samuel Pinheiro Guimarães. Transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em Brasília – 20 de outubro de 2009. Disponível em www.mre.gov.br. Acessado em 11 de agosto de 2010.

DISCURSO Ministro de Relações Exteriores. “La Política Exterior del Gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial”. In SOARES, Laura Tavares. “Venezuela: posibilidades e limites para um novo modelo de desenvolvimento e integração regional”. In GUIMARÃES, Samuel Pinheiro & CARDIM, Carlos Henrique (orgs). Venezuela: visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003. p. 299-309.

DISCURSO Luiz Inácio Lula da Silva. Inauguração da segunda ponte sobre o rio Orinoco, na Venezuela,

- Ciudad Guayana, Venezuela, 13 de novembro de 2006. In *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Número 99, 2o semestre de 2006, Ano 33. P.165
- DISCURSO. “Visita ao Brasil do Presidente da Venezuela”. In *RESENHA de Política Exterior do Brasil*, n 92, ano 30, 1o semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- DISCURSO Luiz Inácio Lula da Silva. Cerimônia de abertura do Seminário para Investidores – Brasil e Parceiros, em São Paulo, em 2 de dezembro de 2005. In *RESENHA de Política Exterior do Brasil*. Número 97, 2o semestre de 2005, Ano 32. p. 201.
- DISCURSO. “Visita do presidente Fernando Henrique Cardoso à Venezuela”. 14 de fevereiro de 2000. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 86, 1o semestre de 2000 Ano 27.
- DISCURSO. “Visita ao Brasil do Presidente da Venezuela”. In *RESENHA de Política Exterior do Brasil*, n 92, ano 30, 1o semestre de 2003. Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- DISCURSO Luiz Inácio Lula da Silva. Encontro Empresarial Brasil-Venezuela, em Caracas, no dia 14 de fevereiro de 2005. in *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 96, 1o semestre de 2005, Ano 32.p.52.
- DISCURSO Luiz Inácio Lula da Silva. Cerimônia de assinatura de atos de cooperação entre Brasil e Venezuela. Caracas, Venezuela, 14 de fevereiro de 2005. www.mre.gov.br. Acessado em 7/6/2007.
- DISCURSO Luiz Inácio Lula da Silva. Cerimônia de Inauguração dos Bustos do Libertador Simon Bolívar e do General Abreu e Lima. Pernambuco: Abreu e Lima, 25 de março de 2003. www.mre.gov.br. Acessado em 7 de junho de 2007.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: EDUNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 226-227.
- GALVAO, Thiago Gehre. *América do Sul: a construção de uma ideia*. Dissertação de Mestrado, UnB, 2003.
- GEHRE, Thiago. *América do Sul: a ideia brasileira em marcha*. Curitiba: Juruá, 2009.
- _____. *América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)*. RBPI, v.2, n. 52, 2009.
- HERNANDEZ-BARBARITO, Maria A. “A integração energética da América Latina e Caribe”. *DEP*, n 9, jan-mar 2009. p. 233-251.
- JONES, Bart. *Hugo Chávez: da origem simples ao ideário da revolução permanente*. São Paulo: Novo Conceito Editora, 2008.
- KOZLOFF, Nikolas. *Hugo Chávez: oil, politics, and the challenge to the U.S*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010. p. 225.
- MACMILLAN, Margaret. *Usos e abusos da história*. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- MENDIBLE-ZURITA, Alejandro. “Venezuela-Brasil: una relación geoestratégica privilegiada”. *Carta Internacional*, Vol. 1, n 2, julho de 2006.
- PEREIRA, Lia Valls. “Comércio exterior e política comercial da Venezuela”. In *GUIMARÃES, Samuel Pinheiro & CARDIM, Carlos Henrique (orgs)*. *Venezuela: visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003.
- RAMIREZ, Rafael. “Plena soberania petrolífera”. *DEP*, n 6, abr-jun 2007. p. 202-228.
- RESENHA de Política Exterior do Brasil, n 90, ano 29, 1o semestre de 2002. MRE.
- _____, n 92, ano 30, 1o semestre de 2003. MRE.
- _____, n 95, ano 31, 2o semestre de 2004. MRE.
- _____, n. 96, ano 32, 1o semestre de 2005, MRE.
- _____, n 99, ano 33, 2o semestre de 2006. MRE.
- RUSEN, Jorn. *Razão histórica: teoria da história: os fundamentos da ciência histórica*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- SARAIVA, Miriam. “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”. *RBPI*, 50 (2): 42-59 [2007].
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. “política exterior sem complexos” *Jornal do Brasil*, 04/08/2000. In *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 87, 2o semestre de 2000. p. 221.
- VAZ, Alcides Costa. “O Brasil e o sistema interamericano: de 1990 até o presente”. In *LESSA, Antonio Carlos e ALTEMANI, Henrique*. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. V2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 43-73.
- VILLA, Rafael e URQUIDI, Vivian Dávila. *Venezuela e Bolívia: legitimidade, petróleo e neopopulismo*. São Paulo: Paz e Terra, *Política Externa*, vol 14, n 4, mar/abr/mai, 2006. p. 72.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. “A política externa da Venezuela frente à globalização (1989-2001)”. In *GUIMARÃES, Samuel Pinheiro & CARDIM, Carlos Henrique (orgs)*. *Venezuela: visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003.

As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México

Carla Guerra Tomazini

O objetivo deste artigo é fornecer uma análise sobre o lugar e o papel das “ideias” na formulação dos programas de transferências monetárias condicionadas no Brasil e no México. Trata-se de, acrescentando uma dimensão comparativa, destacar os fatores que podem explicar a origem, ascensão e desacordos de ideias que estão por trás desses programas. Esses fatores são explorados à luz das teorias sobre o processo de elaboração de políticas públicas que ressaltam o papel das coalizões de causa. Assim, o instrumento “transferência monetária” parece ser objeto de um consenso. Mas devemos acrescentar que este é um consenso ambíguo, porque os atores envolvidos estão de acordo sobre os meios, e não sobre os objetivos. Embora o objetivo de aumentar o capital humano seja predominante, os programas Bolsa-Família e Oportunidades tornaram-se um grande emaranhado de ideias, sem um acordo sobre os objetivos e princípios.

Palavras-chave: Análise de políticas públicas; Programas de transferências monetárias condicionadas; Coalizões de causa; Brasil; México.

The aim of this article is to provide an analysis of the place and role of “ideas” in the formulation of conditional cash transfer programs in Brazil and Mexico by adding a comparative dimension and highlighting the factors that can explain the origin and rise of as well as the disagreements between the ideas that are behind these programs. Thus, the instrument “cash transfer” seems to be the object of a consensus. However, we must add that this is an ambiguous consensus, as the factors involved agree on the means but not on the goals. Although the goal of increasing human capital is predominant, Bolsa-Família and Oportunidades programs have become a tangle of ideas, lacking in agreement on objectives and principles.

Keywords: Public policy analysis; Conditional cash transfer programs; Advocacy coalition approach; Brazil, Mexico.

Nas últimas duas décadas, a chamada luta contra a pobreza passou a integrar as agendas dos Estados e das Organizações Internacionais. A origem recente desta luta remonta a 1964, à “guerra contra a pobreza” declarada pelo governo de Lyndon Johnson nos Estados Unidos. Na década de 90, o Banco Mundial corrobora com esta batalha, lançando uma ofensiva geral contra a pobreza¹. Recentemente, se localiza na América Latina um “laboratório”² de experiências bem-sucedidas nesta área por meio da criação de um novo dispositivo: os programas de transferências monetárias condicionadas. Tais programas oferecem um auxílio financeiro buscando determinar certos comportamentos da população

beneficiária, como esforços em educar os filhos ou visitas a centros de saúde.

A América Latina é classificada por fontes especializadas (PNUD, 2011) como a região mais desigual do mundo. Mais do que isso: dada desigualdade, acentuada após sucessivas crises econômicas iniciadas nos anos 80, contribuiu para a continuidade das altas taxas de pobreza na região. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 2008, um terço de sua população pode ser considerada pobre, aproximadamente 180 milhões de pessoas. Este valor inclui 71 milhões de extremamente pobres ou indigentes. Os programas de transferência monetária são, assim, uma tentativa de regular o fenômeno da pobreza. Atualmente, programas dessa natureza operam em 17 países da América Latina e no Caribe, atingindo 101 milhões de famílias, o que representa 17% da população total da região³. Em países como Brasil e México, cujos programas estão mais consolidados, os gastos públicos em

Carla Guerra Tomazini é Bacharel em Relações Internacionais (IRI-USP), mestre em Estudos Latino-Americanos pela Université de la Sorbonne Nouvelle - Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine.

transferências condicionadas são mais elevadas e o número de beneficiários ultrapassa o total de pessoas vivendo na extrema pobreza, atingindo respectivamente 83% e 71% da população pobre⁴. Esses programas têm uma importância política considerável, tanto pelo âmbito e orçamento adquiridos como pelo protagonismo que desempenham na comunicação política desses governos.

Mas qual seria o lugar da pobreza nas sociedades latino-americanas e qual seria o tratamento dispensado a ela pelos Estados? O conceito de “pobreza” é construído, profundamente ambíguo e impreciso (Paugam e Duvoux, 2008, p. 15). A percepção da pobreza nesses termos não é novidade. Todavia, as transferências monetárias condicionadas parecem ser objeto de um grande consenso (Lautier, 2009), encobrindo tais aspectos irresolutos.

A ‘gestão dos pobres’ se origina no âmbito local, onde a percepção do fenômeno é mais sensível. O conceito abstrato de pobreza nasce com a centralização da assistência em nível nacional (Simmel, 2009, p. 39). No entanto, antes de analisar o envolvimento do Estado na administração da “pobreza”, é necessário definir o “problema”. Quando se

Dependendo do diagnóstico que se estabelece sobre o fenômeno da pobreza, as respostas podem vir de diferentes áreas da intervenção pública: a pobreza é um caso de saúde pública e/ou justiça social? É uma questão de desenvolvimento econômico ou social?

tenta delimitar o fenômeno, sua complexidade torna-se mais flagrante. Em outras palavras, o desenvolvimento de uma resposta exige uma definição do próprio “problema”, que é em si uma questão irresoluta. Dependendo do diagnóstico que se estabelece sobre o fenômeno da pobreza, as respostas podem vir de diferentes áreas da intervenção pública: a pobreza é um caso de saúde pública e/ou justiça social? É uma questão de desenvolvimento econômico ou social? O olhar conferido ao tema, portanto, condiciona seu tratamento: como um problema de saúde pública, de educação, de saneamento, de infra-estrutura, de mercado de trabalho e/ou como uma matéria de ordem pública, sujeita ao recurso da violência. No que se refere aos programas de transferências monetárias condicionadas, os limites do fenômeno da pobreza são também indeterminados e podem dotar-se de diferentes contornos.

A questão das políticas de transferências monetárias condicionadas ocupa um lugar considerável no debate público contemporâneo. Esta nova ferramenta está cada vez mais presente nos discursos políticos. Os governos latino-americanos promovem estudos e avaliações exibindo

sempre bons resultados. Grandes instituições, criadas para administrar tais programas, visitam umas às outras e compartilham experiências. Pesquisadores, técnicos, engenheiros, administradores não param de produzir materiais sobre este tema “florescente”. As Organizações Internacionais também participam. Contribuem com avaliações e cooperação técnica, promovendo palestras e cobrindo de louvores esses programas. A maior parte dos trabalhos acadêmicos referente aos programas de transferências monetárias condicionadas discorre sobre os objetivos, os critérios de escolha do público-alvo, o acompanhamento e, especialmente, a avaliação e os resultados obtidos. Ou ainda, examinam os efeitos político-eleitorais ou o impacto desses programas nas comunidades. No entanto, a maioria dos estudos não se aprofunda na compreensão de suas origens. Também são escassos os trabalhos que tentam integrar esses programas ao âmbito dos sistemas de proteção social, ou em uma perspectiva de transformação do Estado a partir da *montée en puissance* desses instrumentos de transferência monetária.

Este artigo procura explorar a primeira lacuna acima identificada na literatura. Isto é, destacar os fatores que podem explicar a origem, ascensão e desacordo de ideias que estão por trás desses programas a partir de uma abordagem comparativa entre México e Brasil. A escolha dos países se justifica pelo fato de que essas políticas públicas nasceram de forma paralela na década de 90 em municipalidades brasileiras e em uma iniciativa do poder executivo mexicano. Além disso, a similaridade dos objetivos pretendidos, suas origens análogas e o lugar central que ocupam tanto nos sistemas de proteção nacional, na comunicação política e nos fóruns internacionais - onde são recebidos como os maiores programas de transferência condicionada no mundo - tornam a comparação válida e adequada.

Para esta análise, foram selecionados o programa mexicano Progres-a-Oportunidades e o programa brasileiro Bolsa-Família. O primeiro nasceu em 1997, atingindo, desde 2004, cerca de 5,8 milhões de mexicanos (SEDESOL, 2010). O segundo, criado em outubro de 2003 pela fusão de quatro programas de transferência de renda já existentes, alcançou cerca de 12,4 milhões de famílias brasileiras em 2010 (IPEA, 2010).

Estes programas, de modo geral, buscam contribuir para: a) a redução da pobreza e da desigualdade, oferecendo um nível mínimo de renda para as famílias extremamente pobres; 2) a transgressão do ciclo geracional da pobreza, impondo aos beneficiários o compromisso de estar em dia com exames pré-natais, cobertura vacinal, frequência escolar dos filhos, entre outros.

Os programas de transferências monetárias condicionadas são aqui considerados como instrumentos tal qual definidos por Lascoumes e Le Galès (2005, p.13), isto é, “um dispositivo técnico com alcance genérico, portador de uma concepção concreta da relação política-sociedade e apoiado em uma concepção de regulação”. O surgimento de instrumentos específicos de transferência de renda permite duas observações tanto no que diz respeito às transformações nos subsistemas analisados quanto ao sistema de proteção social no sentido mais amplo: 1) como a criação e modificação de tais políticas ocorre por meio de discussões sobre os problemas identificados e as possíveis soluções apresentadas pelos atores, a instrumentação da ação pública é mais facilmente concertada entre os atores no que se refere aos meios, e menos no que se relaciona aos objetivos. Assim, os programas de transferência monetária tornaram-se atualmente um grande entrelaçado

As coalizões utilizam os instrumentos monetários para orientar o comportamento dos atores, de modo que a legitimidade da política é avaliada em termos de eficiência econômica e social.

de ideias, sem um acordo sobre os objetivos e princípios; 2) a proliferação de instrumentos de transferência monetária é uma maneira de alterar a lógica do sistema de benefícios sociais em uma perspectiva de longo prazo, isto é, fortalecendo a lógica liberal nos Estados de Bem-Estar.

Essa análise faz uso de um quadro teórico composto principalmente de abordagens cognitivas. Estas buscam destacar a importância dos elementos de conhecimento, ideias, representações ou crenças sociais na formulação de políticas públicas (Surel, 2006). Suas ferramentas analíticas parecem mais adequadas para a compreensão do fenômeno que observamos, pois elas procuram justamente entender como questões sem respostas consensuais são convertidas em universo de ação e reflexão para os poderes públicos. Além disso, o tema da luta contra a pobreza (a qual a luta contra a fome está intimamente atrelada) é frequentemente alimentado por convicções religiosas e morais. Os pobres não formam um grupo real, com fronteiras bem definidas. Segundo Georg Simmel (2009, p. 79): “O pobre, enquanto categoria social, não se define pelas carências ou privações, mas pelo fato de que recebe assistência, ou deveria recebê-la, segundo as normas sociais. Vista desta perspectiva, a pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si mesma, mas somente em função da reação social que resulta de uma situação específica (...)”. Dito de outra maneira, o objeto da ajuda (os pobres) é criado em função do apoio que se presta a eles, abarcando o aspecto moralizante que o acompanha. Esta constatação serve de baliza à hipótese

levantada: os atores públicos constroem as políticas sociais de transferência monetária pautados em quadros/critérios cognitivos. Assim, a problemática central deste trabalho é examinar em que medida as ideias e representações influem na definição e evolução das políticas públicas de transferências monetárias no Brasil e no México.

Este estudo baseia-se principalmente no modelo de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993), sobre “coalizões de causa” - Advocacy Coalition Framework (ACF). Segundo este modelo, as políticas públicas resultam de conflitos entre grupos de atores, nem tanto para defender os interesses, mas principalmente para apoiar “causas”. Assim, os atores são agrupados em uma ou mais coalizões, pois compartilham um conjunto de percepções do mundo (valores básicos, hipóteses de causalidade, percepção do problema), agindo em conjunto para traduzir suas crenças em uma política pública determinada. As coalizões buscam continuamente influenciar as decisões dentro de um determinado subsistema político. Isto inclui uma pluralidade de atores, como agências e órgãos públicos em todos os níveis de governo, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, jornalistas, etc.

Representações em jogo: as coalizões de causa

De acordo com o modelo teórico ACF, cada coalizão é guiada e se reúne em torno de valores e crenças que são compartilhados em três níveis: i) em torno de um núcleo de valores fundamentais, ii) crenças próprias ao subsistema específico da política pública, iii) aspectos secundários relativos aos detalhes específicos sobre as políticas públicas como, por exemplo, as regras e aplicações orçamentárias dentro de um programa. As modificações nos aspectos secundários são relativamente fáceis de observar à medida que novas informações, experiências e mudanças estratégicas se acumulam (Sabatier, 1999).

As coalizões desenvolvem um conjunto de estratégias a partir de seus recursos políticos. As leis, decretos, dotações orçamentárias, decisões políticas produzirão certos resultados (*outputs*) que resultarão, por sua vez, em reações (*feedback*) e impactos nas estratégias iniciais de cada coalizão e de seus sistemas de crenças. A maioria das mudanças nas políticas públicas são superficiais, pois ocorrem no confronto entre aspectos secundários. Para uma profunda inflexão da política pública, as coalizões contestadoras têm de esperar e aproveitar as oportunidades geradas particularmente por eventos vindos de fora do subsistema (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993).

Em uma tentativa de esquematização, podemos organizar os atores em três coalizões estruturadas segundo os valores e percepções do problema da pobreza e da miséria, como listadas na tabela I. No Brasil, três coalizões

foram identificadas: ‘segurança alimentar’, ‘capital humano’, ‘renda incondicionada’. No caso mexicano, somente as duas últimas foram observadas⁵.

As coalizões competem por um programa de ação, cujos instrumentos privilegiados por todas elas no caso aqui discutido são as transferências monetárias. Não se trata de políticas vislumbradas de maneira idêntica, pois

cada coalizão tem objetivos, crenças e valores diferentes e, por vezes, conflitantes. No entanto, todas utilizam os instrumentos monetários para orientar o comportamento dos atores, de modo que a legitimidade da política é avaliada em termos de eficiência econômica e social (Lascoumes e Le Galès, 2005). O papel do Estado é crucial aqui, porque cabe aos atores locais (escola, centros de saúde, gabinetes de atenção aos beneficiários, etc.) gerir este instrumento.

Tabela 1
As coalizões de causa em torno dos programas de transferências monetárias e seus valores

Coalizões	Valores fundamentais e crenças associadas à fome e à pobreza	Crenças próprias do subsistema de transferência monetária	Aspectos secundários relativos aos detalhes específicos sobre as políticas públicas
Segurança alimentar*	<ul style="list-style-type: none"> 1) A fome e insegurança alimentar são os pontos nevrálgicos da pobreza 2) Importância dos fatores territoriais: a dinamização da economia local e regional garante a segurança alimentar 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Prioridade da política: direito de acesso aos alimentos 2) Os consumidores de baixo poder aquisitivo devem adquirir alimentos dos pequenos produtores, aumentando a produção local 	<ul style="list-style-type: none"> 1) As transferências são pagas para famílias pobres para que elas comprem alimentos de comerciantes, produtores e supermercados previamente cadastrados 2) As condicionalidades são secundárias
Capital humano	<ul style="list-style-type: none"> 1) Os baixos níveis de educação perpetuam a pobreza 2) Autonomia: é necessário dotar a população de recursos próprios para obter a renda, “ mais vale ensinar a pescar do que oferecer-lhe um peixe “ 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Prioridade da política: direito de acesso à educação e aos serviços públicos 2) Reivindicação das condicionalidades (transferências sem condicionalidades afetam a oferta de trabalho e o “potencial” do indivíduo não se altera) 	<ul style="list-style-type: none"> 1) As transferências são pagas às famílias pobres, por um período determinado e podem ser renovadas quando da avaliação da evolução das condições sócioeconômicas 2) Contrapartes para as famílias são previstas nos programas como frequência escolar, acompanhamento médico, etc.
Renda incondicionada	<ul style="list-style-type: none"> 1) A pobreza é o resultado da violação do direito a compartilhar a riqueza da nação 2) Liberdade individual 3) Universalidade e incondicionalidade das políticas sociais 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Prioridade da política: direito à renda 2) O auxílio financeiro é concedido para toda população sem qualquer contrapartida solicitada e pode ser usado da maneira como as pessoas acharem necessário 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Transferência é paga para todos, independentemente da idade, origem, estado civil, sexo, condição socioeconômica 2) Não existem critérios de seleção, controle da população ou utilização do benefício

* Coalizão ausente no caso do México.

As coalizões que se encaixam na categoria ‘capital humano’ compartilham alguns valores e crenças sobre a questão da pobreza: os pobres seriam privados do conhecimento escolar e dos serviços de saúde, tornando-os economicamente menos produtivos⁶. Dominantes nos subsistemas brasileiros e mexicanos, estas coalizões lograram condicionar o auxílio à determinados comportamentos, tais como frequência escolar e visitas a centros de saúde. O objetivo anunciado é que os indivíduos, em troca da ajuda financeira recebida, devem fazer um esforço para melhorar suas próprias condições. Esta tentativa de tornar os “pobres” responsáveis por seu futuro reclama a eliminação do viés paternalista dos programas sociais, uma vez que a ajuda não deve ser “gratuita”.

No Brasil, a categoria ‘renda incondicionada’ é conformada por uma coalizão relativamente estável em sua composição. A coalizão que compõe a categoria ‘capital humano’ formou-se no Brasil a partir das críticas à coalizão anterior, angariando apoio até se tornar a coalizão dominante.

As coalizões que se inserem na categoria ‘renda incondicionada’ se opõem às políticas focalizadas e condicionadas em matéria de luta contra a pobreza. A pobreza seria um fenômeno a ser abordado de forma sistêmica, em termos de «direitos» e de liberdades individuais. Já a categoria intitulada ‘segurança alimentar’ compreende as coalizões guiadas pela percepção de que a fome e a insegurança alimentar são o ponto nevrálgico da pobreza. O Estado, por meio de transferências de renda (entre outras medidas) deve garantir o acesso aos alimentos.

Definição das coalizões e histórico das experiências no Brasil

No Brasil, a categoria ‘renda incondicionada’ é conformada por uma coalizão relativamente estável em sua composição⁷. O senador Eduardo Suplicy é considerado o principal defensor desta ideia no Brasil. Autor de numerosas publicações e intervenções políticas sobre o projeto de renda mínima no Brasil, ele apresentou ao Senado brasileiro em 1991 um projeto para instaurar um programa de transferência monetária sob a forma de imposto de renda negativo⁸. O projeto foi aprovado no Senado unanimemente⁹, mas bloqueado na Câmara dos Deputados. No entanto, durante a década de 90, o princípio da Renda Mínima prevaleceu em detrimento dos projetos vinculados ao imposto negativo.

Em 2001, o Senador Suplicy investiu no projeto intitulado Renda Cidadania. Procurou difundir a ideia previamente em conferências e na imprensa nacional e também buscou convencer os membros de seu próprio partido, o Partido dos Trabalhadores, da validade do projeto¹⁰. Esta proposta envolve a construção de um sistema institucional que garanta renda para todas as pessoas independentemente do sexo, idade ou estatuto profissional. No contra-projeto de lei, cabe ao poder executivo determinar o modo de entrada em vigor da renda garantida, sendo que seu valor está doravante sujeito à disponibilidade do orçamento da nação. O projeto foi ratificado em dezembro de 2002 pelo Senado, em dezembro de 2003 pela Câmara dos Deputados e finalmente em janeiro de 2004 pelo Presidente.

A coalizão que compõe a categoria ‘capital humano’ formou-se no Brasil a partir das críticas à coalizão anterior, angariando apoio até se tornar a coalizão dominante. É constituída por alguns setores do governo brasileiro: Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Secretaria Nacional de Assistência Social (Ministério da Previdência Social em 2004), Casa Civil e da maioria dos *policy makers* e agências internacionais como o Banco Mundial e UNESCO. O economista José Márcio de Camargo¹¹, em 1993, sugeriu incluir duas novas modificações no projeto de transferência monetária proposto por Eduardo Suplicy: 1) ligá-la à frequência escolar das crianças de famílias pobres e, portanto, 2) que a unidade seja deslocada do indivíduo para a família¹².

A coalizão ‘capital humano’ reconhece que a transferência de renda incondicionada é uma ferramenta de combate à pobreza, uma vez que a complementação de renda pode efetivamente melhorar as condições de vida das pessoas pobres. No entanto, a renda mínima, para os adeptos desta coalizão, poderia afetar a escolha do indivíduo “entre lazer e trabalho, reduzindo sua oferta do último” (Levinas e Varsano, 1998, p. 11). Mesmo que as transferências incondicionadas mudem positivamente as condições individuais na busca de emprego e no aumento da renda, o potencial do indivíduo (isto é, suas capacidades, conhecimentos e habilidades) permaneceria inalterado (*Ibid*). Neste caso, sugere-se dar às pessoas os meios para obter a renda. Os valores centrais da coalizão ‘capital humano’ podem ser resumidos na máxima: “É melhor ensinar a pescar que fornecer o peixe”.

De acordo com Bruno Lautier (2009, p. 24), o fundamento moral das políticas públicas focalizadas é ambíguo: entrelaçam-se tanto a moral da compaixão, a moral das esmolas (o dom material ou em dinheiro dado aos pobres através da caridade é estabelecido por uma relação intrinsecamente desigual) e a moral da justiça

produtiva (a procura de uma situação mais justa em que todos recebem o que lhes é devido). Este último é particularmente importante no caso da coalizão ‘capital humano’. Caminha-se para uma compaixão mais paternal, cuja proteção é mantida até que o pobre possa sair por si só dessa situação desvantajosa sem o auxílio concedido anteriormente. O ditado popular “Ajuda-te e o céu vai ajudá-lo”, reiterado nos discursos religiosos e laicos desde o final da Idade Média, ilustra a retomada da intenção moralizante dirigida aqui à educação de base (*Ibid.*, p. 26).

A terceira coalizão do subsistema brasileiro é composta por atores que compartilham a mesma visão do que deveria ser a política pública de combate à pobreza: a luta contra a insegurança alimentar. Fazem parte deste grupo a maioria das ONGs ligadas ao Programa Fome Zero, o extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o Gabinete da Mobilização Social, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), pesquisadores e especialistas em segurança alimentar, etc.

No início da década de 90, o tema da luta contra a fome foi objeto de uma intensa reflexão na sociedade e em setores do governo brasileiro. Milhares de comitês de coleta e doação de alimentos foram formados sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza. Paralelamente, em 1991, o tema da segurança alimentar e nutricional

decisores políticos, organismos internacionais como o Banco Mundial e a UNESCO e pesquisadores mexicanos e estrangeiros integram esta coalizão. Os valores e crenças da coalizão mexicana são semelhantes à coalizão ‘capital humano’ brasileira: ambos compartilham os valores referentes à teoria do capital humano.

Em 1991, o livro de Santiago Levy lançou as bases de uma proposta de transferência de renda condicionada. Com base na avaliação que faz do PRONASOL, a proposta propõe modificá-lo de modo a torná-lo mais “justo” e “eficaz”. O diagnóstico inicial apontava a ineficiência dos subsídios generalizados (especialmente para tortilhas e leite) e a má alocação dos recursos, dado que eram direcionados à população urbana, ao passo que a pobreza, segundo o autor, concentrava-se no meio rural. Seria necessário, de acordo com suas principais recomendações, reorientar as políticas para as áreas rurais para evitar a dispersão de recursos, eliminando todos os subsídios generalizados à alimentação, e colocar mais ênfase em programas adicionais de educação, saúde e nutrição¹⁴. José Gómez de León Cruces também é identificado como um dos criadores do programa. Ele foi secretário-geral do Conselho Nacional de População e o primeiro coordenador do PROGRESA. Suas contribuições envolvem a escolha da família como unidade de análise, a integração da perspectiva de gênero e a atenção aos fatores relativos à fecundidade.

Para a coalizão ‘capital humano’, caminha-se para uma compaixão mais paternal, cuja proteção é mantida até que o pobre possa sair por si só dessa situação desvantajosa sem o auxílio concedido anteriormente.

enquanto política pública foi introduzido pela primeira vez por Lula e José Gomes da Silva em um documento destinado ao presidente Fernando Collor (Silva, Belik e Takagi, 2001). Uma década mais tarde, em 2003, a temática da “segurança alimentar” se torna o vetor condutor do principal programa social do governo Lula intitulado Fome Zero. Um programa de transferência monetária relacionado à compra de alimentos é posto em marcha primeiramente nas áreas pobres do Nordeste.

Definição das Coalizões e histórico das experiências no México

No México, a coalizão ‘capital humano’ se constitui essencialmente a partir de críticas e considerações feitas ao Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)¹³. Os Ministérios da Educação e da Saúde, o Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), a maior parte dos

Em oposição à coalizão ‘capital humano’, muitas vezes foram levantadas enfatizando o caráter seletivo e condicionado do programa. Neste grupo heterogêneo, não estruturado e bastante diversificado, distinguimos um grupo mais restrito: a coalizão ‘renda incondicionada’, oferecendo uma proposta alternativa às transferências monetárias condicionadas. Seus argumentos se baseiam na mesma perspectiva que a coalizão no Brasil, com algumas peculiaridades. Mesmo estando em ressonância com os valores fundamentais do seu homólogo brasileiro —liberdade individual, universalidade, benefícios públicos incondicionais e partilha da riqueza da nação— esta coalizão tem um discurso no qual a palavra “direito” é recorrente. Participam desta coalizão alguns atores políticos da Cidade do México (ou Distrito Federal), que buscam, notadamente, se opor ao governo federal. Além disso, eles têm implantado políticas de transferência monetária incondicionadas com intenções universalistas. Segundo Martí Batres, chefe da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (2006-2011), um passo importante na direção da renda incondicionada seria o Programa *Pensión Alimentaria* estabelecido em 2003 para as todas as pessoas de 70 anos ou mais que residem na Cidade do México¹⁵.

Informação “imperfeita”: debate sobre os indicadores da pobreza

As informações colocam limites para os atores, sendo objeto de dúvidas e discussões acaloradas sobre a fiabilidade e as opções axiomáticas. Buscamos analisar como esses dados estatísticos do problema da pobreza interpelam as crenças no modelo ACF – dos atores envolvidos. No que concerne às políticas contra a pobreza, os dados são fundamentais para o diagnóstico do problema, questionando a seriedade, amplitude do fenômeno e a sua evolução. De acordo com o conceito de pobreza considerado, diferentes estratégias e programas são oferecidos para tentar superá-la. Além disso, embora os indicadores possam estar baseados nos mesmos dados e em métodos semelhantes, nota-se a ausência de consenso “estatístico” sobre a questão do número de pobres.

As investigações sobre a pobreza são produzidas de forma contígua, por vezes conflituosa, com as formas de intervenção do governo. Embora as posições políticas nem sempre estejam bem definidas, as análises sobre a pobreza são inevitavelmente, parte de uma escolha e seguem uma conduta política (Escobar Latapí, 2001). O próprio governo é pressionado a estabelecer dados oficiais, ou pelo menos reconhecer um estudo particular. Tomar esta medida significa assumir riscos. Como observado por Alain Desrosières (2008, p. 33) as estatísticas oficiais são como a moeda, porque elas “só desempenham o seu papel de forma eficaz se inspirarem confiança”. As estatísticas combinam dois tipos de legitimidade, o da ciência e a do Estado. Quando os números não se mostram “incontestáveis”, polêmicas sobre os indicadores, os métodos de medição ou as possíveis interpretações podem surgir, colocando em cheque a própria política pública.

Os últimos números oficiais do México nos permitem ver diferenças marcantes quanto à proporção e à incidência da pobreza de acordo com o momento político.

Os últimos três números oficiais no México nos permitem ver diferenças marcantes quanto à proporção e à incidência da pobreza de acordo com o momento político. No governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), por exemplo, os seguintes dados eram oficialmente adotados: 24 milhões de mexicanos eram pobres moderados e 17,3 milhões extremamente pobres ou indigentes¹⁶. Após a chegada ao poder de Ernesto Zedillo (1994-2000), o número de extremamente pobres foi estimado em 14 milhões pelo Plano de Desenvolvimento Nacional¹⁷, ao passo que em um documento procedente da Presidência da República em

1997, o número estimado de pessoas extremamente pobres em 1995 representava 28% da população ou 25,5 milhões de pessoas¹⁸. Quando Vicente Fox (2000-2006) assumiu o cargo, o debate sobre a luta contra a pobreza fazia-se notar. A ideia de uma linha oficial de pobreza surgiu por dois motivos em particular. Por um lado, os vários órgãos governamentais dispunham de resultados diferentes sobre o número de pessoas pobres. Por outro lado, controvérsias consideráveis tanto na academia quanto na mídia sobre o número exato e os avanços das políticas contra a pobreza também eram observadas (Cortés, 2005). Embora as técnicas de focalização dos pobres iniciada no programa PROGRESA tenham sido mantidas pelo governo Fox, novas linhas de definição para a pobreza foram adotadas, concebidas pelo Comitê Técnico para a Medição da Pobreza (CTMP), criado pela SEDESOL (Ministério do Desenvolvimento Social). Os números durante o governo Fox se referem a definições estatísticas específicas como por exemplo, 23,8 milhões de pobres “alimentários” e 53 milhões de pobres de “capacidades”. Estas definições serão retomadas mais adiante.

No Brasil, o governo Fernando Henrique Cardoso não utilizou números oficiais. Em vez disso, o governo optou por considerar vários métodos com alcances estatísticos diferentes. Isso mudou no primeiro ano do governo Lula. O programa Fome Zero estabeleceu o diagnóstico de 44 milhões de pessoas consideradas vulneráveis à fome (público em potencial) ou 27,8% da população brasileira. A noção de segurança alimentar encerra os aspectos preventivos, porque a fome não afetaria somente aqueles que têm suas condições biológicas prejudicadas devido ao consumo inadequado de alimentos, mas também pessoas que vivem na incerteza alimentar.

As diferenças de dados entre as principais estimativas podem variar consideravelmente. No México, em 1991, Santiago Levy realizou um estudo para o Banco Mundial com base na cesta-básica estabelecida pela *Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR). É interessante notar que em seus registros sobre suas opções metodológicas, Levy deixa claro que as estimativas acerca da linha extrema da pobreza que equivalem à cesta-básica, na verdade, subestimariam a incidência da pobreza. Curiosamente, o PROGRESA, do qual ele é um dos arquitetos, baseou-se precisamente nesta equivalência (Boltvinik e Cortés, 2000). Ainda que os cálculos de Levy tenham determinado uma taxa menor de extrema pobreza, os cálculos do PROGRESA foram ainda mais cerceados.

Em contraste, em 2000, Julio Boltvinik e Araceli Damián (2003), utilizando a perspectiva do Método Integrado de

Medição da Pobreza¹⁹, concluíram que o número de pobres no México representava 73,56% da população total, o que vai de encontro ao número oficial de 52,51% da população vivendo em pobreza de “patrimônio”.

Do lado brasileiro, se o Instituto de Cidadania e o Programa Fome Zero concordavam com o número de 44 milhões de pessoas vivendo em insegurança alimentar em 1999, especialistas em política de combate à pobreza divergiam sobre essa avaliação. De acordo com um estudo realizado pelo IPEA (Instituto de Política Econômica Aplicada) e dirigido por Ricardo Paes de Barros *et al.* (2001), 14% da população (cerca de 22 milhões de pessoas) em 1999 podiam ser consideradas famílias com renda abaixo da linha de indigência²⁰. Já o Centro de Política Social da Fundação Getúlio Vargas (FGV) apresentou número de 50 milhões de pessoas em 2001 (ou 29,3% da população) com base em dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), entre 1996 e 1999²¹.

Os jogos políticos subjacentes, a dificuldade de definição da “pobreza”, as opções teóricas e metodológicas para medir sua extensão e sua evolução ao longo do tempo ajudam a confirmar que a informação sobre o número de pobres é imperfeita, custosa e incompleta.

Todos esses elementos - os jogos políticos subjacentes, a dificuldade de definição da “pobreza”, as opções teóricas e metodológicas para medir sua extensão e sua evolução ao longo do tempo - ajudam a confirmar que a informação sobre o número de pobres é imperfeita, custosa e incompleta. As diferenças significativas entre as estimativas tendem a polarizar o debate sobre o tratamento estatístico da pobreza e são determinantes no processo de definição das políticas públicas de combate à pobreza aqui estudadas.

Brasil: da indigência ao excesso de peso

Os dados apresentados pelo programa Fome Zero receberam críticas de diversos tipos. Variados atores, por vezes do próprio governo e alguns setores da mídia, reagiram com indignação à ideia de colocar a fome na agenda de prioridades do país, argumentando, entre outros aspectos, que a dimensão do problema fora exagerada. Alguns críticos retomaram os estudos encomendados pelo governo e desenvolvidos pelo IPEA para discutir a metodologia utilizada, expressar reservas sobre o conjunto do programa, bem como da centralidade do tema da fome como prioridade na política governamental (Takagi, 2006). A coalizão ‘capital humano’ utilizou os dados controversos

para reclamar que isso impediria a adequada focalização do programa, e, portanto, a sua eficácia.

Diferentemente, para os defensores do Fome Zero, apesar de considerar a focalização um dispositivo importante, ela seria menor face à garantia de um direito universal, como o direito à alimentação (*Ibid*, p. 82). De fato, há um consenso entre todos os especialistas, políticos e participantes de todas as coalizões sobre a ideia de que “a fome e a pobreza não são sinônimos” (Silva, Belik e Takagi, 2001, p. 7). Apesar desta distinção, segundo os atores da coalizão ‘segurança alimentar’, aqueles que são pobres podem não passar fome, mas vivem em insegurança alimentar. Este conceito de segurança alimentar presume que quatro condições de acesso aos alimentos sejam cumpridas: quantidade adequada, equilíbrio nutricional, regularidade da oferta e dignidade para obtê-lo. Desta forma, a interpretação desta coalizão tende a criar um conceito mais amplo que aquele referente à pobreza extrema ou à fome. É por isso que seus números são maiores, e que o critério de renda é justificado como sendo um bom indicador da insegurança alimentar. A crença fundamental da coalizão ‘segurança alimentar’ se atrela ao fato de que a maioria das pessoas pobres não passa fome, mas depende de favores, de caridade e/ou se alimenta de resíduos em lixões.

Em 2004, segundo uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, uma quantidade considerável de brasileiros teria problemas de sobrepeso. As estatísticas sobre a obesidade trouxeram à tona um aspecto central da matriz cognitiva da coalizão ‘segurança alimentar’, o que poderia colocar em dúvida a prioridade da ação pública. Esses dados foram interpretados, em especial pelas outras coalizões, como uma invalidação do número de 44 milhões de pessoas vivendo em insegurança alimentar no Brasil. Em resposta a esta pesquisa do IBGE, o presidente Lula da Silva disse que “[a] fome não é coisa medida em pesquisa. Nem todo mundo que passa fome reconhece que passa fome. Pode colocar todos os institutos de pesquisa para saber se as pessoas estão com fome e, possivelmente, o resultado será negativo. (...) As pessoas têm vergonha de dizer que passam fome: as pessoas não sentem orgulho de dizer: ‘Passo fome. Não comi as calorias e proteínas necessárias’. O tempo irá se encarregar de dizer quem está certo ou errado no debate”²².

Com base no trabalho de Herbert Simon (1978)²³, o modelo de Sabatier tem como hipótese a ideia de que atores têm racionalidade limitada de analisar informações, que são influenciados por suas escolhas cognitivas (Sabatier, 1999)²⁴. Esta é parcialmente confirmada, pois, inicialmente, são os números e os métodos de recenseamento que são postos em cheque. A “matriz cognitiva” é defendida face aos

novos dados, dizendo que os números não podem medir a questão da fome. Isso mostra que os atores são racionais, coerentes, mas em última análise, visam defender suas convicções.

México: da pobreza rural à controvérsia das linhas

No caso do México, ao contrário da experiência brasileira que data dos anos 90, a política de transferência condicionada de renda têm a sua origem em programas da década de 70 em favor das populações rurais marginalizadas²⁵. No entanto, a inspiração mais próxima do primeiro programa de transferência condicionada federal PROGRESA foi o programa piloto “Alimentos, Nutrição e Saúde” (PNAS), inserido na estrutura do PRONASOL, com um caráter intersetorial e supervisionado pelo Ministério da Saúde. Em 2002, o PROGRESA foi rebatizado Programa de Desenvolvimento Humano (Oportunidades). A continuação da PROGRESA no governo de Vicente Fox, trouxe além dos novos atores no comando programa, mudanças incrementais institucionais.

Por um lado, os estudos de Santiago Levy (1994) foram essenciais em termos de orientação do programa PROGRESA. Segundo seus cálculos, a pobreza extrema é um fenômeno essencialmente rural. Deste modo, a linha da pobreza utilizada pelo PROGRESA se atrela a sua principal preocupação metodológica: focalização da assistência para evitar a dispersão dos benefícios para não pobres (Boltvinik e Cortés, 2000, p. 35).

Por outro lado, Boltvinik e Damián (2001) relatam que a determinação da pobreza rural e a focalização corolária do PROGRESA direcionada para as áreas rurais foi produto de um erro de cálculo de Santiago Levy. O viés rural surgiria a partir da super-estimação do coeficiente de Engel²⁶, subestimando a linha da pobreza, o nível de incidência da pobreza extrema e a proporção da população urbana afetada. Deste modo, a pobreza extrema nas áreas urbanas teria sido “ignorada” pela administração Zedillo, uma vez que a pobreza rural angariou 93% dos recursos deste setor. No mesmo sentido, houve uma redução do apoio para os pobres urbanos, devido à eliminação de subsídios generalizados que beneficiava mais as áreas urbanas (Boltvinik e Damián, 2001).

O governo Fox admitiu o viés rural do programa de combate à pobreza, buscando expandir o programa para áreas urbanas. Ele também reconheceu oficialmente que o número de pobre moderados seria mais do que metade da população mexicana (*Ibid*, p. 50). Contudo, os documentos oficiais não justificam este novo direcionamento para áreas urbanas, já que nessa época havia famílias rurais elegíveis que não foram plenamente integradas ao programa (Hevia, 2007).

Em julho de 2001, o Comitê Técnico para a Medição da Pobreza (CTMP) é criado, constituído por especialistas na área. Mas logo em 2002 o governo solicita de imediato uma reavaliação da pobreza, interrompendo o processo em curso de criação de uma nova metodologia. Segundo Fernando Cortez, membro do CTMP, isso levanta o problema da diferença de tempo entre a ação pública e do tempo da investigação científica. Muito rapidamente, o Comitê Técnico buscou entre as opções metodológicas aquela que poderia ser utilizada no curto prazo para analisar a incidência e intensidade da pobreza no México (Cortés, 2005). Assim, três medidas diferentes, com diferentes concepções de pobreza, foram produzidas. Na tradição do estudo INEGI-CEPAL²⁷, a comissão propõe o método da cesta-básica normativa. No primeiro nível de pobreza se encontram as famílias cuja renda per capita é inferior ao valor da cesta-básica estabelecida pelo INEGI-CEPAL em agosto de 2000. O nível II diz respeito às famílias que não são capazes de adquirir a cesta de alimentos nem arcar com despesas médicas, de educação, vestuário, calçado e transportes públicos. O terceiro conceito de pobreza, ou nível III, é a soma dos dois primeiros, mais os custos dos cuidados de higiene pessoal, manutenção da casa, eletricidade, gasolina, meios de comunicação e recreação.

A Sedesol, entretanto, suprimiu o nível III, definindo “pobreza” como o estado de famílias que não têm renda para satisfazer suas necessidades de alimentação, educação e saúde. Josefina Vazquez, Ministra da Sedesol à época, ao justificar o motivo da eliminação, argumentou que a definição III não mede *estritamente* a pobreza (Boltvinik e Damián, 2003, p. 114). Novamente, a “matriz cognitiva” faz-se valer em uma decisão em que a informação imperfeita contribui para a “racionalidade limitada” de atores do governo. Eles rejeitaram alguns indicadores utilizados pelo CTMP²⁸ quando os dados eram contrários a seus fundamentos.

Um dos principais debates sobre o programa Oportunidades está relacionado à alteração das linhas de pensamento sobre a pobreza produzidas pelo CTMP. Os membros da coalizão ‘renda incondicionada’ procuram destacar as contradições entre os dados apresentados pelos órgãos oficiais. A mudança de linha operada pela SEDESOL seria o exemplo da inconsistência da política governamental, pois ao alterar o número de pobres o governo teria “passado a batata quente” por assim dizer, não reconhecendo a significativa taxa de pobreza entre a população mexicana²⁹. Desta forma, uma “canetada” do governo teria reduzido o número para 11 milhões de pessoas pobres, sem considerar os 12 milhões que não foram incluídos no cálculo do Comitê Técnico (*Ibid*, p. 132-133). Além disso, a coalizão ‘renda incondicionada’ contesta também a eficácia destas políticas. As linhas de

pobreza extremamente baixas contribuem para os erros de avaliação, porque eles tornam visíveis as transferências de renda muito pequenas, como o programa Oportunidades. Isso permitiria ao governo identificar, uma melhora na luta contra a pobreza, transferências de dinheiro “derrisórias” que dificilmente poderiam resolver o problema.

No Distrito Federal, também podemos identificar debates em torno da evolução da pobreza em comparação com o nível federal. O governo do D.F publicou no site da Secretaria de Desenvolvimento Social (criada em 2006) e do Conselho de Avaliação do Desenvolvimento Social do Distrito Federal estudos que medem a pobreza local por meio de uma metodologia multidimensional desenvolvida por Damián e Boltvinik. Isso demonstraria que o caráter “oficial” do estudo federal talvez seja contrariado pela aprovação, no Distrito Federal, de outros critérios metodológicos (Boltvinik e Damián, 2003).

Aprendizagem dos atores e relação de forças entre as coalizões

A consolidação política de transferência condicionada de renda no coração dos sistemas de proteção social não tem sido um processo linear. Foi particularmente o produto de conflitos de valores, representações, aprendizagem³⁰, assim como uma relação de equilíbrio de poder entre os atores dos subsistemas brasileiro e mexicano. No modelo *Advocacy Coalition Framework*, lugar importante está reservado para as mudanças, especialmente aquelas que se efetuam por meio da “aprendizagem” dos atores envolvidos. A aprendizagem, tal como sugere o conceito de *Policy-Oriented Learning*, significa “a transformação gradual do sistema de crenças por meio da confrontação das realidades e dos outros sistemas de crenças, principalmente dos níveis mais ‘baixos’, isto é, menos normativos e conflituosos da matriz cognitiva dominante” (Bergeron, Surel e Valluy, 1998, p. 213).

No subsistema mexicano, identifica-se uma mudança importante e outras duas incrementais significativas. A mudança abrupta ocorre em 1997, quando da preparação em nível federal do programa Progressa. Outras mudanças ocorreram em 2000, por ocasião da chegada de Fox ao poder, e em 2006, com a incorporação de elementos exógenos à teoria do capital humano no âmbito do programa Oportunidades.

Do lado brasileiro, a evolução é mais fragmentada e três tempos são observados. O primeiro se refere à “decisão não-intencional”³¹ da Lei de “Renda Mínima” proposta pelo Senador Suplicy. Esta não-decisão encerra um paradoxo, uma vez que estabelece as bases para a criação de programas de transferência condicionada mais tarde. A segunda mudança ocorreu em 2003 com a criação do

Programa Fome Zero. O terceiro momento consiste no desenvolvimento de um novo programa, abrangendo os grandes programas de transferência setoriais em vigor desde 1997.

Como mencionado anteriormente, o projeto foi aprovado pelo Senado em dezembro de 1991, mas bloqueado na Câmara dos Deputados. Essa ausência de decisão é importante no contexto de nossa análise visto que as não-decisões também explicam as diretrizes para uma política pública (Hassenteufel, 2008, p. 31). O projeto de Suplicy foi descrito como utópico, inviável devido à necessidade de arrecadar impostos mais altos e aos possíveis problemas operacionais³² em um contexto de hiperinflação e recessão econômica. A coalizão ‘capital humano’ criticou o direcionamento do programa para os idosos, enfatizando a ideia da ruptura do ciclo da pobreza. As novas gerações se revelariam potencialmente mais sensíveis às mudanças, com ciclos de vida mais longos e maior capacidade de influir nas gerações futuras. Em outras palavras, o projeto de Suplicy serve de inspiração às transferências monetárias condicionadas para os municípios e estados - muitos deles foram aprovados e iniciados na década de 1990. As experiências pioneiras são as de Campinas, em 1994, Ribeirão Preto e Santos em 1995 (municípios de São Paulo) e do Distrito Federal, em 1995.

No nível federal, entre 1995 e 1996, diversos projetos discutidos na Câmara dos Deputados e no Senado propuseram programas para determinar a transferência monetária com condicionalidades vinculadas à educação. As iniciativas surgiram de diferentes tendências e partidos políticos. O presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a proposta do deputado Nelson Marchezan (PSDB), aprovada com algumas alterações na Câmara dos Deputados³³. Em Julho de 2001, esse projeto foi substituído pelo “Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação”, mais conhecido como o Bolsa-Escola³⁴.

A partir de 2001, no segundo mandato do governo Cardoso, houve uma proliferação de programas federais de transferência monetária. Após o Bolsa-Escola, tiveram início os programas Bolsa-Alimentação, Agente Jovem, Auxílio Gás, entre outros. É importante notar que vários fatores contribuíram para ascensão da coalizão ‘capital humano’: a produção de uma vasta literatura sobre os programas de transferências condicionadas, a experiência concreta de programas implantados nos municípios, o ganho de adeptos no cenário político e da opinião pública. A aprovação da lei de 1997 representa, em grande medida, um marco importante na consolidação do paradigma do capital humano.

Por sua vez, a coalizão ‘renda incondicionada’ adotou um discurso mais estratégico. Passaram a argumentar que os programas de transferência condicionadas seriam

um passo em direção à implantação da transferência incondicionada, leia-se Renda Mínima. Novos dados - por exemplo, o obstáculo para o financiamento de um programa de transferência universal decorrente da falta de orçamento e dificuldades macroeconômicas do país - produziram uma revisão dos aspectos secundários de suas crenças³⁵. Na sequência deste processo de aprendizagem pela coalizão 'renda incondicionada', observa-se um período de equilíbrio ao longo do qual a estrutura da agenda permanece estável com um acordo parcial sobre como definir o problema da pobreza; a saber, pelos filtros na teoria do capital humano.

A chegada de Lula à Presidência foi marcada pelo aparecimento de tendências diferentes, incluindo o subsistema de transferência monetária. A coalizão 'segurança alimentar' foi fundamental em sua campanha eleitoral, colocando-se à frente do programa Fome Zero. A coalizão 'capital humano' também foi representada por uma grande parte da equipe presidencial, a Casa Civil e outros órgãos responsáveis por programas setoriais de transferência monetária (Ministério da Saúde e Educação, por exemplo). No que se refere à coalizão 'renda incondicionada', a eleição de Lula também poderia produzir recursos políticos significativos, uma vez que o presidente pertencia ao mesmo partido de Suplicy, além de manter laços de amizade com o Senador, e sua sigla simpatizava com sua proposta. Esse conflito latente de crenças e valores instalado dentro do governo foi aliviado somente em 2004 com a criação do Bolsa-Família. Dado

De todas as ações do Fome Zero, o Programa Cartão Alimentação foi talvez o mais controverso. Uma prerrogativa principal do programa era conectar os consumidores com baixo poder aquisitivo aos pequenos produtores.

que as diferentes coalizões não observavam o fenômeno da pobreza da mesma forma, o diálogo permaneceu bastante compartimentado. A coalizão 'capital humano' era a favor da continuidade da política social iniciada no governo anterior: extensão dos programas de transferência condicionada, pautando-se nos argumentos da eficiência e investimento nas futuras gerações. A coalizão 'renda incondicionada' defendia, por definição, os programas de transferências monetárias incondicionadas, o que deveria acabar com a pobreza, garantindo a universalidade e a liberdade individual. Finalmente, a 'segurança alimentar' preferia impulsionar a produção agrícola local e garantir o acesso à alimentação de forma digna.

A brecha « Fome Zero » : a coalizão 'segurança alimentar' e o desequilíbrio na relação de forças

Em um primeiro momento do governo Lula, observa-se a influência crescente da coalizão 'segurança alimentar'. Ela era responsável pelo principal programa social à época, o Fome Zero, encabeçado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e com um orçamento bastante substancial. Isso causou um desequilíbrio no sistema de transferência monetária especialmente por causa do Cartão Alimentação. De todas as ações do Fome Zero, o Programa Cartão Alimentação foi talvez um dos mais controversos. A ajuda atribuída pelo Cartão Alimentação³⁶ deveria ser gasta em vendas previamente cadastradas, apoiando a economia local por meio da promoção de pequenos e médios produtores. Esta associação direta entre o acesso à alimentação e incentivo à produção agrícola local se remete às crenças fundamentais dessa coalizão, um elemento novo em relação aos programas de transferência monetária existentes no Brasil³⁷. Uma prerrogativa principal do programa era conectar os consumidores com baixo poder aquisitivo aos pequenos produtores.

A distribuição de cupons para compra de alimentos prevista no projeto inicial do Programa Cartão Alimentação foi substituída pelo pagamento de prestações por meio do sistema bancário federal (Caixa Econômica Federal). Esta mudança foi defendida notadamente pelos membros da equipe de transição do Partido dos Trabalhadores, o senador Suplicy e o futuro Ministro da Fazenda Antônio Palocci (Takagi, 2006). No entanto, para não se distanciar do princípio da vinculação da ajuda ao acesso aos alimentos, estava previsto no projeto-piloto a exigência de demonstrar por meio de documentos (recibos, comprovantes fiscais, etc) os lugares de compra para os Comitês Gestionários. Este sistema recebeu fortes críticas das duas coalizões oposicionistas.

O ministro da Educação Cristovam Buarque recomendou publicamente a implantação do "Fome Zero Já", apenas aumentando a quantidade do Bolsa-Escola (de 15 a 50 reais)³⁸. Por um lado, o senador Suplicy criticou abertamente a forma como os beneficiários teriam que comprovar a utilização da ajuda para compra de comida. Segundo ele, a proposta de criação de comitês locais para verificar a utilização do dinheiro seria "espionagem" em nome da luta contra a fome³⁹. A coalizão 'renda incondicionada' questiona principalmente o vínculo entre as transferências monetárias e a aquisição de alimentos, o que entra em conflito com suas crenças duras. As duas coalizões defendem um ponto central: a liberdade dos beneficiários para gastar o auxílio da forma como queiram.

De acordo com Patrick Hassenteufel (2008), complementando a análise de Peter Hall (1993), as

regras institucionais e procedimentos também são uma importante dimensão da mudança, uma vez que podem ter impactos em outras dimensões e variar de forma independente. A substituição dos cupons por cartões bancários resultou em uma mudança significativa principalmente nas modalidades de uso, na definição dos instrumentos e no posicionamento dos atores: muda-se dos cupons administrados pelos Comitês Gestores para os cartões geridos pelas agências bancárias. Da mesma forma, observamos os efeitos gerados na definição dos objetivos, centrando-se sobre a liberdade de compra em detrimento do estímulo à produção local de alimentos.

No que concerne a unificação dos programas de transferência monetária, foram necessários longos meses de debate antes de sua confirmação em outubro de 2003. O problema levantado já pela equipe de transição de Lula foi colocado em termos de “segmentação” de programas de transferência monetária, ausência de coordenação e sobreposição dos objetivos e público-alvo, o que resultava em falta de eficiência e racionalidade destas políticas públicas (Silva e *al.*, 2004).

Desde meados de 2003, um grupo de trabalho coordenado pela Casa Civil e pelo Ministério da Assistência Social foi constituído com o objetivo de criar um grande programa de transferência monetária para cobrir todas as famílias pobres, com um orçamento que atingia 10 bilhões de reais por ano (Takagi, 2006, p. 160). Ele não seria necessariamente relacionado ao Fome Zero e o imperativo da “segurança alimentar”. A criação desse novo grupo foi um fator chave para a mudança e a construção do novo programa. O processo para a formulação de um programa mais coerente de transferência condicionada foi um evento político controverso (*Ibid*). No início, estabeleceu-se um conflito entre os Ministérios (em particular da Educação, Saúde, Previdência e MESA), uma vez que esse novo programa se imporia sobre aqueles já existentes. Dado que o Cartão Alimentação representava cerca de 70% do orçamento do MESA em 2003, este Ministério propôs a “integração” dos programas de transferência no mesmo modelo do Cartão Alimentação. Note-se que o problema não é a unificação em si, mas as ideias e objetivos que estão ao redor. Os atores diferentes disputaram a direção do novo programa. A coalizão ‘segurança alimentar’, representada pelo MESA, queria manter o objetivo de “direito à alimentação”. O Ministério da Educação almejava preservar o nome de Bolsa-Escola e o foco educacional. O Ministério da Assistência Social também aspirava à liderança do novo programa. Porém, este foi inicialmente instalado em uma secretaria-executiva, vinculado à Presidência da República. Este desdobramento também mostrou a erosão interna do MESA e dos seus apoios políticos (*Ibid*, p. 161).

Esta inflexão é decorrente também da mudança relativa

à dimensão propriamente política. Em primeiro lugar, pesou um fator fora do subsistema: a reforma ministerial. O PMDB se juntou à base aliada do PT no Congresso, após a promessa de ceder dois ministérios a este partido. No entanto, a reforma foi maior do que a esperada, afetando em grande parte o setor social. Secretarias consideradas “excessivas” foram eliminadas. Essas alterações foram acompanhadas pela criação de um Ministério de grande envergadura que envolveu o Ministério da Assistência Social, MESA e a Secretaria Executiva do Bolsa-Família. Em segundo lugar, o posicionamento de atores importantes dentro do governo, contrários à orientação do Fome Zero, detinham mais recursos políticos e tornaram-se decisivos, concentrando-se principalmente no Ministério das Finanças e na Casa Civil. A partir desse rearranjo, o campo da segurança alimentar é limitado, sendo atualmente responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), subordinado ao novo Ministério do Desenvolvimento Social. Nesse sentido, o tema da segurança alimentar não é mais objeto de um Ministério exclusivo, portanto, não é mais central para o governo.

O novo programa - Bolsa-Família - coloca ênfase na lógica individual como meio para superar a pobreza. Isso demonstra a consolidação do paradigma do ‘capital humano’. Esta inflexão é importante dado que o governo Lula era, a princípio, favorável à incorporação do conceito de “segurança alimentar” no bojo das políticas sociais.

Resumidamente, o conflito entre as coalizões ‘segurança alimentar’ e ‘capital humano’ ocorreram no âmbito orçamentário, de estrutura institucional e de prioridade na política social. A coalizão ‘renda incondicionada’ avançou em suas demandas também. Um dia antes da aprovação da lei criando o Bolsa Família, o presidente Lula sancionou a lei “Renda de Cidadania”, proposto pelo senador Suplicy⁴⁰. No entanto, a aplicação desse programa deve ser mais paulatina, começando pelos mais necessitados, na esteira de programas como o Bolsa Família. Esta abordagem, porém, entra em contradição direta com o princípio da Renda Cidadania de caráter incondicional.

Isso nos dá pistas sobre a aprendizagem no subsistema. As relações de poder não são a única causa da mudança. Certamente, o equilíbrio de poder pesa sobre a conduta dos atores. Mas a aprendizagem desempenha um papel essencial, especialmente na configuração do Bolsa-Família. As coalizões aprendem a fazer valer suas escolhas e coabitar o mesmo programa, limitando suas respectivas demandas e mantendo o núcleo de seu sistema de crenças. Isso significa que o Bolsa Família é reivindicado como um programa de transferências incondicionadas e condicionadas. Ademais, persistem algumas estruturas do Fome Zero, e alguns atores importantes continuam a defender a causa da “segurança alimentar”.

México: da política de transferência condicionada à fagocitose de elementos exógenos ao “capital humano”

Com relação à evolução do subsistema mexicano, a ascensão da coalizão ‘capital humano’ se dá a partir das críticas colocadas à política de subsídios generalizados. Uma vez consolidado, o programa federal de transferências monetárias condicionadas -Progres-Oportunidades - não conhece, desde sua criação, mudanças profundas. No entanto, novos elementos foram agregados ao programa Oportunidades, que podem ser considerados alterações incrementais como a inclusão da assistência aos idosos. Ao fazê-lo, o governo não põe em discussão sua estratégia e seus objetivos, muito menos suas crenças sobre o tema da pobreza.

O período de pré-política de transferência monetária condicionada no México também foi marcado por dois grupos que rivalizavam acerca das políticas sociais ao longo da administração de Salinas de Gortari (1988-1994): os “reformadores sociais”, dirigido por Carlos Rojas, e os “técnicos” e seu primeiro representante, Carlos Tello. O PRONASOL representava uma espécie de equilíbrio entre esses dois grupos, os tecnocratas e reformadores (Valencia Lomelí e Aguirre Reveles, 1998).

No entanto, em 1994, a rebelião zapatista, os assassinatos do ministro da SEDESOL e candidato do PRI à Presidência, Luis Donald Colosio, e do Secretário-Geral do PRI, José Francisco Ruiz Massieu, somados à crise econômica parecem ter contribuído para descrédito do programa PRONASOL. Em meio ao escândalo envolvendo a saída de Salinas, o recém-eleito presidente, Ernesto Zedillo (1994-2000), procurou distanciar-se da herança *salinista*. A estrutura do PRONASOL foi abandonada, mas não desapareceu completamente, pois alguns funcionários permaneceram no novo governo.

Durante o governo Zedillo – ele próprio promotor da teoria do capital humano – os “técnicos” tiveram acesso a cargos importantes, instigando uma reforma da política social em consonância com o novo modelo de abertura econômica (liberalização econômica especialmente após a entrada em vigor do NAFTA). A chegada de Santiago Levy ao Ministério da Fazenda e Crédito Público foi crucial para que sua proposição – o PROGRESA – tivesse prevalecido no interior do governo (*Ibid*, p. 78).

Em agosto de 1997, o programa PROGRESA é então formalizado depois da eleição federal em meados do mandato de Zedillo. Este atraso é explicado tanto pela crise econômica quanto pelo debate animado no interior do governo (*Ibid*). De certa forma, PROGRESA foi uma decisão do Ministério da Fazenda. Este determinou não só o orçamento dos programas sociais e a nova linha de

conduta em relação aos subsídios generalizados, mas também a configuração do pacote saúde, educação alimentar e a orientação rural do PROGRESA. Em grande medida, quando o programa foi lançado, uma reorientação profunda das políticas sociais foi operada, direcionando-as aos pressupostos do “capital humano”.

A viabilidade técnica foi testada e comprovada com um programa piloto no estado de Campeche: *Programa de Canasta Básica Alimentária para el bienestar de la Familia*. Da mesma forma, foi possível conceder o auxílio em dinheiro, com resultados positivos. A recomendação foi para, por um lado, concentrar a ajuda na população mais pobre e, por outro, atrelá-la aos serviços de saúde e educação. Estas recomendações eram consistentes com aquelas das principais organizações internacionais como o Banco Mundial e o BID.

Alguns anos mais tarde, em 2000, Vicente Fox sucede Ernesto Zedillo, colocando fim ao período de setenta anos interruptos de presidência do PRI. O PROGRESA foi renomeado Oportunidades em março de 2002, provavelmente por um desejo não somente de marcar o novo governo, mas também assinalar esta alternância política histórica. Dentre as principais mudanças estão: a) a ampliação do programa para as cidades, resultando em uma série de mudanças operacionais no sistema de seleção e inscrição; b) a incorporação de novos componentes, além dos elementos da teoria do capital humano, tal como a assistência aos idosos. O argumento apresentado é que este novo elemento tenha sido produzido pela interação com a coalizão ‘renda incondicionada’.

A continuação do programa, apesar da mudança de governo, depois de sete décadas do regime priísta é algo incomum. Muitas vezes, no México, os funcionários recém-eleitos procuram eliminar programas sociais emblemáticos do governo anterior. O presidente Fox decidiu manter o PROGRESA, tendo em conta o *feedback* positivo, a sua popularidade e os elogios vindos de Organizações Internacionais. Por um lado, os novos funcionários foram convencidos de seus efeitos positivos, por outro lado, alguns ex-funcionários permanecem em posições-chave, o que contribuiu para esta prosseguimento (Yaschine e Orozco, 2010).

A mudança mais tangível refere-se à incorporação de pessoas extremamente pobres que viviam nas cidades. O PROGRESA foi quase exclusivamente rural. Como vimos, isso foi decorrente do diagnóstico de Levy postulando o fim de subsídios e favoritismo “injusto” das áreas urbanas em relação às áreas rurais.

Alguns anos mais tarde, a criação de um programa com critérios universais na Cidade do México causou

impactos notadamente na política federal de transferências condicionadas. Como apontado anteriormente, em 2003 foi estabelecido no Distrito Federal um programa de pensão alimentícia para pessoas idosas, independentemente de sua renda. A aprovação da lei que instituiu o programa foi objeto de vivas discussões na Assembleia Legislativa⁴¹. É importante lembrar que o Partido da Revolução Democrática (PRD) está a cargo do governo da Cidade do México desde 1997⁴². Há interesse por parte do PRD em se diferenciar das políticas do governo federal, incluindo o domínio da política social; a Cidade do México seria a “vitrine” e a principal plataforma política do PRD. Pode-se conjecturar que o debate sobre transferências monetárias no México adquiriu um significado partidário muito claro,

O instrumento “transferência monetária” parece ser objeto de consenso. No entanto, trata-se de um “consenso ambíguo”, pois os atores envolvidos estão de acordo sobre os meios (de transferência monetária), mas não sobre os objetivos.

ativando a clivagem direita-esquerda.

O programa ‘pensão alimentária’ gerou muitas críticas, principalmente por parte dos adversários políticos do PRD. Globalmente, as acusações feitas se focavam em dois pontos: tratava-se de uma “prática populista e clientelista” e de uma política “irresponsável” devido a seu custo (Combes, 2007, p. 62). Vicente Fox insistiu na “injustiça”, pois, segundo ele, este programa seria financiado por pessoas que “trabalham”⁴³. Independentemente de ser considerado como um avanço social ou uma medida populista, é certo que o programa está fortemente associado à figura de Andrés Manuel López Obrador, governador do Distrito Federal na época, contribuindo para sua projeção no cenário político nacional (Combes, 2005).

A partir da popularidade desta medida, o programa tem sido replicado e implantado por vários governadores de diferentes posições partidárias. Apesar do presidente Fox ter criticado o programa da capital federal, em 2006 ele anunciou a criação de uma medida similar (para pessoas com idade superior a 70 anos), mas com âmbito mais restrito: a medida é direcionada às pessoas idosas que vivem em localidades com mais de 10 mil residentes e membros de famílias beneficiárias do Oportunidades. Ao contrário de outros elementos agregados ao programa, este não estava nem previsto nem justificado nos objetivos, estratégias e linhas de ação do programa Oportunidades (Hevia, 2007). Não foi tampouco o resultado das recomendações ou avaliações. Conclui-se que se trata de um processo de aprendizagem de *Policy Oriented Learning*, nas palavras de Sabatier, onde os atores da

coalizão ‘capital humano’ se voltam aos idosos, mantendo outras disposições. Isto também faz eco com o conceito de *Lesson Drawing* sobre a forma de aprendizagem do tipo híbrida, pois os atores políticos buscaram novas ideias em outra jurisdição, agregando elementos diferentes à sua concepção original (Howlett e Bennett, 1992; Rose, 1991). Apesar da medida ser exógena à teoria do capital humano, o novo componente do Oportunidades (70 anos ou mais) representa um ajuste instrumental (expansão de uma categoria da focalização), combinando elementos do programa federal e do Distrito Federal.

Apesar de ser qualificada como aprendizagem, este novo elemento é também “político” no sentido de que é motivado por interesses e responde aos objetivos e às questões que vão além do ambiente de aprendizagem. Ainda que os atores sejam guiados por suas matrizes cognitivas, eles não permanecem insensíveis aos interesses políticos particulares. Os atores políticos da coalizão ‘capital humano’ modificaram de maneira incremental o programa Oportunidades, sem perder de vista a sua matriz cognitiva e seus interesses políticos.

Nesse sentido, a aprendizagem não é simplesmente uma questão de informação e análise. O poder também é um fator relevante uma vez que não, se trata apenas da aprendizagem de conteúdos, mas também sobre o próprio processo político (Howlett e Bennett, 1992, p. 283). Esta mudança no programa Oportunidades seria notadamente um caso de *powering*, ou seja, de lutas de poder entre os interesses em concorrência (Hecló, 1974). Em suma, a análise da aprendizagem não é separada dos interesses. Como bem argumenta Hugh Hecló (1974), no processo de construção de políticas públicas mesclam-se assuntos ligados ao poder e a busca para solucionar quebra-cabeças (*puzzling*) constituídos por complexos problemas com os quais os governos se confrontam.

Considerações Finais

Lula, o primeiro presidente de uma coalizão de esquerda no Brasil, suscitou grandes esperanças de mudança na população. No cargo desde 2003, ele prometeu se engajar especificamente na luta contra a fome através do Programa Fome Zero. Assim como Lula, Vicente Fox representa a esperança de mudança através da direita-liberal no México. Sua eleição marcou o fim de setenta anos de hegemonia do PRI (Partido Revolucionário Institucional). Os dois governos são o resultado de aceitação das regras de alternância no poder e os princípios fundamentais da democracia liberal e representativa e, ao mesmo tempo contemporâneos do aumento dramático das desigualdades sociais.

Ao contrário do que se poderia acreditar *a priori*, a eleição de Lula e Vicente Fox não marcam uma ruptura com seus antecessores no que concerne a política de transferências monetárias condicionadas. Este é um fator emblemático, pois ambos são “marcos” da transição democrática em seus países e atores políticos de tendências contrárias (um de centro-esquerda e outro de direita). Eles vão em direção a uma aceleração, ou seja, do fortalecimento, institucionalização e da massificação dos programas de transferências condicionadas previamente estabelecidos.

Os resultados da política de transferência monetária são mitigados tanto no plano doméstico como por organizações internacionais. Uma das principais críticas feitas a esses programas é precisamente o seu caráter focalizado e o fato das avaliações serem baseadas na eficácia desta focalização. O que é reivindicado como um sucesso em termos de eficiência é também o reconhecimento do fracasso da luta contra a pobreza em um sentido mais amplo. Em outras termos, tentando evitar os erros de inclusão dos não pobres segundo os critérios utilizados no programa, uma parcela significativa da população carente é desconsiderada pelos governos (Boltvinik, 2004). Dado que os modelos de Estado de Bem-Estar latino-americanos balançam entre modelos corporativistas e liberais com algumas ilhas de universalidade (Fiori, 1998), grande parte da população permanece distante da proteção social e, há tempos atrás, da assistência. Seria precisamente neste território do “*no man’s land*”, segundo a expressão cunhada por Bruno Lautier, que os programas não logram avanços efetivos.

As críticas mais elementares aos programas de transferência monetária condicionadas são reiteradas. Primeiro, as concepções do programa supõem que os serviços sociais de educação e de assistência médica sejam suficientes ou de boa qualidade. Em seguida, as críticas tocam nas premissas fundamentais do programa: crianças saudáveis, alimentadas e educadas poderão no futuro integrar-se mais facilmente ao mercado de trabalho. Os objetivos finais – em especial, pôr fim ao ciclo intergeracional da pobreza – no momento, não podem ser vistos e muito menos avaliados. Os pesquisadores, em geral concordam com a análise transversal da relação entre pobreza e nível educacional. No entanto, a ideia de que o aumento do capital humano levaria a uma redução da pobreza não é inteiramente observada.

As transferências monetárias no sentido mais amplo parecem se encaixar no conceito de “consenso ambíguo” desenvolvido por Bruno Palier (2002): os atores são favoráveis a estas novas medidas por razões muito diferentes e às vezes até contraditórias. No Brasil, além da

coalizão ‘capital humano’, interventores de outras coalizões também reivindicam o programa Bolsa-Família. A coalizão ‘renda incondicionada’, com base na lei aprovada em 2004, considera que o Bolsa-Família será convertido gradualmente em um programa de transferência de renda incondicionada. Alguns atores da coalizão ‘segurança alimentar’ são igualmente favoráveis ao Bolsa-Família, pois, afinal de contas, o dinheiro servirá para comprar alimentos⁴⁴. No México, o desenvolvimento de programas de transferência monetária é tampouco objeto de consenso. As razões pelas quais seriam convenientes desenvolver programas de transferências monetárias variam de acordo com as diferentes crenças. Além disso, tanto a direita quanto a esquerda defendem esses instrumentos, dando-lhes conteúdo e justificações diferentes.

Como assinalado anteriormente, os programas Bolsa-Família e Oportunidades são produto de uma “bricolagem” de elementos de diferentes coalizões. A “causa” capital humano predomina, mas alguns elementos de outras coalizões fazem parte dos grandes programas de transferência de renda. Assim, tendemos a concluir que o instrumento “transferência monetária” parece ser objeto de consenso. Mas devemos acrescentar que este é um consenso ambíguo, porque os atores envolvidos estão de acordo sobre os meios (de transferência monetária), e não sobre os objetivos. Embora o objetivo de aumentar o capital humano seja predominante, os programas de transferência monetária (Bolsa-Família e Oportunidades) tornaram-se um grande emaranhado de ideias, sem um acordo sobre os objetivos e princípios. Além disso, a expansão dos programas de transferência de renda condicionada reflete uma tentativa de incluir grande parte da população que até agora não tinha sido atendida nem por políticas sociais universais nem pelas políticas assistenciais (extremamente focalizadas e politicamente desvantajosas).

Notas

1 Rapport sur le développement dans le monde, Banque Mondiale, Washington, 1991, p. 164.

2 Cf. Documento produzido pelo Banco Mundial : Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs e Bénédicte de la Brière, The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context, Social Protection Discussion Paper, nº 0709, The World Bank, Washington, maio de 2007.

3 Panorama social da América Latina, Cepal, Nações Unidas, 2009, p. 29.

4 Ibid., p. 30.

5 O modelo ACF não explica a ausência de coalizões (Bergeron, Surel e Valluy, 1998, p. 218).

6 O conceito “capital humano” foi desenvolvido em

1964 por Gary Becker. Segundo ele, este se define como um conjunto de capacidades produtivas que o indivíduo adquire por meio da acumulação de conhecimentos gerais e conhecimentos específicos, de *savoir-faire*, etc. Cf. Gary Becker, *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis*, New York, Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research, 1964.

7 Os primeiros economistas brasileiros que propuseram uma renda mínima, assegurada por meio de um imposto de renda negativo, foram Antonio Maria da Silveira em 1975, e Edmar Bacha e Roberto Mangabeira Unger, em 1978. Cf. Maria da Silveira Antônio, “Moeda e Redistribuição de Renda”, *Revista Brasileira de Economia*, abril-junho, 1975. Bacha Edmar e Mangabeira Unger, Roberto, *Participação, Salário e Voto: Um Projeto de Democracia para o Brasi, Paz e Terra*, 1978.

8 A ideia de um imposto de renda negativo foi inspirada na proposta do economista norte-americano Milton Friedman. Ela designa um mecanismo de tributação negativa, isto é, aqueles que ganham acima de certo valor pagam impostos e os que ganham menos recebem uma renda mínima em dinheiro. Cf. Milton Friedman, *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, 1962.

9 Sobre o debate e a aprovação do projeto pelo Senado brasileiro, ver: Suplicy Eduardo, *Programa de garantia de renda mínima*, Brasília, Senado Federal, 1992.

10 Cf. David Puig, « Le monétaire garanti de l'Europe à l'Amérique Latine : les cas de l'Argentine et du Brésil », *Mémoire de DEA, Pensée politique, sous la direction de Jean-Marie Donegani*, Paris, Institut d'Études Politiques, 2004.

11 José Marcio Camargo, « Os miseráveis », *Folha de São Paulo*, 27 março de 1993.

12 O senador Cristovam Buarque é um dos maiores representantes da coalizão ‘capital humano’. Ele foi notadamente Reitor da Universidade de Brasília, governador do Distrito Federal, Ministro da Educação e Senador. Em 1986, criou o Centro de Estudos Brasileiros Contemporâneos, onde foi concebido o que seria mais tarde o Bolsa-Escola. Cf. Vera Maria Ribeiro Vianna e Maria Cleides Teixeira, *Bolsa-Escola: passo a passo*, Brasília, Missão Criança, 2003, p. 16.

13 Trata-se, grosso modo, de um conjunto de programas direcionados à população pobre.

14 O autor reconhece que existiam na época propostas semelhantes, como o Programa piloto “Alimentação, Nutrição e Saúde”, inserido na estrutura da PRONASOL.

15 Desde 2009, este auxílio é atribuído às pessoas de 68 anos ou mais.

16 Consejo Consultivo del Pronasol, *El combate a la pobreza: lineamentos pragmáticos*, El Nacional, 1991, p.

20.

17 Segundo o Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder ejecutivo, 1995, p. 77.

18 Julio Boltvinik, « PROGRESA: información privada », *La Jornada*, 27 de fevereiro de 1998.

19 Esta opção metodológica busca ir além da utilização da renda como única fonte para atender às necessidades básicas, incluindo, assim, outros indicadores como, por exemplo, o acesso aos serviços públicos.

20 Ricardo Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça, *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*, IPEA, Rio de Janeiro, Texto para discussão 800, junho 2001, p. 2.

21 FGV, *Mapa do Fim da Fome*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2001.

22 « Petista relativiza dados do IBGE sobre a fome », *Folha de São Paulo*, 21 de dezembro de 2004.

23 Na ideia de racionalidade limitada de Simon, as decisões são limitadas ou influenciadas: pelas restrições do ser humano em ter acesso e processar cognitivamente todas as opções, pela impossibilidade de obter todas as informações referentes aos problemas de custo e tempo, assim como pelas crenças, conflitos e jogos de poder travados dentro das organizações. Os conceitos de “informação imperfeita” e “racionalidade limitada” são retomados no modelo Sabatier.

24 « We assume that actors' ability to process and analyze information is limited by time and computational constraints. » Paul Sabatier, *The Advocacy Coalition Framework...*, op. cit., p.109.

25 Um precedente importante é o Programa de Atención de Servicios de Salud para la Población Abierta (PASSPA). Entretanto, os primeiros programas do governo mexicano direcionados à população rural de baixa renda em áreas rurais surgiram nos anos 60. Podemos citar PINDER (Programa de Inversiones públicas para o Desarrollo Rural), o COPLAMAR (Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), o SAM (Sistema Mexicano Alimentario).

26 Este coeficiente se refere à porcentagem das despesas consagradas aos alimentos.

27 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática e Comissão Econômica para América Latina e Caribe.

28 O CTMP foi iniciado em 09 de junho de 2001 e concluiu suas atividades em 2004. Segundo a lei “General de Desenvolvimento Social”, aprovada pela Câmara dos Deputados em novembro de 2003 e promulgada em janeiro de 2004, a busca de novas metodologias para estimativas estatísticas da política social está agora sob a responsa-

bilidade do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL). Cabe a ele desenvolver indicadores sociais multidimensionais. A criação deste novo conselho pretende superar as controvérsias em torno dos métodos e indicadores para a medida oficial de pobreza no México. No entanto, as discussões estão longe de acabar.

29 “El comité llegó a la conclusión que casi dos tercias (65 por ciento) de la población del país es pobre. La salida del gobierno, aprovechando que el comité subdividió a la población pobre en tres estratos, fue eliminar el estrato superior de pobres (...) logrando con ello reducir la “papa caliente” de 65 millones pobres a la “papa tibia” de 54 millones. La verdad técnica del comité se convirtió en la verdad política de SEDESOL (...) que define como pobreza aquellas carencias que las posibilidades del país le permiten enfrentar”. Julio Boltvinik e Araceli Damián, « Derechos humanos y medición... », op. cit., p. 112 e 114.

30 O conceito de aprendizagem poderia ser sintetizado como “a capacidade de adaptação e transformação (sob constrangimentos) de indivíduos e grupos” (Maillard, 2006, p. 61). De forma mais precisa, Peter Hall define a aprendizagem social como “uma tentativa deliberada de ajustar as metas ou as técnicas de políticas públicas, à luz das experiências passadas e novas informações, para melhor atingir os objetivos finais de governança” (Hall, 1993).

31 “A não-decisão intencional corresponde a uma situação em que é possível demonstrar que houve uma vontade da partes dos atores políticos de não decidir” (Muller e Surel, 1998, p.25).

32 Por exemplo, o tamanho do setor informal colocaria empecilhos para a estimação da renda. (Silva e al., 2004, p. 47).

33 Lei ordinária nº 9533 de 1997.

34 Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001, regulamentada pelo decreto nº 3.823, 28 maio de 2001. De acordo com o Ministério da Educação, cada família de beneficiário tinha direito a 15 reais por criança, chegando ao teto máximo de 45 reais. A contrapartida, exigia frequência escolar mínima de 85%.

35 Segundo a proposta de 1991, a transferência seria implantada gradualmente, começando por pessoas com idade acima de 60 anos.

36 O valor do auxílio, 50 reais, era equivalente a uma cesta-básica de qualidade estabelecida pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). As ajudas poderiam eventualmente ser otorgadas sob a forma de alimentos, mas somente em uma situação de urgência, ou ainda, na ausência de infra-estruturas locais.

37 Baseados no programa americano Foods Stamps

e nas experiências nacionais do “Ticket Leite” e de outros programas similares. (Takagi, 2006, p. 58).

38 “Fogo amigo: Cristovam critica prioridades do governo”, Folha de São Paulo, 23 de abril 2003.

39 “Suplicy leva polêmica sobre Fome Zero a Londres”, BBC, 12 de fevereiro de 2003.

40 Lei nº 10.835 de 8 de janeiro de 2004.

41 “Elevan diputados a rango de ley la ayuda alimentaria a ancianos”, La Jornada, 12 de novembro de 2003.

42 O PRD venceu todas as eleições para o chefe de governo do Distrito Federal, cuja autonomia vis-à-vis o governo federal e as prerrogativas de representação política foram introduzidas em 1993. Mais especificamente, no Distrito Federal o primeiro mandato legislativo e de chefe de governo por sufrágio universal direto datam do ano de 1997. Antes disto, era o presidente que nomeava o prefeito da capital. Desta forma, somente o PRI escolhia o chefe de governo do Distrito Federal.

43 “López Obrador: con austeridad, viable en todo el país la pensión universal”, La Jornada, 14 de março de 2005.

44 Pesquisa da ONG IBASE intitulada “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional - relatório-síntese”, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Setembro de 2008.

Referências Bibliográficas

BARROS Ricardo Paes de, HENRIQUES Ricardo, MENDONÇA Rosane, A estabilidade inaceitável : desigualdade e pobreza no Brasil, IPEA, Rio de Janeiro, Texto para discussão 800, junho 2001.

BERGERON Henri, SUREL Yves, VALLUY Jérôme, « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 11, nº 41, 1998, p. 195-223.

BOLTVINIK Julio e CORTÉS Fernando, « La identificación de los pobres en el Progreso » in VALENCIA LOMELÍ Enrique, GENDREAU Mónica, TEPICHÍN Valle Ana María (coord.), *Los dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza?*, Jalisco, Universidad Iberoamericana, ITESO, 2000, p. 31-59.

BOLTVINIK Julio e DAMIÁN Araceli, « Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México », *Papeles de Población*, nº 35, janeiro-março 2003, p. 107-137.

— (org.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, México, Siglo XXI, 2001.

—, « Evolución y características de la pobreza en México

- », *Comercio Exterior*, vol. 53, nº 6, junho 2003, p. 519-531.
- _____, « La pobreza ignorada. Evolución y características », *Papeles de Población*, nº 29, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, julho-setembro 2001, p. 21-53.
- _____, « Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano », Tese de doutorado, Guadalajara, CIESAS Occidente, 2004.
- COMBES Hélène, « Faire parti(e) : construction et positionnement du PRD dans le système politique mexicain », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, nº 3, 2005, p. 342.
- COMBES Hélène, « La guerre des mots dans la transition mexicaine », *Mots. Les langages du politique*, nº 85, *Violence et démocratie en Amérique latine*, novembro 2007, p.51-64.
- CORTÉS Fernando, « Breve historia de una historia breve: el Comité Técnico para Medición de la Pobreza », in SZEKELY Miguel (coord.), *Números que mueven al mundo, la medición de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- DESROSIÈRES Alain, « La contestation des statistiques publiques: histoire, ressorts et portée », *Regard sur l'actualité*, nº 346, dezembro 2008, p. 33-43.
- ESCOBAR LATAPÍ Augustín, México, « México: La pobreza vista desde una perspectiva política y académica », in GALLARDO GÓMEZ Luis Rigoberto et OSORIO Joaquín (eds.), *Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo III*, México, Universidad Iberoamericana/Limusa, 2001, p. 117-151.
- FIORI José Luís, “Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises”, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, (s/d), 1998.
- GOSTA Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF, 2007.
- HALL Peter A., « Policy Paradigms, social learning, and the State: the case of economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, nº 3, 1993, p. 275- 296.
- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2008.
- HECLO Hugh, *Modern Social Policy in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- HEVIA de la Jara Felipe, “El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía”, Tese de doutorado, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2007.
- HOWLETT Michael e BENNETT Colin, « The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change », *Policy Sciences*, v. 25, nº 3, 1992, p. 275-294.
- HOWLETT Michael e RAMESH M., *Studying public policy, policy cycles and policy subsystems*, Oxford University Press, 2003.
- Ipea, *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Relatório Nacional de Acompanhamento*, Brasília, 2010.
- JUSIDMAN Clara, “Desigualdad y política social en México”, *Nueva Sociedad*, nº 220, março-abril, 2009
- LASCOURMES Pierre e LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- LAUTIER Bruno, « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique latine », in BORGEAUD-GARCIANDIA Natacha, LAUTIER Bruno, PENAFIEL Ricardo e TIZZIANI Ania (éd.), *La recréation des espaces et des formes du politique en Amérique latine*, Paris, Karthala, 2009.
- Lavinás Lena e Varsano Ricardo, “Programa de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza”, in Ana L. Lobato (org.), *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília, IPEA, 1998,
- LEVY Santiago, *Poverty alleviation in Mexico*, World Bank Working Paper, Washington D.C., Banco Mundial, 1991.
- LEVY Santiago, “La pobreza en México”, in VÉLEZ Félix *La pobreza en México causas y políticas para combatirla*, México, Fondo de Cultura Económica-ITAM, 1994.
- Maillard Jacques de, « Apprentissage », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie e RAVINET Pascale (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, collection Références, Paris, 2006.
- MULLER Pierre et SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Éditions Montchrestien, collection Clefs/Politique, 1998.
- PALIER Bruno, *Gouverner la Sécurité Sociale*, Paris, PUF, 2002.
- PAUGAM Serge e DUVOUX Nicolas, *La régulation des pauvres*, Paris, PUF, 2008.
- PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Relatório de Desenvolvimento Humano, “Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todos”, 2011.
- ROSE Richard, “What is Lesson-Drawing?”, *Journal of Public Policy*, v. 11 , p. 3-30, 1991.
- SABATIER Paul e JENKINS-SMITH Hank, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder Colo: Westview, collection Theoretical Lenses on Public Policy, 1993.

SABATIER Paul, *Theories of the policy process*, Boulder Colo: Westview, collection Theoretical Lenses on Public Policy, 1999.

_____. « The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy* n° 5, vol. 1, 1998, p. 98-130.

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social, “Oportunidades: Un programa de resultados”, México, 2010.

SILVA Graziano da José; BELIK Walter e TAKAGI Maya (org.), *Projeto Fome Zero*, Instituto Cidadania, São Paulo, 2001.

SILVA Maria Ozanira da Silva, YAZBEK Maria Carmelita, DI GIOVANNI Geraldo, *A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*, São Paulo, Cortez, 2004.

SIMMEL Georg, *Le pauvre*, Paris, Allia, 2009 (primeira publicação 1908 Munich/Leipzig in *Soziologie*).

SIMON Herbert, « Rationality as a Process and a Product of Thought », *The American Economic Review*, vol. 68, n° 2, maio de 1978, p. 1-16.

SUREL Yves, « Approches cognitives », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie e RAVINET Pascale (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, collection Références, Paris, 2006.

TAKAGI Maya, « A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios », Tese de doutorado, Campinas, IE/Unicamp, 2006.

VALENCIA LOMELI Enrique, « Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates », *The Annual Review of Sociology*, 34, 2008, p. 499-524.

YASCHINE Iliana e OROZCO Monica, “The evolving antipoverty agenda in Mexico: the political economy of PROGRESA and Oportunidades”, in ADATO Michele and John HODDINOTT (eds), *Conditional Cash Transfers in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2010.

Os anos Uribe na Colômbia: Segurança interna e aliança estratégica com EUA na construção do Estado-nação

Rafael Duarte Villa e Manuela Trindade Viana

Álvaro Uribe representou um projeto conservador de reconstrução do Estado colombiano, cuja debilidade resulta da ação contínua de fatores desgastantes como a corrupção, o narcotráfico, a exclusão social e um conflito que já se estende por mais de quatro décadas no país. Os índices de aprovação de Uribe obtidos em seu primeiro mandato ilustram a percepção positiva da população colombiana com relação à disposição do presidente eleito em trabalhar com dedicação a fim de resolver os problemas do país, principalmente o problema da violência. Sua reeleição em 2006, por sua vez, simboliza o respaldo amplo da população às medidas de segurança empreendidas por Uribe, ainda que esta seja aplicada em detrimento do respeito às liberdades civis dos colombianos e dos direitos humanos. Mais do que isso, ambos os resultados eleitorais - 2002 e 2006, com maior ênfase em 2006 – significaram uma opção dos eleitores colombianos em aceitar as propostas de segurança apresentadas por Uribe às propostas relativas ao aprofundamento da democracia no país.

Palavras-chave: Colômbia; Uribe; política de segurança, eleições 2002-2006.

Alvaro Uribe represented a conservative project of reconstruction of the Colombian state, whose weakness results from persistent stressful factors such as corruption, drug trafficking, social exclusion, and a civil conflict that lasts a span of more than four decades. Approval ratings obtained by President Uribe's in his first term in office suggests a positive perception from the Colombian public opinion regarding the President's willingness to solve the problems of the country, particularly violence related issues. His reelection in 2006, for its turn, reflects the population's approval of the security measures adopted by Uribe, despite the disregard for civil liberties and violations of human rights derived from their implementation. Both 2002 and 2006 elections – especially the latter – represented the Colombian citizens' choice in favor of policies directed to deal with security matters over the entrenchment of democratic practices in the country.

Keywords: Colombia; Uribe; security measures; 2002-2006 elections.

O contexto político da emergência de Uribe

“Bolívar e Santander prefiguram nossa identidade política como Nação. O primeiro encarna a idéia de ordem e autoridade. ... O segundo representa o império da lei que garante a segurança e as liberdades. A ordem para a liberdade mediante a autoridade democrática da lei: eis o binômio ético-político que

Rafael Duarte Villa é professor Livre-docente do Departamento de Ciência Política da USP e Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.

Manuela Trindade Viana é mestre pelo Departamento de Ciência Política da USP e doutoranda do Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ.

sustenta a continuidade histórica de nossa Nação e outorga sentido a nossa institucionalidade!”¹. Foi dessa forma que Álvaro Uribe anunciou os ideais de seu governo quando da cerimônia de posse como presidente da Colômbia, em 7 de agosto de 2002. Está presente, nesse excerto, seu ideal de Estado para um país que, há mais de quarenta anos, vivencia um conflito armado. Mais do que isso, está presente a idéia da constituição de um Estado nacional no mais amplo sentido weberiano do termo, feito que, até hoje, não foi atingido plenamente por nenhum estadista colombiano. Nesse sentido, a tese deste artigo é que Uribe representa uma proposta de formação de um Estado nacional colombiano a partir da visão do novo conservadorismo emergente no país, do qual Uribe é a expressão mais visível.

Do início de 1990 até março de 2002, foram mortos

37.000 colombianos em decorrência do conflito interno, o qual também produziu, de 1985 a 2002, cerca de 2.900.000 deslocados internos no país (CODHES, 2003). Apesar da longa duração do conflito armado na Colômbia, das inúmeras vidas perdidas e dos incalculáveis danos nas esferas social, política e econômica do país, a segurança interna só se tornou prioridade na agenda política dos candidatos à Presidência em 1998, quando Andrés Pastrana foi eleito.

Sua estratégia se baseava na flexibilização das exigências mútuas, na expectativa de que isso gerasse avanços nas negociações. Embora Pastrana tenha logrado a liberação de aproximadamente trezentos soldados e policiais como resultado de um acordo humanitário, a desconfiança entre os grupos, do governo e da guerrilha, fez com que nenhuma das partes se dispusesse ao cessar-fogo antes que a ou-

Uribe representa uma proposta de formação de um Estado nacional colombiano a partir da visão do novo conservadorismo emergente no país.

tra. A resultante disso foi uma negociação letárgica e frágil, em que as partes traíam as confianças mútuas, recorrendo com frequência às armas. O sentimento de fracasso de Pastrana só se tornou evidente em fevereiro de 2002, último ano de seu mandato, quando as FARC seqüestraram um avião comercial e fizeram todos os passageiros, inclusive o presidente da Comissão de Paz do Congresso, reféns. No mesmo dia, Pastrana anunciou, em rede nacional, sua decisão de pôr fim ao processo de paz.

Fracassado o processo de negociações levado a cabo pela gestão de Pastrana, Álvaro Uribe ascendeu ao poder com o propósito de reunificar um país politicamente fragmentado. Já na campanha presidencial de 2002, seu discurso se contrapunha frontalmente às diretrizes gerais da política para a paz de seu antecessor. Na esteira dos acontecimentos que sucederam o 11 de setembro, Uribe posicionou-se contrário ao diálogo para a paz promovido por Pastrana e alinou-se ao discurso das lideranças dos EUA, passando a enquadrar os grupos insurgentes como terroristas, e não como resultado de um quadro sócio-econômico e sócio-político desfavorável.

No contexto do segundo mandato do presidente Uribe, é interessante compreender alguns fatores-chave que o conduziram ao poder na Colômbia e que tornaram positiva a avaliação do eleitorado com relação aos quatro primeiros anos de governo, o que se refletiu em sua re-eleição, em 2006, com 62% dos votos válidos².

Desgaste dos partidos

Um dos fatores que contribuiu para o destaque da liderança de Uribe foi o desgaste sofrido pelos partidos na Colômbia, feito este que é parte de uma dinâmica geral nos países andinos. Nessa região, as promessas não cumpridas da democracia tiveram um desgaste imenso sobre as antigas maquinarias partidárias, as quais se mostraram incapazes de gerar respostas eficazes às pressões advindas dos déficits sociais, gerados por décadas, e às demandas por democratização. Isso levou à incorporação de novos grupos sociais, caso dos indígenas ou movimentos organizados em saúde, moradia, terra e, de outro lado, à constitucionalização de novos direitos, como consumo e meio ambiente ou também a problemas de violência política, como é o caso da Colômbia. A resultante tem sido que os partidos políticos tradicionais passaram a ser enxergados pelas populações sul-americanas como responsáveis pelo crescente aumento da pobreza. Não por acaso, o Relatório sobre a Democracia na América Latina do PNUD aponta os partidos políticos como um dos atores que menos confiança suscita nas populações sul-americanas (ver Tabela 1).

Os partidos políticos foram, sem dúvida, a instituição mais visível das elites políticas que governaram os países da América do Sul nos últimos 50 anos. Desde finais da década de 1990, assiste-se a um movimento quase generalizado de enfraquecimento das organizações políticas tradicionais e à aposta nas novas lideranças. Como coloca Jiménez, “À medida que a desaprovação dos partidos do status foi canalizada originalmente por forças ‘políticas inovadoras’, a estratégia destas últimas incorporava o sentimento de frustração do eleitorado que começava a sofrer o desengano da promessa democrática” (2001, p. 68; tradução nossa).

Dada essa situação, um rápido balanço é suficiente para constatar que os partidos políticos tradicionais têm sofrido um desgaste forte em quase todos os países sul-americanos, à exceção de Brasil e Chile, e de alguma maneira a Argentina, sendo que o maior desgaste se faz sentir na região andina. Na Venezuela, a ascensão de Hugo Chávez ao poder significou o enfraquecimento a níveis mínimos do espaço político dos dois partidos tradicionais, Acción Democrática e Copei, que chegaram a somar mais de 90% dos votos dos eleitores venezuelanos.

No Equador, o descontentamento social com partidos como Democracia Cristã, Esquerda Democrática e Partido Social-Cristão levou a que, em finais de 90, surgissem partidos como o populista Sociedad Patriótica 21 de Enero, que conduziria Lucio Gutierrez ao poder, e um partido representante dos setores indígenas como o Pachakuti -

Tabela 1**Índice de Confiança em Instituições e Atores Políticos por Região**

Região	Confiança em Instituições					Confiança em Atores			
	Poder Judiciário	Governo	Municípios	Congresso	Índice	Gente que Governa	Partidos Políticos	Índice	Índice de Confiança em Instituições e Atores
Centro-América e México	2,10	2,09	2,19	1,95	2,08	2,23	1,69	1,96	2,02
Região Andina	1,85	1,83	2,03	1,80	1,88	2,15	1,55	1,85	1,87
Mercosul e Chile	1,89	1,81	2,14	1,85	1,92	1,94	1,54	1,74	1,82
América Latina	1,96	1,93	2,12	1,88	1,97	2,12	1,61	1,86	1,91

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatório A Democracia na América Latina, Anexo Compilação Estatística, (2004b).

Nuevo País (MUPP-NP). Na Bolívia, partidos como o Movimento Nacional Revolucionário (MNR), fundado nos anos 50 por Paz Estenssoro, perdeu muita força eleitoral na virada do século, e seu espaço político foi ocupado por novas forças, a exemplo do Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales.

Na Colômbia, esse processo não foi diferente. Desde o surgimento dos dois partidos tradicionais do país (o Partido Conservador, em 1848, e o Liberal, em 1849), as disputas pelo poder no Estado colombiano foram protagonizadas pelas elites políticas filiadas a esses partidos. Em finais do século XIX, o sistema bipartidário colombiano entrou em colapso, devido ao profundo conflito travado entre os dois grupos, culminando na Guerra dos Mil Dias (1899 a 1902), a qual causou cerca de 100.000 baixas. Os conservadores acabaram vitoriosos no conflito, e os termos da negociação previam a participação simultânea dos dois partidos, com uma maioria conservadora, de modo a garantir o controle sobre a presidência. Essa relação de poder sofreu uma forte deterioração, principalmente a partir de 1930, devido às expressões violentas da disputa desses dois partidos pelo poder, o que conduziu ao início do conflito conhecido como La Violencia (1948-1957)³.

Em 1958, o fim do governo militar de Rojas Pinilla marcou o início da Frente Nacional (1958-1974)⁴, período durante o qual os Partidos Liberal e Conservador alternavam-se na Presidência a cada quatro anos e dividiam proporcionalmente a burocracia estatal. A dominação desses partidos sustentava-se sob a aparência de uma ordem institucional, que, num delicado equilíbrio, convivia com o conflito armado, a corrupção, a impunidade e a dura re-

pressão aos protestos de questionamento dessa prolongada dominação. Nesse sentido, afirma Giraldo:

“Apesar de ter sido o início da conciliação dos interesses dos partidos tradicionais e da paz entre estes, este período teve como principais conseqüências a despolitização da sociedade, a ruptura progressiva das relações entre o Estado e a sociedade, a exclusão de terceiras forças políticas que representavam uma tentativa de oposição ou de criação de novos partidos, o crescimento do fenômeno da abstenção, a aparição das guerrilhas e a debilitação das estruturas partidistas” (2007, p. 126)

Essa dinâmica institucional entrelaça-se com a ascensão do crime organizado, cujos recursos e interesses operam no plano da institucionalidade. O envolvimento de agentes do narcotráfico com a política, notório principalmente a partir de finais da década de 1970⁵, é reflexo de alianças das elites colombianas das áreas de maior incidência de violência política com milícias armadas que as protegiam – nomeadas, posteriormente, de paramilitares. Tal prática resultou na promoção de paramilitares a postos políticos, em troca de segurança nas propriedades dessas elites, o que contribuiu para a associação do nome dos dois principais partidos à violência, ao narcotráfico e ao paramilitarismo⁶. Atualmente, estima-se que cerca de 35% dos membros do Legislativo estejam envolvidos diretamente com o paramilitarismo⁷.

É somente no final da década de 1980 que o bipartidarismo colombiano se defronta com a tentativa de emergência de novos partidos à arena política, processo que encontrará respaldo na reforma constitucional de 1991, respon-

sável por mudanças nas instituições políticas colombianas vigentes há quase duas décadas. No que diz respeito aos partidos políticos, o artigo 107 da referida Constituição determinou que todos os colombianos têm o direito de fundá-los, organizá-los e desenvolvê-los, da mesma forma que possuem a liberdade de se afiliar ou se retirar deles. Além disso, a Constituição também definiu as regras básicas do processo eleitoral, o qual passou a ser inspecionado e organizado pelo Conselho Nacional Eleitoral; e definiu os cargos cujos representantes seriam eleitos por voto direto⁸.

Em decorrência disso, a Colômbia presenciou um grande aumento no número de partidos e movimentos políticos, os quais chegaram a totalizar 61 (Registraduría Nacional Del Estado Civil, 2006)⁹. De modo geral, os motivos que levaram à formação desses grupos podem ser considerados conjunturais: eles resultaram de um espaço criado artificialmente pela constituição de 1991 e representam diferentes tendências sociais e ideológicas, mas foram incapazes de instalar-se com força no sistema de partidos.

Também, é importante observar que o advento dessas novas regras, associado aos processos de paz que ocorreram de 1980 a 1991, permitiram a incorporação à arena política de membros das guerrilhas Movimento 19 de Abril (M-19), Exército Popular de Libertação (EPL) e Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT), reunidos no partido Alianza Democrática M-19, além de mem-

brianos passou de 29,08% em 1997 a 10,01% em 2002.

A fragmentação partidária na Colômbia, a má gestão de muitos governos e a quebra de expectativas de solução dos problemas estruturais do país através da reforma política de 1991 fizeram com que muitos colombianos depositassem maior confiança em lideranças personalistas do que em partidos.

Pode-se dizer que Uribe se beneficiou desse contexto do desgaste dos partidos na Colômbia. Dissidente do Partido Liberal¹² desde os primórdios de sua trajetória política, Uribe organizou sua candidatura para as eleições presidenciais de 2002 sob o nome do movimento Primero Colombia. Este caracterizava-se, acima de tudo, pela extrema heterogeneidade política entre seus integrantes, os quais provêm do Partido Liberal e do Conservador. A partir da vitória de Uribe nas eleições de 2002, essa coalizão passou a ser chamada de “bancada uribista”, uma vez tendo apoiado o presidente na maioria dos projetos pelo Executivo. No entanto, esse apoio não se mostrou constante. Exemplo emblemático disso foi o fato de diversos congressistas terem criado seus próprios movimentos (como o Nuevo Partido e o movimento Colômbia Viva) às vésperas da aprovação da Reforma Política de 2003, levada a cabo pelo presidente. Por esse motivo, alguns analistas afirmam que o único fator que une facções tão diferentes é a própria figura do presidente Álvaro Uribe (Bleier & Arévalo, 2004, p. 64).

Os partidos políticos tradicionais têm sofrido forte desgaste em quase todos os países sul-americanos, à exceção de Brasil e Chile, e de alguma maneira a Argentina, sendo que o maior desgaste se faz sentir na região andina.

bros desmobilizados das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), através do partido União Patriótica (UP). Contudo, ao adquirirem visibilidade política, centenas de membros desses grupos – incluindo dois candidatos presidenciais – foram assassinados em finais da década de 1980¹⁰.

Às práticas recorrentes de violência política, somou-se o descontentamento generalizado da população colombiana com relação à política. As expectativas de que a ampliação da arena política promovida pela Constituição de 1991 resolveria muitos dos problemas do país se defrontaram, ao longo da década de 1990, com o recrudescimento do conflito armado, além da ausência de melhoras substanciais nas esferas social, econômica e política. O resultado disso foi o desgaste do sistema democrático e dos partidos políticos. Com efeito, de acordo com o Latinobarômetro 2002¹¹, a porcentagem de confiança nos partidos colom-

A trajetória eleitoral e política de Uribe

As eleições presidenciais de 2002 assinalam uma mudança interessante na vida política da Colômbia, na medida em que foi a primeira vez que um candidato não pertencente ao Partido Conservador ou ao Liberal saiu vitorioso das eleições para a Presidência da Colômbia já no primeiro turno. Embora de origem liberal, Uribe elegeu-se pelo Primero Colombia, movimento dissidente do Partido Liberal (o qual tinha o candidato concorrente à Presidência, Horacio Serpa Uribe).

Outro diferencial dessas eleições em relação às anteriores foi o fato de não ter contado com um candidato representante do Partido Conservador. Juan Camilo Restrepo, ex-ministro da Fazenda, havia sido escolhido para fazê-lo, mas renunciou à tarefa diante da falta de consenso dentro do partido. Sem um candidato próprio, restou ao Partido Conservador a opção estratégica de respaldar Álvaro Uribe, que já liderava as pesquisas de intenção de voto à época. Apesar de ser um dissidente liberal, a proposta de Uribe de resgatar a autoridade e a ordem para o Estado colombiano se alinhava às linhas do Partido Conservador.

Cabe destacar dois fatores que, certamente, contribuíram para que os eleitores colombianos depositassem no dissidente Álvaro Uribe Vélez a confiança que o elegeria por duas vezes presidente daquele país: sua trajetória política e seu perfil, que serão analisados a seguir.

Trajetoária política

Álvaro Uribe Vélez (04/07/1952) afirma ter herdado de sua mãe, Laura Vélez, a veia política (Revista Semana, edição 1108, 27 jul. 2003). Ela foi vereadora pela cidade de Salgar e militou pelo direito feminino ao voto. Seu pai, Alberto Uribe Sierra, foi assassinado em 14 de junho de 1983, durante uma tentativa de seqüestro das FARC em Antioquia.

A trajetória política de Uribe teve início já em 1976, quando foi Chefe de Bens das Empresas Públicas em Medellín. Sua projeção política ocorreu em 1982, ao assumir a Prefeitura da mesma cidade.

Entretanto, é o período 1995-1997, quando foi eleito governador de Antioquia, que nos fornece elementos mais esclarecedores no que se refere à sua linha política. Muitos deles, inclusive, podem ser interpretados como embriões de futuras políticas do programa de governo de Uribe, apresentado nas eleições presidenciais de 2002.

Um exemplo emblemático disso foram as chamadas CONVIVIR, definidas como associações de segurança regional, constituídas por cidadãos, implementadas ao longo de seu governo em Antioquia. Estas tinham como objetivo reportar ao Exército e à Polícia a presença de delinqüentes ou guerrilheiros. O agravamento do conflito em algumas regiões fez com que o então ministro do interior, Horacio Serpa, autorizasse o porte de armas defensivas a algumas das 48 CONVIVIR instaladas no departamento¹³ de Antioquia.

Originalmente apenas uma rede de informantes, essas associações adquiriram, ao longo dos anos, uma função de auto-defesa destituída de mecanismos estatais de controle de abusos dessa prática. O Escritório da ONU para Direitos Humanos na Colômbia, a Anistia Internacional, a então prefeita de Apartadó (município do departamento de Antioquia), Gloria Cuartas, além de outros atores, criticaram publicamente os excessos das CONVIVIR e convidaram Uribe a replanejar sua estratégia. Contudo, Uribe não somente ignorou o pedido, como aprofundou as CONVIVIR em Urabá¹⁴.

Mais do que isso, alguns críticos alertam que tais associações de segurança facilitaram o crescimento de paramilitarismo em Antioquia. Com efeito, a prefeita Cuartas, que vinha desenvolvendo um experimento fundamentado

em investimentos sociais em Apartadó, critica: “Sempre [Uribe] defendeu o Exército acima de tudo. A administração de Uribe facilitou o paramilitarismo através de medidas como as CONVIVIR e a declaração de Urabá como zona especial de ordem pública” (Revista Semana, edição 1047, 26 mai. 2002).

Com a agudização do conflito em algumas das regiões de Antioquia, Uribe criou redes de informantes das quais faziam parte fundamentalmente cidadãos colombianos. Essas redes constituirão, anos depois, um dos eixos da Política de Segurança Democrática, chegando a envolver cerca de um milhão de colombianos (ICG, 13 nov. 2003). Essa linha de política, comum em algumas de suas gestões, foi alvo de diversas críticas, por vincular cidadãos à Força Pública e por não embutir mecanismos que evitassem a utilização dessas redes para fins pessoais.

Para além das políticas implementadas ou apoiadas por Uribe ao longo de sua carreira política, é inegável que seu estilo de governo e sua obsessão pelo trabalho contribuíram para a construção da imagem de um líder determinado a resolver os problemas do país.

Seu estilo de governo é regido pela crença de que a confiança da população colombiana nas instituições políticas do país pode ser recuperada através do estabelecimento de relações próximas entre governantes e governados. É nesse sentido que, já em seu primeiro ano de governo, Uribe criou os chamados “conselhos comunitários”: aos sábados, Uribe percorre municípios e consulta as populações locais a respeito de suas demandas e expectativas.

Esta e outras iniciativas governamentais passaram a ser transmitidas em rede nacional (pelo canal oficial, Sinal Colombia), com o objetivo de difundir a imagem de boa vontade e esforço do mandatário para enfrentar os desafios de seu governo. Este também foi o caso do balanço de governo apresentado ao final de seu primeiro ano de mandato: Uribe e os membros de seu gabinete apresentaram, durante cerca de 14 horas, resultados da gestão, além de responder perguntas enviadas pelo público via Internet ou telefone. Essa postura de dedicação refletiu-se em suas afirmações: “Quando se vai cumprindo as metas, sente-se alívio de consciência. Eu não diria orgulho, mas sim alívio de consciência. A única coisa que faz com que eu me sinta bem é a satisfação de dever cumprido. Fazer as coisas bem é a única coisa que defende alguém quando os resultados não são bons” (Revista Semana, edição 1108, 27 jul. 2003).

No plano da segurança, Uribe nomeou-se o “primeiro soldado da Colômbia”, o que certamente impingiu expectativas sobre os eleitores de que sua gestão seria uma espécie de “mandato de sobrevivência”, cuja maior responsabilidade era resgatar um país extenuado por um conflito de

longa duração (Ulloa, 2003, p. 100).

“Como resultado, e em contraste com os baixos níveis de popularidade e governabilidade que, por diferentes razões, tiveram seus antecessores Ernesto Samper e Andrés Pastrana, Uribe projetou as imagens de que ‘há presidente’, ‘o país avança’ e ‘há solução’” (PARDO, 2004, p. 3).

Campanhas políticas e resultados das eleições

Denominado “Manifesto Democrático”, o plano de governo de Uribe possuía 100 pontos, dentre os quais se destacavam: i. a reforma política e administrativa; ii. a luta contra a corrupção; iii. a revolução educativa; e iv. e o que Uribe chamou de segurança democrática.

No que diz respeito à reforma política, Uribe pretendia, principalmente, reduzir o número de cargos públicos, política que já havia implementado quando governador de Antioquia¹⁵.

Diretamente vinculada ao princípio de resgate da autoridade do Estado colombiano, é a disposição de Uribe em combater a corrupção. Com efeito, o candidato definiu como um dos grandes lemas de sua campanha presidencial “la lucha contra la politiquería y la corrupción”. Ao identificar no Congresso e nos políticos o centro das práticas de corrupção, adotou um discurso anti-parlamentário, visando chamar para si a responsabilidade do governo, através da realização de referendos¹⁶ e do exercício de um “presidencialismo forte” (Sanin, 2004). A posição inflexível adotada por Uribe frente às práticas corruptas encontra, em parte, êxito em sua contraposição aos escândalos da década de 1990, quando o então presidente eleito Ernesto Samper foi acusado de ter sua campanha financiada pelo cartel de Cali. No entanto, essa proposta foi maculada em finais de 2006 e inícios de 2007, quando lhe foram direcionadas acusações de que sua campanha eleitoral de 2002 teria sido financiada por paramilitares.

Por “revolução educativa”, Uribe entendia o aumento do número de escolas primárias e secundárias e o fortalecimento da relação empresa-universidade. De acordo com Uribe, é necessário incentivar a criatividade empresarial dos estudantes para que

seus projetos sejam apoiados pelas pequena e média empresas. Também, Uribe pretendia aumentar os incentivos à pesquisa científica, passando de 0,6 a 1,0 a porcentagem do PIB colombiano direcionado a esta atividade.

Para as eleições presidenciais de 2002, apresentaram-se 11 candidatos, dos quais apenas 4 receberam atenção da opinião pública: além de Uribe, concorreram à presidência Horacio Serpa Uribe, Luis Eduardo Garzón e Noemi Sanin. Da mesma forma que Uribe, seus planos de governo também enfatizavam a necessidade de reforma do Estado, o combate à corrupção e ao desemprego. Contudo, foi, em grande medida, a ênfase que Uribe depositou sobre a questão da segurança que tornou sua campanha vitoriosa. Assim, os resultados eleitorais de 2002 (ver Tabela 2) ilustram, mais do que qualquer coisa, uma aposta dos eleitores colombianos nas propostas de segurança apresentadas por Uribe.

Em dezembro de 2004, o Congresso colombiano aprovou a emenda constitucional para tornar possível a reeleição de Uribe. Um dos pontos polêmicos do debate em torno da emenda constituiu a rejeição da proposta para se pôr fim à proibição de que prefeitos e governadores se candidatem à presidência enquanto seus mandatos estiverem vigentes. Com isso, foi excluído da competição eleitoral de 2006 o então prefeito de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, do Pólo Democrático Independiente (PDI), que havia ficado na terceira colocação nas eleições presidenciais de 2002 e que seria, com grandes chances, indicado pelo partido para o pleito de 2006. Assim, o PDI se uniu à Alternativa Democrática e lançou Carlos Gaviria Diaz como candidato da coalizão de esquerda – Pólo Democrático Alternativo (PDA)¹⁷.

Nas eleições de 2006, Uribe obteve 62,35% dos votos já no primeiro turno. Se sua vitória em 2002 significou uma aposta do eleitorado em seu projeto de segurança para o país, os resultados eleitorais de 2006 (ver Tabela 3), podem ser interpretados como o respaldo desse eleitorado à PSD,

Tabela 2
Resultados das eleições presidenciais de 2002

Candidato	Votos	Votos válidos (%)	Partido ou Movimento
Álvaro Uribe Vélez	5.862.655	53,048	Primero Colombia
Horacio Serpa Uribe	3.514.779	31,803	Partido Liberal Colombiano
Luis Eduardo Garzón	680.245	6,155	Pólo Democrático*
Noemi Sanin	641.884	5,808	Movimiento Sí Colombia

Fonte: Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia)

* Nas eleições de 2002, o Pólo Democrático era uma coalizão constituída pelos movimentos ANAPO, Via Alterna, Frente Social y Político, entre outros.

ainda que em detrimento de garantias às liberdades civis da população.

Por outro lado, uma análise mais minuciosa nos revela uma ascensão da esquerda na Colômbia, haja visto que o PDI havia conseguido somente 6,155% dos votos

Dois fatores contribuíram para que os eleitores colombianos depositassem no dissidente Uribe a confiança que o elegeu por duas vezes presidente daquele país: sua trajetória política e seu perfil.

nas eleições presidenciais de 2002, em contraste com os 22,02% dos votos obtidos em 2006, à frente do candidato do Partido Liberal, Horacio Serpa Uribe. É importante destacar que mesmo a Colômbia, país que parece ser a exceção quanto a governos de esquerda ou centro-esquerda na América do Sul, parece estar afirmando um movimento da mesma natureza política com a ascensão do PDI.

Ambas as eleições revelaram também um outro aspecto significativo, qual seja, os índices elevados de abstenção nas eleições: em 2002, apenas 46% do eleitorado compareceu às urnas (11.249.734, num universo de 24.208.311 potenciais votantes) e, em 2006, registrou-se apenas 45,05% de participação, de acordo com a Registraduría Nacional del Estado Civil, organismo oficial eleitoral colombiano. Mesmo a política dos conselhos comunitários de Uribe, que busca aproximar o Presidente dos cidadãos – que tem por objetivo, de um lado, aumentar o interesse dos cidadãos pela política, e de outro, mostrar que o Presidente está ouvindo os “problemas do povo” e que trabalhará para solucioná-los –, empreendida desde o seu primeiro man-

O conflito colombiano e a segurança como slogan no projeto uribista

Qualquer análise que se proponha a compreender os processos políticos na Colômbia não deve se distanciar do fato desse país enfrentar um conflito de longa duração. A forte dicotomia campo-cidade, associada à ordem bipolar da Guerra Fria, constituiu o caldo sócio-político para o surgimento dos principais movimentos insurgentes na Colômbia, destacando-se as FARC e o Exército de Libertação Nacional (ELN). A incapacidade do Estado colombiano de apresentar uma resposta aos projetos revolucionários, por meio de políticas de

inclusão social e do estabelecimento de maior capilaridade das instituições estatais no território como um todo, abriu espaço para o aumento da complexidade do conflito armado, que passou a estar presente no país ora de forma latente, ora manifesta.

No período que coincide com o governo de Ernesto Samper (1994-1997) as FARC conheceram seu maior crescimento numérico no país – calculava-se em 20.000 o número de efetivos (Restrepo, 2004, p. 47) –, chegando até a se viabilizar como uma opção real de poder. Esse avanço político das FARC pode ser registrado na concessão de uma espécie de ‘representação diplomática’ a tal organização de guerrilha por parte de alguns governos na América Latina e na Europa. Porém, ao mesmo tempo, esse fato incentivou, paralelamente, o crescimento de grupos paramilitares anticomunistas como as Autodefesas da Colômbia (AUC). Para complementar o quadro dramático, a economia colombiana, que conseguiu escapar da “década perdida” da América Latina, experimentou sua primeira recessão econômica em 70 anos nos últimos anos do governo Samper. Em resumo, o cenário era praticamente de colapso e o país

parecia à beira de uma guerra civil intensa.

Se a crise econômica dos últimos anos no Equador forçou milhares de pessoas a abandonar o país, na Colômbia, desde a década de 1970, cerca de 72.796 colombianos se refugiaram em

outros países à procura de segurança física e institucional (ACNUR, 2007). Além disso, o país se encontra em terceiro lugar dentre os países que mais possuem ocorrências de deslocamentos internos: de acordo com a Consultoría para

Tabela 3
Resultados das eleições presidenciais de 2006

Candidato	Votos	Votos válidos (%)	Partido ou Movimento
Álvaro Uribe Vélez	7.397.835	62,35	Primero Colombia
Carlos Gaviria Díaz	2.613.157	22,02	Pólo Democrático Alternativo
Horacio Serpa Uribe	1.404.235	11,83	Partido Liberal Colombiano
Antanas Mockus Sivickas	146.583	1,23	Mov. Alianza Social Indígena

Fonte: Registraduría Nacional del Estado Civil (Colômbia)

dato, não parece ter produzido efeitos nos altos índices de abstenção, os quais põem em questão o nível de representatividade e de legitimidade do sistema político colombiano.

los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), o conflito colombiano produziu, de 1985 a 2002, cerca de 2.900.000 deslocados internos no país (CODHES, 2003).

Os governos de Andrés Pastrana (1998-2002) e de Álvaro Uribe deram início à difícil tarefa de dar legitimidade ao sistema político tanto interna como externamente. Essa problemática passava, necessariamente, pela busca de soluções para o conflito armado de longa duração. Assim, Pastrana fez da segurança interna a prioridade de

Uribe definiu como um dos grandes lemas de sua campanha presidencial o combate à corrupção, que encontrava-se diretamente vinculada ao princípio de resgate da autoridade do Estado colombiano

sua agenda política presidencial. Em seu discurso de campanha, Pastrana chegou a afirmar que iria à selva se encontrar com líderes da guerrilha, se isso fosse necessário para alcançar a paz¹⁸. A gestão de Pastrana caracterizou-se pelas diversas tentativas de negociação junto aos grupos insurgentes, quase todas marcadas por um maior número de concessões do governo – que concedeu uma zona desmilitarizada de 42.000 quilômetros quadrados às guerrilhas¹⁹ – do que do lado dos insurgentes.

Em 20 de fevereiro de 2002, as FARC sequestraram um avião comercial em que viajava o presidente da Comissão de Paz do Congresso e reteve todos os passageiros. Na mesma noite, o presidente anunciava pela televisão, em rede nacional, o final do processo de paz. Em contraposição a este cenário doméstico, Pastrana teve mais êxito no aspecto externo, ao restabelecer plenamente as relações com o governo dos EUA²⁰.

O presidente deixou o governo com a imagem de um líder “fraco” internamente, principalmente devido ao fracasso do processo de negociações com os grupos guerrilheiros. O número de sequestros, que já vinha em ascensão desde o governo de Samper, aumentou significativamente ao longo do mandato de Pastrana: dos 2.860 sequestros registrados em 1998, chegou-se a registrar a cifra de 3.572 em 2000, e houve uma pequena redução no último ano de seu governo, quando houve 2.882 sequestros (FONDELIBERTAD, 2007). Além disso, em 2001 foram registradas de 1.500 a 2.500 mortes em decorrência do conflito nas áreas rurais do país (ICG, 2007). Foi em dados alarmantes como este que a campanha de Álvaro Uribe Vélez se apoiou, apresentando traços marcadamente distintos do plano de paz levado a cabo pela gestão anterior.

O carro-chefe da campanha presidencial de Uribe em 2002 tem nome específico: Política de Segurança

Democrática (PSD). Esta foi formulada com o objetivo de restabelecer a ordem e a integridade territorial na Colômbia e fortalecer a autoridade do Estado. Para estes fins, a PSD foi concebida sobre três grandes pilares: consolidação do território nacional²¹ (com destaque para o papel das forças armadas e uma desmobilização dos grupos paramilitares); eliminação do comércio das drogas ilícitas, fortalecendo para isso a política de fumigação das zonas de plantio e combate pelo exército aos grupos de narcotraficantes; e proteção das fronteiras, através de acordos com os países vizinhos (Villa, 2005).

Para cumprir esses objetivos, o número de efetivos militares e de unidades policiais seriam incrementadas, e as tropas seriam enviadas a diferentes pontos do país para pressionar as guerrilhas e os grupos de plantadores de coca e narcotraficantes. Por trás dessa estratégia, está a idéia de que esses grupos, ao terem cortados os seus ingressos financeiros provenientes do tráfico de drogas, seriam enfraquecidos, uma vez que o governo entende que o narcotráfico corresponde à principal fonte de financiamento das guerrilhas e dos paramilitares. Paralelamente, a PSD tratou de dar proteção militar a oleodutos, como o de Cano Limon, no Arauca colombiano, para evitar que os grupos armados conseguissem arrecadar taxas das empresas responsáveis pela extração do petróleo, através da ameaça à implosão desses canais.

Seu objetivo de consolidar o controle do território pelas forças de segurança tem dado sinais de sucesso. Uribe assumiu o governo com a meta de praticamente dobrar o contingente das Forças Armadas para fazer frente aos grupos insurgentes: atualmente, além de ser o quinto maior receptor de ajuda militar dos EUA, o exército colombiano possui um contingente de tropas terrestres superiores ao de importantes países da região como Argentina, Brasil e a Venezuela (ver Tabela 4).

A partir de 2004, a PSD teve seu aspecto militar adensado, com a entrada em cena do Plan Patriota, instrumento este que consiste numa fase mais dura da ofensiva militar contra as FARC, com reforço de unidades de inteligência, especialmente nos departamentos de Meta e Caquetá, onde se estima que a guerrilha concentre cerca de 17.000 efetivos.

Dois aspectos devem ser destacados do Plano: a farta assistência técnica e militar oriunda dos EUA; e a crença do governo Uribe de que, através desse plano, é possível desarmar as FARC, para que o governo possa, em condições mais favoráveis, dar início às negociações de paz, paralisadas desde o governo Pastrana.

Tal política parece ter tido alguns resultados positivos e de proveito para o governo Uribe. Apesar de as FARC te-

rem empreendido uma ofensiva considerável no início do primeiro mandato de Uribe, que incluiu vários atentados a bombas em Bogotá, a ampla ofensiva militar deflagrada contra os grupos guerrilheiros, intensificada após o Plano Patriota, produziu dois efeitos principais. Primeiramente, o recuo das FARC para um espaço do território mais reduzido que aquele com o qual contava durante o governo Pastrana: no final da década de 1990, as FARC controlavam 1.071 municípios; em finais de 2007, estavam confinadas a regiões próximas das fronteiras, como Equador, Peru e Venezuela²².

Em segundo lugar, com base em declarações de alguns analistas colombianos, parece que, pela primeira vez em mais de 40 anos de conflitos, as FARC e o ELN se encontram seriamente enfraquecidos política e militarmente.

por ONGs de direitos humanos internacionais²⁴ como zonas de expulsão de populações do sul da Colômbia, repressão a movimentos sociais e populares dessas regiões, perseguições políticas e desaparecimentos.

Além disso, o governo Uribe decretou o “Estado de comoção interior”, acentuando uma tendência já observada em governos anteriores: instituições como o judiciário cedendo suas funções judiciais a tribunais militares, que realizam processos sumários e acentuam a prática de tribunais de exceção em nome da luta contra o narcotráfico. Sensibilizada com essas críticas e denúncias de ONGs internacionais, a União Européia, em julho de 2003, aprovou uma declaração de apoio à PSD, mas condicionou esse apoio ao cumprimento por parte do governo Uribe a 27

Tabela 4

Distribuição dos Efetivos dentro das Forças Singulares (Força Terrestre)

	Argentina	Brasil	Colômbia	Venezuela
Oficiais	5.531	26.103	7.816	4.500
Graduados	21.274	52.265	28.777	2.900
Tropa	13.656	159.835	171.824	55.950
Total	40.461	238.203	208.417	63.350

Fonte: Atlas Comparativo de Defesa na América Latina. (Pp. 112, 139, 151, 299). Disponível em: <<http://www.resdal.org>>. Acesso em: 07 jun. 2007.

Como coloca Leongomez, “A hora do guerrilheiro heróico, que há tantos anos já passou pela América Latina começou também sua contagem regressiva na Colômbia” (2004, p. 76; tradução nossa). As afirmações de que o governo Uribe teria obtido vitórias no combate aos grupos armados se apóiam em dados como a redução no número de assassinatos, que caíram de 28.837, em 2002, para 18.111 em 2005. Nesse mesmo período, verificou-se queda nos seqüestros de 2.986 para 800 (Observatório de Direitos Humanos, 2008). Cabe destacar, entretanto, que órgãos que se dedicam à observação do conflito armado na Colômbia, como o Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU, têm demonstrado preocupação com possíveis omissões de violações de direitos humanos atribuídas às forças de segurança do governo²³.

Uribe capitalizou esses resultados ao receber um amplíssimo apoio da população colombiana que enxerga na sua política a grande responsável pela recuperação da legitimidade de um Estado que, até 2002, estava à beira do colapso institucional e social.

Mas a PSD também tem sido questionada em alguns aspectos. Por exemplo, as chamadas Zonas de Reabilitação e Consolidação no marco da PSD têm sido denunciada

recomendações da Seção dos Direitos Humanos da ONU em Bogotá (Restrepo, 2004, p. 50).

Em 2007, o Congresso dos EUA tomou talvez sua mais enérgica medida em relação às sistemáticas denúncias de violação dos direitos humanos na administração do presidente Uribe: congelou o pedido do executivo norte-americano de homologar a assinatura do Tratado de Livre Comércio com a Colômbia até não ter garantias de que o governo colombiano mudará sua posição em relação à violação dos direitos humanos.

Outro ponto polêmico tem sido a eficácia da política de incorporação à vida civil dos grupos paramilitares colombianos, especialmente das Autodefensas de Colômbia (AUC). O governo colombiano conseguiu em 2005 a aprovação da lei no. 975, ou Ley de Justicia, Paz y Reparación, cujo objetivo era “a reincorporação de membros de grupos armados organizados à margem da lei, que contribuam de maneira efetiva para a consecução da paz nacional”²⁵.

Embora a definição de “grupos armados al margen de la ley” abrigasse os grupos guerrilheiros, na prática, a lei se transformou num mecanismo de interpretação unilateral, através do qual o governo Uribe negociou o processo

de desincorporação dos grupos paramilitares. Essa atitude ambígua diante da lei fez com que surgisse uma relação dúbia no tratamento a paramilitares e guerrilha: a um grupo, oferece-se a política da cenoura, e a outro, a política do porrete militar. Enquanto a atitude do governo do Uribe parece bastante dura com relação a grupos como as FARC e o ELN, tal atitude parece mais soft com os grupos paramilitares colombianos, aos quais se lhes oferece uma política de incorporação à vida civil e política, enquanto tramitava-se no Congresso uma lei de alternatividade penal, com a qual seriam criados espaços para integrar os paramilitares na vida cívica, colocadas as condições para um cessar-fogo, o desarmamento e, possivelmente, a anistia de seus crimes passados.

Essa atitude ambígua leva a considerar que o governo Uribe utiliza os paramilitares como um instrumento de consolidação de zonas arrebatadas à guerrilha. De outro lado, enquanto o governo colombiano reivindica o qualificativo de grupo terrorista e narcotraficantes para os grupos guerrilheiros, poupa os paramilitares da mesma qualificação. Porém, a política de segurança democrática não eliminou completamente os grupos paramilitares; na realidade, estes têm assumido formas mais descentralizadas

A forte dicotomia campo-cidade, associada à ordem bipolar da Guerra Fria, constituiu o caldo sócio-político para o surgimento dos principais movimentos insurgentes na Colômbia.

de organização e atuação, deslocando-se para fronteiras de países vizinhos, como a Venezuela (ICG, 2007).

A questão da desmobilização dos paramilitares é um dos mais difíceis problemas de serem equacionados no sistema político colombiano do governo Uribe. Primeiro, porque o fenômeno do paramilitarismo na Colômbia está estreitamente vinculado às forças de segurança do Estado, especialmente do Exército colombiano, desde os anos 80. Esses grupos também contam com uma representação de deputados e senadores colombianos que assumem suas causas. Como sustenta o cientista colombiano Sanin, “Os paramilitares têm elaborado nos últimos 20 anos uma densa rede de cumplicidade com organismos de segurança do Estado(...) e também existem fortes vínculos entre paramilitares e poder político legal – Não só autoridades locais e regionais mas também com congressistas e funcionários” (Sanin; 2004, p. 68). Segundo, porque os grupos de guerrilhas e os paramilitares concorrem com o Estado colombiano na realização de diversas funções, em princípio estritamente estatais, e reivindicam autonomia. As FARC chegaram a possuir o domínio legal sobre territórios, em uma tentativa de processo de paz. De outro lado, atuam

do junto a um público radicalmente diferente (as FARC têm maior inserção nas áreas pobres e rurais, enquanto os paramilitares se apóiam na classe média), os paramilitares estão se tornando em grupos com grande autonomia como no caso da fronteira Norte da Colômbia.

No que diz respeito à meta de combate às drogas da PSD, também houve resultados questionáveis. O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) lançou, em junho de 2006, estudo que demonstra que a área de plantio de coca passou de 8.000 hectares (2004) para 86.000 em 2005, mesmo apesar das fumigaciones de cerca de 138.780 hectares e de erradicações de 31.285 hectares de tais plantios em 2005 (UNODC, 2005, p. 10). O cultivo agora se encontra espalhado por todo o país, com um aumento no número de comunidades afetadas pela dinâmica decorrente desse plantio. A estratégia utilizada pelos plantadores consistiu em reduzir o tamanho de seu campo, ou seja atomizar o que, ao final da década de 1990, eram campos de porte industrial, com mais de 40 hectares de extensão, a fim de dificultar a identificação dos alvos nas práticas de fumigação. Assim, a extensão média do campo de coca diminuiu de 1.3 hectares, em 2004, para 1.13 hectares em 2005 (ICG, 2007, p. 11).

Para além disso, esse quadro torna mais sensíveis as relações da Colômbia com os países vizinhos, pois, desde o primeiro mandato de Uribe, já se observa a (re)migração de cultivos ilícitos para países como Peru e Bolívia. De acordo com especialistas (ICG, 2007; UNODC, 2005), a observação de uma queda na produção de coca na Colômbia, sem repercussões para os vizinhos, somente seria possível por meio da implementação de um conjunto de políticas sociais e de desenvolvimento, além de uma reforma agrária, de modo a permitir aos pequenos fazendeiros que tenham uma forma alternativa de buscar o seu sustento.

No entanto, se o governo Uribe ainda não atingiu satisfatoriamente a meta de unir a fragmentada Colômbia, de construir o Estado nacional, o que decorreria do desarme dos grupos guerrilheiros e da eliminação ou redução ampla dos grupos de narcotraficantes, sua principal conquista política tem sido a legitimação doméstica de suas políticas. Cansada de tantos anos de conflito, a população colombiana parece estar disposta a perdoar os imensos custos políticos da solução de Uribe, custos estes que têm a ver com os excessos da aplicação das políticas repressivas de segurança interna em detrimento dos direitos humanos de parte da população civil das zonas em que se desenvolvem os conflitos entre exército e os grupos guerrilheiros (Villa, 2005).

As últimas eleições, em que Uribe se reelegeu por ampla

maioria (62%), apontaram claramente para aquela opção por parte de grandes contingentes da população governo. Assim como tem ocorrido em outros países andinos, como a Venezuela, mecanismos democráticos como a eleição, não têm tido necessariamente resultados de adensamento democrático e de tratamento correto dos direitos humanos. Porém, não se pode negar legitimidade aos resultados.

Política externa e segurança: as relações carnis com os EUA

Nos dois mandatos de Uribe, a componente externa da estratégia de consolidação e combate aos grupos insurgentes, paramilitares e de narcotraficantes do território colombiano tem sido a continuidade e aprofundamento das estreitas relações político-militares com os EUA.

Desde inícios de seu primeiro governo, Uribe teceu uma estreita aliança com os EUA, que incluiu uma declaração explícita de apoio à segunda guerra do Iraque, um amplo overlap de posições em comum em organismos internacionais e uma posição bastante similar quanto à luta antiterrorismo internacional após os eventos de 11 de setembro. Com efeito, como sustenta Luis Alberto Restrepo, “Uribe tem colocado toda a política exterior a serviço da segurança (Restrepo, 2004, p. 50). E, embora de imediato tenha obtido importantes êxitos políticos, financeiros e militares, sua estratégia hipoteca as relações internacionais da Colômbia, sobretudo com os vizinhos”. (Restrepo, 2004, p. 50).

Embora caiba ressaltar que a cooperação militar entre Colômbia e os EUA sempre foi intensa desde os dois períodos de Ronald Reagan (1980-1988), envolvendo assinaturas de acordos para o fornecimento de equipamentos, treinamento de militares e policiais e presença de assessores estadunidenses, duas condições ajudam a explicar a crença de Uribe sobre a indispensabilidade da “aliança estratégica” com os EUA para a consolidação do território nacional. A primeira delas é a forte coincidência de perfis ideológicos entre W. Bush e Uribe, embora tenha sido destacado o caráter mais pragmático do segundo (Coutinho, 2007). Em segundo lugar, embora acredite ser possível vencer militarmente as FARC e o ELN, o governo de Uribe compartilha a idéia que vigorou durante o governo de Pastrana, segundo a qual a Colômbia não teria condições internas para resolver por sua própria conta os problemas derivados de atividade de grupos guerrilheiros e produção e tráfico de drogas. Nas palavras de Bonilla, essa percepção firmou-se “na aproximação realista que acompanha as estratégias anti-drogas do Departamento de Estado focalizada na interdição e no controle, nesse sentido [aquelas] não poderiam ser eficazes, porque supõe capacidades que os Estados andinos particularmente não têm” (Bonilla, 2004, p. 154).

Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 influenciaram fortemente o relacionamento da política externa dos EUA com a Colômbia e com os países da região andina. Mas algumas das mudanças conceituais, que permitiriam um tratamento global de atores como guerrilha e narcotráfico sob a única categoria de “terroristas” já haviam sido amadurecidas antes do 11 de setembro. Nesse sentido, o ambiente doméstico colombiano projetou grande influência sobre a transição conceitual. Desde meados de 90, tanto o governo dos EUA como o governo colombiano vinham insistindo nos estreitos vínculos entre a guerrilha

Os governos de Andrés Pastrana e de Álvaro Uribe deram início à difícil tarefa de dar legitimidade ao sistema político colombiano tanto interna como externamente.

colombiana e os narcotraficantes. Nas palavras do presidente Ernesto Samper (1994-1998), a guerrilha colombiana tinha se “narcotizado” (Samper, 1997, p., 96-97), isto é, parte do financiamento da guerrilha das FARC e ELN passou a ter como principal fonte de financiamento “os impostos de guerra” e o pagamento por proteção a plantios, laboratórios e carregamentos dos narcotraficantes. Essa estranha aliança entre guerrilha e narcotraficantes passou a ser incorporada ao vocabulário político dos policy makers de Washington e Bogotá como narcoguerrilha. Nem mesmo quando a militarização da repressão anti-drogas em países como a Colômbia e o Peru tinha como objetivo encoberto o combate às forças guerrilheiras, tal objetivo fora colocado de forma tão explícita (Villa, 2005).

A administração W. Bush havia feito um alerta, já no início de seu governo em 2001, sobre a falta de atenção de seus antecessores com relação ao conflito armado na Colômbia. De acordo com a interpretação do governo W. Bush, esse conflito “aliava o marxismo-leninista aos benefícios da droga”. Para os dois presidentes, estava claro, portanto, que os EUA deveriam contribuir para acabar com o tráfico de drogas, deter a guerrilha e colocar um ponto final na violência que rondava o país.

Nesse sentido, as administrações de W. Bush e Uribe significariam uma mudança não apenas de ênfase, mas sobretudo de direção no tratamento da questão colombiana à medida que o conflito passou a ser visto mais como questão global do que algo limitado à região andina e aos vizinhos colombianos.

Em 1989, a administração W. Bush implementou a Iniciativa Regional Andina que direcionava fundos não apenas para a Colômbia, mas também a outros países an-

dinos, além do Brasil e Panamá. Posteriormente rebatizado de Iniciativa Andina Anti-drogas (Andean Counterdrug Initiative – ACI, na sigla em inglês), o programa obteve a aprovação no Congresso norte-americano para um orçamento de 700 milhões de dólares para 2003 e de 731 milhões de dólares para 2004. No entanto, em ambos os orçamentos, a prioridade dada à Colômbia era evidente: 63% dos recursos destinavam-se aos programas de erradicação e pulverização da droga em larga escala, assim como para o treinamento e compra de equipamentos militares, repartindo-se o restante entre Peru, Bolívia e Equador, nessa ordem.

Dos US\$731 milhões da ACI, 49% foram enviados para a Colômbia. Do total do fundo para a Colômbia, 36% destinaram-se a propósitos econômicos, sociais e de gover-

Enquanto a atitude do governo Uribe parece bastante dura com relação a grupos como as FARC e o ELN, tal atitude parece mais soft com os grupos paramilitares colombianos, aos quais se lhes oferece uma política de incorporação à vida civil e política

nança, enquanto os outros 64% para o combate às drogas e segurança. No caso do Peru e Bolívia, a quantia destinada para os setores econômico e social foi significativamente maior – 61% em ambos os países. Para o ano fiscal de 2003, o governo Bush enviou ao Congresso o pedido de US\$980 milhões para o fundo da ACI, dos quais 55% eram para a Colômbia. No ano fiscal seguinte, o pedido foi de US\$990.7 milhões, dos quais US\$463 milhões eram para financiar os programas de combate às drogas na Colômbia (Perl, 2006). Porém, com a ACI, em 2002 contemplam-se um total de US\$ 292 milhões de dólares para os vizinhos da Colômbia. O Peru recebeu US\$132 milhões; e Equador, e mesmo a Venezuela e o Brasil, países que haviam se oposto às medidas anti-drogas dos EUA na região, receberam, respectivamente, US\$ 37 milhões, US\$ 8 milhões e US\$ 12 milhões (Urigüen, 2005, p. 85). De acordo com Urigüen (2005, p. 86), no campo das medidas concretas, a ACI: (i) aumentou a assistência ao Peru para se proteger do ressurgimento do cultivo de coca, por meio da interdição e de programas de desenvolvimento alternativo; e respaldar os esforços do Equador para proteger sua fronteira com a Colômbia; (ii) aumentava os controles fronteiriços da Venezuela e do Brasil, bem como seus sistemas judiciais e seus programas de combate ao tráfico de drogas. (iii) e objetivava que se operasse nos países da região, um equilíbrio entre a aplicação da lei, os programas de segurança e o desenvolvimento social e econômico.

Além de fornecer apoio financeiro aos países da região andina, a ACI visava a objetivos políticos múltiplos: dar

assistência a seus “aliados” (Colômbia, Equador, Bolívia), persuadir aos países “duvidosos” (Peru) e pressionar os “opositores” (Venezuela e o Brasil). O objetivo era estabelecer uma política comum contra o narcotráfico na Colômbia. Em termos reais, porém, a iniciativa significou a intensificação da pulverização dos cultivos de maconha, folha de coca e papoula, a proibição de carregamentos destinados aos EUA e Europa, a extradição de condenados por narcotráfico e maior vigilância nos postos fronteiriços a fim de frear a movimentação de supostos terroristas de um país e para outro, o que gerava risco à segurança nacional.

Dessa forma, a estratégia de “empurrar para o sul” (Push in Southern) adotada pelos governos Clinton e W. Bush em relação à Colômbia traduziu-se na criação de três batalhões anti-narcóticos na área da selva das províncias de Putumayo, Caquetá e Guaviare. O objetivo era promover uma campanha de interdição e erradicação massiva de áreas de cultivo de folha de coca e papoula, que, a partir de 1992, simplesmente quadruplicaram, pulando de 38.000 hectares para 136.000 em 2000. Essa medida teve sérias conseqüências sobre a população e o meio-ambiente, provocando o desaparecimento de mais de 8.100 hectares de floresta tropical. Por outro lado, as áreas de cultivo do narcotráfico ampliaram-se para além das fronteiras colombianas, ocasionando sérios problemas aos países vizinhos (Villa, 2005).

De outro lado, dadas as amplas coincidências entre os governos de W. Bush e Uribe em matéria de terrorismo, a ACI apagou qualquer indício de estratégia diferenciada de combate a grupos guerrilheiros, paramilitares e narcotraficantes. Isso se torna evidente no documento A National Security Strategy, de 2002, ao referir-se ao caso específico da Colômbia: “Reconhecemos, na Colômbia, a ligação entre terrorismo e grupos extremistas, que desafia a segurança do Estado, e atividades de tráfico de drogas, que ajudam a financiar as ações de tais grupos (National Security Strategy, 2002). Ao mesmo tempo, o governo colombiano enfatizou no discurso o termo terrorista para referir-se aos grupos insurgentes e aos grupos de narcotraficantes, e, paralelamente, pressionou seus vizinhos para que incorporassem o mesmo tratamento a esses grupos.

A lista de organizações terroristas do Departamento de Estado do governo dos EUA de 2001, formada em grande parte por grupos que atuavam no Oriente Médio, considerou quatro grupos armados da América Latina, todos na América do Sul: as FARC, o ELN e a AUC, na Colômbia, e o Sendero Luminoso, no Peru. No entanto, desde 1997, o Departamento de Estado faz uma lista anual, conhecida como Organizações Terroristas no Exterior (Foreign

Terrorist Organizations – FTO, na sigla em inglês), para designar as organizações internacionais terroristas que são entendidas como uma ameaça à segurança nacional dos EUA. Enquanto as FARC e o ELN foram incluídas nas FTOs desde a de 1997, a AUC só passou a ser considerada uma organização terrorista na lista de 2001 (Cronin, 2003).

Em síntese, o Plano Colômbia, a ACI e a estratégia comum nas administrações W. Bush e Uribe sobre o tratamento de terroristas aos grupos armados apontavam para uma nova arquitetura de segurança regional, com especial ênfase na Colômbia. Essa nova arquitetura visava a mudanças conceituais nas concepções da National Security Strategy que haviam vigorado durante os governos Clinton, sendo a principal delas o conceito ampliado de terrorismo, que vai além do que se conhecia por “terrorismo tradicional”. Assim, de acordo com documento do Center For International Policy, antes do 11 de setembro, a administração W. Bush havia começado um “processo de revisão”, que considerava a possibilidade de suas políticas de segurança para a Colômbia irem além da luta anti-droga, a fim de auxiliar o governo colombiano em sua luta contra a guerrilha e os paramilitares (CIP, 2003). É interessante observar que essa estratégia de revisão conceitual e doutrinária é bastante congruente com a estratégia de minar, através da desqualificação moral de terroristas, a legitimidade dos grupos armados que contestam o monopólio da presença do Estado colombiano em âmbito nacional.

Conclusão

Mais do que um “presidente forte” (Sanin, 2004), Uribe representou um projeto conservador de reconstrução do Estado colombiano, cuja debilidade resulta da ação contínua de fatores desgastantes, como a corrupção, o narcotráfico, a exclusão social e um conflito que já se estende por mais de quatro décadas no país. Os índices de aprovação de Uribe obtidos em seu primeiro mandato ilustram a percepção positiva da população colombiana em geral, com relação à disposição de seu presidente eleito trabalhar com dedicação, a fim de resolver os problemas do país, principalmente o problema da violência.

Sua reeleição em 2006, por sua vez, simboliza o respaldo de uma ampla população às medidas de segurança empreendidas por Uribe, ainda que esta seja aplicada em detrimento do respeito às liberdades civis dos colombianos e dos direitos humanos. Mais do que isso, ambos os resultados eleitorais de 2002 e 2006 – mais fortemente o de 2006 – significaram uma opção dos eleitores colombianos pelas propostas de segurança de Uribe às propostas relativas ao aprofundamento da democracia no país. É nesse sentido que afirma Sanin: “De fato, no início de seu governo, Uribe propôs uma troca entre ‘menos liberdades’ e ‘mais segurança’, troca que se expressaria legislativamente

no chamado ‘estatuto antiterrorista’” (2004, p. 61).

No aspecto da segurança, a gestão de Uribe não tem sido tão linear como em princípio se poderia julgar. Sua política de segurança democrática tem conhecido importantes vitórias nos primeiros anos de seu mandato, como a recuperação de territórios que, até Pastrana, estavam sob domínio das FARC; e a captura de importantes membros das FARC. Para muitos colombianos urbanos e rurais, Uribe tem devolvido a possibilidade de transitar por uma grande parte do território nacional sem estar constantemente ameaçado pela possibilidade de ataques e seqüestros, ou por uma via interdita por uma patrulha da guerrilha ou dinamitada por uma bomba deste grupo. Com efeito, o governo foi capaz de isolar as FARC em algumas regiões e levou o Estado para locais em que os rebeldes faziam a lei²⁶.

Quanto aos grupos de narcotraficantes, entre 2002 e 2004, a política de fumigações e interdições conseguiu diminuir significativamente o número de hectares cultivadas de folha de coca, além de intensificar a política de deportações para os EUA de chefes da droga. Quanto aos paramilitares, ainda que a PSD não tenha sido bem-sucedida em paralisar completamente as atividades do grupo, especialmente das AUC, conseguiu uma alta desmobilização daqueles no marco da Ley de Justicia, Paz y Reparación. Uribe bem sabe que a presença do poder público em todo o território nacional, através de políticas de desarmamento, pacificação, combate e desmobilização desses grupos constitui o ponto-chave da construção do Estado nacional colombiano.

Um olhar mais atento, no entanto, nos permite constatar que o que parece ser o ponto forte da política de Uribe, a PSD, também é seu ponto fraco, devido aos déficits sociais e políticos que acaba gerando. Embora tenha sido responsável pelo recuo dos grupos armados, alguns problemas sociais do país têm recebido pouca atenção. Este é o caso dos deslocados internos, que têm sinalizado uma crise humanitária no país, cuja negligência do Estado tem despertado crescentes preocupações em organismos internacionais, por exemplo, o ACNUR. Durante a administração Uribe, o número de deslocados internos não se estabilizou e não diminuiu, pelo contrário: os números mostram um número similar aos do Iraque, em torno dos 3,5 milhões, segundo o ACNUR. Esses deslocados são produto tanto do conflito interno como das próprias condições de miséria social em que vive uma parte da população colombiana.

O aumento dos plantios de coca a partir de 2005, documentados pela ONU, também questiona a eficácia das políticas de linha-dura (interdições e fumigações) que o governo tem desenvolvido desde que Uribe assumiu.

Soma-se a isso o fato de que os acordos humanitários de intercâmbio de prisioneiros por reféns, que em princípio parecia ser um indicativo de que as guerrilhas têm sentido as pressões da PSD e do Plano Patriota, estão sofrendo, na verdade, um desgaste tanto para a guerrilha como para o próprio Uribe; e, de alguma maneira, foi o governo da Venezuela que tirou proveito político de uma ação que, em princípio, era para colocar as bases para uma futura mesa de diálogo entre o governo e as guerrilhas das FARC.

Além disso, a personalidade intransigente de Uribe é apontada por alguns analistas como um risco a uma tendência autoritária, colocando em perigo a já frágil democracia colombiana. Uribe está convicto da possibilidade de desarmar os grupos guerrilheiros por meios militares e os narcotraficantes pelas políticas de interdição. Trata-se de

Um olhar mais atento permite constatar que o ponto forte da política de Uribe, a Política de Segurança Democrática, também parece ser seu ponto fraco, devido aos déficits sociais e políticos que acaba gerando.

um dilema saber qual será o impacto de suas convicções e das ações práticas que disso derivam sobre as instituições democráticas colombianas. Como aponta Giraldo: “A natureza ainda tradicional da sociedade conduziu a um consenso sobre a democracia; mas, ante a aguda situação política, também se podem consolidar tendências autoritárias, colocando cada vez em maior perigo a democracia construída até hoje” (2007, p. 234). Nesse sentido, embora a Colômbia não seja uma exceção na região andina, o país constitui um exemplo substantivo de como os mecanismos democráticos podem ser aproveitados para resultados nem sempre democráticos.

Ainda que seja verdade, como apontado por Coutinho (2007), que Uribe se inscreve numa tendência de governos pragmáticos sul-americanos, seu problema parece maior que o do restante dos governantes sul-americanos, os quais têm sido classificados dentro da mesma tipologia (Hugo Chávez, Nestor Kirchner e Evo Morales, entre outros), uma vez que, na Colômbia, a fragmentação política tem se mostrado mais intensa do que nesses outros Estados. A democracia colombiana parece contingencial se tiver que depender das atitudes pragmáticas para conter os excessos das atitudes de linha dura do governante colombiano. Isso é reforçado quando levamos em conta que o objetivo principal da administração Uribe tem sido a consolidação do território colombiano, no qual se circunscrevem políticas como a PSD, o Plano Patriota, a Ley de Justiça, Paz y Reparación, o Estatuto Antiterrorista, as políticas militares conjuntas com os EUA e mesmo todas as manobras polí-

ticas para aprovar a emenda da reeleição. O balanço a favor das políticas de linha dura, simbolizado nos resultados eleitorais de 2006, colocam não mais um dilema, mas sim um claro saldo a favor da consolidação do Estado nacional, mesmo a despeito de restrições às liberdades civis ou ao resguardo dos direitos humanos.

No aspecto externo, as iniciativas conjuntas colombo-estadunidenses, de ênfase na “guerra às drogas” e na “guerra ao terror”, também incrementaram algumas pressões regionais, especialmente por parte dos vizinhos andinos. Embora hipóteses mais dramáticas não se sustentem, como a possibilidade do efeito spill over do conflito colombiano sobre os territórios de países vizinhos, o que parece certo é que tanto o Plano Colômbia como a ACI criam tensões novas para vizinhos andinos. Nos três primeiros anos de implementação do Plano Colômbia (2000 a 2002), havia um relativo consenso de que as plantações de coca haviam diminuído na Colômbia.

No entanto, parte das fronteiras de Equador, Peru e Venezuela com a Colômbia são contíguas às zonas de maior cultivo de coca na Colômbia (a saber, os departamentos de Nariño e de Sucumbios); ou são zonas de intensa atividade de grupos como as FARC e os narcotraficantes, no caso do Equador e do Peru; ou do ELN e de paramilitares, no caso da fronteira noroeste da Colômbia com a Venezuela. No caso do Equador, especialmente na província de Sucumbios, existe uma atividade regular de grupos narcotraficantes, funcionando ali também o 48º destacamento das FARC. Uma vez em curso, o Plano Colômbia e a PSD, os grupos de narcotraficantes e de guerrilheiros têm recuado cada vez mais em direção ao território do Equador e da Venezuela. Sabe-se também que, atualmente, a PSD não eliminou completamente os grupos paramilitares e que estes têm assumido formas mais descentralizadas de organização e atuação, deslocando-se para fronteiras de países como a Venezuela (ICG, 2007). O resultado geral disso é que, para esses países vizinhos, a prioridade nessas regiões limítrofes atingidas pelas políticas conjuntas da Colômbia e dos EUA não é a “guerra ao terror” ou a “guerra às drogas”, mas sim a estabilidade das fronteiras.

Em conclusão, se Uribe obtiver sucesso no combate aos diferentes grupos armados e na luta anti-droga, e, com isso, atingir a presença do Estado em todo o território colombiano, a sociedade civil colombiana lhe cobrará menos, no futuro, pelo déficit democrático gerado por suas políticas de linha-dura – e até descontinuará as tensões que gera com seus vizinhos andinos, além de justificar as “relações carnis” com os EUA –, mas, se não obtiver sucesso, Uribe será “só mais um presidente entre tantos outros” e terá contribuído para o aprofundamento do déficit demo-

crático na Colômbia. Se isso ocorrer, o Estado colombiano continuará sendo um Estado não plenamente nacional, no sentido weberiano do termo.

Notas

1 Discurso de posse (“Retomemos el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social”), 7 de agosto de 2002, Bogotá, Colômbia. Disponível em: <http://web.presidencia.gov.co/presidente>

2 Cabe destacar que as eleições de 2002 e de 2006 apresentaram um elevado índice de abstenção. Em 2002, apenas 46% do eleitorado compareceu às urnas (11.249.734, num universo de 24.208.311 potenciais votantes). Em 2006, registrou-se apenas 45,05% de participação (Registraduría Nacional Del Estado Civil. Dados disponíveis em: <<http://www.registraduria.gov.co>>. Acesso em 31 jan. 2008).

3 Os seguintes estudos são apontados como componentes da bibliografia central sobre o período La Violencia: PIZARRO, Eduardo. *Insurgencia sin revolución: la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada* (Tercer Mundo Ediciones, Bogotá, 1996); OBREGÓN, Aníbal Quijano. “Contemporary Peasant Movements”. (In: LIPSET, S.M. & SOLARI, Aldo (Eds.). *Elites in Latin America*. Oxford University Press, Nova York, 1967); CAMPOS, Germán Guzmán & BORDA, Orlando Fals & LUNA, Eduardo Umaña. “La Violencia” en Colombia (2 vols. Tercer Mundo Ediciones, Bogotá, 1962).

4 A trégua foi estabelecida em 1953, com o golpe de estado do conservador General Gustavo Rojas Pinilla. Entre 1954 e 1958, os líderes dos partidos nacionais começaram a cooperar com o Exército, a fim de suprimir o fenômeno crescente do banditismo nas zonas rurais, nocivo aos interesses econômicos dos hacendados dos liberais e dos conservadores. De acordo com Aníbal Quijano Obregón, o novo programa do governo contra a insurgência tinha começado a mudar a natureza da conflagração: de uma guerra civil entre partidos, a orientação de alguns grupos combatentes se tornou mais orientada à consciência de classe (OBREGÓN, 1967). Assim, embora a intensidade do conflito tenha diminuído desde 1958, os combatentes tinham se aliado contra a oligarquia da Frente Nacional, numa luta crescentemente revolucionária.

5 Esses vínculos conhecem seu ápice em 1994, quando do escândalo do financiamento de grupos paramilitares à campanha de Ernesto Samper. Os presidentes seguintes – Andrés Pastrana e Álvaro Uribe – foram eleitos com campanhas cujas propostas principais giravam em torno do lema da anti-corrupção. De acordo com um levantamento apresentado por Sanin (2004), feito a partir da imprensa (El Tiempo), houve 41 acusações penais contra congressistas relacionadas a vínculos com o narcotráfico durante os anos 90.

6 Segundo pessoas vinculadas ao Congresso, o movimento Colômbia Viva, advindo da “bancada uribista” e criado em meados de 2003, é respaldado por grupos das autodefesas, as quais reúnem paramilitares (Bleier & Arévalo, 2004).

7 Em janeiro de 2006, cinco deputados que pretendiam se candidatar às eleições de março foram expulsos de dois partidos uribistas sob tal acusação. Em março de 2007, além de uma série de outras acusações, foi tornado público um acordo assinado em 2001 por 30 deputados e um dos líderes da AUC, Rodrigo Tovar Pupo, com a finalidade de garantir o controle de diversas regiões por esses políticos e paramilitares, principalmente através de fraudes e de intimidação de rivais políticos e das autoridades. Salvatore Mancuso, um dos paramilitares envolvidos na série de escândalos que veio à tona na mídia no início de 2007, declarou que “seus amigos incluem 35% do Parlamento, além de 80 comandantes militares” (Carta Capital, Ano XIII, No. 438, 4 abr. 2007, p. 35).

8 Vale ressaltar que, embora a Constituição de 1991 tenha estabelecido a estrutura formal em torno da qual as eleições seriam realizadas, as condições de segurança em algumas regiões do país, em decorrência do conflito armado, tiveram efeito direto sobre a livre apresentação de candidatos nos processos eleitorais, bem como sobre o comparecimento de eleitores habitantes dessa região às urnas. Desse modo, parte dos resultados esperados com o advento da nova Constituição – notadamente, a ampliação do acesso de diferentes grupos à disputa política – não foram realizados.

9 Giraldo (2007) faz uma interessante análise sobre o sistema de partidos na Colômbia. Pelo fato de a grande maioria desses partidos que emergiram a partir da década de 1990 não ter ocupado postos estratégicos de poder, Giraldo especifica as dificuldades de se classificar o sistema partidário colombiano como “multipartidário” (segundo a conceituação de Sartori). Assim, o autor prefere classificá-lo como “multipartidário atenuado”: “no qual coexistem duas forças majoritárias (que controlam uma porcentagem ampla da eleitorado) e um número não depreciável de partidos e movimentos, em sua maioria com pouca participação real no poder (medida em votos e assentos), que em muitos casos têm sua origem nas dissidências dos partidos tradicionais (Liberal e Conservador)” (2007, p. 134).

10 O fracasso da estratégia das FARC de pôr em prática uma dupla estratégia, dotada de objetivos militares (por meio do grupo não-desmobilizado) e política (por meio da UP) levou o grupo a cortar seus laços com a UP e recorresse, novamente, às armas em 1989. Segundo Boudon (1996), essa “amarga lição” fez com que as FARC se tornassem mais relutantes a negociações que exigissem cessar-fogo.

11 Disponível em: <<http://www.latinobarometro>>.

org/>. Acesso em 31 jan. 2008.

12 Quando foi eleito vereador de Medellín, em 1984, Uribe fundou o Setor Democrático. Segundo ele, a intenção era ser “uma dissidência liberal em Antioquia, mas respeitar a organização nacional do partido [Liberal]” (Revista Semana, Edição 1047, 26 mai. 2002).

13 Análogos aos estados brasileiros.

14 O município de Urabá vivia uma situação delicada em função do recrudescimento do conflito armado em princípios da década de 1990. O setor majoritário do EPL havia abandonado as armas como parte da política governamental de re-inserção e passou a ser vítima de ataques das FARC. Em resposta à política de extermínio, o EPL ativou seus comandos, e o conflito entrou num espiral de violência.

15 Segundo dados oficiais, durante seu governo, Uribe eliminou 8.562 cargos do governo.

16 O referendo foi realizado em 25 de outubro de 2003. O mesmo significou a primeira grande derrota política de Uribe, que, não entanto, viu abalada sua popularidade por essa derrota. O referendo apresentava 15 questões, entre elas a redução do número de assentos no Congresso em mais de 20%, a obrigação do voto nominal nas votações de deputados, o estabelecimento de um teto para a aposentadoria do funcionalismo, o congelamento dos salários dos 940 mil servidores públicos por dois anos e a demissão de outros 8 mil.

17 É interessante observar que Gaviria Díaz derrotou Antonio Navarro Wolff, ex-militante do M-19 nas prévias eleitorais da coalizão.

18 Conforme discurso proferido em 8 de junho de 1998.

19 Em julho de 1998, Pastrana encontrou-se com Manuel Marulanda Vélez, líder das FARC, para negociação de um acordo de paz, no qual o governo cedeu à guerrilha uma zona desmilitarizada de 42.000 km² na região da selva colombiana. Esse acordo fazia parte de um plano de negociações denominado “Cambio para Construir la Paz 1998-2002”. Segundo alguns analistas, essa medida de Pastrana permitiu que as FARC se reagrupassem, realizassem treinamento e se armassem.

20 O governo de Ernesto Samper (1994-1998), antecessor de Pastrana, havia sido marcado por relações tensas entre Bogotá e Washington, devido a acusações direcionadas ao presidente colombiano de que sua campanha presidencial recebera financiamento de US\$ 3,5 milhões do cartel de Cali. A posição norte-americana de isolar o presidente chegou ao ponto de negar-lhe o visto para os EUA em julho de 1996. Para mais informações sobre as relações entre Colômbia e EUA durante a administração Samper, ver Crandall (2001).

21 O Núcleo dessa política são as Zonas de Reabilitação e Consolidação (ZRC), que incluem uma presença militar ativa e uma política de coordenação das zonas em conjunto com governadores e prefeitos.

22 O Estado de São Paulo, “Ações de terror enfraquecem as FARC”, 30/12/2007, p. A12.

23 Ver, por exemplo, “Report of the UNHCHR on the situation of human rights in Colombia 2005”, do Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU, de 16 de maio de 2006.

24 Consultar relatório da Human Right Watch sobre a Colômbia no site: <http://hrw.org/reports/2004/childsoldiers0104/5.htm>.

25 Ley 975 de 2005 (Julio 25), Diario Oficial.45.980.

26 Ver opinião do cientista político colombiano Palblo Casas, citado na matéria: ‘Ações de terror enfraquecem as FARC’, O Estado de São Paulo, 30/12/2007, p. A12

Referências Bibliográficas

ALVES, Marcos Celso. Um mandato para a Paz – o caso da negociação entre o governo de Andrés Pastrana e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (1998-2002). Rio de Janeiro, 2005, 145p. Dissertação de Mestrado Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, junho de 2005.

BLEIER, Elisabeth Ungar & ARÉVALO, Carlos Arturo. “Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional? In Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2004. Disponível em: <http://www.idea.int/publications/upload/pp_andean.pdf>. Acesso em 31 jan. 2008.

BONILLA, Adrián. “Percepciones de la amenaza de seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico”. In: GÓMEZ, José Maria (org.). América Latina y el (des)orden global neoliberal. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

BOUDON, Lawrence. “Guerrillas and the State: the Role of the State in the Colombian Peace Process” In Journal of Latin American Studies, Vol. 28, No. 2 (maio). Londres, Cambridge University Press, 1996, pp. 279-97.

BOOTH, John A. “Rural Violence in Colombia: 1948-1963” In: The Western Political Quarterly, Vol. 27, No. 4 (Dec., 1974).

Carta Capital. “O uribismo está em crise”. Ano XIII, No. 438, 4 abr. 2007, pp. 34-5.

CIP International Policy Report, (2003). “The war on drugs” meets the war on terrorism: The United States invol-

- ment in Colombia climbs to the next level". Washington DC., february. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/0302ipr.pdf>>. Acesso em 5 fev. 2008.
- Colombia.com. Programa dos candidatos às eleições de 2002. Disponível em: <http://www.colombia.com/politica/presidencia_2002/planes/>. Acesso em 30 jan. 2008.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 2003. Disponível em: <<http://www.codhes.org.co/cifras.php>>. Acesso em 30 jan. 2008.
- COUTINHO, Marcelo. "Novos ventos do Sul: um breve ensaio de economia política contemporânea" In OPSA. Análise de Conjuntura No. 1. Rio de Janeiro, IUPERJ, janeiro de 2007. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/26_analises_Novos_ventos_do_sul.pdf>. Acesso em 6 fev. 2008.
- CRANDALL, Russell. "Explicit Narcotization: US Policy toward Colombia during Samper Administration" In Latin American Politics and Society, Vol. 43, No. 3 (outono, 2001). Miami, School of International Studies, 2001, pp. 95-120.
- CRONIN, A. The FTO List and Congress: Sanctioning Designated Foreign Terrorist Organizations. CRS - Report for Congress. out. 2003. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/crs/RL32120.pdf>> Acesso em: janeiro, 2008
- Dados - eleições presidenciais da Colômbia 2002. Political Database of the Americas. Georgetown University. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres02.html>>. Acesso em 2 jan. 2008.
- Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). "Colombia Coca Survey 2005". Organização das Nações Unidas, jun. 2006. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/andean/Colombia_coca_survey_2005_eng.pdf>. Acesso em 31 jan. 2008.
- GIRALDO, Fernando. "Partidos y Sistemas de Partidos em Colômbia" In RONCAGLIOLO, Rafael & MELÉNDEZ, Carlos (eds.). La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos. Lima, Internacional IDEA, 2007.
- _____. "Colombia: elecciones presidenciales 2002" In ALCEU, Vol. 3, No. 6 (jan.-jul. 2003). Rio de Janeiro, 2003, pp. 229-236.
- Internacional Crisis Group (ICG). "Colombia: la Política de Seguridad Democrática del presidente Uribe", Informe sobre América Latina No. 6. Bogotá/Bruxelas, International Crisis Group, 13 nov. 2003. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/06_colombia__uribe_dem__sec_sp.pdf>. Acesso em 31 jan. 2008.
- _____. "Los nuevos grupos armadas en Colombia", Informe sobre América Latina N°20, 2007, acesso em 02 fev. 2008.
- JIMÉNEZ, Alfredo Ramos.(2001). "Partidos y sistemas de partidos en las democracias andinas", in: Nueva Sociedad, No. 51 (mayo-junio).
- LEONGOMEZ, Francisco Gutiérrez. "Una luz al final del túnel. Balance estratégico del conflicto armado en Colombia" In Nueva Sociedad, No. 192. (jul.-ago.), 2004, pp. 72-84.
- Ministerio de Defensa Nacional. Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal (Fondelibertad), jun. 2007. Disponível em: <http://www.antisecuestro.gov.co/documentos/7_16_2007_4_58_07_PM_CifrasHistoricas.pdf>. Acesso em 31 jan. 2008.
- NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES. (2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em: 10 jan. 2008.
- OBREGÓN, Aníbal Quijano. "Contemporary Peasant Movements". In LIPSET, S.M. & SOLARI, Aldo (Eds.). Elites in Latin America. Oxford University Press, Nova York, 1967.
- Observatório de Direitos Humanos, Vice-Presidência da República da Colômbia. Disponível em: <www.derechoshumanos.gov.co>. Acesso em 31 jan. 2008.
- PARDO, Rodrigo. "Vuelve la esperanza: balance y desafíos de la administración de Álvaro Uribe en su primer año" In Seminário "Conflict and Peace in Colombia: consequences and perspectives for the future", organizado pela Fundación Ideas para la Paz, The Kellogg Institute of the University of Notre Dame e Woodrow Wilson Center. Washington, 22 set. 2004.
- PÉREZ M., Carlos Andrés. "Colômbia, Alvaro Uribe e os desafios de um novo sistema de partidos políticos". In Cadernos Adenauer - Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006, Ano VII, No. 4. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2006, pp. 29-38.
- PERL, R. "International drug trade and US foreign policy". CRS - Report for Congress. Nov. 2006. Disponível em: <<http://193.43.76.2/pdf/other/RL33582.pdf>> Acesso em: fevereiro. 2008
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatório A Democracia na América Latina, Anexo Compilação Estatística, 2004b.
- Registraduría Nacional del Estado Civil - República de Colombia. Disponível em: <<http://www.registraduria.gov.co/>>. Acesso em 2 jan. 2008.
- RESTREPO, Luis Alberto. "La difícil recomposición de

- Colombia” In Nueva Sociedad, No. 192. (jul.-ago.). Caracas, Editorial Texto, 2004, pp. 46-58.
- Revista Semana, “La gracia es vencer el cansancio”. Edição 1108, 27 jul. 2003. Disponível em: <http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=71886>. Acesso em 31 jan. 2008.
- Revista Semana, “Um hombre complejo”. Edição 1047, 26 mai. 2002. Disponível em: <http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=489>. Acesso em 30 jan. 2008.
- SAMPER, Ernesto. “Ernesto Samper: gobernabilidad sin soberanía no vale la pena”. In: ARCHARD, Diego & FLORES, Manuel. Gobernabilidad: un reportaje de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica,, 1997.
- SANÍN, Francisco Gutiérrez. “Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez” In Nueva Sociedad, No. 192. (jul.-ago.). Caracas, Editorial Texto, 2004, pp. 59-71.
- SARTI, Ingrid. “A conjuntura colombiana nos cem dias de Uribe” In OPSA. Análise de Conjuntura No. 1. Rio de Janeiro, IUPERJ, janeiro de 2007. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/26_analises_Novos_ventos_do_sul.pdf>. Acesso em 2 jan. 2008.
- ULLOA, Fernando Cepeda. “Álvaro Uribe: Dissidente”. In Política Externa, Vol. 12, No. 2 (Set./Out./Nov. 2003). São Paulo, Paz e Terra, 2003, pp. 97-107.
- URIGÜEN, H. M. Colômbia y sus vecinos frente al conflicto armado. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2005.
- VILLA, Rafael Duarte. “Los países andinos: tensiones entre realidades domésticas y exigencias externas”, In: América Latina a comienzos del siglo XXI - Perspectivas económicas, sociales y políticas.1 ed. Rosário : Homo Sapiens Ediciones,, 2005, v.1, p. 141-202.
- VILLA, Rafael Duarte & OSTOS, Maria del Pilar. “As relações Colômbia, países andinos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança” In Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, Vol. 48, No. 2, p.86-110, 2005.

Jogos de dois níveis: considerações acerca da política de informática brasileira

Graciela De Conti Pagliari

O presente artigo propõe uma breve análise acerca tanto dos atores e condicionantes domésticos como internacionais da política de informática brasileira desenvolvida nas décadas finais do século XX. Essa política conformava uma área muito sensível para a política exterior brasileira e um importante eixo estratégico para uma política mais autonomista que vinha sendo desenvolvida pelo Brasil e que considerava a necessidade de obter domínio tecnológico e controle da indústria eletrônica digital.

Palavras-chave: jogos de dois níveis; política externa brasileira; política de informática

This paper considers a brief analysis about both domestic and foreign actors and conditionality of Brazilian computer policy developed in the last decades of the XX century. This policy conformed a very sensitive area for the Brazilian foreign policy and an important strategic axis for an autonomous policy that was being developed by Brazil that considered the necessity to obtain the technological domain and control the digital electronic industry.

Keywords: two-level games; Brazilian foreign policy; computer policy

A política de informática brasileira teve como marco inicial o ano de 1972, com a criação da Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (Capre), em um momento no qual o governo brasileiro estava preocupado em implementar um projeto de inserção internacional autonomista e não mais de aliança especial com os Estados Unidos. Trataremos aqui do processo de tomada de decisão – especificamente a influência e papel dos atores internos – relativo a essa política.

Considerando como ponto central a política de informática, analisaremos as forças internas que atuaram no processo, representadas por diversos atores que agiram em favor ou contrariamente à política desenvolvida pelo governo brasileiro, demonstrando uma rede extremamente complexa de interesses, envolvendo atores estatais e não-estatais. Ao discutirmos esse caso podemos observar como a teoria dos jogos de dois níveis é aplicada para o entendimento dos processos de interação em relações in-

ternacionais, considerando os níveis interno e externo. A análise das forças internas procura demonstrar a profunda articulação entre a política exterior e a interna, dessa forma, percebe-se a maneira pela qual o processo político ocorre tanto interna quanto externamente.

A política nacional de informática enfrentou certa resistência à tentativa do governo de efetuar reserva de mercado, sobretudo, pelos EUA, mediante o desenvolvimento de uma política de ameaça de retaliação, a partir de 1983¹. Dessa forma, o processo de negociação sobre a política de informática com os Estados Unidos desenvolveu-se mediante uma dinâmica de conflito de interesses, e não de cooperação.

A abordagem dos jogos de dois níveis

Segundo o modelo dos jogos de dois níveis, a interação entre os níveis doméstico e internacional não podem ser ignorados pelo tomador de decisão. Enquanto no nível nacional os grupos domésticos perseguem seus interesses mediante pressões ao governo a fim de que o mesmo adote políticas favoráveis e os políticos ampliam seu poder construindo coalizões entre aqueles grupos; no nível inter-

Graciela De Conti Pagliari é professora de Relações Internacionais do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

nacional os governos nacionais buscam a maximização de sua própria habilidade a fim de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas decorrentes dos avanços estrangeiros.

Assim, os poderes executivos enfrentam uma questão fundamental em relação à estratégia de negociação, pois precisam se preocupar em encontrar uma estratégia que seja politicamente viável tanto interna quanto externamente. Portanto, os tomadores de decisão se deparam com um dilema estratégico na medida em que movimentos racionais para um ator em um jogo podem não o ser em outro. Dessa forma, segundo Lima (1994), esta lógica torna-se relevante num sistema de Estados crescentemente dependentes, onde o tomador de decisão central atua de maneira estratégica para obter ganhos, simultaneamente, em ambos os jogos.

Os resultados das barganhas internas afetam a posição e a capacidade negociadora do Estado na discussão externa.

Deste modo, os resultados das barganhas internas afetam a posição e a capacidade negociadora do Estado na discussão externa. Assim sendo, cada um dos atores pode explorar as divisões internas existentes no outro Estado em seu próprio benefício, o que impede também que posições inflexíveis possam ampliar a margem da capacidade negociadora. Conforme Hirst e Lima (1990), em disputas de natureza econômica, quando há ameaças de sanções comerciais, – como foi o caso da política de informática brasileira² – a dimensão interno-externa é crucial na interação público-privada e na formação de coalizões domésticas e transnacionais. Segundo as autoras, quanto mais interações ocorrerem no “mundo do comércio”, mais a inserção internacional do Estado vai depender de negociações e “barganhas” desenvolvidas tanto no nível doméstico quanto no externo.

Trumbore e Boyer (2000) consideram que o nível nacional se configura com grupos domésticos que pressionam o governo a adotar políticas que os favoreçam, enquanto os governos tentam criar coalizões para melhor responder aos interesses destes atores. Por outro lado, vai ser no nível internacional que os governos tentam satisfazer as pressões desencadeadas em nível doméstico, procurando limitar os impactos danosos das conseqüências advindas dos avanços estrangeiros. Portanto, o comportamento internacional vai ser constrangido pelas demandas internas, isso porque os governos, ao negociar, devem satisfazer tanto o público interno quanto os seus oponentes internacionais.

O que se enfatiza, dessa forma, é o comportamento

negociador, segundo o qual se sentam à mesa de negociação internacional os diplomatas e demais assessores internacionais e do lado oposto, a contra-parte estrangeira. Já ao redor da mesa doméstica, estão os partidos políticos, parlamentares, representantes de grupos de interesses e assessores de líderes políticos. Aqui fica clara uma grande complexidade política envolvida internamente. Essa complexidade pouco usual dos jogos de dois níveis reside na possibilidade real de um comportamento possível ou movimento racional para um dado jogador em um dos níveis, e que esse mesmo comportamento pode não ser adequado para esse mesmo jogador estando no outro nível de negociação. Portanto, qualquer jogador que esteja insatisfeito com os resultados no nível internacional poderá provocar uma reviravolta nas negociações. De outro lado, em havendo um negociador que tenha fracassado em satisfazer aos interesses do seu público doméstico, poderá ser substituído.

O respaldo no ambiente interno é extremamente importante para o processo de negociação internacional, pois, sem contar com ele, ao negociador pode ficar inviável o cumprimento do acordado. De tal modo, o respaldo doméstico atesta credibilidade ao que o negociador propõe dentro da negociação. Pois toda a barganha entre os negociadores no nível internacional (nível I) para alcançar um acordo vai demandar uma etapa doméstica (nível II do processo) para a ratificação ou não do acordo, bem como sua implantação.

Assim sendo, em havendo uma modificação promovida no nível II, o processo negociador internacional do nível I vai precisar ser retomado, pois, exceto mediante reservas na ratificação, somente se pode ratificar um acordo que seja equivalente ou idêntico para ambos os lados. Portanto, a capacidade do negociador em garantir a ratificação vai aumentar a credibilidade do compromisso, dessa forma, quanto mais amplas forem as alternativas que recebem apoio do nível doméstico e, portanto, podem ser aprovadas internamente, maiores podem ser os ganhos provenientes da negociação internacional.

O contexto da política de informática

A política externa brasileira desse período caracterizou-se por uma busca de inserção internacional de caráter autonomista. Segundo Vigevani (1995), o contencioso de informática desenvolveu-se em uma fase na qual ocorreram profundas modificações políticas nas relações internacionais que produziram uma “desestrategização”, logo, o caminho anteriormente desenvolvido de preservação de alianças políticas enfraqueceu-se e, a partir de então, se acentuaram as demandas por liberdades comerciais.

No início do período militar ocorreu a restauração da política externa de aliança especial com os Estados Unidos em face de razões ideológicas e motivações pragmáticas, no entanto, esse caráter mudou rapidamente quando o país passou a trabalhar numa vertente mais globalista, segundo Lima (1994). A inserção internacional de caráter autonomista decorreu da constatação de que o Brasil encontrava-se, de certa forma, isolado política e diplomaticamente e que relações exteriores mais amplas ou globais trariam melhores resultados para um país com uma estrutura industrial diversificada como o Brasil. Conforme destacado por Vizentini (1998, p. 207), “o projeto de autonomização da indústria de base e de busca de alternativas energéticas, exigia uma estratégia de multilateralização das relações internacionais”. Devendo esta ser entendida como um meio de ampliação das parcerias e não como uma maneira de se opor ao bilateralismo.

Naquele momento, o país sofria os efeitos da crise do petróleo e, diante do insatisfatório relacionamento com os Estados Unidos, o governo Geisel ampliou o relacionamento com a Europa Ocidental e Japão. As estratégias externas foram redimensionadas em face das mudanças no modelo econômico. Portanto, além da revisão da relação com os Estados Unidos, o Brasil aproximou-se dos países do chamado Terceiro Mundo, e desenvolveu uma política de estabelecimento de laços de confiança com seus vizinhos, especialmente com a Argentina.

Durante a fase inicial da distensão política interna (1974-1978), a vinculação entre o desenvolvimento dessa política exterior globalista e o processo de liberalização política foi intenso. Assim, à medida que o consenso quanto a essa política foi sendo implementado nos setores econômicos, políticos e militares, o processo de formulação e implementação foi desenvolvido cada vez mais autonomamente pelo Ministério das Relações Exteriores.

Nos anos 1980 a América Latina enfrentou a crise da dívida externa (em 1981) e a Guerra das Malvinas em 1982. O Brasil pede moratória da dívida em função de uma profunda recessão decorrente das dificuldades com as exportações e do aumento dos custos do pagamento da dívida exterior. A situação econômica brasileira encontrava-se em profundas dificuldades e, nos anos 1990, inicia-se o período de abertura política.

Se, anteriormente, havia uma divisão entre o setor econômico e o diplomático, essa divisão torna-se mais tênue e, com a crise da dívida, a agenda internacional brasileira torna-se eminentemente econômica, colocando, para o Itamaraty, a necessidade de adaptar o seu espaço decisório (Vizentini, 1998). Como a política de informática, a política nuclear figura como uma das áreas mais sensíveis para

a diplomacia brasileira e também encontra crescentes dificuldades.

A política de informática como eixo estratégico de política exterior

Nos anos 1970, a capacitação tecnológica adquire importância estratégica para o Brasil, assim sendo, surge preocupação em relação à necessidade do domínio tecnológico e também quanto ao controle da indústria eletrônica digital. A Marinha, já na metade dos anos 1960, busca o desenvolvimento de protótipos dos equipamentos de sua

A inserção internacional de caráter autonomista decorreu da constatação de que relações exteriores mais amplas ou globais trariam melhores resultados para um país com uma estrutura industrial diversificada como o Brasil.

necessidade. Portanto, a iniciativa da construção de um computador nacional passa por estudos conjuntos entre a Marinha e o Ministério do Planejamento, e pelo financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Essa política assume caráter de prioridade para o governo Médici quando então se promove a criação de um Grupo de Trabalho Especial (GTE) com membros dos Ministérios da Marinha e Planejamento, para a elaboração e desenvolvimento de um protótipo de computador.

Em 1972 é criada a Capre, vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, tendo como atribuição inicial coordenar o uso e aquisição racional de computadores pela administração pública federal. Contudo, essas formulações políticas iniciais são destituídas de uma idéia clara acerca do desenvolvimento de um computador nacional. Durante o governo Geisel, no entanto, a Capre modifica seu papel para atuar de maneira direta na indústria, onde passa a regular a importação de equipamentos do setor de informática. Em 1976 a Capre assume a formulação de uma política para o setor, reconhecendo-se, dessa forma, a falta - até aquele momento - de uma política estruturada para a área. Assim, segundo Helena (1980), começam a ocorrer os primeiros embates com as multinacionais, decorrentes das restrições à importação e em função da declaração de reserva do mercado de minicomputadores para empresas de capital nacional. Esse tema torna-se relevante como questão de política externa e a opção do país pela reserva de mercado coloca cinco empresas nacionais³ habilitadas para a apresentação de projetos para a produção dos computadores.

Em 1979, a Capre recebe a denominação de Secretaria Especial de Informática (SEI), subordinada ao Conselho

de Segurança Nacional. A partir de então, começaram a surgir na estrutura institucional novos personagens que até então não estavam vinculados com a questão da informática, como o Serviço Nacional de Informações e o Conselho de Segurança Nacional. Em 1977, algumas empresas norte-americanas que atuavam no Brasil (Digital Equipment Corporation; IBM; Control Data Corporation e Hewlett Packard) requisitaram que o governo dos Estados Unidos pressionasse o governo brasileiro a fim de impedir a implantação da reserva de mercado, alegando que isso afetaria em função da perda do promissor mercado brasileiro, bem como, em havendo sucesso, tal política instigaria outros países a seguir o exemplo do Brasil. A produção sob licença de empresas estrangeiras era temporária uma vez que as renovações deveriam ser feitas mediante projetos próprios. Assim, a questão foi levada ao GATT para conversações com o Brasil. Como não foi tomada nenhuma medida concreta, seis anos mais tarde houve nova pressão por negociações formais bilaterais uma vez que, em âmbito multilateral, as mesmas não haviam tido êxito.

Desse modo, quando o presidente norte-americano Ronald Reagan visitou o Brasil em 1982 apresentou uma pauta de negociações incluindo a questão da Política Nacional de Informática (PNI). Contudo, o Brasil se opôs à inclusão deste item para discussão na agenda dos grupos de trabalho que foram instalados a partir daí. No início de 1983, o governo dos Estados Unidos passou a fazer ameaças veementes de retaliação. Porém, a credibilidade na sua

Para o Brasil, a posição norte-americana representava uma tentativa de impedir que o país obtivesse acesso a novas tecnologias que permitiriam a modificação de sua inserção internacional.

conformação foi limitada, possibilitando uma maior resistência por parte dos negociadores brasileiros.

Nesse período, foi divulgado no Brasil um documento do Departamento de Comércio dos Estados Unidos o qual apontava críticas à reserva de mercado brasileira, ao excesso de protecionismo, ao que foi chamado de 'atraso tecnológico' e 'altos preços praticados pelas empresas brasileiras'. O documento refere como 'estreito' o conceito de empresa nacional adotado pela PNI. Para o Brasil, a posição norte-americana representava, mais uma vez, uma tentativa de impedir que o país obtivesse acesso a novas tecnologias que viriam a permitir a modificação de sua inserção internacional.

As duas dimensões mais importantes da política exterior desse período (acordo nuclear Brasil-Alemanha e a

política de informática) começam a ter seus objetivos consolidados à medida que, em 1984, ocorre a inauguração da Usina Nuclear de Angra I e a Lei de Informática, que foi decretada pelo Congresso Nacional a 3 de outubro, e, a seguir, foi sancionada pelo presidente Figueiredo em 27 de dezembro.

Em 1985, os EUA se recusam a fornecer computadores utilizados em pesquisa e o presidente Reagan⁴ ameaça o Brasil com retaliações econômicas caso não ocorram mudanças no programa de promoção de uma indústria nacional de computadores. O contencioso assume, a partir de então, uma configuração qualitativamente diferenciada. O anúncio de retaliação ocorreu na data de 7 de setembro e indicava que a reserva de mercado, fixada pela política de informática, seria investigada sob a Seção 301 do Trade Act norte-americano de 1974. A aplicação da Seção 301 permitiria aos Estados Unidos impor retaliações às exportações brasileiras, caso a investigação apontasse a adoção de restrições injustificáveis às importações ou outras perdas ao seu comércio (Odell, 1993).

A ameaça americana provocou pressões políticas brasileiras domésticas. As reações na Câmara dos Deputados ou mesmo de Ministros foram de indignação destacando a pequena fatia brasileira do mercado de computadores, por isso, era impensável que a indústria norte-americana pudesse vir a sofrer perdas ao deixar de exportar para o mercado brasileiro. Em retaliação, o Brasil ameaçou abrir o mercado aos carros japoneses.

Por oito meses o Brasil se recusou a negociar bilateralmente com Washington, mantendo a posição de que a reserva de mercado era uma típica política doméstica para permitir o desenvolvimento de indústrias nascentes e, como tal, não era inconsistente com o GATT. Para os Estados Unidos, não havia possibilidade de negociar o assunto no âmbito do GATT, a sua preferência era por uma negociação bilateral. Todavia, para o governo brasileiro a aplicação do Trade Act representava a quebra da soberania nacional (Vigevani, 1995).

Além disso, naquele momento, o Brasil defendia o desenvolvimento como sua grande bandeira nos fóruns internacionais, ao passo que aos Estados Unidos interessava o livre-comércio ampliado, ou seja, sem pressões protecionistas. O Brasil evocou os artigos do GATT que tratam da proteção das indústrias nascentes, ao justificar que é permitido aos países subdesenvolvidos impor restrições quantitativas ou qualquer medida específica que afete as importações nos casos em que isso se faz necessário para a melhora do nível de vida da população. Para o governo brasileiro, os custos de não-negociar aumentaram significativamente neste novo contexto, isso porque, não ape-

nas as exportações poderiam ser afetadas, como também a negativa em iniciar conversações poderia comprometer as relações políticas e econômicas com os Estados Unidos como um todo.

A ameaça de retaliação norte-americana não incidiria somente no setor de informática, mas sim, afetaria boa parte dos setores sensíveis da indústria brasileira como calçados, aviões, máquinas e equipamentos. Os Estados Unidos agiam seguindo a lógica de sua capacidade hegemônica pela qual - caberia ao Brasil - levar em conta a sua capacidade de movimentação sob pena de sofrer prejuízos. Hirst e Lima (1990), afirmam que, quando a pressão dos Estados Unidos se torna explícita, a capacidade de mobilização política da política de informática aumenta. Isso ocorre quando, claramente, há uma situação de oposição entre a aspiração do Brasil em modificar sua inserção internacional e a pretensão do ator hegemônico de impedir que isto ocorra.

Em 15 de maio de 1986, o Presidente Reagan decide mandar examinar a adoção de sanções comerciais contra o Brasil, a partir daí passa a ser crucial para o governo brasileiro saber se seria possível suportar as sanções e se a relação custo-benefício seria favorável ao país. O Ministério das Relações Exteriores, que consolidou a posição de articulador das diferentes posições, manteve-se defendendo os mesmos preceitos de tratar a questão de reserva de mercado no âmbito das relações políticas globais entre os dois países, atacando a condição do protecionismo dos países ricos, sem ater-se apenas à defesa da política de informática (Vigevani, 1995).

A partir de então, os Estados Unidos já admitiam que seu objetivo não era mais o de modificar a lei, mas, de torná-la flexível. Com uma nova reunião de consulta marcada para 2 de julho de 1986, o Brasil encontrava dificuldades em preparar a delegação. Essas dificuldades decorriam das lutas entre os diferentes interesses internamente, sobretudo, entre o Ministério da Ciência e Tecnologia e SEI, versus o Itamaraty. Segundo análise de Vigevani (1995), p. 208:

a posição dura dos Estados Unidos, ao contribuir tão diretamente para constituir um environment de perplexidade em relação à política brasileira, constituiu-se num fator importantíssimo na debilitação da adesão àquela que era uma Lei de Estado [...] a coesão do Estado, neste momento, parecia fortemente abalada.

Com a reunião marcada para ocorrer em Paris, o objetivo de negociar almejado pelos EUA fora alcançado. Dessa maneira, a renegociação da disputa ampliou os espaços de manobra dos atores brasileiros favoráveis à negociação e

passou-se da discussão negociação/não-negociação para questões relacionadas à implementação ou modificação da política de informática⁵. O apoio interno no Brasil - de parte de segmentos importantes para o desenvolvimento dessa política - não se traduziu em capacidade de coordenação das políticas internamente. Caso tivesse havido coesão nas negociações, de certa maneira, o desequilíbrio dos recursos de poder poderia ter sido atenuado.

Atores e fatores internos importantes no contencioso

Junto com o Ministério das Relações Exteriores⁶, que é ator central nesse processo negociador, foram atores importantes do Estado brasileiro além dos militares, o Ministério da Ciência e Tecnologia. Por outro lado, a classe política e o setor empresarial eram os atores não-estatais desse jogo. A política de informática foi criticada por alguns setores brasileiros que a apontaram como excessivamente regulada, além disso, certos campos indicavam a necessidade de revogar a reserva de mercado, dismantlar a SEI e substituir a ambos com um sistema de tarifas e *joint ventures*⁷ com empresas estrangeiras.

A renegociação da disputa ampliou os espaços de manobra dos atores brasileiros favoráveis à negociação e a discussão se concentrou nas questões relacionadas à implementação ou modificação da política de informática.

A autonomia tecnológica - representada pela política de informática - teve forte apoio do campo militar, enfocada como questão de soberania nacional. Quando o processo de pressão norte-americana se instalou, especialmente com a ameaça de retaliação anunciada no dia da independência do Brasil, o campo militar atribuiu um viés nacionalista à política de informática.

O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) tinha a incumbência de trabalhar na promoção e desenvolvimento das questões científicas e tecnológicas. Contudo, sua relação com o Itamaraty era de certa divergência quanto a essa política na medida em que o caráter nacionalista era a tônica da visão desse Ministério. Os vários Ministérios envolvidos nesta política divergiam de posição, enquanto o Ministério das Comunicações e o da Indústria e Comércio pressionavam no sentido de dificultar a atuação da SEI, o Ministério da Fazenda percebia a questão da política de informática como um empecilho às negociações da dívida externa⁸. Da mesma forma, o Parlamento brasileiro, conforme destaca Vigevani (1995), também atribuiu à política de informática um caráter nacionalista em resposta a dinâmica que a relação com os Estados Unidos tomou.

Em relação ao setor empresarial, a dinâmica dessa política passou a ser relevante de maneira direta na medida em que seus interesses econômicos seriam diretamente afetados em função do resultado do jogo com os Estados Unidos. Assim, os interesses empresariais, representados pela Fiesp, valeram-se dos argumentos esboçados no documento do Departamento de Comércio norte-americano de 1983 para atacar a política de reserva de mercado.

Quando é apresentado o projeto de lei no sentido de instrumentalizar essa política pela sua institucionalização, os atores de ambos os lados se manifestam. De um lado, vários parlamentares somam-se ao Departamento de Estado norte-americano e à Câmara de Comércio Exterior daquele país em oposição ao programa, além desses, há ainda o governo alemão; as multinacionais de várias áreas - além da informática - e de diversos países; certos setores do governo brasileiro, como o Ministério das Comunicações e da Indústria e Comércio; ainda, a Fiesp; a Febraban; a Associação dos Proprietários de Jornais e o Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos.

De outro lado - no campo dos apoiadores do programa - unem-se técnicos do governo brasileiro, parlamentares de todos os partidos, diversas entidades da sociedade que organizam um movimento chamado Movimento Brasil

A autonomia tecnológica - representada pela política de informática - teve forte apoio do campo militar, enfocada como questão de soberania nacional.

Informática. O grande objeto de divergência das forças internas foi a questão da reserva de mercado, no entanto, manteve-se a capacidade de mobilização, especialmente em resposta às ameaças explícitas norte-americanas. Os defensores da política argumentavam que a escolha do Brasil havia se dado - preferencialmente - ao setor privado para o desenvolvimento do setor de informática, e não pelo setor estatal. Desta maneira, uma proteção temporária frente às grandes empresas multinacionais se fazia necessária a fim de atrair capital privado, que, de outra forma, não viria. Além disso, para os apoiadores da política, uma vez alcançada a independência tecnológica, não haveria mais necessidade da proteção temporária.

Segundo Hirst e Lima (1990), depois da abertura de investigação por parte dos Estados Unidos com base na Seção 301, ampliou-se a coalizão interna no Brasil sendo os defensores mais consistentes a ABICOMP - Associação Brasileira da Indústria de Computadores e Periféricos; a SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência;

a SBC - Sociedade Brasileira de Computação; as alas mais à esquerda dos partidos políticos e a ala mais progressista do PMDB, além dos militares.

Dessa forma, as divergências que existiam internamente foram minimizadas uma vez que os atores estavam preocupados em defender a autonomia do Estado brasileiro na formulação de suas políticas, resguardando, assim, o princípio da não-intervenção. Quer dizer, para determinados setores, os termos em questão tiveram de ser relativizados - não para defender a política de informática - mas no sentido de permitir modificações na política sem que afetassem a soberania nacional.

Para as autoras, essa política manteve uma extraordinária capacidade de mobilização política e se atualizou nos momentos em que a pressão dos Estados Unidos foi efetuada de maneira explícita e aberta. Ainda segundo esta visão, a pressão desse momento, representada pela adoção da Seção 301, visava induzir o Brasil ao início de uma conversação sobre a questão, pois até então, havia se negado a qualquer discussão dessa política. A resposta, inicialmente, foi dos atores privados. Somente em meados de 1986, com a redefinição dos termos da disputa pelos Estados Unidos, é que os Estados saem do impasse e iniciam as negociações.

Considerações finais

Pretendeu-se enfocar o destacado papel do fator doméstico em processos negociadores, sobretudo, em questões bilaterais, pois a motivação doméstica é variável uma vez que os resultados são diferentes para os diversos atores internos. Quer dizer, interpretar a decisão de política externa considerando o Estado como ator unificado e unitário, pode introduzir um viés analítico fazendo com que sejam desconsiderados os interesses divergentes decorrentes dos efeitos diversos para os atores. Ou seja, a posição do tomador de decisão vai ser tanto mais confiável quanto maior for o respaldo doméstico a ela. Dessa maneira, o respaldo interno atesta credibilidade ao que o negociador se propõe dentro da negociação.

Para o Brasil, a ação dos Estados Unidos interferia nos assuntos internos eis que tal prática afetava uma questão que, para os atores brasileiros, estava diretamente relacionada com a soberania. A opção brasileira ao longo do processo foi de alternativas de baixo custo político doméstico. O Brasil desenvolveu uma estratégia onde se preferiu a não-negociação, dessa forma, mantendo-se o status quo.

Apesar de uma posição doméstica favorável, tal processo refletia internamente perdas e ganhos diferenciados, sendo, portanto, extremamente relevante o jogo político

na arena doméstica. O consenso interno em torno do princípio da não-intervenção, especialmente depois da ameaça direta de retaliação, gerou credibilidade para a posição brasileira como resultado do consenso.

Contudo, o Brasil não estava numa posição confortável em virtude da crise da dívida externa e da necessidade de contar com apoio dos Estados Unidos para a negociação com os bancos privados. Dessa forma, continuar insistindo na não-negociação estava cada vez mais difícil para o governo brasileiro em função do aumento dos custos em manter essa posição. Assim, o ponto de inflexão passa a ser a dívida externa. De um lado, por gerar uma posição desconfortável ao manter-se sem negociar; de outro, pela importância que assume a relação com os Estados Unidos em um processo de negociação dessa dívida.

Dessa forma, esses fatores promovem uma convergência tácita entre os interesses do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Fazenda e de segmentos exportadores. Assim sendo, as concessões passaram a implicar custos políticos domésticos baixos uma vez que não havia consenso nem entre os próprios empresários da área, e o Ministério da Ciência e Tecnologia tinha se debilitado na disputa burocrática interna.

Nesse processo, o poder de barganha brasileiro mostrou-se com estreitas margens de negociação, gerando um espaço de decisão possível reduzido⁹. Como o Brasil não possui um mecanismo automático de delegação negociadora do Legislativo¹⁰ para o Executivo, a posição dos atores internos do processo decisório é extremamente importante, pois a capacidade negociadora estará diretamente ligada com o respaldo maior ou menor da posição do negociador pelos atores domésticos.

Notas

1 No entanto, foi somente a partir de setembro de 1985 que ocorreu a primeira medida explícita do governo norte-americano contra a política brasileira de informática ao enquadrá-la na Seção 301, do Trade Act, de 1974.

2 A dimensão econômica se sobressai na disputa - sobretudo a partir de setembro de 1985 - quando à questão da soberania nacional se somam os conflitos de interesse econômicos.

3 São elas: a Cobra (estatal, entrou em operação em 1974), com licença de fabricação da canadense Sycor; a SID, com licença da francesa Logobax; a Labo, com a alemã Nixdorf; e a Edisa com produtos da japonesa Fujitsu; e a Sisco, sem nenhum acordo no exterior.

4 Odell (1993) indica que se tornou prática dos

Estados Unidos nos anos 1970 e 1980 (especialmente) o desenvolvimento de uma política de ameaças explícitas a fim de obter melhores concessões econômicas de amigos e aliados.

5 A política de informática foi dividida em vários itens para as negociações, com isso, as ameaças de sanções foram sendo prorrogadas em função das negociações em

As divergências que existiam internamente foram minimizadas uma vez que os atores estavam preocupados em defender a autonomia do Estado brasileiro na formulação de suas políticas, resguardando, assim, o princípio da não-intervenção.

curso. Porém, em outubro de 1987 os EUA anunciam uma lista de produtos brasileiros que teriam tarifas de exportação majoradas ao que o Brasil decide manter intocável sua política de informática, não aceitando represálias unilaterais e ameaçando recorrer ao GATT. Mas a reação interna norte-americana foi contrária à aplicação de sanções comerciais contra o Brasil, por entendê-las prejudiciais às suas indústrias.

6 O Presidente Sarney entregou a coordenação do contencioso ao Itamaraty, não obstante, esta política externa não passou pelo estabelecimento de um mínimo de pressupostos básicos, o que era necessário para que houvesse sustentação interna à política. Quer dizer, para defender o direito que o Brasil julgava ter, se fazia necessário um bom entrosamento entre o Itamaraty e os demais setores que pretendiam defendê-lo.

7 Como exemplo, a joint venture entre IBM e Gerdau estabelecida a 27 de fevereiro de 1986, para intervir na área de serviços de informática. Tal iniciativa mostrava o rompimento com o monopólio do poder do Estado, indicando o avanço das capacidades dos setores contrários à política de informática.

8 Não apenas o setor comercial sentia os efeitos da agressividade de setores da administração norte-americana, mas também, questões como a dívida externa, de atribuição do Tesouro.

9 A política externa e o seu grau possível de decisão são afetados pelas condições político-econômicas existentes naquele momento, relativamente aos outros Estados envolvidos na questão. Essa condicionante enfatizou que os negociadores brasileiros buscassem um resultado conciliatório do conflito.

10 Os partidos políticos também interferiram ou se manifestaram relativamente ao contencioso de informática.

Referências Bibliográficas

- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo, (1992), História da política exterior do Brasil. São Paulo, Ática
- COHEN, Samy, (2004), “Decisão, poder e racionalidade na análise da política externa”. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). As novas relações internacionais. Práticas e teorias. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- FREGNI, Edson, (1986), “A informática no Brasil”. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, ano 2, n. 3, p. 131-144, jan.-jun.
- HELENA, Silvia, (1980), “A indústria de computadores: evolução das decisões governamentais”. Revista de Administração Pública, vol. 14, p. 73-109, out.-dez.
- HIRST, Mónica; LIMA, Maria Regina Soares de, (1990), “Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos”. In: RUSSELL, Roberto. (Org.). Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, p.61-110.
- LIMA, Maria Regina Soares de, (1994), “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”. América Latina/Internacional, Buenos Aires, v. 1, n.2, p. 27-46.
- ODELL, John S, (1993), “International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987”. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (Eds.) Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics. Berkley, University of California Press, p. 233-264.
- PUTNAM, Robert D, (1993), “Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games”. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (Eds.) Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics. Berkley, University of California Press, p.431-468.
- TRUMBORE, Peter; BOYER, Mark, (2000), “International Crisis Decisionmaking as a Two-Level Process”. Journal of Peace Research, vol. 37, n. 6, nov, p. 679-697.
- VIGEVANI, Tullo, (1995), O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo, Alfa-Omega.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes, (1998), A política externa do regime militar brasileiro. Porto Alegre, Ed. da UFRGS.

Inserção internacional do Brasil no século XXI: conceitos, tendências e resultados

Amado Luiz Cervo

Seis linhas de força da ação externa explicam a ascensão internacional do Brasil no século XXI. A América do Sul passou de prioridade alta a prioridade baixa. A diplomacia malogrou ao colocar sua energia e esforços na obtenção do tratado global de livre comércio no seio da OMC e na adesão ao clube do poder. Três sucessos da ação externa foram a internacionalização da economia, a formação de coalizões emergentes e a promoção de nova estratégia internacional de segurança.

Palavras-chave: Brasil; Política exterior; Inserção internacional.

Six lines of external action explain Brazil's international rise in the 21st century. South America moved from high to low priority. Diplomacy failed in getting a global treaty on free trade within the WTO and in getting membership in the club of powerful countries despite energy and efforts devoted to these issues. Three successes of foreign action were the internationalization of the economy, building emergent coalitions and promoting a new international security strategy.

Keywords: Brazil; Foreign policy; Brazil's international relevance.

A inserção internacional do Brasil adentrou o século XXI em alta sob o aspecto econômico e político. Para o conhecimento do fato, convém identificar tendências, utilizar conceitos e avaliar resultados da ação externa durante os dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva com o fim de iluminar as relações internacionais do país no presente governo de Dilma Rousseff.

Três publicações com as quais nos envolvemos diretamente reuniram estudos internacionais e nacionais, a demonstrar o interesse que despertou a ascensão do Brasil sobre o cenário internacional no século XXI. A primeira foi lançada pela Editora L'Harmattan de Paris em 2010, com cinquenta contribuições que prepararam o seminário organizado pelas Universidades de Strasbourg e de Brasília e destinado a fazer o balanço da inserção internacional do país na era Lula¹. O balanço da era Lula foi exposto igualmente em número especial da Revista Brasileira de Política Internacional². A avaliação do século XXI na perspectiva do processo histórico, enfim, veio à luz

com a 4ª Edição do clássico manual de História da política exterior do Brasil, que publicaremos com Clodoaldo Bueno em 2011³.

Um clima de debate racional e não ideológico domina o conjunto desses estudos, os quais focalizam, em boa medida, o curso profundo que orienta o modelo brasileiro de inserção internacional. Em nossas análises, identificamos seis linhas de força da ação externa, avaliamos resultados e concluímos acerca da necessidade de correções de alguns ângulos da política exterior.

A América do Sul representa um exemplo emblemático das relações internacionais do Brasil, visto poder considerar-se um sucesso a meio caminho. Projeto brasileiro que vem do governo de Itamar Franco, mentor da Associação de Livre Comércio da América do Sul-Alcsa em oposição ao projeto norte-americano da Área de Livre Comércio das Américas-Alca, teve continuidade à época de Cardoso com as Cúpulas e a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul) e culminou em Lula com a criação da Unasul.

A América do Sul, projeto brasileiro de duas

Amado Luiz Cervo é Professor emérito de Relações Internacionais da UnB

décadas, evoluiu de prioridade alta a prioridade baixa nas relações internacionais do país, em razão de percalços de caminho: três modelos de inserção internacional incompatíveis, um primário-exportador, outro geopolítico e um terceiro de vocação industrial a preservar e promover; projetos de inclusão social introspectivos formulados pelos governos à margem da integração produtiva. O ano de 2006, em razão das demonstrações de força do governo de Evo Morales da Bolívia diante de empreendimentos

Como país cooperativo e não confrontacionista, que elegeu a industrialização como bem supremo e a globalização econômica pela via da interdependência, o Brasil percebeu no século XXI que seu lugar não era mais a América do Sul, mas o mundo.

brasileiros, foi o ano da mudança. Como país cooperativo e não confrontacionista, que elegeu a industrialização como bem supremo e a globalização econômica pela via da interdependência, o Brasil percebeu no século XXI que seu lugar não era mais a América do Sul, mas o mundo. O modelo aperfeiçoado e ampliado de inserção internacional não descuidava da vizinhança, local da convivência necessária que se busca converter em ambiente político e em ordenamento jurídico favorável à expansão dos negócios, porém estabelece o pressuposto segundo o qual convém agregar a interdependência da era da globalização à realização do interesse nacional, o que impulsiona os fatores de inserção para fora da área.

Certas tendências da inserção internacional do país obrigam o analista a distinguir a ação diplomática da inserção internacional. Esta envolve a ação externa de segmentos integrados do Estado e da sociedade, simbiose que descrevemos por meio do conceito de Estado logístico. Com efeito, esse padrão se consolida no século XXI, quando o Estado repassa à sociedade responsabilidades de desenvolvimento, porém a orienta e conduz, descobrindo ou inventando oportunidades e prestando aos agentes econômicos e às organizações de classe apoio concreto para realização externa de seus interesses.

A diplomacia pura ocupou-se, no século XXI, essencialmente, com dois objetivos, investindo neles energia e esforços: obter por meio da negociação multilateral no seio da OMC o tratado de livre comércio global; obter, ademais, o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. O primeiro conviria, na avaliação diplomática, aos interesses econômicos do Brasil, país de competitividade sistêmica e de diversificação industrial elevada e país líder no agronegócio. O assento permanente,

em razão da capacidade de influência sobre a segurança e a ordem internacional que comporta. Guiava este esforço de negociação multilateral o princípio da reciprocidade de interesses no traçado das regras e da ordem internacional, princípio que haveria de substituir o unilateralismo de interesses antes prevalecente nas estruturas do sistema internacional em favor dos países avançados.

Os dois objetivos da ação diplomática malograram.

Ao tratado global de livre comércio opuseram-se radicalmente os Estados Unidos, inventores do tratado bilateral de livre comércio (TLC), por meio do qual perpetuam a assimetria entre países avançados e atrasados, o que lhes convém economicamente. Os outros países avançados alinharam-se a tal política de comércio internacional pelo mesmo cálculo de interesses e a rodada Doha da OMC não chegou a termo. À adesão ao clube do poder opuseram-se os cinco membros permanentes do Conselho, para não dividir poder, apesar da pressão dos quatro grandes aspirantes (Japão, Alemanha, Brasil e Índia); também dificultaram a aspiração desses quatro velhas rivalidades regionais reanimadas por ciúme ou legitimidade. A diplomacia brasileira malogrou no século XXI e o novo governo Rousseff deve repensar a política de comércio exterior e a adesão ao clube do poder. Convém ou não prosseguir com essas duas metas na forma em que eram perseguidas, convém alterar a estratégia de ação ou inovar?

Três êxitos, contudo, foram alcançados pelo modelo brasileiro de inserção internacional no século XXI. Por certo, correspondem a três tendências que convém manter, operacionalizar e aprofundar em benefício dos interesses nacionais no presente governo.

A internacionalização da economia brasileira, isto é, a expansão para fora das empresas nacionais, um salto de qualidade rumo à maturidade econômica do país, foi conduzida por empenho pessoal do presidente Lula, em diálogo constante com os empresários, à margem da ação diplomática propriamente dita, embora esta venha apoiando a inovação com apoio logístico. A internacionalização produz efeitos concretos, como a elevação da competitividade do sistema produtivo nacional que penetra as cadeias produtivas globais, o provimento de caixa das empresas com recursos externos e a exportação de melhor qualidade de bens e serviços. Essa tendência avançou ao ponto de tornar a economia brasileira a mais internacionalizada dentre as economias emergentes. O movimento iniciou pelos países da América do Sul, onde atuam cerca de mil empresas brasileiras, depois alcançou Canadá e Estados Unidos, África e China, esta última recentemente. A Europa ficou quase de fora, com exceção

dos investimentos diretos em Portugal. O movimento é puxado por grandes grupos empresariais, porém seguido por empresas médias em escala crescente.

A formação de coalizões emergentes representa o

A diplomacia pura ocupou-se, no século XXI, essencialmente, com dois objetivos: obter o tratado de livre comércio global por meio da negociação multilateral na OMC e obter o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

segundo eixo de ação externa de sucesso inquestionável. A começar pela Unasul, Ibas e Cúpulas de países árabes, africanos e ibero-americanos. A culminar na formação do Brics. As coalizões emergentes se destinam a três resultados na inteligência política brasileira: ampliar negócios como comércio e investimentos entre países emergentes, estabelecer a cooperação para o desenvolvimento e influir mediante consensos sobre o multilateralismo e o traçado das regras e da ordem internacional.

Resultados de grande alcance vinculados aos três objetivos advieram da formação de coalizões emergentes para a ascensão internacional do Brasil. Em primeiro lugar, vem se configurando com a consolidação do Brics o contrapeso ao velho G8, que não mais toma decisões de alcance global e de impacto sobre a ordem internacional em benefício das potências tradicionais como antes. Em segundo lugar, das coalizões emergentes nasce, enfim, a primeira coalizão genuinamente norte-sul, o G20 financeiro, sob o impulso da crise financeira e econômica que os países avançados são incapazes de superar por si, sem o concurso do dinamismo dos emergentes. As grandes decisões em matéria de finanças, de comércio e de economia internacional estão hoje a cargo dessa coalizão norte-sul.

O terceiro sucesso da ação externa brasileira no século XXI diz respeito à gerência da segurança internacional. Duas estratégias internacionais de segurança são postas atualmente sobre a mesa. Por um lado, a estratégia tradicional da violência, oriunda da Segunda Guerra mundial, concebida pela inteligência política dos Estados Unidos e assumida de modo subserviente pela Otan. Por outro, a estratégia da solução pacífica dos conflitos, de matriz essencialmente brasileiro-chinesa, adotada pelo Brics e pela Unasul. A primeira se alimenta de dois mecanismos, sanção ou intervenção; a segunda, da negociação diplomática.

Sob este aspecto da gerência da segurança

internacional ainda prevalece a estratégia da violência US-Otan, onde se concentra a capacitação militar, como provam as sanções a inúmeros países e as intervenções nos países árabes ou muçulmanos desde o fim da Guerra Fria. Contudo, nos meios acadêmicos, intelectuais e políticos do mundo todo, a estratégia da negociação radical de conflitos internacionais colhe adesão cada vez maior. Convém aos interesses brasileiros, país etnicamente composto e culturalmente plural, o pacifismo das relações internacionais. Por tal razão convém ao país prosseguir em seu esforço para substituir a velha estratégia da violência pela nova estratégia da negociação dos conflitos internacionais.

Notas

- 1 ROLLAND, Denis & Lessa, Antônio Carlos. Relations internationales du Brésil: les chemins de la puissance. Paris: L'Harmattan, 2010, 2 volumes.
- 2 Revista brasileira de política internacional, ano 53, 2010 (Special Edition: Emerging Brazil under Lula, an assessment on International Relations, 2003-2010).
- 3 CERVO, Amado Luiz & Bueno, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, 4ª Edição, 595 p.