# Estados Unidos: presente e desafios

# Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado* Embaixador Celso Amorim

*Secretário-Geral* Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

*Presidente* Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Presidente* Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 190
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br

II Conferência Nacional de Política Externa e
Política Internacional – II CNPEPI
"O Brasil no Mundo que vem aí"

# Estados Unidos: presente e desafios

Rio de Janeiro, 13 de julho de 2007

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2008

Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional –II CNPEPI : (2 : Rio de Janeiro : 2007).
Seminário Estados Unidos : presente e desafios. — Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

248p.

ISBN 978.85.7631.096.9

1. Política externa – Estados Unidos. I. Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II. CNPEPI : 2 : Rio de Janeiro : 2007. II. Título. III. Série.

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Impresso no Brasil 2008

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional
conforme Decreto n° 1.825 de 20.12.1907

# SUMÁRIO

Apresentação ..... 7

I - Os EUA no mundo: percepções ..... 11
*Antonio de Aguiar Patriota*

II - A Era George W. Bush (2001/2007):
Os EUA e o Sistema Internacional ..... 27
*Cristina Soreanu Pecequilo*

III - Os Estados Unidos, as Nações Unidas e o Haiti:
Lições para a América Latina ..... 49
*Johanna Mendelson-Forman*

IV - O Poder Militar Norte-Americano e o
Panorama Estratégico pós-Guerra Fria ..... 81
*Vágner Camilo Alves*

V - Descrevendo o Sistema Político Norte-Americano:
atualidade e desafios ..... 101
*Fabiano Santos*

VI - Os Estados Unidos estão se afastando do engajamento global
em direção a uma Responsabilidade Limitada? ..... 137
*Diana Villiers Negroponte*

VII - A Guerra e o Desenvolvimento Tecnológico Americano ..... 159
*Carlos Aguiar de Medeiros*

VIII - O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana ..... 181
*Ernani Teixeira Torres Filho*

IX - Alguns Comentários sobre Globalização, Energia e Inovação .... 231
*Richard K Lester*

# APRESENTAÇÃO

# APRESENTAÇÃO

Os textos reunidos nesta publicação condensam expressivas visões de diferentes especialistas sobre o atual papel dos Estados Unidos da América no cenário internacional.

Os trabalhos apresentados foram objeto de vivos debates em seminário realizado na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em julho de 2007, em preparação à II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, sob o título "O Brasil no Mundo que vem aí".

Busca-se assim trazer ao público oportunas análises que permitam o entendimento mais nítido de como a inserção norte-americana no presente quadro internacional poderá afetar o destino de nossos países.

# I.

# Os EUA no mundo: Percepções

# Os EUA no mundo: Percepções

Antonio de Aguiar Patriota

Em junho último, o "Center for Strategic and International Studies" reuniu, em Washington, Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski e Brent Scowcroft para debate sobre os EUA e o mundo. Os três observadores e atores da política internacional não concordam sempre. Na questão do Iraque, por exemplo, estiveram em campos separados. Kissinger endossou a guerra e conversa regularmente com o Presidente George W. Bush e a Secretária de Estado Condolezza Rice. Brzezinski foi o que mais cedo e mais contundentemente criticou a invasão. Scowcroft, embora se haja pronunciado contra a guerra e os neoconservadores aliados à Casa Branca, esteve associado à família do Presidente, tendo exercido a função de Conselheiro de Segurança Nacional de seu pai. É significativo, assim, que, no encontro de junho, hajam os três convergido quanto ao estado do mundo hoje: o momento seria de mudanças radicais no sistema internacional. É também significativo que hajam expresso a mesma sugestão sobre que caminho devem adotar os EUA: devem engajar-se. Se a superpotência tenciona exercer sua liderança, pregaram, deve dialogar com amigos e inimigos e, sobretudo, deve ouvir o que eles têm a lhe dizer.[1]

> Kissinger afirmou, logo no início do debate: "We're at a moment when the international system is in a period of change like we haven't seen for several hundred years. [...] there is tremendous adjustment in

[1] Ver: David Ignatius, "Wise Advice: Listen and Engage", in *Washington Post*, 24/6/2007.

> traditional concepts. [...] we are used to dealing with problems that have a solution and that can be solved in a finite period. But we're at the beginning of a long period of adjustment that will – does not have a clear-cut terminal point, and in which our wisdom and sophistication and understanding is one of the – has to be one of the key elements. [...]"[2]

Neste artigo, comento o período de ajuste por que passam as relações internacionais e o papel que nele desempenham os EUA.

Aceita a postulação de que o momento seria de mudanças importantes, cabe ter presente que este talvez seja o primeiro dos grandes períodos de transição da história do sistema de Estados em que alguns dos atualmente chamados "países em desenvolvimento" desempenham papel de relevo regional e global. Em Vestfália, em Viena, em Versalhes e em Dumbarton Oaks-São Francisco, países como o Brasil e a Índia não se encontravam em posição de influenciar, menos ainda de integrar, os núcleos de formulação de decisões. Hoje, conforme refletido em processos decisivos como a reforma das Nações Unidas e as negociações multilaterais de comércio, torna-se crescentemente intensa sua participação no cenário internacional. Isso ocorre, no entanto, sem prejuízo de um fato incontornável: os EUA permanecem e tenderão a permanecer, no futuro previsível, a única superpotência mundial.

Poucos analistas questionam este fato. O contraste entre os recursos de poder dos EUA e os das demais potências do sistema é flagrante. Os gastos militares dos EUA em 2005 (último ano para o qual estão disponíveis dados de outros países que permitem uma comparação segura) foram superiores a 420 bilhões de dólares, 43% do total estimado de todos os outros Estados.[3] A diferença em relação

---

[2] Transcrição da íntegra do debate está disponível no *site* do "Center for Strategic and International Studies".

[3] Fonte: "U.S. Military Spending vs. the World", do Center for Arms Control and Non-Proliferation, 5/2/2007.

ao segundo colocado, a China, também salta aos olhos – Pequim teve despesas calculadas em 62.5 bilhões de dólares.[4] No campo econômico a situação é análoga. O PIB norte-americano, em 2006, foi de mais de 13 trilhões de dólares. O do Japão, que vem em seguida, não chegou a 4 trilhões e meio.[5] Quando se trata de ciência e tecnologia, o desempenho dos EUA é também o mais impressionante. Os cinco mais bem classificados institutos de pesquisa do mundo são norte-americanos.[6] Dos 20 melhores, 12 estão nos EUA, ficando os 8 restantes pulverizados entre outros seis atores[7]. No que se refere a produção acadêmica, será suficiente registrar que, das vinte mais bem conceituadas universidades do planeta, apenas uma não é norte-americana – a décima-nona, que é a Univeridade de Cambridge, na Inglaterra.[8]

O *status* de superpotência dos EUA é, portanto, um dado concreto em qualquer esforço de sistematização deste momento de mudanças. Ao mesmo tempo, seu poderio militar, econômico e científico e tecnológico não lhes assegura a capacidade de definir resultados no plano internacional – para percebê-lo, basta um olhar rápido sobre o Iraque e, de forma geral, sobre o Oriente Médio.

---

[4] Analistas que afirmam ser o orçamento de defesa da China pouco transparente estimam que os gastos reais do país asiático com seu aparato militar seriam significativamente superiores ao valor oficialmente revelado. Relatório do Pentágono divulgado em maio último – o documento, "Military Power of the People's Republic of China", é anualmente preparado pelo Departamento de Defesa e encaminhado ao Capitólio por força de lei – menciona aquele que seria o orçamento de defesa revelado por Pequim para o ano de 2007 – 45 bilhões de dólares – e, com base em informações da Agência de Inteligência de Defesa, indica que o valor efetivo poderia alcançar cifra entre 85 e 125 bilhões de dólares.

[5] Fontes: "Report for Selected Countries and Subjects" e "Report for Selected Country Groups and Subjects" , do *World Economic Outlook Database*, Fundo Monetário Internacional, 04/2007.

[6] Fonte: "Webometrics Ranking of World Universities", ligado ao National Reseach Council, 01/2007.

[7] Os seis atores são: União Européia, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Taiwan.

[8] Fonte: "Webometrics Ranking of World Universities", ligado ao National Reseach Council, 01/2007.

É possível argumentar que não estamos diante de um ordenamento exclusivamente unipolar. A marca do contexto atual parece ser a da superposição de elementos de unipolaridade, bipolaridade e multipolaridade. E tudo isso em ambiente em que o multilateralismo preserva sua revelância e, segundo alguns indícios, talvez até esteja reganhando força.

No que se refere à distribuição de poder, encontram-se, no sistema internacional, de forma mais ou menos nítida, elementos da dinâmica unipolar (os EUA são, afinal, a única superpotência), do que poderia constituir uma incipiente bipolaridade (a confirmar-se a percepção de que a China rumaria em direção à condição de potência habilitada a fazer frente aos EUA) e mesmo do concerto multipolar (outros atores, tradicionais ou não, afirmam-se).

Sobre a perspectiva de uma incipiente bipolaridade, é em si relevante haver John Bolton publicamente dado crédito ao Secretário-Geral das Nações Unidas ao observar que Ban Ki-Moon "olha para os EUA e a China como os dois mais importantes membros permanentes do Conselho de Segurança".[9] Cumpre salientar, contudo, que não se trataria de bipolaridade como a da Guerra Fria. É grande a interdependência entre as economias norte-americana e chinesa. O cenário internacional caracteriza-se, hoje, pela coexistência de economias em que moedas flutuam livremente entre si – dólar e euro – e de outros atores com forte base exportadora e taxas de câmbio depreciadas – fixas, como na China, ou quase-fixas, como no Japão. Nessas condições, mercados consumidores, como o norte-americano, incorrem em importantes *deficits*, que precisam ser constantemente sustentados. Essa é circunstância que dá origem a um fluxo de capital oficial em direção aos mercados centrais, marcadamente os EUA, por

[9] Ver: Lyric Wallwork Winik, "Can Ban Ki-Moon Save the UN?", in *Parade, Washington Post,* 24/6/2007.

meio da acumulação, por países como a China, de vastas somas de reservas em moeda ou títulos oficiais estrangeiros. É assim que parte significativa do *deficit* em conta corrente norte-americano é atualmente financiada pela aplicação de reservas oficiais chinesas. Por outro lado, verifica-se que Washington e Pequim, com suas economias intimamente ligadas, não buscam estabelecer esferas próprias e independentes de influência, como ocorria entre os EUA e a União Soviética durante a Guerra Fria.

A idéia de que conviveriam, na estrutura internacional vigente, elementos de distintos modelos conceituais é desenvolvida em artigo que Samuel Huntington publicou em 1999 – "The Lonely Superpower".[10] Os pouco menos de dez anos que se passaram desde a publicação do texto justificam uma atualização de alguns dos pontos nele levantados, mas seu argumento central parece ainda válido. O autor aceita a noção de que o mundo não se encaixaria, a rigor, em nenhuma das três categorias tradicionais. Não seria unipolar, como na Antigüidade sob Roma, não seria bipolar, como na Guerra Fria, nem seria multipolar, como na Europa do que Eric Hobsbawm denominou o "longo século XIX".[11] Huntington entende que, com a dissolução da União Soviética, não haveria mais bipolaridade – a ascensão da China, quando escreveu "The Lonely Superpower", ainda não apontava de forma mais nítida para a possibilidade de uma nova ordem bipolar. Pondera que, passado o imediato pós-Guerra Fria, tampouco haveria unipolaridade, uma vez que, concretamente, a única superpotência não mais poderia, por si só, fazer predominar sua vontade e encaminhar as grandes questões internacionais. Por fim,

---

[10] Samuel Huntington, "The Lonely Superpower", in *Foreign Affairs,* 3-4/1999.

[11] Ver: Eric Hobsbawm, *A Era das Revoluções*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997. Em *A Era das Revoluções*, assim como nos demais volumes da tetralogia de que é parte – *A Era do Capital*, *A Era dos Impérios* e *A Era dos Extremos* –, Hobsbawm trabalha com a noção de que, para efeito de análise histórica, o século XIX estaria compreendido entre a década de 1780 e a Primeira Guerra Mundial. eriores. Secretário Pro Tempore da Comunidade Sul-americana de Nações em 2006.

assinala que também não seria pertinente falar-se em multipolaridade, pois, entre os atores do sistema, os EUA sobressaem como detentores de recursos incontrastáveis em todos os domínios de poder. O teórico propõe, então, um conceito novo. Para ele, viveríamos em sistema híbrido, que rotulou de "uni-multipolar": uma superpotência dividiria espaço com várias potências que, se não lhe são comparáveis, nem por isso deixariam de cumprir funções relevantes para a configuração do sistema.

Um dos aspectos do artigo de Samuel Huntington que mereceriam atualização corresponde, possivelmente, à lista de países que o acadêmico considera figurarem como as "potências de alcance regional" que circundam os EUA. Com efeito, alguns deles, como a China, ganham em peso específico, outros, como a Nigéria, enfrentam novos desafios à sua estabilidade e um deles, a Rússia, resgata parte de sua força como potência global. Ainda assim, ou talvez por isso mesmo, interessa mencionar os países que, há quase uma década, Huntington elegeu para sua lista: o "condomínio franco-germânico", na Europa; a Rússia, na Eurásia; a China e potencialmente o Japão, no leste asiático; a Índia, no sul asiático; o Irã, no sudoeste asiático; o Brasil, na América Latina; e a África do Sul e a Nigéria, na África.

Outro estudioso cujas idéias contribuem para uma organização conceitual das mutações da realidade em curso é Arnaud Blin. A leitura de seu *1648, la paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne*,[12] publicado na França em 2006, dá lugar a reflexão segundo a qual o quadro contemporâneo combinaria elementos de outros três modelos: a hegemonia imperial, o equilíbrio de poderes e a segurança coletiva. O segundo e o terceiro derivam diretamente do sistema

[12] Arnauld Blin, *1648, la paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Paris, Éditions Complexe, 2006.

criado pelo Tratado de Vestfália justamente para conter ameaças de domínio imperial. O traço distintivo do momento presente residiria na tensão entre dados desses três modelos de dinâmica geopolítica.

Resta examinar, mais detidamente, como os EUA condicionam o sistema em transformação e como são por ele condicionados.

Os EUA foram alçados à condição de única superpotência do sistema internacional após o fim da Guerra Fria. O mundo viveu, nos meses imediatamente seguintes à queda do Muro de Berlim e à dissolução da União Soviética, momento singular – o "momento unipolar", na expressão de Charles Krauthammer.[13] Prevalecia a sensação de que se inauguraria uma era de consensos. Francis Fukuyama chegou a falar no "fim da história".[14] Sustentou que, havendo o ideário liberal, político e econômico, vencido a tensão dialética que o opunha ao modelo comunista, não mais haveria que cogitar-se de alternativas para a democracia e o livre mercado. O mundo já contaria com sua "síntese" histórica, atravessaria uma fase de fortes convergências em que, derrotado o "império soviético", papel central seria desempenhado pela superpotência sobrevivente. Como escreveu Zbighniew Brzezinski, "maio de 1945 [capitulação da Alemanha nazista] já havia definido a nova posição dos EUA como a principal potência democrática do mundo; dezembro de 1991 [dissolução da União Soviética] marcou sua ascensão como a primeira potência verdadeiramente global do mundo".[15] Era a *pax americana*.

Sob a égide do "momento unipolar", a predominância dos EUA coincidiu com novas oportunidades no cenário internacional.

---

[13] Ver: Charlis Krauthammer, "The unipolar moment", in *Foreign Affairs*, 1990-1991.

[14] Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Nova York, Free Press, 1992.

[15] Zbighniew Brzezinski, *Second Chance,* Nova York, Basic Books, 2007, pp. 20-21.

Moscou lidava com os escombros da União Soviética. As perspectivas das relações de Washington com o conjunto da Europa eram de ampla cooperação. A China ainda não se delineava como potência de pretensões globais, e o Japão permanecia aliado certo. As Américas haviam-se convertido, no discurso norte-americano, em espaço privilegiado de integração. A partir da intervenção no Iraque em 1991, autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e objeto de amplo apoio árabe, parecia figurar no horizonte a possibilidade de um Oriente Médio estável – a conferência de Madri representaria a contrapartida da barganha, com os EUA na liderança do processo de paz que levaria aos acordos de Oslo. Vivia-se a impressão de que todos aspiravam aos mesmos objetivos.

Os consensos do pós-Guerra Fria, porém, duraram pouco. Conflitos não-tradicionais passaram a ganhar em importância na agenda de segurança, sem detrimento da persistência de conflitos entre Estados. Os episódios da Somália e da ex-Iugoslávia, o genocídio em Ruanda e crises recorrentes no Oriente Médio pós-Oslo apontavam para um cenário de imprevisibilidade. A dicotomia "guerra e paz" se substituía por outra, mais abrangente: "violência e paz". O espírito do tempo já não era o do "fim da história" de Fukuyama – aproximava-se, antes, das incertezas do "choque de civilizações" descrito por Huntington,[16] concorde-se ou não com sua tese. Os EUA ainda procuravam agir como se o sistema internacional continuasse puramente unipolar. Já no segundo mandato do Presidente Bill Clinton, por exemplo, a então Secretária de Estado Madeleine Albright, em declaração que se tornou famosa, disse serem os EUA "a nação indispensável"[17] e asseverou: "Do alto de nossa estatura, enxergamos

[16] Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations", in *Foreign Affairs,* 7-8/1993. Huntington escreveu seu artigo precisamente em reação à tese do "fim da história", de Francis Fukuyama. Em 1996, ampliou o artigo e transformou-o em livro, sob o título *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*.

[17] Ver: Samuel Huntington, "The Lonely Superpower", in *Foreign Affairs,* 3-4/1999. A mesma citação aparece em: Zbighniew Brzezinski, *Second Chance,* Nova York, Basic Books, 2007, p. 84.

mais longe do que outros países."[18] Mas o fato é que o mundo se mostrava mais movediço do que sugerira o imediato pós-Guerra Fria. Ali, no último decênio do século XX, identificam-se as origens do processo de acomodação por que começou a passar o sistema internacional e que ainda segue em curso.

Aquele cenário político reconfigura-se, ainda uma vez, com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 em Washington, Nova York e Pennsylvania. O terrorismo é elevado ao topo das preocupações da superpotência e, em diferentes medidas, passa a mobilizar a comunidade internacional como um todo. Ataques subseqüentes em Madri, Londres e Bali reforçam a percepção de que nenhum país estaria totalmente imune a ações terroristas. Os conceitos de "ameaça difusa" e de "inimigos não definidos" fazem aguçar-se a sensação de insegurança no mundo.

Em conexão com os ataques de 11 de setembro – e após o início, em 2001, das operações no Afeganistão, autorizadas pelo Conselho de Segurança –, os EUA, em março de 2003, intervêem militarmente no Iraque de Saddam Hussein. A "segunda guerra do Golfo" repercute sobre os frágeis equilíbrios do Oriente Médio. O papel do Irã no novo dossiê iraquiano surge como fator central. Polarizam-se as relações entre sunitas e xiitas na região. Uma guerra que não foi autorizada pelo Conselho de Segurança – e cuja justificativa primeira, a presença de armas de destruição em massa no Iraque, se prova sem fundamento – provoca, na leitura de observadores de diferentes tendências, nos EUA e no mundo, danos não desprezíveis à imagem internacional da superpotência. Outros aspectos relativos à política dos EUA de combate ao terrorismo, como aqueles ligados à prisão de Guantânamo e a seu sistema jurídico próprio, projetam reflexos negativos sobre o *soft power* de Washington.

---

[18] Ver: Samuel Huntington, "The Lonely Superpower", in *Foreign Affairs*, 3-4/1999. No original, lê-se: "We stand tall and hence see further than other nations."

É nesse contexto que os EUA experimentam, nos primeiros anos do século XXI, tensões de distintos caracteres e intensidades com outros atores de influência regional e global. As relações com a Europa, que permanece um importante pólo de poder, passam por desencontros que destoam do histórico da parceria transatlântica. Verificam-se o "retorno da Rússia", para usar formulação de Emmanuel Todd,[19] e o surgimento de novos atritos no relacionamento entre Washington e Moscou.

Mas os riscos e desafios do sistema convivem com oportunidades. Primeiro, a instabilidade política dos últimos mais de dez anos não se reproduz no plano econômico. Ao contrário, as acomodações que conhecemos convivem com o mais prolongado período de crescimento da economia mundial na história recente.

Ao mesmo tempo, há espaço para que se explorem positivamente os movimentos de acomodação do sistema. Vêm ganhando impulso os esforços de ampliação da representatividade dos processos decisórios de escala global. Entrou na agenda internacional, com significativo ímpeto, a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança. O Brasil, a Índia, a Alemanha e o Japão, reunidos sob o G-4, têm procedido com consistência, quanto a esse ponto, em coordenação com a África e com outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Da mesma forma, o Brasil, a Índia, o México, a África do Sul e a China vêm sendo convidados a participar de iniciativas de *outreach* do G-8. Pode-se perceber um persistente, e talvez até renovado, interesse pela dimensão multilateral do sistema de Estados por parte dos EUA. E, como costuma afirmar o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o multilateralismo é a expressão internacional da democracia.

À diferença do que proclamam alguns, o atual arcabouço de segurança coletiva não está completamente fraturado. As instituições multilaterais em seu conjunto não estão totalmente superadas. É possível

[19] Ver: Emmanuel Todd, *Après L'Empire*, Paris, Gallimard, 2002, pp. 169-193.

ajustá-las e utilizá-las como plataforma para uma estrutura mais condizente com a realidade contemporânea e, portanto, mais eficaz.

É verdade que não faltam os que sustentem ser necessário recomeçar "do zero". Anne Marie Salughter, diretora da Escola Woodrow Wilson da Universidade de Princeton, escreveu em relatório de seu Projeto Princeton: "O sistema de instituições internacionais que os EUA e seus aliados construíram após a Segunda Guerra Mundial e determinadamente expandiram durante a Guerra Fria está quebrado."[20] Francis Fukuyama, no ensaio "After Neoconservativism", observou: "Faltam ao mundo hoje instituições internacionais efetivas, que confiram legitimidade à ação coletiva; criar novas organizações capazes de melhor equilibrar os requerimentos de legitimidade e eficácia será a tarefa primeira da próxima geração."[21]

Mas existe leitura diferente que talvez corresponda a diagnóstico mais fiel da realidade. Michael Hirsh, editor sênior da *Newsweek*, sugere, em artigo publicado na *Washington Monthly*, ser incorreta a premissa de que "o sistema de relações internacionais do pós-Guerra – sistema que, desde 1945, tem ajudado a garantir ao mundo paz e prosperidade sem precedentes – não mais constituiria ferramenta efetiva para lidar com o século XXI, particularmente após 11 de setembro de 2001". A estrutura multilateral com que se conta hoje, de acordo com Hirsh, já representaria uma "mistura bem temperada" de realismo e idealismo – exatamente o que buscam os advogados de um sistema que fosse inteiramente novo. Faltaria, claro, submetê-la a reformas profundas, para as quais a liderança norte-americana seria indispensável. Haveria que fazê-la passar, como diz Hirsh, por um "serious fix up", que dependeria do "empenho diplomático" da comunidade internacional e, em especial, dos EUA. Mas as bases da obra já estariam dadas.[22]

---

[20] Citado por: Michael Hirsh, "No Time to Go Wobbly, Barack", in *Washington Monthly*, 6/2007.
[21] *Idem.*
[22] *Idem.*

Neste estágio, o desafio maior da superpotência é identificar, em meio às forças em ebulição, pontes de efetivo engajamento e cooperação. Cientes dos limites impostos à sua atuação, os EUA parecem, em sintonia com a sugestão de Kissinger, Brzezinski e Scowcroft, e em linha com as expectativas de Hirsh, tendentes a um maior engajamento diplomático. Mostram-se inclinados à cooperação. Apostam na diplomacia plurilateral para levar a bom termo o processo de desnuclearização da Península Coreana. Dispõem-se a tratar da questão do Irã na Agência Internacional de Energia Atômica e no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Na tentativa de sincronizar o rápido relógio da política washingtoniana com o lento relógio dos avanços no Iraque, parecem caminhar para a implementação das recomendações do grupo de estudos bipartidário co-presidido pelo ex-Secretário de Estado James Baker, republicano, e pelo ex-parlamentar Lee Hamilton, democrata. A legitimidade proporcionada pelo sistema das Nações Unidas é visivelmente valorizada pela Secretária de Estado Condoleezza Rice.

Também no sentido de aprofundar laços de cooperação aponta a nova fase da política norte-americana para a América Latina. Os EUA passam a incorporar a seu discurso as preocupações sociais dos países latino-americanos e buscam intensificar o relacionamento com seus governos e sociedades. Isso fica claro nas relações com o Brasil, como demonstrado nos dois encontros que os Presidentes Lula e Bush mantiveram, no mês de março passado, num espaço de menos de trinta dias, primeiro em São Paulo, depois em Camp David. Brasília e Washington trabalham a partir de pauta da qual constam não apenas temas propriamente bilaterais, mas também assuntos de alcance regional e mundial, como a questão do Haiti, energias renováveis, aquecimento global e a Rodada de Doha na OMC.

As indicações de renovado engajamento da política externa norte-americana fazem-se igualmente presentes na imagem pública que o Departamento de Estado constrói para os EUA. Em discurso

proferido em junho último, Condoleezza Rice reiterou as linhas mestras daquela imagem. Rejeitando a idéia de que a administração Bush introduzira alterações de fundo quanto à inserção internacional dos EUA, salientou que sua diplomacia se inseriria em uma corrente tradicional, de mais de cem anos – o "realismo norte-americano". Ressaltou que os EUA sempre haveriam sido, e sempre seriam, "não uma potência do *status quo*, mas uma potência revolucionária – uma nação com os olhos do novo mundo, que vê a mudança não como ameaça a ser temida, mas como oportunidade a ser aproveitada". Aludiu à "diplomacia transformacional", expressão que lhe é cara. Citou, como "pai espiritual" do "realismo norte-americano", o Presidente Theodore Roosevelt. Para indicar que a tradicional política exterior a que aludia refletiria consenso bipartidário em matérias como ajuda internacional, comércio e promoção da democracia, agregou que o Presidente Harry Truman se orientou pelos mesmos princípios nos primórdios da Guerra Fria, secundado pelos Secretários de Estado George Marshall e Dean Acheson. No mesmo esforço de sublinhar a natureza bipartidária que atribui ao que seria o "realismo norte-americano", Rice também mencionou os Presidentes John Kennedy e Ronald Reagan entre seus adeptos. A Secretária de Estado parece referir-se à mesma "mistura" de realismo e idealismo que Michael Hirsh, em seu artigo, reconhece haver-se manifestado em momentos importantes das trajetórias do multilateralismo e da própria política externa norte-americana.

Nesta fase de acomodações, os desafios são muitos. Persiste o hiato entre países ricos e pobres, não progride como poderia a luta contra a fome e, apesar de alguns avanços (o surgimento do G-20 na OMC pode ser citado como exemplo), ainda é significativo o "*deficit* democrático" no plano internacional. Do mesmo modo, o aquecimento global segue sem encaminhamento satisfatório e as oportunidades da Rodada de Doha correm o risco de se perderem em nome do protecionismo agrícola de países desenvolvidos.

Mas é auspicioso constatar que a superpotência se move na direção de soluções diplomáticas e cooperativas. É encorajador verificar seu renovado engajamento, que poderá revelar-se fundamental para o resgate e o aperfeiçoamento das instituições multilaterais de que dispomos. Temos de sedimentar espaços de legitimidade, porque deles sairão as respostas que procuramos para a construção de um mundo de maior prosperidade e democracia, de paz com justiça social. Em espírito semelhante, Brent Scowcroft comentou, no debate a que me refiro no início deste artigo: "I think that we [os EUA] are a part of the world, that we want to cooperate with the world. We are not the dominant power in the world that everyone falls in behind us. But we want to reach out and cooperate. After all, we're the ones that set up the League of Nations, the U.N., NATO. That's the way we do business. That's the way we want to do business. We want to work with friends, with allies, with people of good will to make this a better world. That's the message."[23]

*Washington, D.C., julho de 2007.*

[23] Transcrição da íntegra do debate está disponível no *site* do "Center for Strategic and International Studies".

# II.

# A Era George W. Bush (2001/2007): Os EUA e o Sistema Internacional

# A Era George W. Bush (2001/2007): Os EUA e o Sistema Internacional[1]

Cristina Soreanu Pecequilo[2]

Durante o pleito presidencial de 2000, poucos eram aqueles, dentro ou fora dos Estados Unidos (EUA), que apostavam em mudança radical da política norte-americana. Com certa tranquilidade, apontava-se a perspectiva da continuidade da agenda democrata, prevendo-se uma vitória fácil do candidato da situação: Al Gore, vice-presidente de Bill Clinton que tinha como adversário o pouco experiente republicano George W. Bush, filho do ex-presidente George Bush. Apesar de derrotas eleitorais nas eleições de meio de mandato de 1994[3], 1996 e 1998, quando perderam o controle do Legislativo e do processo de *impeachment* que sofrera Clinton, os republicanos não eram percebidos como adversários relevantes. Afinal, a popularidade do presidente mantinha-se alta pelo sucesso econômico, a reforma externa e o país parecia caminhar na direção certa.

---

[1] Texto para apresentação no seminário "Estados Unidos: atualidades e desafios" organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), no contexto da preparação da "II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional- o Brasil e o mundo que vem aí", Rio de Janeiro, Julho 2007. Este artigo foi finalizado em 01/07/2007. Os temas aqui abordados podem ser encontrados em maior profundidade em PECEQUILO, 2005.

[2] Dra em Ciência Política pela USP. Profa. de Relações Internacionais UNESP, Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS, Colaboradora RELNET/UnB.

[3] O calendário eleitoral prevê renovação de dois em dois anos de parte do Legislativo e eleições presidenciais de quatro em quatro. Em 1992, 1996, 2000 foram realizados os dois pleitos, 1994, 1998, 2002, 2006 foram só Legislativos, alternando-se as eleições dos governos estaduais. Esta periodicidade indica a necessidade de uma campanha quase que permanente, o que impacta o cotidiano doméstico e as posturas no sistema internacional (em especial em negociações comerciais que afetam as bases de apoio e financiamento dos partidos). As eleições são dominadas pelos partidos republicano e democrata, com pouco espaço para os candidatos independentes. O eleitorado divide-se em eleitores registrados, democratas ou republicanos, e os independentes sem filiação (os *swing voters*, que tendem ao centro e mudam de postura a cada eleição).

Todavia este não era um sentimento unânime e o que se observou foi justamente o oposto. Subestimado por seus adversários e favorecido por seus erros táticos, como o afastamento de Clinton da campanha de Gore, a baixa mobilização das bases e o descolamento entre a agenda do partido e os eleitores de centro e sem filiação, George W. Bush não só conquistou a Casa Branca, como o fez com uma pauta completamente diferente da democrata. Sustentada pelo pensamento neoconservador, esta pauta pregava ajustes para recuperar o poder perdido no cenário e os princípios morais da nação, simbolizados no Internacionalismo Diferenciado e no Conservadorismo com Compaixão.

Ao invés de continuidade, observou-se a descontinuidade, e uma América dividida: enquanto Bush ganhou no Colégio Eleitoral, Gore conquistou mais votos populares[4]. No Legislativo, situação se repetiu no Senado, no qual cada partido conquistou metade das vagas (na Câmara os republicanos mantiveram a maioria). Contudo, independente do fato de não ter obtido uma vitória "completa", de acusações de fraude eleitoral que levaram o pleito somente a ser decidido pela Suprema Corte Federal, de posse do Executivo George W. Bush iniciou a implementação de sua agenda.

Pouco tempo depois, um evento levou o país a uma realidade de vulnerabilidade e a um apoio quase que incondicional ao novo presidente: os atentados terroristas a Nova Iorque e a Washington, DC, em 11 de Setembro de 2001. A partir de então, iniciou-se a guerra contra o terror global, validando a visão de mundo republicana. Como resultado, dois conflitos militares, Afeganistão e Iraque, a Doutrina Bush, uma reeleição, uma sociedade fragmentada, um mundo e uma hegemonia em colisão. Próxima de seu fim, a Era Bush revela-se mais controversa do que quando começou, devendo examinar-se sua evolução, componentes e impactos.

---

[4] Para os desenvolvimentos desta eleição ver PECEQUILO, 2005

## Ascensão, Queda e Reação: Os Ciclos Neoconservadores (1980/2000)

A posse de George W. Bush em 2001 significou o reinício da fase neoconservadora, que chegara a Washington na presidência de Ronald Reagan (1981/1988)[5]. Ao longo de seus dois mandatos, Reagan teve como prioridade o fortalecimento militar e moral, superando a distensão, as crises e refluxo hegemônico dos anos 1970 (Guerra do Vietnã, choques do petróleo), tendo como objetivo a vitória sobre a União Soviética, o Império do Mal, na Guerra Fria.

Retomando os temas clássicos da contenção, de pressão e combate aos soviéticos e ao comunismo, a ofensiva republicana foi calcada na superioridade do regime democrático e na flexibilidade de sua liderança e poder. O *military build-up* investiu no incremento das forças armadas em termos convencionais e nucleares e no desenvolvimento de um sistema de proteção contra ataques externos, a Iniciativa de Defesa Estratégica (IDE). A promessa da IDE, o Guerra nas Estrelas, era tornar a América invulnerável, priorizando a segurança nacional em detrimento de tratados como o ABM (Mísseis Anti-Balísticos) assinado com Moscou em 1972. Segundo este tratado, ambas as superpotências se comprometiam em não desenvolver sistemas de defesa que impedissem ataques de seu adversário.

Previa-se maior ação em áreas periféricas, terrenos férteis à expansão comunista. Neste campo, a prioridade é incentivar a transição de nações não-democráticas, libertando-as da esfera soviética, por meio de ajuda militar, intervenção direta, patrocínio a grupos insurgentes (os *freedom figthers*) e pressões político-econômicas. No Bloco

[5] As origens do pensamento neoconservador datam das décadas de 1950 e 1960: Irving Kristol, Norman Podhoretz, Daniel Moinyhan, Daniel Bell são alguns destes representantes. O período Reagan é a segunda onda, com elevada continuidade com a terceira de W. Bush no pós-Guerra Fria por conta de prioridades e nomes (Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz são elementos de ligação). Para esta evolução ver HARPER and CLARKE, 2004, FRACHON e VERNET, 2006

Ocidental, a ofensiva se orientava a promover uma maior unidade com os aliados, ao mesmo tempo em que restringia seus espaços econômicos e se buscava, internamente, a retomada do crescimento. Tal retomada foi sustentada nas políticas neoliberais de diminuição do Estado e da assistência social, incentivo à iniciativa privada, corte de impostos e liberação dos esforços individuais e da competição. Paradoxalmente, este elemento de "lei da selva" será acompanhado pela revalorização dos valores, pregando a recuperação da família e da religião diante dos excessos liberais.

Bem-sucedida, esta postura foi responsável, ao lado das fissuras internas do regime soviético, por levar à vitória na Guerra Fria em 1989. Estas iniciativas haviam sido validadas internamente, com Reagan fazendo seu sucessor, George Bush, vice-presidente em seus dois mandatos. A década de 1980 terminava com a demonstração da eficiência das perspectivas neoconservadoras. Neste momento unipolar, de posse da Casa Branca mais uma vez, o movimento parecia atingir seu ápice. Entretanto, o que se viu foi encolhimento. Diferente de Reagan, Bush possuía uma postura moderada e, ao lado de seus assessores, não acreditava que o pós-1989 era uma época de expansão hegemônica, mas sim de ajuste dos padrões do Internacionalismo Multilateral pós-1945.

Tais padrões haviam estabelecido o "estilo especial de liderança" dos EUA: uma hegemonia que exerce auto-restrição estratégica, canalizando sua influência através do multilateralismo, da cooperação e de uma rede de organizações internacionais governamentais (OIGs). Ideologicamente, a defesa dos valores do liberalismo político e econômico compunham esta visão, sem abrir mão do elemento militar. Tratava-se de uma hegemonia que mesclava componentes *hard* e *soft* de poder, o militar, as idéias e as instituições. O objetivo era agregar confiabilidade e legitimidade ao país, percebido como um parceiro e "mantenedor de equilíbrios" regionais e globais (*honest broker, holder of the balance, off-shore balancer* são os termos associados a essa prática e perfil).

Além disso, a atualização derivava da percepção de redução do poder econômico. Apesar de um certo sucesso, a *Reaganomics* acentuara os déficits gêmeos (comercial e público) pela sua combinação de corte de impostos e aumento de gastos militares, a perda de mercados e a diminuição da competitividade da indústria, pressionada pelos avanços asiáticos e europeu ocidentais. O esforço de quatro décadas de guerra trouxera ônus sociais e de compromissos externos, em uma situação de superextensão imperial. As tendências de divisão de poderes econômicos e de perda de espaço dos EUA sustentavam a percepção do declínio e da multipolaridade. Mesmo os mais otimistas reconheciam haver uma crise. Diferente do que pensavam os neocons, os EUA não estavam diante de um mundo unipolar, no qual poderiam apenas agir para reforçar seu poder a partir dos dividendos da vitória e sim de um cenário complexo.

O contraste entre as avaliações sobre o pós-Guerra Fria era visível entre os moderados (republicanos e democratas) e os neocons: declínio x auge, diálogo X força, pombas X falcões, multipolaridade X unipolaridade, retração X expansão, reforma X revolução. As divergências sobre a Operação Tempestade do Deserto de 1990/91, apresentada por Bush como símbolo de uma nova ordem, do fim da história (associada à incondicional disseminação do capitalismo e democracia prevista por Fukuyama) ilustram estas diferenças: enquanto Bush optou por uma intervenção multilateral via ONU contra o Iraque comandado por Saddam Hussein que invadira o Kuwait e não o depôs apesar da vitória militar, temendo um vácuo de poder e a necessidade de manter tropas na região, os neocons desejavam a deposição de Hussein e uma ação direta.

Para os neocons, eram prioridades a extensão do poder, a ampliação da margem de manobra (sem o constrangimento de alianças e tratados permanentes, em uma ação unilateral e até isolacionista[6]), a

[6] O Isolacionismo possui duas vertentes: uma radical que prega o completo desengajamento e esta que se confunde com o Internacionalismo Unilateral.

mudança de regime em sociedades hostis, a restrição à influência de potências regionais e o reposicionamento estratégico na Eurásia (ocupando os espaços do antigo regime soviético e obtendo recursos para diminuir a vulnerabilidade energética). Na ausência do inimigo soviético, todos os demais Estados eram obstáculos, destacando-se o Japão, a China, a Rússia e o choque civilizacional entre o Ocidente e o resto[7]. Estes elementos estão presentes no DPG (*Defense Planning Guidance*) de 1992, documento interno do Pentágono abafado por Bush, depois de seu vazamento à imprensa.

Somada a esta oposição, os neocons sofrem um golpe mais decisivo quando Bush não vence o pleito de 1992. Com a posse do democrata Bill Clinton, que conquista a reeleição em 1996, esta corrente foi forçada a reorganizar-se. Socialmente, aproximaram-se ainda mais de suas bases religiosas, ao mesmo tempo em que matizavam seu radicalismo e tradicionalismo para não se afastar do centro (o que os democratas não souberam fazer com sua postura mais liberal). Paralelamente, reforçaram a presença em *Think Tanks*, universidades e mídia, em indústrias e grupos de interesse associados ao complexo industrial-militar e ao setor energético: Francis Fukuyama, Robert Kagan, William Kristol, Charles Krauthammer, Dick Cheney, Condolleeza Rice, são alguns destes atores.

Eleito com um mandato para a mudança, principalmente doméstica, Clinton deu sequência à reforma de Bush, que, por sua vez, não implantara uma nova grande estratégia em substituição à contenção. A despeito de alguns avanços como a Iniciativa para as Américas (IA) e o NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), a transição do leste europeu e da Rússia, Bush não ofereceu um salto qualitativo à política externa. Mesmo com problemas de governo (corrupção, enriquecimento ilícito, Monica Lewinski), o saldo de Clinton foi positivo, promovendo a renovação econômica e da

[7] Esta hipótese é levantada por Samuel Huntington e coloca como potencial inimigo dos EUA e de todo o ocidente os fundamentalistas islâmicos.

liderança da "América Indispensável", através do Engajamento & Expansão (1993).

Associando a geopolítica e a geoeconomia, o E&E ajusta a hegemonia às realidades do pós-Guerra Fria: a expansão da globalização, o incremento da influência de potências regionais e o declínio relativo do poder norte-americano. Internamente, o objetivo era recuperar a economia e a sociedade, com programas sociais, de incentivo à educação e indústria, e a modernização do aparato governamental para trazer-lhe maior eficiência e eliminar o déficit. Esta proposta possuía uma dimensão internacional, com a busca de mercados, o reforço do multilateralismo e da integração regional. A Rodada Uruguai do GATT (Acordo Geral de Comércio e Tarifas) é finalizada, dando-se início às negociações da OMC (Organização Mundial do Comércio), assim como de arranjos regionais como APEC (Cooperação Econômica da Ásia Pacífico) e ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), havendo intervenção nas crises financeiras mexicana, russa, asiática e brasileira.

No campo internacional, a tática é reforçar o núcleo das democracias (Europa Ocidental, Japão) e das potências em transição (Rússia e China), expandindo este regime para as nações não pertencentes a este núcleo de paz, definidas como *Rogue and Failed States*[8]. Os *Rogue States* (párias ou bandidos) são os Estados politicamente organizados, comandados por governantes autoritários, que não cumprem as normas da comunidade internacional, tentando projetar poder por meio de ações agressivas: Iraque, Coréia do Norte,

[8] A revista *Foreign Policy* de July/August 2007 publicou um índice de Estados falidos, definidos como o maior risco de segurança do sistema atual. Sudão, Iraque e Somália ocupam os três primeiros lugares do *ranking* como os mais perigosos, o Afeganistão está em 8º, a Coréia do Norte em 13º e o Irã em 57º (em um total de 60 Estados). Haiti (11º), Colômbia (33º), Bolívia (59º),Guatemala (60º) são mencionados como Estados falidos na América Latina. A maioria dos países citados localiza-se na África, Ásia Central e Oriente Médio. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865. Como se percebe, alguns Estados como Irã e Coréia do Norte, são definidos aqui tanto como Estados falidos como bandidos.

Irã, Síria e Cuba. Os *Failed States* (falidos) representam nações desorganizadas, fragmentadas étnica e socialmente, que funcionam como santuários de grupos fundamentalistas radicais: Afeganistão, Haiti, Sudão.

Devido aos riscos destes Estados, devem ser aplicadas pressões político-diplomáticas, isolando-os, impedindo que seu potencial desestabilizador alimente tendências negativas como a proliferação de armas de destruição em massa (ADM), o crime internacional, o terror e as máfias. Dependendo da situação, incentivos podem ser utilizados, considerando iniciativas de descongelamento e aproximação diplomática. Demonstrações concretas destas políticas podem ser encontradas na relação dos EUA com a Coréia do Norte e o Irã. Entre 1994/95, a Coréia do Norte "trocou" seu programa nuclear por combustível e alimentos, deu-se sequência à reaproximação com a Coréia do Sul (*Sunshine Policy*) e, com o Irã, foram retomados contatos secretos.

Não podem ser descartadas intervenções, em resposta a agressões ou tragédias humanitárias, como o bombardeio de alvos na África depois de atentados a alvos norte-americanos e a Guerra do Kosovo, ambos em 1999. Porém, a força militar é a última opção, reformando o setor de defesa para torná-lo menor e mais eficiente. Temas de ajuda social, humanitária, ambiental, direitos humanos são presentes, reforçando a cooperação.

O multilateralismo através da ONU, da OTAN e de alianças bilaterais é instrumento essencial, canalizando a influência dos EUA e diminuindo seus custos ao dividir tarefas com os parceiros regionais relevantes. Trata-se de preparar o exercício de uma liderança compartilhada, em um sistema que tende à multipolaridade, preservando poder. Da mesma forma, é uma tática de "engajar para conter", trazendo para o sistema nações que poderiam vir a desestabilizá-lo: a Rússia no G7 e a China na OMC são exemplos desta ação, assim como a expansão da OTAN ao Leste Europeu.

Apesar dos sucessos do E&E e da renovação da hegemonia, como indicado, a sucessão de Clinton não seu deu como esperado, permitindo a retomada do poder pelos neoconservadores. E, como em Reagan, os neoconservadores partiram para uma ofensiva, revolucionando a hegemonia externa e internamente.

## A REVOLUÇÃO DE BUSH (2001/2007)

Analisando a agenda Bush, seu conteúdo remete às recomendações da presidência Reagan e do DPG. Logo que chegou ao poder, ao lado de seus aliados, Dick Cheney na Vice-Presidência, Donald Rumsfeld no Departamento de Defesa (e Paul Wolfowitz como seu número 2), Condolleeza Rice no Conselho de Segurança Nacional (NSC) e assessores como Richard Perle e Lewis Libby, Bush iniciou a sua implementação (Collin Powell no Departamento de Estado- DOS- oferecia o contraponto moderado).

Nos primeiros meses de governo, os baixos níveis de popularidade mostravam uma população descrente sob o efeito do trauma eleitoral de 2000 e insatisfeita com as novas medidas (rejeição do Tratado de Quioto, o Tribunal Penal Internacional, construção do sistema de defesa anti-mísseis- o novo IDE- tensões com a China, a Europa e a Rússia). Para muitos, a presidência Bush terminara antes de começar, já se construindo cenários para a eleição de 2004. Contudo, esta situação se altera profundamente com 11/09.

A perda de invulnerabilidade e da normalidade validou os avisos neocons de que Bush e Clinton foram fracos, o que permitira o avanço de inimigos e seu ataque. A administração construiu um forte consenso social e nacional, concentrando iniciativa político-estratégica e ideológica. Fazendo uso do medo como componente deste consenso, deu-se início à revolução. Mais uma vez a América estava em guerra pela democracia e previa-se uma batalha longa, multidimensional e perigosa contra o terrorismo, o novo "outro",

mais volátil, de face menos definida e sem o caráter sistêmico do comunismo.

Os primeiros passos foram relativamente fáceis: um endurecimento de política doméstica e restrição de liberdades civis e sociais com o Ato Patriota que ampliava a possibilidade de investigação do governo sob os cidadãos a partir de métodos invasivos[9], a criação do Departamento de Segurança Doméstica e maior investimento na CIA e FBI. Externamente, travando uma "guerra justa" contra os que desejavam sua destruição, os EUA deram partida, com apoio da ONU e da comunidade internacional, à Operação Liberdade Duradoura no Afeganistão, conflito militar contra um Estado falido que patrocinara a Al-Qaeda de Osama Bin Laden, identificado como responsável por 11/09.

Esta impressão de facilidade foi favorecida pela unanimidade silenciosa e o rápido sucesso militar no Afeganistão. Amparados por estas tendências, os neocons sentiram-se fortalecidos para lançar a premissa do Eixo do Mal em Janeiro de 2002 (ao qual pertencem os Estado Bandidos Iraque, Irã, Coréia do Norte, Síria e Cuba), preparando o terreno para a Doutrina Bush (*National Security Strategy*) em Setembro deste mesmo ano.

A DB representa o auge do ideário neocon, consolidando a revolução estratégica de quebra do Internacionalismo Multilateral, não sendo produto unicamente do terrorismo. Apesar dos atentados a alvos norte-americanos na década de 1990[10], este tema não era percebido como relevante pela equipe Bush, que compartilhava da

---

[9] Incluindo escutas e monitoramento, prisão de suspeitos e práticas "duras" de interrogatório, que implicavam a revisão do conceito de tortura e a criação da categoria "combatentes inimigos" para se referir a acusados de terrorismo e não os tratar como soldados nos moldes da Convenção de Genebra.

[10] O World Trade Center fora atacado previamente em 1993, sem consequências mais graves, seguindo-se os alvos norte-americanos no Oriente Médio e na África de 1997 a 1999. Além disso, em 1995, os EUA foram abalados por um episódio de terrorismo interno, fundamentalista branco-cristão, em Oklahoma.

visão tradicional de política de Reagan e do DPG focada na Eurásia e na política entre as grandes potências. Com 11/09, esta questão "menor" tornou-se elemento sustentador.

Esta instrumentalização explica as disparidades nas ações contra este inimigo. Apesar de anunciada como nova, a guerra contra o terror, é travada pelos meios clássicos: ataque a Estados, esquecendo-se de sua multidimensionalidade social, cultural, política e econômica, e de sua natureza assimétrica (entre diferentes atores, Estados e Forças Transnacionais, e Estados de diferentes recursos). Também é preciso lembrar que 11/09 não é só produto de Bush, relacionando-se a um processo histórico de longa duração de contestação hegemônica, aprofundado pela exclusão da globalização e do neoliberalismo e a ausência de reformas estruturais nas relações interestatais.

Partindo do princípio que o "único caminho para a paz é o caminho da ação", a nova NSS supera a premissa da contenção (defesa defensiva), definindo que os EUA devem exercer uma ação preventiva (defesa ofensiva). Identificados riscos a sua segurança, o país reserva-se o direito de agir antes que o risco converta-se em ameaça. O principal perigo é representado pela conjugação entre Estados bandidos e falidos, a proliferação de ADMs e o terrorismo fundamentalista islâmico, eliminando suas raízes pela mudança de regime[11].

Apesar da existência de um núcleo democrático de nações e do multilateralismo, permanecem riscos na periferia e nas transições das potências China, Rússia e Índia. A prioridade é dada a Eurásia, percebida como foco destas periferias (a despeito das crises africanas e latino-americanas). A cooperação é possível, mas não necessária. Interdependência, temas de *soft power* como economia e negociações,

[11] Existem várias definições para esta política: wilsonianismo pragmático, realismo idealista, globalismo democrático. A lógica que as sustenta é a mesma: a promoção da democracia deve ser realizada pelo modelo superior, o norte-americano, como forma de preservar este regime e expandi-lo, a fim de proteger a segurança e a liberdade do país e do mundo.

ajuda, direitos humanos, meio ambiente encontram-se em segundo plano. Tratados, regimes, devem ser submetidos aos critérios de segurança, havendo a revisão da doutrina nuclear que estabelece a possibilidade da utilização deste elemento decisivo.

A Guerra do Iraque foi a primeira (e talvez última) aplicação desta doutrina. O Iraque era um inimigo dos neocons desde o fim da Guerra Fria e representava a chance de superar a crise do poder militar da Guerra do Vietnã e a falta de coragem de Bush pai. Os neocons fizeram desta guerra uma necessidade para renovar esta confiança e funcionar como cabeça de ponte para suas prioridades eurasianas, de avanço territorial, conquista de recursos energéticos e disseminação da democracia.

É preciso ressaltar que a retórica anti-terror serve de justificativa de ações em outros continentes, como a América Latina, a África e a Europa. A construção do escudo anti-mísseis apesar das objeções de Rússia, China e aliados europeus, os reforços dos laços da OTAN, intervenções em Estados Falidos e a instalação de bases militares incluem-se neste processo. Na América Latina, os EUA combatem o narcoterrorismo na Colômbia, a imigração ilegal, destacam elevada prioridade à Tríplice Fronteira Brasil, Argentina, Paraguai, prosseguem na instalação de uma base no Paraguai e colocaram a Venezuela (a despeito do comércio bilateral de petróleo) na lista dos Estados bandidos[12]. Ou seja, a Eurásia é prioritária, mas não deixaram de existir movimentos paralelos de expansão hegemônica.

Voltando à questão do Iraque, mesmo sem apoio internacional, Bush iniciou a operação militar em Março de 2003. Ultrapassando o Conselho de Segurança da ONU e contando com o apoio de nações menores e a Grã-Bretanha de Blair, Bush reforçou a imagem unilateral, opondo-se à França, Rússia e Alemanha (o "Eixo

[12] O NAFTA e a ALCA decresceram em importância, sendo substituídos por acordos bilaterais com países menores, assim como os temas de cooperação do "Século das Américas", *slogan* de campanha de Bush que prometia a renovação hemisférica.

da Paz"). O público interno apoiou a guerra com poucos protestos devido ao temor e à justificativa de que o Iraque possuía ADMs e colaborara com a Al-Qaeda para 11/09, acusações que se mostraram infundadas.

Posteriormente, estas "falhas" diminuíram sua popularidade, assim como os escândalos de Abu Graib e Guantanamo de tortura e violação de direitos humanos e de favorecimento de empresas como a Halliburton ligada a Cheney (superfaturamento da reconstrução e exploração de petróleo no Iraque). A presidência começava a perder a blindagem de 11/09 e o prolongamento da Guerra no Iraque (fracasso da transição política e intensificação da Guerra civil), o ressurgimento dos talibãs no Afeganistão, situações que permanecem sem solução, sinalizavam dificuldades para a reeleição em 2004.

Mesmo assim, amparado no medo de novos atentados e na ausência de força e propostas democratas, Bush se reelegeu, com maioria do Legislativo (o que já ocorrera nas eleições de meio de mandato de 2002) e os governos estaduais. Os neocons mantinham seu controle da máquina política, sustentando suas opções externas e tendo liberdade na indicação de juízes para a Suprema Corte e a ampliação de sua influência legislativa e judiciária. Porém, assim como as outras, a vitória de Bush se deu com uma maioria frágil que poderia ser revertida, caso correções de rumo não fossem efetuadas.

Estas correções não se realizaram e Bush apenas reforçou seu núcleo de poder, enquanto a economia se desacelerava e as mortes no Iraque aumentavam. Powell, a voz dissonante da administração foi substituído por Rice no DOS, deixando seu cargo no NSC para Stephen Hadley, seu antigo no 2. No campo das polêmicas, e contrariando republicanos moderados e democratas, Rumsfeld foi mantido no cargo, e Alberto Gonzalez, que, ao lado de Rumsfeld esteve relacionado às acusações de tortura, foi promovido a Secretário de Justiça.

Situação similar repetiu-se no plano externo, apesar dos atentados a aliados em Madri e Londres (que custaram aos líderes de

Espanha e Grã-Bretanha importante capital político), dos fracassos no Iraque e do aumento de tensões nucleares com Irã e Coréia do Norte, a violência entre israelenses e palestinos, o crescimento do anti-americanismo, a fragmentação do Afeganistão. Não houve uma reformulação profunda de princípios estratégicos, apenas ajustes táticos que tentaram minimizar os ônus destas crises, a partir de um discurso de reconciliação.

Estes ajustes foram representados pelo *tour* que Rice fez pela Europa Ocidental, Oriente Médio e América Latina no começo de 2005, ressaltando a relevância das parcerias regionais para a estabilidade global e de um multilateralismo assertivo. Tal multilateralismo focava a reforma administrativa das OIGs: a indicação de John Bolton para a ONU e Wolfowitz para o Banco Mundial sinalizavam esta "disposição", assim como tentativas de convencimento (sem sucesso) de atrair a ONU e outras nações para o Iraque e diminuir as deserções de aliados nesta operação. Foi apresentado o termo Diplomacia Transformacional uma ação afirmativa, através do DOS e da USAID (*United States Agency for International Development*), na promoção da paz, democracia e crescimento. Subjacente a este termo, a idéia da mudança de regime por meio de ações diretas e da tática preventiva, que já havia permanecido no *Quadrennial Defense Review Report* e na revisão da NSS, ambos em 2006.

Dentre às exceções à regra, os EUA concluíram um importante acordo nuclear com a Índia, mantém a condução das negociações multilaterais com a Coréia do Norte ao lado de China, Rússia, Coréia do Sul e Japão (similares às da administração Clinton) e tentaram uma aproximação com o Brasil no campo dos combustíveis alternativos (etanol). Entretanto, a lista de dificuldades é maior: Irã, Iraque, Afeganistão, Israel-Palestina, América Latina, Rússia, Europa Ocidental, China...

Permaneceu a instabilidade e, em 2006, nas eleições de meio de mandato, os democratas recuperaram o controle do Legislativo.

Em oposição às revoluções de Bush, esta vitória democrata foi, igualmente, apontada como revolucionária. Esta é uma hipótese questionável à medida que os democratas conquistaram este avanço mais pelas falhas republicanas do que por seus méritos. Da mesma forma, a derrota pode ser atribuída ao afastamento de Bush de parte dos neocons: tanto os mais centristas (Fukuyama, dentre eles) quanto os mais radicais (religiosos) sentiram-se abandonados pela presidência.

Apesar do discurso de consenso bipartidário, não existe uma base para isso, o que se reflete na polarização Executivo-Legislativo em temas sensíveis como o Iraque. Enquanto os democratas, e parte dos republicanos, defendem um cronograma para a retirada de tropas e de "iraquização"[13], havendo recomendações de Comissões Bipartidárias (Baker-Hamilton) de revisão de missão e reconciliação com o mundo muçulmano, Bush aumenta os efetivos e pede mais verbas. É patente a dificuldade de correção de rumos do Executivo, que preserva a dimensão preventiva da política externa, como é o caso de Cheney que periodicamente defende intervenções contra Irã e Síria. Dentre as poucas mudanças, sem efeito para alterar esta agenda, estão as saídas de Rumsfeld, Bolton e Wolfowitz[14].

Esta ausência de discussões apenas leva à paralisia e a uma acelerada corrida presidencial de 2008. Diante deste cenário, poucos são os elementos que permitem indicar qual "revolução" este pleito validará: a democrata de 2006 ou a neocon de 2001 ou, pior, se apenas

[13] Este processo representa a transferência de responsabilidades de defesa das tropas norte-americanas para efetivos iraquianos, e a subsequente retirada do exército dos EUA. A lógica seria similar a da Vietnamização na década de 1970 e tem como justificativa garantir a retomada da soberania nacional do Iraque e uma saída honrosa para as forças norte-americanas.

[14] A saída de Wolfowitz deveu-se a problemas pessoais ao exercer a presidência do Banco Mundial. As demissões de Rumsfeld e de Bolton são uma tentativa de aplacar os críticos. Wolfowitz foi substituído por Robert Zoellick, Rumsfeld por Robert Gates e Bolton por Zalmay Khalilzad. Libby, um dos principais nomes da administração foi recentemente condenado por atos ilícitos e Gonzalez permanece sob constante escrutínio.

prosseguirá a inércia e o maniqueísmo pró/anti-Bush que marcam o período recente.

## A AMÉRICA DE BUSH (E PÓS-BUSH)

Sistematizando as reflexões apresentadas, pode-se perceber os efeitos e dilemas gerados pela presidência Bush. Para lidar com este cenário, e com o relacionamento bilateral com esta nação, uma vez que a interação de seus problemas domésticos e internacionais afeta sua credibilidade, agenda e eficiência, é essencial identificar, as tendências de curto e médio prazo dos atuais desafios norte-americanos:

### *I. DIMENSÃO INTERNA*

A) Bipartidarismo, Polarização e Perda de Identidade Partidária- em seus dois mandatos, a presidência Bush caracterizou-se pelos extremos, aprofundando a distância entre grupos políticos, sociais, ideológicos e religiosos. Nem republicanos ou democratas parecem ser capazes de criar alternativas. Para os democratas, a situação é mais grave. Enquanto parte do partido defende a manutenção da linha secular, de atenção às minorias, alguns têm feito concessões, evitando debates controversos e se aproximando da direita [15]. No caso dos republicanos, inexiste um viés claro, matizando as críticas a Bush. Também existem temores de afastamento das bases religiosas, acompanhado do desejo de caminhar mais ao centro[16]. O debate Estado Secular X Estado Religioso desempenha papel central;

[15] Hillary Clinton é uma das que mais exibe estas contradições: de liberal radical e independente ao lado de Bill Clinton, depois do *impeachment* e 11/09 caminhou ao centro e à moderação. Barack Obama, por sua vez, é muito liberal para alguns.

[16] Entre os pré-candidatos republicanos, John McCain é visto como muito conservador e pró-Bush, enquanto Rudy Giuliani é bom para segurança, mas muito liberal para temas sociais. Correndo por fora, o ex-Senador e ator Fred Dalton Thompson, que é visto como uma mistura entre McCain e Giuliani, e o Prefeito de Nova Iorque, Michael Bloomberg, que se declarou independente.

B) Transformações Sócio-Culturais e Populacionais- ocorre a ampliação da influência e presença das minorias, alterando o eixo das forças. Decresce o domínio anglo-saxão protestante e dos movimentos tradicionais como o negro, enquanto aumenta a influência hispânica. O debate sobre a situação dos imigrantes ilegais e as novas leis de imigração é um dos mais relevantes. O empobrecimento, a desigualdade da distribuição de renda, indústrias e setores pouco competitivos afetam o mapa nacional e a posição em negociações (como o ponto abaixo);

C) Declínio Econômico- os EUA continuam perdendo espaços para os competidores europeus e asiáticos, apresentando um crescente déficit público e comercial.

### *II. DIMENSÕES EXTERNAS*

A) Desconstrução Hegemônica- desestruturação das redes de influência e exercício da hegemonia, o que a distancia de seus parceiros e atribui mais ônus a suas tarefas. A perda de credibilidade e legitimidade são efeitos diretos, assim como o aumento do vácuo de poder e instabilidade internacional;

B) Doutrinas Preventivas e Unilaterais- a perda de credibilidade, associada à doutrina preventiva geraram resposta similar nos demais países que passaram a também garantir meios para auto-defesa. Novas corridas armamentistas, disseminação de ADMs, intensificação de crises regionais são exemplos. O relativo abandono de regiões não eurasianas e as pressões político-econômicas produzem discursos agressivos, xenófobos e anti-americanos;

C) Ensaios de Coalizão Anti-Hegemônica e Alianças de Geometria Variável- os Estados procuram alternativas para se proteger e agregar benefícios. Esta tendência é reforçada pela transição à multipolaridade e a dificuldade que os EUA têm de reconhecer e absorver parceiros regionais do mundo desenvolvido e em

desenvolvimento[17]. Mesmo durante a reforma Bush-Clinton, este elemento foi escasso. Negativamente, estes ensaios e alianças podem confrontar a hegemonia, enquanto, positivamente, levariam a uma reforma das estruturas do cenário. Entre alguns círculos estratégicos, a ascensão dos emergentes é definida como prioridade, falando-se da necessidade de uma reaproximação. Analistas como Brzezinski (2007) indicam a crescente relevância de Brasil, África do Sul, Índia e México, assim como de suas interações no G3 e G20, além da aliança Rússia e China;

D) Reforma e/ou Definhamento das OIGs- a ausência de reforma, de tratamento igualitário, reciprocidade, a interferência da política doméstica (atuação de grupos de interesse na elaboração de agendas), a bilateralização e atitudes unilaterais levam a uma perda de relevância e consistência das OIGs. As dificuldades experimentadas para a reforma do CSONU e nas negociações da Rodada Doha da OMC[18] resultam destas deficiências de atualização, legitimidade e representatividade.

Complexas e multidimensionais, estas tendências compõem o legado da Era Bush, que se iniciou com contornos épicos, acentuados pelo 11/09, mas que buscou construir o presente (e o futuro) a partir de uma visão de passado. Um passado recente, só que descolado das realidades de um sistema em mudança, tendendo à multipolaridade e

[17] *Soft balancing* é o termo que a literatura norte-americana aplica a esta dinâmica de equilíbrios de poder e arranjos político-econômicos e diplomáticos. Por sua vez, a opção militar é definida como *hard balancing*.

[18] Para agravar estas perspectivas, o Congresso retirou do Executivo o mandato especial de negociação de tratados comerciais, a via rápida (*fast track*), também conhecida como autoridade de promoção comercial (*trade promotion authority*). Entretanto, é preciso lembrar que mesmo a posse deste mandato por Bush nos últimos anos não teve efeito prático para destravar as negociações da OMC ou da ALCA. Os resultados obtidos pelos EUA foram basicamente no campo dos acordos bilaterais, em particular tratados que não exigiam concessões significativas do lado norte-americano e apenas reforçavam situações prévias de interdependência, como é o caso dos intercâmbios na América Central.

que se renova. Em descompasso com o cenário que construiu, e com seus valores e modelos, a América fragmenta-se e oscila internamente, diminuindo sua capacidade de liderar e manter-se a frente de seu tempo. Se todos os impérios perecem como afirma Duroselle, e o fazem de dentro para fora, os EUA enfrentam hoje um de seus maiores desafios: o da união nacional e da projeção internacional, enquanto o mundo caminha em outra velocidade, alternando dinâmicas de regressão e progresso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Livros**

BRZEZINSKI, Zbigniew. **The choice**. New York: Basic Books, 2004.

_____. **Second chance**. New York: Basic Books, 2007.

DAALDER, Ivo H. and LINDSAY, James M. **America unbound**. Washington: Brookings Institution. 2003.

FRACHON, Alain e VERNET, Daniel. **América messiânica**. Porto Alegre: Doravante, 2006.

FUKUYAMA, Francis. **O dilema americano**. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

HALPER, Stefan and CLARKE, Jonathan. **America alone**. CUP: New York, 2004.

HUNTINGTON, Samuel P. **Who are we?** New York: Simon and Schuster, 2004.

JOHNSON, Chalmers. **The Sorrows of Empire**. Metropolitan Books. New York 2004.

_____ **Nemesis- the last days of the American Republic**. Metropolitan Books, NY. 2006.

KAGAN, Robert and KRISTOL, William (ed). **While America Sleeps**. San Francisco, Encounter Books. 2000a.

_____**Present dangers- crisis and opportunity in America foreign and defense policy**. San Francisco, Encounter Books. 2000b.

KRISTOL, Irving. **Neo conservantism**. Elephant Books, Chicago, 1995.

NYE JR, Joseph S. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos EUA: continuidade ou mudança?**. Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2a ed, 2005.

TODD, Emmanuel. **Após o Império**. Lisboa: Edições 70, 2002.

VIZENTINI, Paulo e WIESEBRON, Marianne (orgs). **Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

**Revistas e Periódicos**

*Foreign Affairs*

*Foreign Policy*

*International Security*

*The Washington Quarterly*

*Le Monde Diplomatique*

**Documentos**

*National Security Strategy for a New Century*, White House, NSC, 1993, 2002, 2006. *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, 2006.

*Transformational Diplomacy*, Department of State and United States Agency for International Development, 2007.

# III.

# Os Estados Unidos, as Nações Unidas e o Haiti: Lições para a América Latina

# Os Estados Unidos, as Nações Unidas e o Haiti: Lições para a América Latina

Johanna Mendelson-Forman, PHD*

## Introdução

No século XXI, as Nações Unidas estão buscando exercer um novo papel e ter uma nova voz. É isso? Essa é a questão que inquieta os responsáveis pelas políticas nos Estados Unidos que, como outros líderes, estão buscando uma forma de abordar temas básicos como paz e segurança sob a ótica de novas ameaças que não eram nem sequer imaginadas quando as Nações Unidas foram criadas, em 1945. Os mecanismos de segurança coletiva que foram criados para promover o respeito à soberania e também impedir o flagelo da guerra estão sendo novamente usados para impedir os genocídios, diminuir o impacto das mudanças climáticas e reduzir a ameaça do HIV/AIDs como causador da morte de uma grande faixa da população da África e outras regiões vulneráveis. Ameaças transnacionais são igualmente importantes na era da globalização.

A reforma de uma instituição cuja reputação foi extremamente prejudicada é sempre difícil. Para as Nações Unidas, cuja história recente foi maculada com o escândalo do Programa "Petróleo por Alimentos" e pelo assédio sexual entre os mantenedores da paz, o problema se agrava pelas suas dificuldades em ser capaz de responder rapidamente às crises internacionais, como no caso de Darfur. Esses tópicos têm sido o centro de um amplo debate em Washington sobre a relação dos Estados Unidos com essa organização

*Associado Sênior do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, Washington, D.C.

internacional.[1] Os legisladores americanos demandam uma maior responsabilidade no investimento do impostos dos contribuintes em instituições internacionais. Entretanto, apesar de todo o clamor pela reforma das Nações Unidas, ela ainda se mantém como uma instituição que serve aos interesses dos Estados Unidos. As Nações Unidas se constituem num organismo vital para a nossa diplomacia, na medida em que, sua atuação na promoção da saúde a nível internacional e o seu papel pacificador têm ajudado a reduzir as tensões no mundo. Quanto à guerra no Iraque, uma guerra apoiada não pelas Nações Unidas, mas por uma Coalizão de Boa Vontade, não se tem em vista, ainda, uma definição clara do seu término. O trabalho da ONU parece ser a maneira mais efetiva de, coletivamente, se buscar a paz e segurança em outras partes do Oriente Médio.

Durante os últimos sete anos, a relação ONU-EUA foi atacada por membros do Executivo e também do Congresso Americano. As políticas do excepcionalismo dos EUA, tomando decisões isoladamente, sem envolver amigos e aliados, provaram ser um meio menos eficaz de solucionar crises internacionais. E é, precisamente, o fracasso dessa política que levou os EUA a se voltarem novamente para as Nações Unidas, apesar de todas as suas imperfeições.[2]

Ainda há uma significante parcela do eleitorado da elite da política externa que considera a participação em instituições internacionais como o âmago dos nossos interesses nacionais. Foi esse grupo que ajudou a promover uma discussão sobre a reforma da ONU, considerando os interesses dos Estados Unidos. Também é esse grupo que continua considerando a atuação pacificadora da ONU

---

[1] Johanna Mendelson Forman, "*Can Reform Save the United Nations? Opportunities for Creating an Effective Multilateral Body for the Twenty-First Century,*" American Foreign Policy Interests, 27:349-363, 2005.

[2] Eu incluí no apêndice a este artigo algumas informações úteis sobre atitudes públicas em relação à ONU e como eles refletem o impacto da crise da reforma da ONU nos últimos anos. (Vide Apêndice A)

como central no âmbito dos interesses globais dos EUA. A decisão tomada pelo Congresso no sentido de repagar contas atrasadas que estão novamente acumuladas representa uma reviravolta na mudança de atitude em relação à organização multilateral. Também pode ser interpretada como um sinal que os responsáveis pelas políticas estão repensando a relação ONU-EUA depois de quatro anos da Guerra do Iraque.[3] Como o Senador dos Estados Unidos, Joseph Biden, Presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado Americano, afirmou, "Os Estados Unidos precisam das Nações Unidas e as Nações Unidas precisam dos Estados Unidos."[4]

No presente artigo, nós vamos abordar, especificamente, a política dos Estados Unidos em relação à participação pacificadora das Nações Unidas. Inicialmente, discutiremos a evolução do pensamento do governo dos Estados Unidos desde o final da Guerra Fria. Depois, vamos examinar a questão específica do envolvimento dos EUA nas operações de paz no Haiti, em 1994, quando os EUA receberam autorização do Conselho de Segurança para liderarem um movimento multinacional de forças de paz no Haiti para remoção dos líderes militares que haviam derrotado um governo democrático. Em seguida, examinaremos a intervenção mais recente das Nações Unidas no Haiti.

MINUSTAH. Eu pretendo analisar o significado desta missão, não apenas em relação à política dos EUA em relação ao papel da ONU como responsável pela manutenção da paz, mas também em relação à segurança da América Latina. O presente estudo sugere que a partição da América Latina na MINUSTAH tem se constituído numa experiência positiva para as nações que têm contribuído com o

[3] O Apêndice B no final deste artigo inclui as visões sobre as Nações Unidas dos principais candidatos à Presidência dos Estados Unidos.

[4] "Senador dos Estados Unidos solicita que se pressione pelo financiamento integral do Orçamento da ONU," *International The News,* 18 de junho de 2007, www.thenews.com.pk/print.asp?id=22875

envio de tropas. Além disso, tem sido um importante instrumento na implementação de discussões multilaterais no âmbito sub-regional e fortalecido as relações entre civis e militares. A liderança do Brasil tem sido crucial para esses desenvolvimentos e o presente artigo sugere que a experiência da MINUSTAH deverá propiciar um espaço suficiente para uma maior liderança dos latino-americanos no desenvolvimento de seu próprio arcabouço de segurança para complementar o longo domínio dos EUA nessa região.

## A PARTICIPAÇÃO DOS EUA EM OPERAÇÕES DE PAZ

### *A ERA CLINTON*

No início dos anos 90, no final da Guerra Fria, o sucesso das operações de paz da ONU na América Central, Angola e Afeganistão dava a impressão que as Nações Unidas poderiam desempenhar um importante papel na segurança das regiões anteriormente dominadas pelo confronto Leste-Oeste.[5] Esse sentimento era compartilhado por vários membros da comunidade mundial e os EUA se tornaram um dos defensores desse tema no Conselho de Segurança, usando o papel pacificador da ONU como uma "bala mágica" para gerenciar conflitos regionais. Isso se refletiu na crescente aprovação, por parte do Conselho de Segurança, de mais missões da ONU em ambientes de risco, perigosos e que, inevitavelmente, resultariam em relações de causalidade.

Os Estados Unidos participaram em várias dessas missões, mas tanto os líderes militares como civis começaram a questionar a

[5] Para um excelente artigo a partir de uma perspectiva brasileira, vide Cristina Soreanu Pecequilo, "From Bush to Bush (1989-2006): U.S. Foreign Policy," em *Brazilian Perspectives on the United States: Advancing U.S.Studies in Brazil,* Paulo Sotero e Daniel Budny, editores, Woodrow Wilson International Center for Scholars e Embaixada Brasileira em Washington, janeiro de 2007, pp. 59-75.

real participação na medida em que as causalidades militares dos EUA aumentavam e os membros do Congresso começaram a atacar essas ações de manutenção da paz como uma rendição da soberania a uma força estrangeira. Tanto o Congresso como os militares estavam preocupados com os custos crescentes de tais operações para os contribuintes americanos.

Depois da eleição de Bill Clinton, em 1993, a Embaixadora junto à ONU, Madeleine Allbright, aderiu a uma política de "multilateralismo afirmativo". Alguns parlamentares detratores usaram esse conceito para criticar a administração Clinton por abdicar de uma política externa norte-americana em favor do Secretário-Geral Boutros Boutros Ghali. Isso ficou especialmente evidente após a permissão da entrada de uma missão de paz da ONU no Haiti, em 19 de setembro de 1994. Embora a missão dos EUA terminasse em novembro, com a ONU assumindo total controle das forças internacionais, essa missão foi criticada por muitos do Capitólio, no sentido de subordinação dos próprios interesses a uma organização multilateral.[6] Esse sentimento anti-ONU, sempre presente entre a minoria conservadora, aumentou entre os membros do Congresso, na medida em que os EUA ficaram cada vez mais engajados nos problemas da reconstrução da nação no período Pós-Guerra Fria.

Em 1994, quando os Democratas perderam o controle do Congresso Americano, a batalha sobre as relações apropriadas entre EUA/ONU se intensificou. Senadores Conservadores, como Jessé Helms (R-Carolina do Norte) e seus pares, usaram essa mudança de liderança para revisitar a questão da relação com a ONU. Essa questão passou a ser avaliada, frequentemente, como bode expiatório, por

[6] A força de paz multinacional consistia de mais de um efetivo de mais de 20.000 soldados americanos, em conjunto com aproximadamente mais 5.000 de forças de paz não americanas, de outras 24 nações. Essa operação ficou conhecida como "Operação Restauração da Democracia". Para um relato completo da operação, vide "Joint After Action Report (JAAR), Operation Uphold Democracy, U.S. Atlantic Command Joint After Action Report, USACOM Director of Joint Training, 29 de junho de1995.

parte daqueles que consideram o nosso engajamento multilateral como uma ameaça e não como uma força permanente. Críticas insistentes à ONU também serviram para minar a agenda de política externa de Clinton, que reconheceu a importância de trabalhar junto a aliados num conjunto diverso de problemas internacionais que exigiam a intervenção da ONU. Isso foi especialmente verdade nos casos de Ruanda e Bósnia.

Um brusco retrocesso dos Parlamentares resultou em uma certa reserva que fez com que as operações de manutenção da paz pela ONU acabassem tendo muitos adversários, justamente, no organismo do governo que gerenciava os recursos financeiros. E as Nações Unidas, como sempre, dependentes da liderança dos EUA, teve que enfrentar uma crise financeira ao lidar com determinados conflitos ao mesmo tempo em que buscava diretrizes do seu membro mais poderoso – os Estados Unidos.

A crise de financiamento da ONU não começou com a administração Clinton, mas chegou ao auge com o conflito nos Bálcãs, (Bósnia) e um esforço mal implementado na Somália incentivaram o sentimento anti-ONU, no Capitólio, impedindo o financiamento integral para manutenção da paz ou a parcela regular do orçamento dos EUA para 1993. Foi precisamente esse déficit de financiamento que continuou a ser um elemento de atrito entre a ONU e os EUA. O problema ainda persiste como causa de descontentamento, mesmo 14 anos depois.[7]

No final da Administração Clinton, os Estados Unidos enfrentaram uma crise real de legitimidade das Nações Unidas. Com o Congresso retendo pagamentos e financiamentos para a manutenção

[7] William J. Durch, *"Keeping the Peace: Politics and Lessons of the 1990s,"* em UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s." Washington, D.C., The Stimson Center, St. Martin's Press, pp.13-15. O presente artigo e o volume editado contêm uma importante visão geral dos problemas de manutenção da paz e os interesses da política externa dos Estados Unidos.

da paz, de maneira que, houve necessidade de se encontrar uma solução para esse beco sem saída. O Embaixador dos Estados Unidos na ONU, Richard Holbrooke, finalmente, intermediou um acordo com o então Presidente do Comitê de Relações Internacionais do Senado Americano para pôr um fim a essa retenção do financiamento das Nações Unidas. Com muito alarde, o Tesouro Americano pagou os atrasados das Nações Unidas (embora não integralmente), mas só depois que o filantropo Ted Turner realmente ofereceu pagar, de seu próprio bolso, alguns bilhões de dólares para acabar com esse impasse.[8] Ironicamente, quase uma década após este ato de generosidade, o próprio Estados Unidos se encontra numa situação de inadimplência nas suas obrigações com a manutenção da paz. Isso está sendo resolvido, mas a recorrência dessa situação ressalta a relação amor/ódio entre o Congresso Americano e as Nações Unidas, além de refletir um problema mais profundo sobre o papel dos Estados Unidos no mundo, como sendo a única super potência remanescente.

## *A ERA BUSH*

O que mudou do início dos anos 90 até o presente tem sido a evolução do papel da força militar americana. O fato de ser a maior potência e ter um poderio militar capaz de combater uma guerra convencional em dois cenários diferentes, não preparou as forças dos Estados Unidos para dois tipos de conflitos – guerras civis e missões humanitárias – que se tornaram o principal esteio das atividades militares americanas, especialmente, como um resultado da intervenção no Iraque.

Além disso, os militares americanos estavam menos inclinados a enviar seu próprio pessoal para áreas altamente conflituosas,

[8] Ted Turner realmente disponibilizou um terço da sua fortuna mas descobriu que ele não poderia financiar diretamente a ONU. Então, ele fundou a Fundação da ONU, e a Assembléia Geral criou o Fundo da ONU para Parcerias Internacionais, a fim de gerenciar as contribuições e ajudar a apoiar as demandas da ONU.

especialmente, depois que a participação dos Estados Unidos na Somaria resultou na morte de membros das forças armadas americanas. O Congresso até tentou impedir que as forças dos EUA participassem das missões da ONU em 1994. Essa proposta nunca foi promulgada como lei.[9]

Entre a era Clinton e a Presidência de Bush, o envolvimento dos militares americanos em atividades de construção da nação aumentou. Apesar da rejeição do Presidente Bush durante a campanha presidencial de 2000, foram precisamente esses dois tipos de missões que preocuparam, cada vez mais, os militares americanos. Uma vez que a segurança continuava sendo a questão central de qualquer envolvimento pós-conflito, ficou claro que os militares americanos precisariam reorganizar suas operações em conformidade com o crescimento da indústria do século XXI.[10] Entretanto, para a administração Bush, a questão era se nós poderíamos nos engajar, sozinhos, nessas operações de segurança/construção da nação, ou se teríamos que fazê-lo juntamente com nossos aliados, através das Nações Unidas.

O crescimento do excepcionalismo dos EUA na sua agenda de política externa ficou bastante evidente na maneira como implementaram as operações militares no Iraque. Foi dado um novo foco no contra-terrorismo, o que gerou uma política externa que não

---

[9] O Senador Robert Dole (R-Kansas) ameaçou obstruir que quaisquer forças americanas trabalhassem na Bósnia juntamente com a Missão da ONU, embora seu esforço não tenha sido bem sucedido.

[10] Em novembro de 2005, o Departamento da Defesa implementou novas diretrizes sobre as operações de estabilidade. A Diretiva 3000.05, *Apoio Militar às Operações de Estabilidade, Segurança, Transição e Reconstrução (SSTR),* marcou a codificação das políticas do Departamento de Defesa na reconstrução pós-conflito. Uma diretriz semelhante foi editada em dezembro de 2005, para as agências civis, como a *Diretiva Presidencial de Segurança Nacional / NSPD-44,* cuja finalidade era promover a segurança dos EUA através de uma maior coordenação, planejamento .. . . de conflitos ou guerras civis. Esses documentos tinham levado vários anos para serem produzidos e refletiam o pensamento coletivo sobre como os EUA implementariam essas operações de construção da nação.

poderia mais esperar pelo lento processo de se reunir forças no âmbito de uma operação da ONU, mas era necessária uma política dos Estados Unidos que considerasse a intervenção preemptiva como uma chave para confrontar os inimigos internacionais.[11]

No caso do Afeganistão, em 2003, quando os Estados Unidos trabalharam juntamente com as Forças da Aliança da OTAN, e posteriormente, no Iraque, as Nações foram relegadas como um ator menor nesses confrontes reais no Iraque.

Portanto, que papel desempenha as Nações Unidas, com essas operações de manutenção da paz, na agenda da política externa de Bush? Depois de 11 de setembro de 2002, a Estratégia de Segurança Nacional de Bush identificou alguns estados frágeis e fracassados como uma ameaça à segurança dos EUA.[12] Emergindo dessa declaração houve um clamor por um tipo particular de estratégia de construção da nação, que envolvesse os militares americanos, uma ampla gama de agências governamentais americanas, tais como o Departamento de Estado e a Agência para Desenvolvimento Internacional, bem como as instituições financiadoras multilaterais como o Banco Mundial, bancos de desenvolvimento regional e as Nações Unidas, a fim de responderem a vários tipos de fracasso estatal. Essa estratégia também deixou claro que uma ação preemptiva seria uma premissa para o uso da força na guerra ao terror. Se era necessário agir unilateralmente para impedir que terroristas atingisse solo americano, que assim fosse.

Na prática, isso significava que somente as forças americanas ou coalizões de boa vontade poderiam ser chamadas as proteger nossa pátria. As Nações Unidas seriam usadas em locais onde o interesse nacional americano fosse importante, mas menos imperativo. Foi o que realmente aconteceu na África. No caso do Líbano, as forças das

---

[11] The White House, *National Security Strategy of the United States of America,* setembro de 2000, p. 1.

[12] Tribunal de Contas, *Peacekeeping: Cost Comparison of Actual UN and Hypothetical U.S. operations in Haiti,* Washington, DC GAO 06-331. Fevereiro de 2006.

Nações Unidas pela manutenção da paz foram a única opção, considerando as atuais políticas americanas direcionadas para o processo de paz do Oriente Médio. De qualquer forma, em todos esses casos, não estaríamos inclinados a usar soldados americanos numa operação das Nações Unidas.

Hoje, a política americana apóia o uso de forças internacionais em missões das Nações Unidas, disponibilizando recursos e apoio técnico. Nós até financiamos um programa para melhorar as capacidades regionais através da Iniciativa "Operação Paz Global – GPOI" que começou em junho de 2004, que foi desenhada para prestar assistência a governos africanos e de outras regiões, tentando aumentar substancialmente a capacidade de estabilização da paz a nível mundial. Esse programa foi agora expandido para a América Central, disponibilizando treinamento, na Guatemala, para forças regionais que vão participar das atividades de manutenção da paz da ONU. A meta é treinar e equipar 75.000 soldados nos próximos 15 anos.

O movimento a favor de não usar forças americanas nas operações de paz da ONU tem evoluído lentamente, mas um relatório recente, que foi preparado a pedido do Tribunal de Contas, que é um órgão de supervisão e pesquisa do Legislativo, usou o caso do Haiti para estabelecer algumas diretrizes sobre por que era mais eficaz usar pessoal militar internacional nas operações da ONU.[13] Dentre as razões para usar forças da ONU e não forças dos EUA, estavam incluídas: custo/efetividade, segurança (uma palavra chave para manter os soldados americanos longe de qualquer dano) e fatores de alavancagem, no sentido de que o uso de forças internacionais era mais persuasivo para os doadores internacionais ajudarem nesse apoio do que se os EUA estivessem realmente liderando as operações da ONU.[14]

---

[13]Tribunal de Contas, *Peacekeeping,* p.5.
[14] Tribunal de Contas, *Peacekeeping,* p. 2.

Embora os custos não fosse o único fator determinante para que os EUA ou a ONU liderassem uma missão de paz, os custos reais dessas missões, usando forças internacionais, representavam uma grande economia para os EUA. Usar forças americanas custaria o dobro do que usando forças da ONU. O custo das forças da ONU, no caso da MINUSTAH, foi orçado em US$ 428 milhões nos primeiros 14 meses, versus US$ 876 milhões se os Estados Unidos tivessem agido sozinhos. (Devemos ressaltar que, desses US$ 428 milhões, os EUA ainda contribuíram com US$ 116.7 milhões, ou 27.1% de nossa contribuição para a manutenção da paz).[15]

## AS OPERAÇÕES DE PAZ DOS EUA E DA ONU NO HAITI

A intervenção no Haiti, em 1994, foi significativa não apenas pela sua dimensão internacional ao final da Guerra Fria, mas também por conta das quatro intervenções prévias dos EUA, no Caribe, desde 1965. Foi a primeira intervenção a ser feita por um mandato do Conselho de Segurança[16], e refletiu o "multilateralismo afirmativo" que a ex-Secretária de Estado, Madeleine Albright, havia invocado no início da era Clinton.

A restauração no poder do Presidente Jean Bertrand Aristide, como Presidente eleito do Haiti em outubro de 1994, foi feita com o apoio das forças da ONU e dos EUA, lado a lado. A cooperação entre os EUA e outros atores internacionais representa uma nova era de construção da nação, o que incluía uma ênfase na questão a segurança e um engajamento com a governança focada na criação de um novo judiciário e outras instituições que poderiam contribuir para que o Haiti possa avançar. A missão no Haiti veio logo a seguir a uma missão

[15] James Dobbins, et. al., *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq.* Rand Corporation, Washington, D.C. 2003, p. 84.

[16] Jean-Paul Azam, Paul Collier, e Anke Hoeffler, "International Policies on Civil Conflict: An Economic Perspective." 14 de dezembro de 2001, mimeo, p. 2, http://users.ox.ac.uk/~ball0144/research.htm

fracassada da ONU na Somália e as forças americanas não estavam dispostas a dedicar seu tempo e recursos no Haiti. A missão militar foi explicada muito brevemente de forma a se evitar qualquer prolongamento. Em novembro de 1994, as forças americanas deixaram o Haiti, deixando a supervisão a cargo da ONU. Hoje nós sabemos que nenhuma operação de paz bem sucedida foi completada em menos de cinco anos. Nós também sabemos que foi possível estabilizar apenas a metade dessas situações de pós-conflito, nesse mesmo espaço de tempo. Assim, a volta da ONU, em 2004, já devia ser esperada.[17]

O caso do Haiti também se destacou porque foi a primeira vez que um contingente maior de policiais internacionais foi enviado ao Haiti. Esses homens e mulheres estavam armados e foram usados para dar apoio às forças de paz na sua missão, zelando pela segurança nesse período após a intervenção. O exército haitiano, FAHD, foi desmobilizado e as forças armadas extintas por um decreto promulgado pelo Presidente Aristide no início de 1995. No final de 1996, uma nova Força Policial Nacional haitiana estava em operação, embora tenham sido treinados apenas 5.000 policiais para proteger um país de 8 milhões de pessoas. Quando a comunidade internacional se envolveu com o Haiti, em 1994, o foco inicial foi, acima de tudo, na reestruturação da polícia. Entretanto, não havia um planejamento imediato para a reformulação do judiciário ou do sistema penal após a intervenção. O primeiro doador a financiar a reforma do setor de segurança foram os Estados Unidos e ficou evidente a tendência predominante da reestruturação da força policial sobre a reforma do judiciário e do setor penal, considerando o montante de recursos alocados em cada um desses setores. De 1994 a 2001, os EUA doaram US$ 70 milhões para ajudar a reforma da polícia haitiana e apenas US$ 27 milhões foram alocados no sistema penal e judiciário.[18]

---

[17] James Dobbins, et. al., *America's Role in Nation-building,* p.76.

[18] Atlas Regional de Defensa de America Latina, RESDAL, 2007, www.resdal.org. Vide seção especial sobre o Haiti, por Johanna Mendelson-Forman.

Desde a renúncia forçada do Presidente Jean Bertrand Aristide, em fevereiro de 2004, o Haiti tem vivenciado dez operações de forças de paz internacionais, apenas em uma década (seis missões de paz, duas forças de paz internacionais e duas missões regionais).[19] Desde o envolvimento inicial das Nações Unidas, em 1990, para facilitar a eleição democrática[20], até o presente, tanto a ONU como a OEA se engajaram como organizações inter-governamentais encarregadas de restabelecer a ordem segurança e o desenvolvimento econômico, mas o Haiti continua sendo um desafio político e ainda é caracterizado como um estado que fracassou.

Apesar de o Haiti ser um teste para as operações de paz do Pós-Guerra Fria, essas intervenções por ordem das Nações Unidas pouco tinham contribuído para propiciar uma melhoria nas condições de vida dos haitianos, embora os custos dessas operações tenham chegado a um total de US$ 1,8 bilhões desde 1993. Na verdade, 80% dos haitianos ainda vivem em absoluta pobreza e a taxa de alfabetização é de apenas 53%. Se considerarmos indicadores como renda, expectativa de vida, matrícula escolar e alfabetismo, o Haiti ocupa o 177º lugar no ranking de 192 países, conforme o Relatório do Programa de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas[21]. Além disso, 98% do Haiti também foi desflorestado, de maneira que, a agricultura é precária e muitas regiões do país podem ser facilmente destruídas por qualquer desastre natural, como inundações e furacões.

Relatórios sobre as primeiras experiências da ONU no Haiti propiciaram várias lições à comunidade internacional nas operações de paz subseqüentes. Por exemplo, a ONU entendeu a importância de

---

[19] Resolução 45/2 da Assembléia Geral, 10 de outubro de 1990, solicita ao Secretário-Geral que providencie o maior apoio possível ao processo eleitoral no Haiti. Foi criado o ONUVEH para atender a esta solicitação. A OEA também foi solicitada a participar desse esforço.

[20] United Nations Development Program, *UNDP Human Development Report*, Oxford University Press, 2005.

[21] Kofi Annan, *"Helping Hand: Why We Had to Go into Haiti."* no Wall Street Journal, 15 de março de 2004, A12.

reestruturar a força policial, usando policiais civis nas suas operações de paz. Alguns consideram que a intervenção no Haiti, em 1994, representa o primeiro caso de intervenção humanitária, e que é precursor do conceito de "responsabilidade para proteger", embora a restauração no poder de um líder eleito tenha sido a base da ação do Conselho de Segurança.

Em 2007, o Haiti ainda está longe de ser um país em que a segurança está garantida ou em que haja estabilidade política. O que se pode verificar, entretanto, é que a classe política haitiana considera essa intervenção como sendo bem diferente. Eles afirmam que se esse esforço para a estabilização do Haiti fracassar, pode não haver uma outra chance de salvarmos o país. Em uma nação que não tem tido uma história de controle democrático, ganhos de longo prazo serão muito mais difíceis de serem alcançados, a não ser que haja um comprometimento da comunidade internacional em considerar o Haiti como um projeto de longo prazo.

Ao mesmo tempo, a contínua instabilidade no Haiti resulta do fato de ser um país cujas estruturas de governança não funcionam mais, o que contribuiu para que o Haiti seja um estado fracassado, o que conduz à insegurança e ameaças transnacionais. A presença de um estado fracassado no Hemisfério Ocidental, compartilhando o mesmo espaço físico que a República Dominicana (um país em que a taxa média de crescimento continua em 7%), também suscita questionamentos sobre o papel e a responsabilidade da República Dominicana e da comunidade caribenha em buscar uma solução para os problemas do Haiti. Esse é, verdadeiramente, um dilema americano que exige uma ação imediata dos EUA e outros líderes do hemisfério, se nós desejarmos que haja progresso nos anos vindouros.

## OS EUA, A ONU E A MINUSTAH

O ex-Secretário Geral Kofi Annan, em março de 2004, colocou uma questão central sobre casos como o do Haiti: "Será que,

agora, nós já aprendemos que intrusos não vão conseguir resolver os problemas do Haiti? . . . Houve um tempo, no início do século XX, em que o Haiti era um protetorado americano. Será que não está na hora do Haiti caminhar com suas próprias pernas? Essa proposta é atraente, mas apenas no nível abstrato. Está claro que o Haiti não tem capacidade para se separar e o fato de o país tentar caminhar sozinho, agora, poderia significar um caos ainda maior. Nosso mundo globalizado não pode propiciar um vácuo político, quer seja nas montanhas do Afeganistão ou mesmo nas proximidades da única super potência remanescente".[22]

Essas palavras tão convincentes resumem o dilema da manutenção da paz em situações como o Haiti, não só para a política dos EUA, mas também para outras partes do mundo que são afetadas pela extrema pobreza, por instituições de governança fracas e um conjunto de problemas relativos ao desenvolvimento que não podem ser solucionados sem um comprometimento de apoio financeiro e técnico no longo prazo. Essa é a questão central de como os Estados Unidos conseguirão lidar com casos como o do Haiti, que exigem não apenas mudanças no âmbito da segurança, mas também um investimento intensivo na construção de capacidade das instituições e apoio ao setor privado para promover o comércio e investimento. O Governo dos Estados Unidos ainda não é capaz de congregar uma resposta adequada, no âmbito civil, às necessidades de sociedades como o Haiti. A ONU tem uma capacidade muito maior de estabelecer um comprometimento de longo prazo, através de suas múltiplas agências humanitárias e de desenvolvimento, que compreendem a cultura, têm um staff internacional e também o mandato necessário para trabalharem em prol do desenvolvimento no curso da próxima década.

---

[22] RESDAL, **Reuniones Ministeriales,** http://www.resdal.org/haiti/haiti-crisis-reuniones-up.html.

Um dos aspectos mais distintivos da atual intervenção da ONU no Haiti tem sido a ausência dos Estados Unidos na MINUSTAH após do afastamento exitoso do Presidente Aristides em Fevereiro de 2004. Uma vez que a ONU, como órgão responsável pela manutenção da paz, conseguiu mobilizar as forças internacionais necessárias para integrarem a missão do Haiti, o exército americano se afastou das operações militares naquele país, entregando o comando às Forças Brasileiras. Isso demonstrou que, para os Estados Unidos, a ONU é um organismo a ser usado, pela política externa norte-americana, quando necessário, mas que foi muitas vezes ignorado e até evitado quando valores americanos centrais foram ameaçados em outros locais.

Uma outra característica da atual missão das Nações Unidas no Haiti tem sido a liderança de poderes regionais, especialmente, o Brasil. O ritmo dos acontecimentos no Haiti teve um efeito claro no nível de interesse do governo americano. A partida do Presidente Aristide e a consolidação das forças da MINUSTAH ocorreram ao mesmo tempo em que era concluída a intervenção da Autoridade Provisória da Coalizão no Iraque, liderada pelos Estados Unidos. Os Estados Unidos não tiveram a capacidade militar nem a paciência necessária para lidarem com o Haiti. Quando o Brasil se prontificou a assumir a liderança, os Estados Unidos ficaram satisfeitos em aceitar.

## PARTICIPAÇÃO DA AMÉRICA LATINA EM OPERAÇÕES DE PAZ

Alguns Estados Latino-Americanos participaram das operações de paz das Nações Unidas, quase desde o início dessas atividades, nos anos 50. Hoje, 18 operações estão sendo apoiadas pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU e as nações latino-americanas participam em 14 delas. As forças de paz são oriundas de 15 países do hemisfério, incluindo policiais, militares, observadores e soldados. Há um total de 6.468 latino-americanos em campo. A MINUSTAY, que é a missão da ONU no Haiti, é integrada

por 43 nações que contribuem com um efetivo de 8.836 integrantes. A metade deles vem de 12 países latino-americanos. O Brasil lidera a missão, juntamente com a Argentina e o Uruguai, contribuindo com o maior número de tropas.

O que diferencia essa intervenção no Haiti da outra intervenção da ONU, em 1994, é que há realmente uma mudança na maneira como as operações de paz articulam segurança e desenvolvimento numa missão integrada. Esta abordagem tem ajudado a reforçar a importância do comprometimento de longo prazo em qualquer zona de conflito. Também é significativo que, desde 2004 até o presente, foram, justamente, as nações da América Latina que mais se empenharam para assegurar que a missão no Haiti não fracasse. É uma importante mudança na perspectiva que os governos latino-americanos têm do papel da ONU na manutenção da paz e, mais especificamente, a maneira como o processo de pacificação tem emergido como uma importante missão para as forças armadas da região.

Um outro aspecto da participação latino-americana no Haiti é a cooperação internacional que evoluiu desde a intervenção da ONU. Ela começou em maio de 2005, com uma Reunião de Vice-Ministros de Relações Exteriores e da Defesa da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, em Buenos Aires, para discutir formas de fortalecimento da contribuição regional para a MINUSTAH. Esse processo, conhecido como o processo 2 X 4, se expandiu, em agosto de 2005, com a formação do Grupo 2 X 7, com a adesão do Equador, Guatemala e Peru. Esse grupo reafirmou o seu comprometimento com um Haiti democrático e a continuação do apoio à MINUSTAH. Finalmente, no encontro em Lima, em fevereiro, o grupo se expandiu mais ainda e passou a ser o Grupo 2 X 9, com a adesão da Bolívia e Paraguai, todos contribuindo com tropas.[23] A ausência dos Estados Unidos nessa concertação é

[23] Major Antonio Pala, USAF, "The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges," *Airpower,* Edição Especial, 1995. http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronciles/apj/papj95/spe_ed95-files/pala.htm.

bastante significativa, sugerindo uma nova era de segurança regional, articulando os novos líderes regionais no que podemos chamar de novas relações civil-militares do nosso século.

Um outro importante resultado da participação latino-americana na MINUSTAH é que ela integra, verdadeiramente, muitas facetas da organização da segurança nacional num arcabouço democrático. A decisão de enviar tropas para as missões da ONU demonstra o apoio e controle da sociedade civil na política de defesa. Além do mais, promove a eficiência da defesa através da exigência de que os recursos orçamentários referentes à participação de tropas nas missões da ONU devem ser debatidos pelos Comitês de Defesa, nas respectivas Assembléias Nacionais de cada país. O impacto da Missão do Haiti foi muito além das fileiras das forças armadas. Com base nos relatórios da imprensa do Chile, Brasil e Bolívia, isso estimulou discussões importantes e abertas, entre os líderes civis, sobre o papel do exército na América Latina e os custos associados com a manutenção da paz.

O conceito das missões integradas da ONU também foi benéfico no país de origem. Doutrinas militares estão sendo reescritas para incluir não apenas as funções militares tradicionais, mas também englobando novas tarefas de manutenção da paz, inclusive, monitoramento de eleições, governança local e assistência ao desenvolvimento por meio de projetos de impacto rápido, como o que as forças de paz da ONU estão implementando no Haiti, bem como em outras missões da ONU.

Um estudo de 1995 sobre as contribuições da América Latina em operações de paz, com base em entrevistas feitas com soldados chilenos e argentinos, revelou que houve um importante impacto nos indivíduos que serviram nessas missões estrangeiras. Esses soldados adquiriram novas habilidades ao participarem dessas missões internacionais. Eles também passaram a ter uma visão mais ampla do mundo ao entrarem em contato com diferentes culturas, experiências

e desafios em outras nações, longe de seu país de origem. A participação nessas forças de paz internacionais engajaram os soldados latino-americanos numa maneira mais moderna de interação das relações entre civis e o exército, através de uma cadeia de comando da ONU no seu campo de atuação.[24]

Doze anos mais tarde, é crescente a aceitação dos governos da América Latina de que seus militares participem de operações de paz da ONU, o que também gerou benefícios adicionais no país de origem. Essas missões contribuíram para que eles fossem melhores soldados na sua pátria. Aqueles países que contribuíram com soldados nas operações de paz adquiriram um novo prestígio como resultado da sua participação nessas missões de paz. A filiação confere privilégios e isso inclui uma oportunidade de servir na nova Comissão de Manutenção da Paz que foi criada com as reformas da ONU que foram feitas em 2005.

Essas operações de paz também trazem benefícios financeiros para os soldados e tropas dos países contribuintes. Os reembolsos da ONU aos países que sediam essas missões são significativos e podem ajudar a compensar gastos com a defesa nacional. Isso pode ser um negócio lucrativo. As missões da ONU também se constituem num outro meio de atribuir aos exércitos nacionais um outro papel a desempenharem na promoção da paz e segurança, bem como, capacitação profissional para os militares. Finalmente, quando as tropas latino-americanas interagem com tropas de outros países, faz com que elas tenham uma compreensão imediata dos tipos de reformas que são necessárias e como elas podem influir sobre a relação entre civis e militares no seu país de origem.[25]

---

[24] See Thomas C. Bruneau, "Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox, Revisited," in *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad,* 19:1-2, 2005, pp. 111-131.

[25] Johanna Mendelson-Forman, *"Toward Energy Independence"* Miami Herald, December 27, 2005. http://www.miami.com/mld/miamiherald/news/opinion/13491175.htm?template+cont.

## CONCLUSÕES

Está cada vez mais aparente que esses seis anos de desengajamento dos Estados Unidos em relação à América Latina (exceto pela Venezuela, Cuba, contra-terrorismo e guerra às drogas) criaram um novo espaço para que as democracias emergentes na região pudessem assumir seu papel de superpotências regionais. A operação de paz no Haiti representa uma grande mudança na natureza do interesse internacional no Caribe. Anteriormente considerado como o lago da América, o Caribe não é mais dominado apenas belos interesses dos Estados Unidos. O aumento da ajuda externa ao Caribe por parte da Venezuela e o interesse crescente na energia alternativa trouxeram novos atores para a região. Na medida em que os Estados Unidos continuam a enfrentar uma guerra global contra o terror, o processo de construção da paz foi franqueado à ONU e ao Brasil em particular. Embora isso possa parecer uma delegação lógica, considerando o comprometimento das tropas americanas no Iraque e Afeganistão, também representa o papel cada vez mais amplo e importante a ser desempenhado pelo Brasil e outras nações latino-americanas, tais como a Argentina e o Chile, na questão da segurança hemisférica. Essa expansão da função dos atores estaduais a nível sub-regional, engajados na segurança regional, tem servido como uma força de equilíbrio do poder e influência dos Estados Unidos no hemisfério. Enquanto os Estados Unidos sempre terão o seu papel a desempenhar na segurança hemisférica, a experiência recente de trabalharem com Estados Latino-Americanos através de uma Coalizão de Boa Vontade também demonstra que nossos aliados preferem trabalhar de acordo com a legislação internacional, conforme definido na Carta da ONU, do que por meio de algum acordo bilateral *ad hoc* para disponibilizar tropas para as missões de paz.

Dos 49 países que formaram a coalizão do Iraque em 2003, sete eram países latino-americanos: Colômbia, Costa Rica, República

Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Panamá. Hoje, resta apenas um Estado Americano no Iraque, que é El Salvador. A maioria dos outros Estados Latino-Americanos deixaram o Iraque em 2004, quando acompanharam a decisão da Espanha de retirar suas tropas.

Em comparação, também em 2004, quando houve a Resolução do Conselho de Segurança solicitando uma Operação de Paz da ONU no Haiti, o Brasil, imediatamente, tomou a iniciativa e foi prontamente seguido por outras nações.

Uma das conseqüências, não esperada, do excepcionalismo dos Estados Unidos tem sido o espaço que isso tem propiciado para uma maior participação latino-americana nas operações de paz. Essas missões da ONU têm realmente ajudado a região na sua busca por um novo arcabouço de segurança. Baseado no multilateralismo e trabalhando conforme o mandato legal das Resoluções do Conselho de Segurança da ONU, esse arcabouço tem propiciado a legitimidade necessária para os líderes civis se incorporarem às operações de paz da ONU.

O único legado da administração Bush na América Latina poderá ser o acordo de biocombustíveis que os Estados Unidos e Brasil concluíram no final de março de 2007. Esse acordo abriu as portas para uma nova parceria entre os dois maiores produtores de etanol a nível global. Isso poderia converter o hemisfério, de uma região dependente da importação de combustíveis fósseis em um modelo de combustíveis de uso eco-sustentável em apenas algumas décadas. Além disso, o acordo também começa tendo como alvo o Caribe, particularmente, o Haiti e a República Dominicana, locais onde o know-how brasileiro em energia renovável poderia transformar esses Estados que têm déficit de energia em nações exportadoras de energia estável. A assistência técnica prestada pelo Brasil ao Haiti em termos de auto-suficiência de energia, poderia contribuir muito para o alívio da pobreza, desemprego e desesperança que atualmente oprime

aquele país. [26] O Brasil também está numa posição de tomar a liderança na questão das mudanças climáticas no hemisfério e, possivelmente, com os Estados Unidos como um potencial parceiro. O Brasil desempenhou, e continua desempenhando, um papel importante na evolução da manutenção da paz nos próximos anos. Os Estados Unidos deveriam abraçar esse esforço e apoiar os Brasileiros nessa sua liderança no Haiti. A expansão do trabalho do Brasil na manutenção da paz demonstrou, não apenas a aceitação pela comunidade mundial dessa sua função de líder do processo, mas também colocou o Brasil numa excelente posição para servir como interlocutor dos Estados Unidos em qualquer futura administração para ajudar a reconstruir nossa legitimidade na região. Não importa quem venha a ganhar as próximas eleições presidenciais nos Estados Unidos, em 2008, os EUA terão necessidade de trabalhar com outros parceiros da região para os ajudarem a restaurar a confiança pública nos Estados Unidos se eles quiserem continuar sendo os líderes da democracia e liberdade no século XXI.

[26] Lyric Wallwork Winik, "Can Ban-Ki-moon save the UN?" in **Parade**, 24 June 2007 p.6.

## APÊNDICE A: OPINIÃO PÚBLICA SOBRE AS NAÇÕES UNIDAS

A Instituto de Pesquisas Gallup, numa pesquisa recente feita para o Parade Magazine, ressaltou que, por mais de 2 a 1, os americanos acreditam que a ONU não está desempenhando um bom trabalho – é a avaliação mais negativa da organização desde que o Gallup começou a desenvolver suas pesquisas, em 1953. Mas, mesmo assim, os americanos não estão dispostos a desistir da ONU. Cerca de 70% dos entrevistados ainda acreditam que a ONU deveria desempenhar um "importante" papel de liderança no âmbito mundial, conforme dados dessa mesma pesquisa.[27] Esses resultados são corroborados por um outro conjunto de dados do Pew Trust, que avaliou as atitudes globais a nível de instituições e países.

Cerca da metade dos americanos que foram entrevistados em 2007 (48%) têm uma visão positiva desse organismo mundial, tendo havido uma queda de sete pontos percentuais desde março de 2004, e 39% têm uma impressão negativa.[28] Comparativamente, cinco dentre os sete países latino-americanos que fizeram parte da pesquisa demonstraram ter uma impressão favorável da ONU, oscilando entre 43% na Bolívia (sendo 33% não favoráveis) a 58% no Peru que são a favor da ONU. Da mesma forma, um número igual de brasileiros expressaram suas opiniões a favor (45%) e contrária também (44%). No caso da Argentina, as opiniões são decididamente negativas: 41% têm uma visão não favorável da ONU e 24% eram a favor.[29]

A opinião mundial sobre a ONU varia muito de região para região, embora a África sub-Saariana seja a região que tem uma opinião mais favorável a essa organização internacional (88% no Quênia e 85%

---

[27] Pew Survey of Global Attitudes, 2007, p. 70.
[28] Pew Survey of Global Attitudes 2007, p. 70.
[29] Os Candidatos das Nações Unidas ao Conselho de Relações Exteriores. Acessível no: http://www.cfr.org/publication/13404/candidates_on_the_united_nations.html?breadcrumb=%2Fcampaign2008%2Fissues

em Gana). Assim como outras entrevistadas em 2007, entre democracias industrialmente avançadas, as Nações Unidas continua a perder o favoritismo na comunidade internacional.

## APÊNDICE B –POSIÇÕES DOS CANDIDATOS PRESIDENCIAIS NAS NAÇÕES UNIDAS

### *CANDIDATOS DEMOCRATAS*[30]

**Joseph R. Biden (D-DE)** - Sen. Biden considerou as Nações Unidas "um fórum essencial para o avanço da política externa e interesses de segurança nacional." Num discurso proferido no sexagésimo aniversário das Nações Unidas, em 2005, Biden elogiou os esforços da reforma, inclusive, o estabelecimento do Conselho de Direitos Humanos para substituir a Comissão de Direitos Humanos, uma mudança que nos permitiria "avançar mais eficazmente em relação a direitos e liberdades que continuam sendo negados a tantas pessoas." Ele também elogiou a criação da Comissão de Construção da Paz, cujo objetivo é amparar Estados frágeis.

**Hillary Clinton(D-NY)** - Sen. Clinton tem geralmente elogiado as Nações Unidas e, em 2002, disse que "sempre que possível, nós deveríamos trabalhar em conjunto e fortalecendo a ONU porque ela permite que o mundo possa compartilhar os riscos e ônus da segurança global e, ao agir, confere legitimidade que aumenta a probabilidade de seu sucesso no longo prazo." Mas, ela disse que as Nações Unidas "sempre carecem de coesão para fazer cumprir seus próprios mandatos." No período anterior ao início da Guerra do Iraque, Clinton recomendou insistentemente à administração Bush que permitisse que as Nações Unidas completassem a inspeção de armas antes de invadirem o Iraque. Clinton criticou a decisão de Bush de invadir antes que isso fosse feito, dizendo que os inspetores da ONU eram "a última linha de defesa contra a possibilidade que nossa inteligência fosse falsa". No discurso de fevereiro de 2005, na

[30] Os Candidatos das Nações Unidas ao Conselho de Relações Exteriores. Acessível no: http://www.cfr.org/publication/13404/candidates_on_the_united_nations.html?breadcrumb=%2Fcampaign2008%2Fissues

Conferência de Munique sobre Política de Segurança, Clinton também expressou apoio aos esforços de reforma que vinham sendo desenvolvidos pelo então Secretário-Geral Kofi Annan.

**Christopher J. Dodd(D-CT)** - Sen. Dodd apóia a reforma na ONU. Ele disse que as Nações Unidas "às vezes, parecem estar se desintegrando sob o peso de suas próprias imperfeições. Desde o final da Guerra Fria, tem se tornado cada vez mais polarizada e menos eficaz.." Entretanto, ele disse que Carta da Onu em si não precisa ser alterada. "Os autores da Carta da ONU estavam no caminho certo quando escreveram aquele documento," ele disse.

**John Edwards -** No Teste de Avaliação de Conhecimento de Política Nacional, na eleição presidencial de 2004, Edwards escreveu: "Eu apóio as reformas que permitam que a ONU esteja melhor preparada para apoiar •e, quando apropriado, liderar •esforços de manutenção da paz. Enquanto os Estados Unidos deveriam estar dando apoio e cooperando com os esforços de manutenção da paz feitos pela ONU, soldados americanos deveriam estar sempre sob o comando americano." No seu discurso de 2005, em Nova Deli, Edwards disse que instituições como as Nações Unidas têm que ser adaptadas para que continuarem sendo relevantes. "Nós temos todos que trabalhar em conjunto para reformarmos as Nações Unidas e isso inclui assegurar um lugar para a Índia no Conselho de Segurança." Naquela altura, ele também disse: "Eu colocaria a Autoridade Civil Iraquiana sob o controle das Nações Unidas hoje." Os representantes da ONU, entretanto, não expressaram interesse em assumir esse papel, uma vez que, o bombardeio do quartel-geral da ONU no Iraque causou a morte do Representante Especial da ONU no Iraque, em 2003.

**Mike Gravel -** Num discurso em 2003, Gravel disse, "infelizmente, a ONU não tem o poder de implementar sua Carta e sua estrutura é inteiramente antidemocrática. A ONU não pode ser reformada internamente ou forças exteriores dependentes da soberania dos estados-nações."

**Dennis Kucinich(D-OH) -** No seu plano de 12 pontos principais para por um fim à Guerra do Iraque, o Rep. Kucinich diz que o papel da ONU é "indispensável", uma vez que, é a única organização internacional com capacidade de mobilizar e que tem legitimidade para autorizar o envio de tropas." Kucinich votou contra o Projeto Lei de Reforma da ONU de 2005, que determinou a criação de um órgão de supervisão independente para avaliar as operações da ONU e restringiu as obrigações dos Estados Unidos na reunião da ONU a alguns parâmetros estabelecidos na reforma. Ele também propôs uma emenda à lei que visava o fortalecimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa emenda não foi aprovada.

**Barack Obama(D-IL) -** O Sen. Obama disse, reiteradamente, que as Nações Unidas deveriam desempenhar um papel chave no manejo de crises como a de Darfur. Como membro do Comitê de Relações Exteriores do Senado, Obama votou contra a indicação de Bolton. Seus comentários nessa audiência são prova de sua posição nas Nações Unidas, inclusive, a necessidade de reforma. "Países como o Zimbabue, Burma, e outros que não querem que a reforma da ONU seja implementada, vão poder rejeitar nossos esforços de promover a reforma, dizendo: o Sr. Bolton quer esmagar a ONU, ideologicamente, se opõe à existência da ONU •portanto, usando as próprias palavras do Sr. Bolton e a falta de credibilidade como um escudo para impedir as reformas que têm que ser implementadas."

**Bill Richardson -** O ex-Embaixador junto às Nações Unidas (1997-98) adotou um posição pró-ONU na sua campanha. Em fevereiro de 2007, ele disse que "os Estados Unidos deveriam construir o apoio internacional a suas políticas e que deveriam fazer isso na ONU," e apelou para o Congresso aumentar o orçamento anual da ONU para a manutenção da paz (New York Sun). No website da sua campanha, Richardson enfatiza a importância das instituições multilaterais. Ele afirma que o Conselho de Segurança da ONU tem

que ser expandido para "refletir a realidade internacional" e invoca os Estados Unidos a mostrarem uma nova liderança ao assegurarem que os Estados tenham condições de atender às Metas do Milênio da ONU, que incluem melhorar os índices de alfabetização, cobertura do HIV/AIDS e uma drástica redução da pobreza.

## CANDIDATOS REPUBLICANOS[31]

**Sam Brownback(R-KS) -** O Sen. Brownback defende a reforma da ONU. Ele apóia a Lei da Revitalização da Segurança Nacional, de 1995, que "proibia as formas militares americanas de ficarem sob o comando e controle da ONU na maioria das situações" e "determinava que os Estados Unidos deveriam ser reembolsados pela sua participação nas operações de manutenção da paz da ONU." Brownback também disse que os Estados Unidos deveriam pagar menos impostos, totalizando cerca de ¼ dos tributos impostos relativos à manutenção da paz.

**John H. Cox -** A posição de Cox em relação às Nações Unidas não é conhecida.

**Jim Gilmore -** A posição de Gilmore em relação às Nações Unidas não é conhecida.

**Rudy Giuliani -** Logo a seguir ao 11 de setembro, Giuliani fez um pronunciamento na Assembléia Geral da ONU apelando para os estados membros da ONU se engajarem na luta contra o terrorismo. Especificamente, ele disse que a ONU tem que responsabilizar os estados que apóiam ou perdoam o terrorismo. "De outra forma, vocês vão fracassar na sua primeira missão de mantenedores da paz," disse Giuliani. "Precisamos deixar no ostracismo qualquer nação que apóie o terrorismo. Precisamos isolar qualquer nação que se mantenha neutral na luta contra o terrorismo."

---

[30] Os Candidatos das Nações Unidas ao Conselho de Relações Exteriores. Acessível no: http://www.cfr.org/publication/13404/candidates_on_the_united_nations.html?breadcrumb=%2Fcampaign2008%2Fissues

**Mike Huckabee -** A posição de Huckabee em relação às Nações Unidas é desconhecida.

**Duncan Hunter(R-CA)** - Rep. Hunter considerou a ONU como "uma organização de valor limitado e cuja capacidade militar é sempre exagerada •cuja habilidade para proteger forças de segurança num ambiente hostil é sempre superestimada." Ele votou a favor do Projeto de Reforma das Nações Unidas de 2005. O Diretor da Campanha Presidencial de Hunter, na Internet, é Nathan Tabor, autor de "*A Besta em East River: A Ameaça da ONU à Soberania e Segurança na América*".

**John McCain(R-AZ) -** Sen. McCain, geralmente, tem apoiado o engajamento dos EUA com as Nações Unidas, mas ressaltou que o recente escândalo da campanha "petróleo por comida" e as instituições de direitos humanos demonstram a "óbvia necessidade de reforma". Durante uma palestra em uma Universidade do Estado de Kansas, em 1999, McCain disse: "As Nações Unidas, embora muitos de seus princípios fundadores tenham sido estabelecidos por nós mesmos, jamais poderão ser um substituto adequado para a liderança americana". "A ONU tem sua função, mas ao conferirmos a essa organização, tão diversa, a responsabilidade de liderança, estabilidade internacional, liberdade e justiça, logo a tornaremos incapaz para desempenhar qualquer tarefa." No Teste de Avaliação de Conhecimento de Política Nacional, na eleição presidencial de 2004, McCain disse que os Estados Unidos deveriam continuar dando seu apoio financeiro às Nações Unidas e disponibilizar tropas para as missões de paz da ONU.

**Ron Paul(R-TX) -** O Rep. Paul se opõe claramente às Nações Unidas. Ele introduziu o Projeto de Lei da Restauração da Soberania Americana em 2003, sobre a retirada dos Estados Unidos das Nações Unidas, e que deveria "expulsar a organização da sua sede em Nova Iorque". Esse projeto de lei nunca foi aprovado. Ele argumenta que a ONU não pode ser reformada e que isso "é inerentemente ilegítimo

porque um governo supranacional é um conceito inerentemente ilegítimo."

**Mitt Romney -** Romney também tem sido um crítico das Nações Unidas. No seu discurso de abril de 2007, Romney disse que "os fracassos da ONU são simplesmente surpreendentes." Ele citou o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas como um exemplo desses fracassos. Romney disse ainda que nenhum isolacionismo, nem o unilateralismo dos Estados Unidos, são posturas sólidas para a política externa. "A força da América é amplificada sempre que combinada com a força de outras nações."

**Tom Tancredo(R-CO) -** Rep. Tancredo não tem se referido a esse tema frequentemente, mas é favorável à reforma da ONU e votou a favor do Projeto de Lei de Reforma da ONU em 2005.

**Fred Thompson -** A posição de Thompson sobre a ONU não é conhecida.

**Tommy Thompson -** A posição de Thompson sobre a ONU não é conhecida.

# IV.

## O PODER MILITAR NORTE-AMERICANO E O PANORAMA ESTRATÉGICO PÓS-GUERRA FRIA

# O PODER MILITAR NORTE-AMERICANO E O PANORAMA ESTRATÉGICO PÓS-GUERRA FRIA

Vágner Camilo Alves*

O período compreendido entre os anos de 1989 e 1991 é o ponto de inflexão mais importante do sistema internacional nos últimos tempos. As relações internacionais foram governadas nas quatro décadas e meia precedentes pela chamada Guerra Fria. O sistema internacional girava em torno de duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética. Estados continentais, cada superpotência era relativamente autônoma em termos econômicos. Lideravam coalizões militares antagônicas, e se auto-afirmavam também modelos de sociedade divergentes: respectivamente, democracia liberal de mercado, de um lado, e ditadura do proletariado com economia planificada, do outro. A disputa dava-se, assim, tanto em termos ideológicos como militares. Em virtude do chamado "equilíbrio do terror", a capacidade de destruição nuclear mútua, o conflito direto entre as superpotências era evitado, mas abundaram guerras por procuração. Nelas, quando estava presente as forças militares de uma das superpotências, a outra só atuava através de auxílio, com armas e equipamentos, àqueles que lutavam contra seu par.

Entre 1989 e 1991 ocorreu a implosão do império soviético. Primeiro houve seu retraimento da Europa do Leste, área ocupada desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A queda do muro de Berlim e a união das duas Alemanhas simbolizaram bem esse processo. Em

---

* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), coordenador da área de Defesa do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST) na mesma universidade.
Agradeço ao meu irmão, Sérgio Filho, pela leitura atenta e paciente revisão deste trabalho.

1991, a "onda" atingiu o próprio centro do socialismo real, e a União Soviética desfez-se, dividindo-se nas repúblicas que formalmente a compunham. Era o fim, definitivo, da Guerra Fria e da ordem mundial bipolar.

A queda do Bloco comunista não abalou o pólo oposto. Muito pelo contrário. Ainda que por curto período, a situação tenha confundido tradicionais formuladores de política em Washington, rapidamente eles buscaram ocupar o vácuo de poder aberto. O pensamento tradicional nas Relações Internacionais, realista, crê ser tendência natural das coletividades humanas elaborar seus interesses de forma mais abrangente possível. Tais interesses sofrem limitações dadas pelos constituintes internos ou por obstáculos erigidos por outras coletividades. O fim da União Soviética liberou as amarras que atavam o poder da superpotência restante. Esperava-se que, a partir de então, a influência norte-americana no mundo e sua ingerência nos assuntos de segurança mundial seriam muito mais intrusivos. Foi exatamente o que se passou. O poder militar norte-americano, apesar de sofrer queda relativa imediatamente após a Guerra Fria, modernizou-se bastante e fez do país a superpotência solitária do tabuleiro de xadrez internacional.

## A GUERRA DO GOLFO DE 1990-91

Ocorrendo mais ou menos simultaneamente à derrocada soviética, a Guerra do Golfo foi o evento que modelou o novo cenário estratégico unipolar, gerenciado pela superpotência norte-americana. Capitaneando uma coalizão de quase trinta países, os Estados Unidos reuniram formidável máquina de guerra nas areias desérticas da Arábia Saudita para desfazer a ocupação do Kuwait, pelo Iraque de Saddam Hussein. Após seis semanas de intenso bombardeio aéreo e de operação militar terrestre de cem horas, o país foi liberado. As conseqüências da guerra foram numerosas e podem ainda hoje ser percebidas.

A guerra foi saudada como sendo o alvorecer de uma revolução nos assuntos militares – RAM.[1] A vitória da coalizão foi completa, e as baixas militares sofridas foram irrisórias. 42 divisões iraquianas entrincheiradas no Kuwait e sul do Iraque, com centenas de milhares de soldados e milhares de tanques, blindados e peças de artilharia, foram expulsas com extrema facilidade, mediante 240 mortos em batalha, dos quais 148 norte-americanos, para mais de 790 mil soldados mobilizados. Como isso foi possível? Um somatório de razões tem de ser levado em consideração.

Sem dúvida, algumas tecnologias sob domínio dos militares norte-americanos tiveram importante papel para a vitória relativamente exangue. Um dos elementos mais importantes foi o controle aéreo desfrutado na guerra. A destruição, nos primeiros dias do conflito, da maior parte da defesa antiaérea iraquiana por mísseis de cruzeiro e bombas inteligentes proporcionaram o domínio do ar logo de início. A força aérea iraquiana, derrotada nos primeiros duelos aéreos, optou logo por permanecer abrigada em *bunkers* especiais. Mais tarde, até essa solução veio tornar-se perigosa, uma vez que os bombardeios aéreos passaram a visar tais alvos, e muitos pilotos iraquianos fugiram do país com seus aviões, em direção a bases do antigo inimigo, o Irã. O domínio do ar, portanto, foi ganho desde o início da guerra, o que possibilitou às aeronaves da coalizão operar quase impunemente sobre o Iraque e o teatro de operações. Essa supremacia ensejou ataques aéreos diretos contra as tropas iraquianas, bem como missões de interdição, privando tais tropas de sua base logística. Uma vez iniciada a ofensiva em terra, o papel principal das tropas norte-americanas e

[1] Segundo Andrew Krepinevich, "uma revolução militar ocorre quando há a combinação entre novas tecnologias em número significativo de sistemas militares, com inovações operacionais e organizacionais que alteram o caráter e a conduta dos conflitos armados." Essa é uma definição muita citada, ainda que críticas a ela existam. Colin Gray, por exemplo, discorda de que as RAMs sejam sempre provocadas por mudanças tecnológicas. Ele prefere defini-las, de modo mais abrangente e parcimonioso, como mudanças radicais no caráter ou conduta da guerra (Gray, 2002: 4-5).

aliadas foi, principalmente, o de render os milhares de iraquianos que se apresentavam como prisioneiros. Em casos extremos, era preciso apenas abafar os poucos focos de resistência isolados, compostos por tropas cansadas, desorientadas e mal equipadas. Além disso, aproximadamente 40% dos blindados iraquianos postados no *front* foram inutilizados pelos ataques (Press, 2001: 30-33).[2]

A vantagem não se mostrou só no ar, mas também em terra, na forma de supremacia de inteligência e informação. Isso se materializava no uso corrente, pela infantaria, de aparelhos pessoais de GPS, que forneciam aos soldados a exata informação sobre sua localização, mesmo no deserto à noite castigado por tempestades de areia; até a vantagem dos tanques e carros blindados, dotados de visor térmico e computador capaz de calcular a trajetória balística dos tiros de canhão com o carro em movimento.

Essa dianteira tecnológica está simbolizada no plano geral de batalha adotado pelo general Norman Schwarzkopf. Ele transferiu dois corpos de exército, os mais poderosos de sua força, para o extremo leste do deserto saudita, de modo que, quando suas forças avançassem no teatro de operações kuwaitiano, o ataque frontal às tropas iraquianas no Kuwait atrairia a reserva inimiga a se engajar no combate. Os corpos no oeste, então, desfeririam o chamado "gancho de esquerda". Avançariam rapidamente e cercariam todo o contigente inimigo, mais ou menos à semelhança de Aníbal em Canas. Assim, não só a vitória seria alcançada, mas todo o poder militar adversário, no teatro de operações, seria destruído.

[2] O autor explica que tal estimativa não apenas contou como vítimas da guerra aérea os veículos atingidos por bombas ou mísseis, mas também os que foram abandonados. Estes últimos seriam vítimas indiretas da campanha área, visto que eles estariam inertes por razão exclusiva dos bombardeios. Os ataques recorrentes poderiam ter matado a tripulação dos veículos, ou feito com que ela os abandonasse por receio de ser atingida, ou mesmo causado manutenção deficiente que ao fim os tornou inúteis quando teve início a campanha em terra.

Transferir dois corpos de exército inteiros durante a fase de guerra aérea sem que o Iraque tivesse conhecimento disso e, consequentemente, fosse surpreendido, só seria possível se a coalizão tivesse vantagem considerável sobre o inimigo quanto à inteligência e informação. Na verdade, o "gancho de esquerda" não era novidade. Manobras de flanco foram utilizadas por exércitos desde a antigüidade – a citação a Aníbal não é fortuita. "Normalmente a velocidade é a condição crítica para se efetuar manobra de flanco com sucesso. Entretanto, ainda que as forças da coalizão não tivessem sido rápidas, os iraquianos teriam sido flanqueados. A razão para isso é que eles simplesmente não podiam ver seus oponentes, não tinham idéia onde eles estavam e não sabiam onde eles podiam reaparecer. Os comandantes da coalizão, por seu turno, sabiam onde suas forças estavam, visto que cada unidade conhecia sua própria localização e estava conectada em uma rede de comunicações segura e confiável" (Berkowitz, 2003: 71)."

A despeito do devastador efeito da superioridade norte-americana no ar e na área da informação, ainda assim, análises mais acuradas dos combates em terra, ocorridos durante a campanha de 100 horas, demonstram que um percentual de tropas iraquianas enfrentou o adversário. Apesar do grosso das forças ter desertado durante a fase de ataques aéreos ou se rendido imediatamente após o avanço das forças da coalizão sobre o Kuwait, algumas divisões blindadas situadas na retaguarda e a maior parte das unidades da guarda republicana, no sul do Iraque, deslocaram-se para posições previamente preparadas e lutaram com bravura contra as forças invasoras norte-americanas, inclusive as que efetuavam a manobra "gancho de esquerda".[3] Segundo

[3] Nas palavras de Kenneth Pollack, o que mais impressiona não é que entre 150.000 a 250.000 soldados tenham desertado durante a campanha aérea da coalizão, e nem que outros 80.000 tenham se rendido sem luta uma vez iniciada a guerra em terra. O que impressiona é que entre 250.000 e 275.000 soldados não fugiram, e alguns lutaram bravamente (Pollack, 2004: 266).

Stephen Biddle, malgrado a elevada destruição de tanques e outros blindados iraquianos por ataques aéreos, e o primado tecnológico das forças da coalizão, especialmente quanto à informação e à inteligência, um mínimo de 1.200 e um máximo de 4.100 blindados iraquianos sobreviveram, e um percentual substancial deles souberam do avanço da coalizão e aprestaram-se para detê-lo (Biddle, 2004: 142-144). Nas batalhas em Wadi al-Batin, Madinah Ridge e próximo ao campo petrolífero de Burqan, tropas iraquianas, mormente da guarda republicana, lutaram com determinação e coragem, ainda que tenham sido derrotadas com pouco estrago causado em seus oponentes. Isso significa, portanto, que nem a supremacia aérea, nem a excelência da tecnologia de inteligência e precisão podem explicar, completamente, a esmagadora vitória obtida na campanha.

A absoluta vitória norte-americana no conflito, então, tem na transformação de suas forças armadas pela RAM condição necessária, mas não suficiente, para o acontecido. Esse achado destaca o valor do treinamento e diminui muito a força de explicações que atestam que a suposta RAM implica necessariamente a completa obsolecência de forças militares que não tenham condições de se aprestar de acordo. Ao contrário, a Guerra do Golfo de 1991 reforçou também aspectos tradicionais do fazer a guerra moderna, como a capacidade de dispersão e camuflagem no campo de batalha, e a realização, com maestria, de operações combinadas entre armas. Como veremos mais adiante, a atual RAM não pode ser considerada panacéia. Se tem papel fundamental para o primado militar na guerra aérea e marítima, na guerra em terra, mesmo em ambiente desértico, onde a vantagem tecnológica se destaca, ela não invalidou aspectos mais tradicionais do fazer a guerra.

## CONSEQÜÊNCIAS DA VITÓRIA DE 1991

A guerra foi, em primeiro lugar, um claro aviso aos possíveis Estados revisionistas que acreditavam que o fim da Guerra Fria

significava o fim das fronteiras congeladas naquele momento. Washington mostrou, com sua vitória, que não toleraria isso. Não aceitaria alterações violentas no *status-quo* territorial, especialmente em áreas estrategicamente importantes, como o Oriente Médio. O histórico de guerras entre países desde então mostra como a dissuasão preventiva norte-americana tem sido eficaz. O único país que tem, de fato, utilizado autonomamente seu poder militar contra outros Estados são os Estados Unidos.[4]

Para manter esse recurso a mão, a superpotência solitária tomou medidas durante e logo após a Guerra do Golfo. Em primeiro lugar, do ponto de vista da legitimidade, foi criado o conceito de *Rogue State* – Estado Pária, tradução sem o mesmo peso do termo original. Os *Rogue States* são países do Terceiro Mundo com poder militar destacado e vistos como insatisfeitos com a "nova ordem" internacional. São também, por isso, ávidos por produzir ou adquirir "armas de destruição em massa" – armas químicas, biológicas e nucleares. Em resumo, além do próprio Iraque, elencavam-se, como candidatos ao epíteto, o Irã e a Coréia do Norte. Com o conceito de Estado Pária, Washington atingia dois objetivos simultaneamente. Preenchia o vácuo em termos de adversário deixado pela extinta URSS, legitimando a enorme máquina militar norte-americana restante,[5] e potencializava a nova política de não-proliferação de armas, muito mais rigorosa, que se queria implementar.

Essa política de não-proliferação, especialmente vinculada às armas nucleares, mas também preocupada com mísseis balísticos, foi muito fortalecida após a Guerra do Golfo.[6] Tais armas e equipamentos

---

[4] Intervenções e guerras no Panamá, 1989; Iraque-Kuwait, 1991; Bósnia, 1995; Sérvia, 1999; Afeganistão, 2001-; e Iraque, 2003-.

[5] Surgiu, então, o padrão "duas guerras", ou a política de manutenção de poder militar suficiente para lutar duas Guerras do Golfo ao mesmo tempo (Klare, 1995).

[6] Os ataques de Scuds, antigos mísseis balísticos produzidos pelos soviéticos, foram praticamente o único contratempo que o Iraque foi capaz de causar durante a guerra. O receio de que Saddam Hussein usasse tais mísseis com ogiva não-convencional,

deviam ter a mais restrita difusão possível. Em 1995, o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares – TNP – foi prorrogado indefinidamente. Com isso, limitava-se ao máximo o número de países com essas armas, e se retirava da preocupação norte-americana esse problema em futuras intervenções militares pelo mundo afora. Washington buscava, assim, assegurar seu papel de única potência intervencionista, a custo baixo.

A superpotência solitária, exerceu, nos 15 anos seguintes, sua função mundial de acordo com o atestado. As diferenças de atitude e política entre governos não devem esconder o caracter unipolar do sistema internacional, e a existência de uma única superpotência militar.

## O PANORAMA ESTRATÉGICO DURANTE O GOVERNO CLINTON (1993-2000)

Ao mesmo tempo em que deu recado claro a todos sobre a existência de um garantidor do *status quo* territorial vigente, a Guerra do Golfo criou um problema no Oriente Médio. O Iraque era mantido isolado, sob bloqueio econômico das Nações Unidas, executado por todos os principais países industrializados. Sua força aérea não podia sobrevoar legitimamente grande parte do território nacional. Ainda assim, Saddam Hussein, desafeto declarado dos Estados Unidos, prosseguiu governando o país.

Clinton utilizou de maneira relativamente parcimoniosa o poder militar estadunidense, principalmente se comparado com o histórico anterior e posterior implementado pela família Bush. O

provavelmente química, preocupou os líderes militares e políticos norte-americanos até o fim formal da guerra. Convém destacar que a maior perda de soldados estadunidenses por ação inimiga foi provocada por um míssil que atingiu, em golpe de sorte, um acampamento de tropas nos subúrbios de Dhahran, na Arábia Saudita. As baixas foram de 28 mortos e 97 feridos. Considerando que as perdas norte-americanas em virtude de ação inimiga foram raras, esse número corresponde a 25% do total de baixas em combate dos Estados Unidos na guerra (Hallion, 1992: 185).

chamado *Soft Power*, ou Poder Brando, terá destaque nesse período. Pela força econômica e cultural, os Estados Unidos moldariam as relações internacionais de uma forma mais prenhe de resultados e com menos esforço do que utilizando o poder militar. A despeito disso, não deviam ser deixadas de lado oportunidades de alterar o panorama estratégico em prol de Washington. Nesse período, a OTAN sofreu seu primeiro aumento pós-Guerra Fria, incorporando alguns países do antigo Pacto de Varsóvia – República Tcheca, Hungria e Polônia. Como conseqüência, a Aliança Atlântica expandiu-se para leste, ampliando o isolamento da Rússia.

Por trás da retórica do Poder Brando, havia também um receio político grande, do presidente, de perder popularidade em ações militares não consideradas, pela opinião pública, como verdadeiramente nacionais. O *affair* militar na Somália, em 1993, marcará todo o governo. Após violentos combates na capital, Mogadíscio, com 18 soldados norte-americanos mortos (e centenas de milicianos somalis), Clinton ordenou a retirada das tropas estadunidenses da "Missão de Paz" em curso. A partir de então, o governo norte-americano vai evitar enfrentar inimigos com tropas de terra. A idéia, falsa, de que o poder aéreo estadunidense havia garantido, *per se*, a vitória na Guerra do Golfo serviu como excelente desculpa para isso. Mísseis de cruzeiro e bombas inteligentes caíram no Iraque, Sudão e Sérvia, como punição a governantes que, de uma forma ou de outra, recusavam-se a portar-se adequadamente, na visão da superpotência solitária. Por trás disso, havia a preocupação de que baixas militares provocariam reação negativa da opinião pública norte-americana. A Guerra do Kosovo merece, por isso, destaque, visto ser, em princípio, vitória norte-americana conseguida exclusivamente com o uso do poder militar aéreo.

Nesse conflito, lutado pelo *status* político da província sérvia de maioria albanesa, os norte-americanos, via OTAN, forçaram a Sérvia a aceitar a autonomia da região. Na primeira guerra "pós-

heróica", em que nenhum combatente norte-americano ou da aliança atlântica foi morto ou ferido, a vitória veio após 78 dias de bombardeio aéreo ininterrupto. Tal campanha se mantém como exemplo único de coerção feita exclusivamente por meios aéreos. Entretanto, a interpretação mais aceita, atualmente, é a de que a secessão da província só ocorreu após a ameaça, bem crível, de que forças terrestres da OTAN interfeririam no conflito, e que a sorte da questão já estava selada (Pape, 2004). Contrariamente aos advogados radicais do poder aéreo, o complemento militar terrestre ainda se mostra imprescindível na maioria dos conflitos, mesmo que exclusivamente convencionais.

## OS ATENTADOS DE 11 DE SETEMBRO E AS GUERRAS DO AFEGANISTÃO E DO IRAQUE (2001-HOJE)

O 11 de setembro de 2001 não deve ser tomado como arauto de mudanças profundas no sistema internacional. Isso pode vir a ocorrer futuramente, levando ao próprio ocaso do sistema internacional e fazendo surgir uma ordem distinta, pós-Westfaliana, em que o Estado soberano não será mais o paradigma das relações internacionais. Entretanto, ainda é cedo para tais vaticínios. A curto prazo, o que os atentados fizeram foi reforçar a unipolaridade existente, levando a superpotência solitária a aumentar o âmbito de seus interesses.

A Guerra no Afeganistão foi propagada como exemplo do que devia ser o futuro da guerra pelo próprio secretário de defesa norte-americano, Donald Rumsfeld (2002). Os Estados Unidos não empregaram grande número de tropas na operação. Eles, primeiramente, infiltraram pequeno contingente de forças especiais no país. Elas efetuaram ataques contra a infra-estrutura do inimigo, guiando bombas inteligentes lançadas por bombardeiros da força aérea a milhares de metros de altura. Ao fim e ao cabo, no entanto, era necessário um complemento terrestre a esse poder. O Taliban só pôde ser derrubado em conseqüência do auxílio da Aliança do Norte, força

combatente local com cerca de 15.000 soldados e que dominava 15% do território afegão antes da intervenção estadunidense (Boot, 2006: 354). A Aliança do Norte funcionou, na prática, como a tropa de conquista e ocupação dos Estados Unidos.

Conquanto a invasão do Afeganistão e derrocada do regime Taliban, em 2002, possa ser vinculada como resposta aos atentados de 11 de setembro, o mesmo não se pode dizer da invasão do Iraque, em 2003. Com relação a esta campanha, a Guerra ao Terror foi subterfúgio para implementar política norte-americana mais incisiva no Oriente Médio, levando à mudança de regime no Iraque e à presença mais forte dos Estados Unidos na região.

A princípio, a rápida vitória incrementou o poderio norte-americano, alimentando projetos de mais ingerência internacional em Washington. Um olhar mais atento sobre a campanha de três semanas que derrubou o regime Baathista, entretanto, denota o quanto a guerra foi desigual. A despeito de relatos exagerados sobre a capacidade militar estadunidense no calor imediato dos acontecimentos (Boot, 2003), uma análise fria revela a debilidade do adversário iraquiano em 2003. Sua inépcia havia recrudescido graças ao isolamento de 12 anos. O mesmo podemos dizer sobre as armas disponíveis para resistir. Como muito bem resumiu o historiador militar van Creveld, avaliar a capacidade das forças militares norte-americanas com base nesse conflito "seria como se julgássemos a Wehrmacht por seu desempenho contra a Polônia. Não a partir da primeira invasão, mas em situação hipotética em que, após esmagar o exército polonês, os alemães tivessem retirado suas tropas, imposto dez anos de sanções e então invadido mais uma vez o país" (Creveld, 2006: 204). Se a primeira vitória contra o Iraque, em 1991, não deve ser vista como prova irrefutável de que uma RAM se impõe sobre as forças armadas de todo mundo, a campanha de 2003 é menos apropriada ainda para isso.

Ingenuamente, os decisores norte-americanos pensaram que bastava derrubar o governo de Saddam Hussein para que,

posteriormente, um exemplo de democracia pluripartidária fosse instalado no país. Não refletiram com a devida seriedade sobre a probabilidade de resistência de simpatizantes do antigo regime, nem tão pouco com a instalação, no país, de guerrilhas pró-Al Qaeda. A lépida e pouco numerosa força de invasão – 150.000 soldados – não se provou adequada para ocupar o país e garantir a ordem em todo seu território. Muitos mais soldados seriam necessários para isso, talvez meio milhão, de acordo com estimativa de especialistas norte-americanos, civis e militares.[7] O unilateralismo da ação norte-americana tornou difícil partilhar o ônus da ocupação com países aliados.[8] Poucas dezenas de milhares de guerrilheiros mantêm a instabilidade no Iraque, e nenhuma solução política parece estar a vista. A situação atualmente é grave, e o país já vive uma guerra civil, com as tropas de ocupação situadas no meio desse complexo e perigoso ambiente político (Fearon, 2007).

A guerra irregular no Iraque e a necessidade de fornecer novas cotas de combatentes para tão-somente impedir que a situação política deteriore de vez mudaram a tendência inaugurada depois dos atentados de 11 de setembro. Os custos da política mais imperial adotada parecem ser muito altos para a opinião pública norte-americana.[9] Em face desses obstáculos, espera-se, a curto prazo, que a superpotência solitária reveja seus interesses no cenário internacional, e os articule de modo mais restrito.

---

[7] Ver, por exemplo, a posição do chefe de estado maior do exército, general Eric Shinseki, e do diplomata aposentado James Dobbins, ambos com experiência em operações de manutenção da ordem e reconstrução de Estados falidos. (Boot, 2006: 290 e 402)

[8] Apesar dos esforços, em nenhum momento mais do que 25.000 tropas não-estadunidenses estiveram presentes no Iraque até hoje (Boot, 2006: 402)

[9] Somente nos anos de 2003 e 2004, cerca de 900.000 soldados norte-americanos serviram no Iraque. Desses, morreram em combate pouco mais de 1.500 e quase 12.000 foram feridos. Ainda assim, tais números são pequenos se comparados com o esforço desprendido nas grandes guerras industriais do século XX. Na Segunda Guerra Mundial, por exemplo, morreram, em média, 300 soldados norte-americanos *por dia*. Na ocupação do Iraque, esse número é de aproximadamente *2* mortos diários. (Boot, 2006: 416-417 e 590)

## CONCLUSÕES

O grande evento transformador das relações internacionais contemporâneas foi a queda do bloco de poder soviético e o conseqüente fim da ordem mundial bipolar. No âmbito estritamente militar e estratégico, é inegável que, desde então, o mundo vive sob a égide unipolar, governada pela superpotência solitária, os Estados Unidos da América. Esse cenário foi consagrado em 1991, após a Guerra do Golfo. Em que pese a desmilitarização mundial, comparado ao que havia durante a Guerra Fria, os Estados Unidos são o único país atualmente capaz de projetar poder militar para qualquer área do planeta.

Os atentados de 11 de setembro são, em grande medida, um evento revolucionário, presságio da grande e potencial mudança que pode ocorrer a médio e longo prazo. Foi um raio em céu limpo. Os ataques em Nova Iorque e Washington mostraram a capacidade que um grupo terrorista bem articulado e fanático tem de infligir danos materiais e humanos consideráveis a qualquer Estado, até o mais poderoso deles.[10] Isso talvez evidencie a tendência de erosão do poder estatal, com a quebra de seu monopólio do uso da violência organizada. A palavra a destacar é *talvez*. Fato isolado, o 11 de setembro pode ser descrito como um pequeno golpe no poder e segurança da superpotência solitária. Não a abalou. Na verdade, ao contrário. Levou os Estados Unidos à maior demonstração de poder militar do pós-Guerra Fria, com a invasão do Afeganistão e do Iraque, a última delas sem o aval da ONU e da maior parte dos países importantes.

---

[10] O maior ataque contra os Estados Unidos no século XX, o furtivo *raid* aeronaval japonês à base de Pearl Harbor, provocou a morte de 2.413 pessoas. Os atentados terroristas de 11 de setembro tiraram a vida de 2.973, 23% mais do que o histórico ataque de 7 de dezembro de 1941. (Boot, 2006: 246 e 360)

É inegável, portanto, que os Estados Unidos são a maior potência militar do planeta. Seus gastos militares atestam isso.[11] Essa posição, entretanto, deve ser relativizada. O poderio militar norte-americano não encontra adversários em áreas específicas. É o caso, por exemplo, do alto mar e de grande parte do espaço aéreo. A capacidade de projeção de poder na superfície dos continentes, entretanto, é limitada.

Em primeiro lugar, o intervencionismo norte-americano evita, a todo custo, alvos dotados de capacidade nuclear dissuasória. A dissuasão nuclear esteve em alta durante a Guerra Fria. Apesar de pouco conspícuo nos dias atuais, devido a estabilidade da ordem unipolar, o poder dissuasório nuclear é fato e sua validade é reconhecida na periferia. Basta citar a nuclearização de Índia e Paquistão, adversários históricos, que vivem hoje, em termos regionais, dinâmica semelhante à vivida no passado recente, em termos globais, pelos Estados Unidos e a União Soviética. A busca de tais armas por Irã e Coréia do Norte, considerados por Washington como *Rogue States*, é fácil também de ser explicada. Eles são os alvos mais prováveis do intervencionismo norte-americano. Por um paradoxo histórico, os artefatos nucleares, criados pelos Estados Unidos e importante elemento de política dissuasória contra os soviéticos durante a Guerra Fria, têm-se provado, nos dias de hoje, a arma mais almejada por alguns países periféricos, por ser o instrumento mais barato e efetivo de dissuasão contra invasões norte-americanas.[12]

---

[11] De acordo com a página na Internet do SIPRI – *Stockholm International Peace Research Institute*, no seu *Military Expanditure Database*, em dólares corrigidos, os Estados Unidos gastaram mais de 400 bilhões por ano em defesa durante o governo de Bush Sr.. Os gastos diminuíram nos oito anos da era Clinton, mas nunca ficaram abaixo de 320-330 bilhões por ano. Com a eleição de Bush Jr., e especialmente após o 11 de setembro, os gastos tiveram aumento expressivo, chegando, em 2005 e 2006, a mais de meio trilhão por ano. À guisa de comparação, atualmente, os demais países com grandes orçamentos de defesa, como China, Rússia, França, Reino Unido e Japão, têm gastos entre 35 e 60 bilhões por ano.

[12] Ao final da Guerra do Golfo de 1991, perguntado sobre o que havia aprendido com a guerra, o General K. Sundarji, chefe de estado maior do exército da Índia, afirmou: "Não se meta com os Estados Unidos caso não tenha armas nucleares".

Em menor escala, armas químicas, especialmente se acondicionadas em mísseis balísticos de médio e longo alcance, são também controladas por meio de restritivos acordos internacionais de não-proliferação. Elas são temidas por sua capacidade destrutiva contra alvos pouco protegidos na retaguarda. Por meio da severidade das regras de não-proliferação de mísseis, a superpotência solitária busca deixar a maior parte do Terceiro Mundo sujeita a intervenções de baixo custo.[13]

Mesmo a superioridade dos norte-americanos nos combates convencionais, presente em todas as intervenções no pós-Guerra Fria, merece explicação. Ela não é fruto apenas do apuro tecnológico das forças armadas estadunidenses. O fato de os norte-americanos estarem muito a frente na transformação de suas forças militares, de acordo com a suposta RAM em andamento, não explica, *per se*, as fáceis vitórias alcançadas nas batalhas que lutaram. A dianteira tecnológica foi acompanhada por um diferencial em termos de aplicação da força. Iraquianos e talibans foram adversários particularmente ineptos na aplicação dos clássicos ensinamentos táticos e operacionais da guerra moderna em terra. Em face de inimigos mais bem treinados, como, em parte, foram as poucas forças da Al Qaeda no Afeganistão (Biddle, 2007), as batalhas serão mais custosas, com destruição de equipamentos e perda de vidas mais elevado.

Entretanto, ainda que vitorioso e capaz de campanhas fulminantes contra adversários ineptos desprovidos de poder dissuasório nuclear ou químico, o exército norte-americano não tem a mesma eficiência na tarefa de ocupar o território adversário durante longo tempo. A cultura organizacional da força terrestre norte-americana é avessa a missões de contra-insurgência. Seu treinamento

[13] Enquanto na Guerra do Golfo de 1991, os Scuds mantiveram os Estados Unidos em alerta até os últimos minutos do conflito; na invasão do Iraque, em 2003, eles não foram problema. Nenhum Scud foi disparado nesse conflito. (Gormley, 2003)

está focado na aplicação máxima de poder de fogo e manobra, com o objetivo de derrotar o adversário em curto tempo. Guerras de guerrilha e ações terroristas exigem outras técnicas de combate, de difícil aprendizado para o exército estadunidense, que não quer desviar recursos do que entende como sua missão principal: manter superioridade contra seus pares mais tradicionais, como os exércitos russo e chinês. Além disso, a transformação que se opera nas forças terrestres norte-americanas as tem tornado mais leves, rápidas e menos numerosas. Os recursos poupados são aplicados na precisão das armas e na capacidade de obter e processar informação. Isso só agrava os problemas quando a missão é a de ocupar o território conquistado. No Iraque, unidades da Guarda Nacional, inapropriadas para a tarefa, têm sido usadas, devido a carência de soldados.

Finalmente, existe nítida resistência do povo norte-americano, hoje, em pagar o chamado "imposto do sangue". Historicamente isso faz parte da cultura política e estratégica dos Estados Unidos, oriunda do salutar espirito liberal democrático de valorização da vida dos seus cidadãos. No pós-Guerra Fria, entretanto, essa inclinação parece ter sido deveras intensificada. A Guerra do Golfo de 1991 foi um marco militar para os norte-americanos. Ela estabeleceu prognósticos de vitórias com número bem reduzido de baixas. A partir de então, passou a existir no seio da sociedade estadunidense clara expectativa de que o poder militar do país é tal que ele implica vitórias com poucas mortes ou até ausência delas. O sacrifício de alguns soldados, dependendo do grau de importância dada à missão, pode ser suficiente para que surjam pedidos de cancelamento da operação e retirada das tropas. John Mueller atesta que existe clara correlação entre o apoio ao esforço de guerra pela opinião pública norte-americana em guerras limitadas e o número de baixas dos soldados do país nesses embates. Na Coréia, no Vietnã e hoje, no Iraque, quanto mais duradouro e sangrento o conflito, mais a popularidade da guerra cai. O que impressiona é a diferença no *quantum* necessário para essa

queda, se comparamos o Vietnã ao Iraque. No crítico envolvimento norte-americano no sudeste asiático, na década de 1960, para que mais da metade dos consultados em pesquisas de opinião considerassem um erro o envio das tropas, mais de quatro anos de guerra já haviam passado e quase 20.000 soldados, morrido. No Iraque, atualmente, o mesmo índice de rejeição foi atingido no início de 2005, com menos de dois anos de envolvimento e cerca de 1.500 soldados mortos (Mueller, 2005: 44-48). A sensibilidade da opinião pública norte-americana às mortes de seus cidadãos uniformizados em conflitos parece ter aumentado muito nas últimas décadas.

Em resumo, atestamos a preponderância militar norte-americana nos dias atuais. Ela, entretanto, deve ser mitigada. A aparência de poder é deveras maior do que sua imanência. Os Estados Unidos nunca foram e certamente não são uma Roma moderna. A análise mais cuidadosa das intervenções militares norte-americanas e do panorama estratégico geral no pós-Guerra Fria fornecem indícios poderosos para pensarmos desta forma.

## BIBLIOGRAFIA

BERKOWITZ, Bruce. (2003) *The New Face of War: how war will be fought in the 21st Century*. New York: The Free Press.

BIDDLE, Stephen. (2007) "Iraq, Afghanistan, and American Military Transformation" in John Baylis, James Wirtz, Eliot Cohen & Colin Gray (org.). *Strategy in the Contemporary World – second edition*. New York: Oxford - (2004) *Military Power: explaining victory and defeat in modern battle*. Princeton: Princeton University Press.

BOOT, Max. (2006) *War Made New: technology, warfare and the course of history, 1500 to today*. New York: Gotham Books. - (2003) "The New American Way of War". *Foreign Affairs*, vol. 82, n.º 4.

CREVELD, Martin van. (2006) *The Changing Face of War: lessons of combat, from the Marne to Iraq*. New York: Presidio Press.

FEARON, James D.. (2007) "Iraq's Civil War". *Foreign Affairs*, vol. 86, n.º 2.

GORMLEY, Dennis M. (2003). "Missile Defense Myopia: lessons from the Iraq War". *Survival*, vol. 45, n.º 4.

GRAY, Colin S. (2002). *Strategy for Chaos: Revolutions on Military Affairs and the Evidence of History*. Portland, Oregon: Frank Cass Publishers.

HALLION, Richard P.. (1992) *Storm over Iraq: Air Power and the Gulf War*. Washington: Smithsonian Institution Press.

KLARE, Michael. (1995) *Rogue States and Nuclear Outlaws: America's search for a new Foreign Policy*. New York: Hill and Wang.

MUELLER, John. (2005) "The Iraq Syndrome". *Foreign Affairs*, vol. 84, n.º 6.

PAPE, Robert. (2004) "The True Worth of Air Power". *Foreign Affairs*, vol. 83, n.º 2.

POLLACK, Kenneth. (2004) *Arabs at War: military effectiveness, 1948-1991*. Lincoln: University of Nebraska Press.

PRESS, Daryl G.. (2001) "The Myth of Air Power in the Persian Gulf War and the Future of Warfare". *International Security*, vol. 26, n.º 2.

RUMSFELD, Donald H.. (2002) "Transforming the Military". *Foreign Affairs*, vol. 81, n.º 3.

# V.

# Descrevendo o Sistema Político Norte-Americano: atualidades e desafios

# DESCREVENDO O SISTEMA POLÍTICO NORTE-AMERICANO: ATUALIDADE E DESAFIOS

Fabiano Santos

## I. INTRODUÇÃO

Este pequeno ensaio é dedicado a algumas reflexões sobre o contexto atual da política norte-americana, com ênfase nos aspectos institucionais do sistema político. O objetivo central é o de mostrar como a estrutura institucional da democracia dos EUA ajuda a moldar os resultados do conflito político e, a partir daí, promover alguma prospectiva dos cenários eleitoral e pós-eleitoral, isto é, do que será o período que se inaugura com a competição eleitoral de 2008. Tudo indica que os democratas devem recuperar a Casa Branca, contudo, pouco se pode prever a respeito do processo decisório e, portanto, das grandes iniciativas do governo sem levar em consideração o modo pelo qual o poder se distribui pelo restante do sistema, sobretudo, pelas duas Casas do Congresso.

Para antecipar o argumento, defenderei que a resposta aos dilemas fundamentais da política americana no momento é função dos seguintes fatores: o controle partidário na Casa dos Representantes; o controle partidário no Senado, perfil ideológico, mais ou menos conservador, dos presidentes das principais comissões no Legislativo e o posicionamento ideológico do presidente vis-à-vis o centro de gravidade no Congresso. Mais precisamente, a capacidade do governo em alterar políticas que de alguma maneira podem ser consideradas indesejáveis, interna e externamente, dependerá, em primeiro lugar, do posicionamento do partido majoritário na House e no Senado frente a estas questões; em segundo, do modo pelo qual estes mesmos issues estão

distribuídos pelas comissões permanentes e quem exerce o controle sobre estes órgãos; e, finalmente, da postura do presidente diante de tais políticas e em relação ao comportamento adotado pelo Congresso. Em outras palavras, quanto mais coeso estiver o partido majoritário e mais próximo dele estiver o chefe do Executivo, maiores são as chances de haver enfrentamento das questões centrais, por outro lado, quanto menor for a coesão da bancada majoritária e mais distante o presidente das inclinações predominantes nesta, menores são as chances de haver alterações significativas no status quo.

Antes de partirmos para análise, é importante ressaltar que não levarei em conta uma série de fatores que certamente podem contribuir para a evolução dos cenários, em especial, às decisões dos atores políticos quanto à agenda de políticas públicas passível de tramitação e votação no Legislativo. Choques externos, tais como ataques terroristas, crise econômica em outros países, pressão da opinião pública são exemplos de eventos não estruturais que afetam o desenrolar do conflito político interno. Todavia, a contribuição que o texto pretende oferecer incide sobre os determinantes institucionais da dinâmica política estado-unidense, com a ambição de revelar os parâmetros, independentemente da natureza do choque externo, sob os quais os atores políticos estão limitados a trabalhar e agir. Com relação às políticas indesejáveis, não seria absurdo dizer que pelo menos três questões são centrais no atual debate político norte-americano: como solucionar a situação no Iraque; a questão interna dos direitos individuais; afetados frontalmente pelo ato patriótico; e, finalmente, o aumento da pobreza e desigualdade.

O ensaio se encontra organizado da seguinte forma: na próxima seção encontra-se o núcleo central da reflexão e é onde se apresento, em linhas gerais, a estrutura institucional da política nos EUA, chamando a atenção para aquela que talvez seja a principal

característica do sistema político norte-americano, a força do Congresso; na terceira e conclusiva seção, após breve discussão sobre o significado do governo dividido, alguns cenários são analisados, sobretudo, no que tange o provável enfrentamento de temas como guerra, direitos humanos e pobreza.

## II. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA NORTE-AMERICANA: PODER DO CONGRESSO E GOVERNO DIVIDIDO

Participação política em larga escala, com baixíssimas barreiras ao direito de votar e ser votado, liberdades civis básicas, alternância de partidos no poder e intenso associativismo são fenômenos políticos assumidos como elementos centrais para a definição de um regime como democrático. Estes mesmos elementos, não entanto, se misturam com evolução da história política norte-americana desde a independência em fins do século XVIII e o processo constituinte que dá origem à Carta Constitucional de 1794. Após a guerra civil, em meados do século XIX, e que põe fim na escravidão os EUA marcham de forma estável para, ainda na primeira metade do século XX, se tornar o maior país democrático do mundo. Pode-se dizer que obstáculo significativo para o efetivo funcionamento da democracia consistiu no secular problema da discriminação política e social da população afro-descendente, questão devidamente equacionada a partir do movimento pelos direitos civis e políticos dos negros dos anos 50 e, sobretudo, 60.

Mas a democracia norte-americana evoluiu também por conta de seu notável arcabouço institucional. Nascido a partir de uma negociação de ex-colônias independentes e após uma guerra para a libertação do jugo Inglaterra monárquica, pareceu natural aos pais fundadores do país, optar pela república federativa como princípio fundamental de organização política. A escolha do presidencialismo, com separação de poderes e o bicameralismo decorreram de debates

doutrinários e circunstâncias históricas já amplamente examinadas e que tiveram origem nos famosos *papers* de Jay, Hamilton e Madison, congregados no *Federalista*. Quanto ao sistema de partidos, o país sempre conviveu com um sistema bipartidário, sendo que do início da República até a guerra civil os dois grandes eram o Partido Republicano e o Partido Federalista, ao passo que a partir da abolição da escravatura até o final do século XIX, o antigo Partido Federalista se cinde, é extinto e dele surge o Partido Democrata, que até hoje se alterna com o Great Old Party (apelido do Partido Republicano) no controle das duas casas do Congresso e da presidência.

É relevante ressaltar que a manutenção do bipartidarismo é conseqüência direta do sistema eleitoral adotado para a definição dos representantes na Casa Dois Representantes desde os primórdios da República, aliás, única escolha institucional herdada da antiga metrópole, Inglaterra. Sabe-se, a partir da obra clássica de Maurice Duverger (1958), que o sistema eleitoral de pluralidade uninominal, uma modalidade da grande família de sistemas eleitorais, conhecido também como "*first past the post*", leva, por conta das estratégias de elites e eleitores para não se verem excluídos do sistema político, ao enxugamento da competição partidária. Pelo sistema, o país é dividido em distritos de apenas um representante, sendo que o eleito é aquele candidato que alcança o maior número de votos. A tendência à concentração de forças partidárias se dá porque os eleitores e elites, na tentativa de evitar que alternativas muito distantes de seus interesses sejam eleitas, adotam o voto estratégico em detrimento do voto sincero, isto é, deixam de apoiar suas opções prioritárias, sufragando alternativas que tenham maiores chances de vitória, mas que não sejam inteiramente estranhas a suas preferências e opiniões políticas.

Os deputados federais podem ser reeleitos indefinidamente e a cada dois anos os eleitores voltam às urnas para escolher os ocupantes das 435 cadeiras da Casa. O Senado possui 100 vagas, cada estado tendo direito a duas vagas, sendo a eleição para esta Casa também

regulada pelo sistema de pluralidade, com a diferença de que a circunscrição eleitoral neste caso é o estado em seu conjunto. Os senadores têm um mandato de 6 anos, ocorrendo a renovação alternada de 1/3 e 2/3 a cada período eleitoral. As eleições presidenciais são feitas em um turno – os eleitores escolhem delegados de seus estados, cada estado tendo direito a um número de delegados proporcional ao tamanho de seu eleitorado e a partir daí é formado um colégio eleitoral no qual votam no candidato de seu partido. Em geral, este sistema, imaginado e implantado pelos *Founding Fathers*, assegura que o vencedor seja o candidato mais bem votado no eleitorado em geral. Exceções ocorreram na eleição de John Adams em 1824, contra Andrew Jakson, em 1876, na eleição de Rutherford Hays, e mais recentemente, na primeira eleição de George W. Bush[1].

O importante agora é examinar como os traços básicos do arcabouço institucional se relaciona com a natureza e evolução do sistema partidário, redundando em um processo decisório de perfil bem definido e que, sob determinadas condições, leva a alterações significativas no satus quo político e legal do país, mas no qual, contudo e em geral, predomina a opção por mudanças marginais nas políticas públicas para não falar das inúmeras situações de impasse e gr*idlock*. A chave para o entendimento deste ponto é o de averiguar a distribuição de prerrogativas decisórias no interior do sistema político. Noutras palavras, a pergunta é: quem tem direito a que no processo decisório? Vejamos em primeiro lugar as prerrogativas do presidente.

Ao contrário das experiências presidencialistas latino-americanas, nas quais é comum observar um rol significativamente grande de prerrogativas legislativas depositadas em favor do Executivo, pode-se dizer que nos EUA o chefe deste poder é relativamente fraco. Um primeiro instrumento digno de nota é a responsabilidade de enviar a proposta orçamentária a se transformar em projeto de lei referente

[1] Ver Nohlen 2005.

à receita e despesa do Estado no ano fiscal seguinte ao envio. O segundo instrumento importante sob controle do presidente de intervenção no processo decisório, em torno de alterações no status quo legal do país, é a possibilidade de vetar leis aprovadas pelo Congresso – que é derrubado apenas se uma maioria de 2/3 na Casa dos Representantes assim o decidir. De fato, estes dois instrumentos impedem que políticas muito distantes dos interesses e preferências do Executivo sejam aprovadas, o que torna este ator ato decisivo em qualquer negociação envolvendo políticas públicas em âmbito nacional.

Outras duas prerrogativas que de alguma forma têm impacto relevante são o poder de nomear e demitir; e as ordens executivas. Quanto à primeira dimensão, fato comum no sistema presidencial, cabe ao presidente indicar os membros que comporão seu gabinete, ministério ou secretariado, além de outros, inúmeros, postos administrativos. Quanto ao segundo ponto, existe uma grande margem de manobra conferida ao Executivo no que diz respeito ao processo de execução das leis aprovadas – o que pode ser feito através da figura da ordem executiva[2]. Algum debate se desenvolve nos EUA no sentido de questionar se este instrumento, que prescinde de aprovação prévia do Legislativo, não tem redundado na capacidade do presidente alterar o espírito da lei original e assim, na detenção da prerrogativa de legislar por decreto.

Todavia, o fato é que, comparativamente ao que vemos no restante do mundo, o Congresso norte-americano é o legislativo mais forte e institucionalizado do mundo democrático. Para começar a comprovação do ponto, é preciso mencionar que ao Executivo não é permitido enviar projetos de lei para apreciação seja da Casa, seja do Senado. Sua agenda é na verdade definida por membros de seu partido que tenham assento em uma das cadeiras do Congresso. Como decorrência natural, falta ao chefe do Executivo a permissão

[2] Ver, principalmente, Sala 1998.

constitucional para emitir decretos, assim como sugerir a agilização da tramitação de projetos de interesse. Mesmo a prerrogativa de enviar a proposta inicial de orçamento é claramente restringida em seus efeitos positivos do ponto de vista presidencial – o Congresso tem a palavra final sobre o que será aprovado, cabendo ao governo, apenas, a faculdade de vetar totalmente o texto tal como finalizado pelo Legislativo. Ora, a decisão de vetar a lei orçamentária, confiando no controle de pelo menos um pouco mais de 1/3 das cadeiras da Casa, é extremamente custosa, pois o ponto de reversão neste hipotético caso seria simplesmente a paralisação das atividades do governo. Além disso, o orçamento é impositivo não havendo a figura do contingenciamento de verbas, o que significa mais um importante instrumento de poder em mãos dos legisladores.

Ao longo da história o Congresso norte-americano fez jus aos enormes poderes nele depositado pela Constituição, processo ao qual foi dado o nome de institucionalização do Legislativo, termo que aparece originalmente em texto clássico de Nelson Polsby (1968). Um legislativo institucionalizado é, em geral, aquele que possui a iniciativa do processo decisório em um sistema político. Além de predominante quanto à origem dos projetos aprovados, é ator fundamental também na execução de programas governamentais e alocação de recursos. Alta complexidade interna, que se expressa em ampla divisão do trabalho legislativo em comissões técnicas, permanentes, altamente especializadas, é a marca deste tipo de parlamento. Ademais, é comum observar a prevalência de carreiras legislativas exclusivas, ou seja, o alvo principal da ambição dos políticos é a conquista de cargos na hierarquia interna do Legislativo, como presidência de comissões importantes, liderança de bancada ou postos na mesa diretora. A partir do segundo pós-guerra, sobretudo, os indicadores apontam claramente em favor da institucionalização do Legislativo estado-unidense. As taxas de renovação parlamentar caem acentuadamente, a longevidade das carreiras exclusivamente legislativas

aumenta exponencialmente, a regra da senioridade, pela qual os cargos em comissão e na hierarquia interna das Casas devem ser preenchidos por tempo de serviço, é estabelecida (na verdade, já vinha prevalecendo desde a segunda metade do século XX), e o sistema de comissões e subcomissões adquire força e alta capacidade de gerar e distribuir informação (ver nos anexo I e II as comissões permanentes atualmente em funcionamento na Casa e no Senado, assim como as micro divisões dentre destes órgãos, as subcomissões permanentes)[3].

Mas a força do Congresso não deixou de produzir dificuldades para o sistema político, dilemas analisados por pelo menos duas linhas de discussão. A primeira incide mais sobre a organização interna do Legislativo, baseada no sistema de comissões permanentes para detrimento dos partidos como instância formuladora da agenda; e a segunda tem como foco a questão do governo dividido. Tratarei da primeira questão em seguida, deixando a segunda para a análise dos cenários.

A primeira linha de pesquisa parte do pressuposto de que a organização do Congresso serve aos interesses de reprodução eleitoral de seus membros[4]. Uma vez que a conquista do voto é função da capacidade do representante de atender aos interesses radicados no distrito eleitoral pelo qual se elegeu, este procurará se especializar em temas de políticas públicas de grande impacto neste distrito. É importante lembrar que o mesmo problema é enfrentado pelos demais representantes, o que os leva a desenvolver instituições internas que permitam aos deputados adquirirem expertise nas políticas públicas pertinentes e distribuírem benefícios concentrados em favor dos eleitores de seu distrito. O sistema de comissões especializadas, dotadas de amplos poderes de agenda, a regra da antiguidade como mecanismo

[3] Sobre a questão informacional como decisiva para a força do Congresso norte-americano, ver Krehbiel 1991.

[4] Os principais trabalhos nesta linha são Mayhew 1974; Ferejohn 1974; Fiorina 1977; Shepsle 1979; Weingast e Marshall 1983; e, Cain, Ferejohn e Fiorina 1987.

de acesso a posições de hierarquia nas mesmas e os instrumentos regimentais que protegem os projetos, aprovados nas comissões, de modificações em plenário seriam mecanismos mediantes os quais o processo decisório atenderia ao esforço dos representantes em distribuir benesses localizados, de visibilidade para os eleitores, esforço cuja origem remonta à necessidade de reprodução eleitoral do congressista.

Crítica importante a essa visão surgiu em meados da década de 90 a partir de autores adeptos do que ficou denominado de corrente partidária – o ponto fundamental desta perspectiva é, obviamente, o de que os partidos seriam instituição relevante de organização e decisão congressual no contexto norte-americano[5]. Mais especificamente, as instituições do legislativo seriam expressão dos dilemas de ação coletiva e conflitos internos ao partido ou coalizão majoritária. Os partidos cumpririam duas importantes funções: serviriam de veículo para a tomada de decisão do eleitor e mecanismo de coordenação do comportamento dos parlamentares, uma vez eleitos. Vale dizer, os políticos extraem benefícios da existência dos partidos, porque isto facilita sua atuação como candidato, ao sinalizar seu posicionamento em questões de interesse público, assim como sua atuação enquanto parlamentar, ao balizar suas decisões relativamente às matérias que chegam a voto em plenário. Contudo, o interesse que subsidia a emergência e força dos partidos é um interesse coletivo, ao passo que os parlamentares também se elegem por conta de seus esforços individuais no sentido de atender às demandas de seus eleitores. O dilema coletivo dos políticos face aos partidos surge exatamente no momento em que há o risco da imagem do partido se desgastar, seja pela falta de investimento dos parlamentares nos temas e políticas que conferem a marca coletiva da agremiação, seja pelo sobre investimento nas matérias de alcance meramente paroquial.

[5] Os trabalhos mais importantes nessa tradição são Kiewiet e McCubbins 1991; Rohde 1991; Cox e MacCubbins 1993; e, Sinclair 1995.

A solução clássica para problemas de ação coletiva é delegar para indivíduo ou grupo de indivíduos a tarefa de coordenar, canalizar os esforços individuais na direção do bem público, vale dizer, dotar este grupo de indivíduos de poder e conceder-lhe incentivos para que assuma o ônus de organizar o comportamento individual e realizar o interesse coletivo – na vida dos partidos e parlamentar, este agente atende pelo nome de lideranças partidárias. O papel das lideranças dos partidos democrata e republicano seria não propriamente ou unicamente o de disciplinar a conduta da bancada, mas o de não permitir que a ação individual prejudique sobremaneira a imagem coletiva da agremiação, por um lado, e, por outro, não permitir que conflitos de interesse e de opinião no interior na bancada levem a seu amesquinhamento eleitoral e político. Em uma palavra, a função da liderança partidária é o de compatibilizar os interesses individuais e coletivos de uma mesma coalizão de congressistas. Em alguns momentos da história, a tarefa é facilitada, pois a convergência de opiniões no seio da bancada é suficiente para garantir a ação coordenada do partido em plenário e nas comissões. Em outros, a bancada se encontra dividida o que leva os líderes a evitarem expor o partido publicamente, preferindo manter a agenda mais divisiva de alguma maneira "presa" nas comissões. Por isso, a impressão prevalecente durante algum tempo de acordo com a qual as comissões seriam o princípio ordenador do Congresso – segundo a perspectiva partidária, o que ocorreu durante os anos 50, 60 e alguma parte dos anos foi uma profunda divisão no partido majoritário, o democrata, com relação ao tema dos direitos civis, o que levava a que os projetos adormecessem nas comissões, gerando, por conseguinte, a impressão de poder destes órgãos em detrimento dos partidos.

O tempo acabou por dar razão à corrente partidária – o partido democrata, após incorrer, durante os anos 70 e 80, em um processo de renovação de suas lideranças nas comissões, passa a se comportar de maneira coesa e disciplinada, sobretudo no

enfrentamento da agressiva agenda neo-liberal de Ronald Reagan e posteriormente de George Bush. Da mesma forma, os republicanos, após retomarem em 1994, quase 50 anos depois, a maioria das duas Casas do Legislativo, promovem intensa e disciplinada oposição ao presidente democrata Bill Clinton. Posteriormente, os mesmos republicanos, ainda em maioria no Congresso, conferem apoio coeso às políticas radicais de direita adotadas pelo presidente George W. Bush. De outro lado, é também fundamental lembrar que os dois partidos possuem tradicionalmente posições mais ou menos à esquerda, ou, para usar a terminologia norte-americana, liberais, e posições mais ou menos à direita do espectro ideológico, ou, de novo utilizando a terminologia nacional, conservadores. Isto significa que o processo decisório no Legislativo, sem o qual nada é feito na política americana, desde o orçamento, até política externa e política comercial, é fruto da definição do partido a comandar as comissões e a presidência da House e do Senado, e da força relativa das posições liberais e conservadoras no interior da bancada. Quando o partido majoritário é o Democrata, a questão a ser respondida é qual o tamanho da facção conservadora entre os democratas; simétrica e inversamente, quando o partido majoritário é o Republicano, a questão passa a ser: qual o peso das posições liberais na bancada.

## III. GOVERNOS DIVIDIDOS E CENÁRIOS PARA O PÓS-2008

Como decorrência da alta taxa de reprodução eleitoral dos deputados e senadores, reprodução facilitada por uma organização congressual baseada em comissões com monopólio jurisdicional, emerge no pós-guerra o modelo presidencial característico dos EUA, a saber, o do governo dividido[6], contexto no qual a maioria que controla

[6] São vários os bons trabalhos a respeito. Ver, por exemplo, Cox e Kernell 1991 e Mayhew 1991.

o Congresso é formada pelo partido de oposição ao presidente. Duas observações são fundamentais a respeito deste tema: em primeiro lugar, governos divididos são característicos de sistemas bipartidários, o que permite a visualização clara do que seja partido do presidente versus partido de oposição ao presidente; em segundo lugar, é importante lembrar que o Congresso norte-americano é uma instituição eminentemente majoritária, isto é, o partido que tem maioria em uma Casa tem o direito de ocupar todas as presidências de comissões, ademais de indicar a presidência da mesma. Por conseguinte, o poder de agenda encontra-se concentrado no partido majoritário, significando, nas ocasiões nas quais este partido é de oposição, uma lógica muito particular de funcionamento do sistema político e de seu processo decisório. O anexo III contém um panorama da distribuição do controle partidário da presidência, Casa dos Representantes e Senado desde a primeira administração do pós-guerra.

Quando o partido que controla o Congresso é o mesmo que controla a presidência a agenda política é fundamentalmente ditada pelo chefe do Executivo. Quando ocorre o governo dividido, a agenda é compartilhada entre o Legislativo, de maioria oposicionista, e o presidente. A capacidade do chefe do Executivo em levar à frente suas políticas dependerá, ademais, de sua posição relativa vis-à-vis a inclinação ideológica predominante em cada Casa. Se sua posição é extremada, à esquerda no caso de ser o presidente liberal, e à direita, nos casos em que este é conservador, a questão é conhecer, em primeiro lugar, o status majoritário ou minoritário de seu partido no Congresso e o tamanho da facção liberal ou conservadora no partido adversário. Se um presidente for extremado e seu partido é majoritário nas duas casas, além de coeso no apoio ao Executivo, então, pode-se esperar mudanças significativas no status quo. Este certamente foi o caso do período George W. Bush até as eleições legislativas de 2006. (ver, no anexo IV, em anexo a distribuição de cadeiras entre os partidos de 2001 até 2007). Se, por outro lado, mantendo-se a premissa quanto à

posição relativa do presidente, o seu partido ou é minoritário ou se encontra dividido com acentuada inclinação liberal, no caso do Partido Republicano, e conservadora, no caso do Partido Democrata, então não é de se esperar que ocorra grande aprofundamento nem em direção a uma agenda mais progressista ou de reação.

De posse dos parâmetros fundamentais de funcionamento do sistema político dos EUA, podemos passar para algumas reflexões em torno dos prováveis cenários a confrontar o país a partir das eleições de 2008.

Em primeiro lugar, vejamos alguns dos temas importantes da política americana em anos recentes. No campo econômico e social certamente o enfrentamento da pobreza deverá estar no centro das preocupações dos principais atores políticos. Hoje, a população considerada pobre, isto é, vivendo abaixo da linha de pobreza é de 12,6%. Este percentual se estabilizou em 2005, após ter crescido constantemente desde o ano 2000. Trata-se do maior valor desde 1959 (22,4%), primeiro ano em que a estimativa foi produzida e divulgada. Um desempenho econômico pouco exuberante, associado à anos de corte de impostos e, consequentemente, redução na capacidade do governo em gastar na área social podem ser consideradas como causas prováveis para este resultado. Ainda no âmbito doméstico, mas na área dos direitos e liberdades individuais a questão mais sensível parece ser a lei chamada de Ato Patriótico, aprovada como decorrência dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e a guerra contra o terror[7]. No âmbito externo, sem dúvida a questão é como administrar a saída das tropas do Iraque e, de uma maneira mais geral, reconstituir suas relações diplomáticas com as nações historicamente aliadas, além de resgatar o necessário multilateralismo nas relações com o mundo.

[7] Sobre os impactos do Ato Patriótico sobre a tradição das liberdades e garantias individuais nos EUA ver o excelente trabalho de Scalércio 2007.

Passemos em segundo lugar, a examinar as hipóteses mais prováveis no que diz respeito à distribuição de forças partidárias no sistema político. Dado que os democratas acabaram de recuperar a maioria no Congresso, e dado que as taxas de reeleição são tradicionalmente muito altas é razoável contar com a repetição da cena para o pós 2008, a saber, maioria um pouco mais folgada dos democratas na Casa do que no senado. Contando com algum efeito *coattail* das eleições presidenciais, pelo qual o desempenho mais ou menos bem sucedido, dos candidatos ao Executivo "puxa" o desempenho de seu partido nas eleições para o Congresso, a variável determinante será então o resultado da eleição para a chefia daquele Poder. Sendo democrata o ou a vitorioso(a), então tal vantagem no Congresso tende a aumentar, do contrário, é natural imaginar uma vantagem apertada na Casa e uma virada republicana no Senado.

Com relação aos cenários, inicio com aquele que neste momento se apresenta com o mais provável – uma vitória democrata na disputa pela Casa Branca. Dada a manutenção e até mesmo ampliação da vantagem no *Capitol Hill*, é de prever algum avanço no enfrentamento dos temas anteriormente mencionados cuja profundidade dependerá da coesão da bancada majoritária em torno da agenda presidencial. Certamente, o tratamento da questão social e econômica deverá ocorrer de forma relativamente ágil – é tradição dos democratas investir na área social, impulsionar a economia com políticas pró-ativas e, se necessário, aumentar a carga tributária sobre os mais ricos.

Quanto à questão dos direitos e liberdades individuais atingidos pelo Ato Patriótico, a questão é mais delicada e dependerá não só da coesão e tamanho da bancada democrata, mas também do tamanho da bancada mais liberal entre os republicanos, especialmente no Senado. Nesta Casa, existe a figura do *filibuster*, instrumento regimental pelo qual um senador pode obstruir o andamento da pauta

de votações, fazendo uso ininterrupto do direito à palavra no plenário[8]. A derrubada do *filibuster* depende de moção assinada por pelo menos 3/5 dos senadores. Por conseguinte, qualquer revogação ou modificação no Ato Patriótico no sentido de readequá-lo à tradição das liberdades civis será função do tamanho da bancada conservadora, comprometida com a guerra ao terror, estabelecida nos anos Bush – se esta for de tamanho superior a 2/5 do senado, então são poucas as chances de qualquer avanço nesta direção.

Quanto à questão da saída do Iraque e, de uma maneira mais geral, revogação do unilateralismo como doutrina de atuação no campo externo é de se esperar que o assunto não desperte maiores obstáculos, embora no campo comercial a tradição dos democratas seja a de uma postura mais agressiva de defesa dos interesses de produtores norte-americanos, dado o peso do voto dos sindicatos em favor deste partido. Assim, se, de um lado, com os democratas unificados no poder podemos esperar mais multilateralismo diplomático, de outro, é de se prever também mais protecionismo comercial. A saída do Iraque parece ser assunto consensual, restando definir o modo pelo qual os EUA se relacionarão com a questão do Oriente Médio e nisto o abandono do unilateralismo cumpre função essencial.

Na hipótese, algo menos provável, mas longe de ser impossível de vitória republicana na disputa pela Casa Branca, teremos mais uma vez governo dividido, com republicanos assumindo o Executivo, e democratas no controle do Congresso, ou, pelo menos, da House. Tal combinação ocorreu em várias ocasiões e o resultado sempre foi um compromisso, mais ou menos conflitivo, a depender do grau de conservadorismo do republicano na presidência, entre gasto social, alguma redução da carga tributária e manutenção do gasto militar. No contexto de 2008, contudo, algumas especificidades devem

[8] Para uma boa análise dos efeitos do *filibuster* sobre o processo decisório congressual nos EUA, ver Krehbiel 1998.

ser registradas: a) as chances são mínimas de haver um candidato republicano vitorioso extremado, pelo menos em relação a temas domésticos, notadamente, no campo econômico e social; b) pouca margem existe para reduzir a carga tributária e aumentar o gasto militar, havendo sobra, por outro lado, para o aumento do gasto social. Sendo assim, na mais provável indicação de um candidato moderado e na hipótese de vitória é de esperar um compromisso com um Congresso democrata no sentido de ampliação do gasto social para alívio da pobreza e estímulo à atividade econômica.

No que diz respeito às liberdades civis, poucas chances haverá de tratamento da questão do Ato Patriótico dada a *constituency* histórica e de inclinação conservadora dos republicanos e a sensibilidade que o tema "terrorismo" ainda é capaz de causar no eleitorado. Por fim, e no front externo, é de se esperar a continuidade das políticas de liberalismo comercial, a administração da saída do Iraque em bases "honrosas" (principalmente se o precedente da política adotada pelo presidente republicano Richard Nixon no caso do Vietnam for evocado), e poucas alterações na visão unilateralista quanto às relações diplomáticas.

## REFERÊNCIAS

CAIN, BRUCE., FEREJOHN, JOHN. e FIORINA, MORRIS. (1987), *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Harvard, Harvard University Press.

COX, GARY. e MCCUBBINS, MATTHEW. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press.

COX, GARY e KERNELL, SAMUEL eds. (1991), *The Politics of Divided Government*. San Francisco: Westview Press.

DUVERGER, Maurice (1958), Les Partis Politiques, Paris: Armand Colin.

FEREJOHN, John (1974), *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation 1947-1968.* Stanford: Stanford University Press.

FIORINA, Morris P. (1977), *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, Yale University Press.

KIEWIET, D. Roderick e MCCUBBINS, Mathew D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, The University of Chicago Press.

KREHBIEL, Keith (1990), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

_____ (1998), *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Law Making*. Chicago: The University of Chicago Press.

MAYHEW, David R. (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.

_____ (1991), *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

NOHLEN, Dieter (2005), *Elections in America: A Data Handbook, Vol. I.* Oxford: Oxford University Press.

POLSBY, Nelson. (1968), "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives". *American Political Science Review*, vol. 62, pp. 144-168.

ROHDE, David W. (1991), *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago, The University Press.

SALA. Brian (1998), "In Search of the Administrative President: Presidential "Decree" Powers and Policy Implementation in the United States", in John M. Carey e Matthew Soberg Shugart, *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.

SCALÉRCIO, Márcio (2007), "Um Grande Retrocesso, ou Como o Governo George W. Bush Anda Emendando as Emendas da Constituição Americana". *Inteligência*, n. 36: 36-48.

SINCLAIR, Barbara (1995), *Legislators, Leaders and Lawmaking: The U.S. House of Representatives in the Postreform Era*. Baltimore, The John Hopkins University Press.

SHEPSLE, Kenneth A. (1979), *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: The University of Chicago Press.

WEINGAST, B. e MARSHALL, W. (1983), "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets?". *Journal of Political Economy*, vol. 96.

# ANEXO 1

## COMISSÕES DO CONGRESSO DOS EUA

| Committees | Subcommittees |
|---|---|
| **Committee on Agriculture** | Subcommittee on Conservation, Credit, Energy and Reserach<br>Subcommittee on Department Operations, Oversight, Nutrition and Forestry<br>Subcommittee on general farm, commodities and risk management<br>Subcommittee on horticulture and organic agriculture<br>Subcommittee on livestock, dairy and poultry<br>Subcommittee on specialty crops, rural development and foreign agriculture |
| **Committee on Appropriations** | Subcommittee on agriculture<br>Commerce, justice, science<br>Defense<br>Energy and water<br>Financial services<br>Homeland security<br>Interior and environment<br>Labor, HHS, Education<br>Legislative branch<br>Military construction, VA<br>State, foreign operations<br>Transportation, HUD |

| | |
|---|---|
| **Committee on Armed Services** | Readiness Subcommittee<br>Seapower and Expeditionary Forces Subcommittee<br>Air and Land Forces Subcommittee<br>Oversight and Investigations Subcommittee<br>Military Personnel Subcommittee<br>Terrorism and Unconventional Threats and Capabilities Subcommittee<br>Strategic Forces Subcommittee |
| **Committee on the Budget** | Não encontrei subcomissões |
| **Committee on Education and Labor** | Health, Employment, Labor and Pensions Subcommittee<br>Workforce Protections Subcommittee<br>Healthy Families and Communities Subcommittee |
| **Committee on Energy and Commerce** | Commerce, Trade, and Consumer Protection<br>Energy and Air Quality<br>Environment and Hazardous Materials<br>Health<br>Oversight and Investigations<br>Telecommunications and the Internet |
| **Committee on Financial Services** | Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit<br>Subcommittee on Housing and Community Opportunity<br>Subcommittee on Oversight and Investigations |

| | |
|---|---|
| **Committee on Foreign Affairs** | Subcommittee on Africa and Global Health<br>Subcommittee on Asia, the Pacific, and the Global environment<br>Subcommittee on Europe<br>Subcommittee on International Organizations, Human rights, and obersight<br>Subcommittee on the Middle East and South Asia<br>Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and trade<br>Subcommittee on the Western Hemisphere |
| **Committee on Homel and Security** | Subcommittee on Border, Maritime and Global Counterterrorism<br>Subcommittee on Transportation Security and Infrastructure Protection<br>Subcommittee on Emergency Communications, Preparedness, and Response<br>Subcommittee on Management, Investigations, and Oversight |
| **Committee on House Administration** | Não encontrei subcomissões |
| **Committee on the Judiciary** | Subcommittee on Courts, the Internet, and Intellectual Property<br>Subcommittee on Commercial and Administrative Law |

| | |
|---|---|
| | Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security<br>Subcommittee on the Constitution, Civil Rights, and Civil Liberties |
| **Committee on Natural Resources** | Subcommittee on Insular Affairs: Legislative Hearing on H.R. 2920<br>Subcommittee on Insular Affairs: Legislative Hearing on H.R. 53 |
| **Committee on Oversight and Government Reform** | Domestic Policy<br>Federal Workforce, Postal Service, and the District of Columbia<br>Government Management, Organization, and Procurement<br>Information Policy, Census, and National Archives<br>National Security and Foreign Affairs |
| **Committee on Rules** | Subcommittee on the Legislative & Budget Process<br>Subcommittee on Rules and Organization of the House |
| **Committee on Science and Technology** | Space & Aeronautics<br>Technology and Innovation<br>Research and Science Education<br>Investigations and Oversight<br>Energy and Environment |

| | |
|---|---|
| **Committee on Small Business** | Subcommittee on Finance and Tax<br>Subcommittee on Contracting and Technology<br>Subcommittee on Regulations, Healthcare and Trade<br>Subcommittee on Rural and Urban Entrepreneurship<br>Subcommittee on Investigations and Oversight |
| **Committee on Standards of Official Conduct** | Não encontrei subcomissões |
| **Committee on Transportation and Infrastructure** | Subcommittee on Aviation<br>Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation<br>Subcommittee on Highways and Transit<br>Subcommittee on Railroads, Pipelines and Hazardour Materials<br>Subcommittee on Water Resources and Environment |
| **Committee on Veterans' Affairs** | Subcommittee on Disability Assistance and Memorial Affairs<br>Subcommittee on Economic Opportunity<br>Subcommittee on Health<br>Subcommittee on Oversight and Investigations |
| **Committee on Ways and Means** | Subcommittee on Trade<br>Subcommittee on Oversight |

| | |
|---|---|
| | Subcommittee on Health<br>Subcommittee on Social Security<br>Subcommittee on Income Security and Family Support<br>Subcommittee on Select Revenue Measures |
| **House Permanent Select Committee on Intelligence** | Não encontrei subcomissões |
| **House Select Committee on Energy Independence and Global Warming** | Não encontrei subcomissões |

Fonte: www.house.gov.

## ANEXO 2
## COMISSÕES DO SENADO DOS EUA

| Committees | Subcommittees |
|---|---|
| **Committee on Agriculture, Nutrition & Forestry** | Subcommittee on Nutrition and Food Assistance, Sustainable and Organic Agriculture, and General Legislation<br>Subcommittee on Energy, Science and Technology<br>Subcommittee on Domestic & Foreign Marketing, Inspection, & Plant & Animal Health<br>Subcommittee on Production, Income Protection and Price Support<br>Subcommittee on Rural Revitalization, Conservation, Forestry and Credit |
| **Committee on Appropriations** | Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies<br>Commerce, Justice, Science, and Related Agencies<br>Defense<br>Energy and water development<br>Financial services and general government<br>Homeland security<br>Interior and environment and related agencies |

| | |
|---|---|
| | Labor, health, human services, Education and related agencies<br>Legislative branch<br>Military construction, veterans affairs, and related agencies<br>State, foreign operations, and related programs<br>Transportation, Housing and Urban Development and related agencies |
| **Committee on Armed Services** | Airland<br>Emerging threats and capabilities<br>Personnel<br>Readiness and managment support<br>Seapower<br>Strategic Forces |
| **Committee on banking, housing, and urban affairs** | Securities, Insurance, and Investment<br>Financial Institutions<br>Housing, Transportation, and Community Development<br>Economic Policy<br>Security and International Trade and Finance |
| **Committee on the Budget** | Não encontrei subcomissões |
| **Committee on commerce, science and transportation** | Aviation Operations, Safety, and Security<br>Surface Transportation and Merchant Marine Infrastructure, Safety, and Security |

| | |
|---|---|
| | Space, Aeronautics, and Related Sciences<br>Oceans, Atmosphere, Fisheries, and Coast Guard<br>Interstate Commerce, Trade, and Tourism<br>Science, Technology, and Innovation<br>Consumer Affairs, Insurance, and Automotive Safety |
| **Committee on energy and Natural Resources** | Subcommittee on Energy<br>Subcommittee on National Parks<br>Subcommittee on Public Lands and Forests<br>Subcommittee on Water and Power |
| **Committee on environment and public workd** | Transportation and Infrastructure<br>Clean Air, Climate Change, and Nuclear Safety<br>Fisheries, Wildlife, and Water; and Superfund<br>Waste Management |
| **Committee on Finance** | Subcommittee on Health Care<br>Subcommittee on Taxation and IRS Oversight and Long Term Growth<br>Subcommittee on Energy, Natural Resources and Infrastructure<br>Subcommittee on Social Security, Pensions and Family Policy<br>Subcommittee on International Trade, and Global Competitiveness |

| | |
|---|---|
| **Committee on Foreign Relations** | Não encontrei subcomissões |
| **Committee on health, education, labor and pensions** | Children and families<br>Employment and workplace safety<br>Retirement and aging |
| **Committee on Homeland Security and governmental affairs** | Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information, Federal Servicesand International Security<br>Subcommittee on Oversight of Government Management, the Federal Workforce andthe District of Columbia<br>Permanent Subcommittee on Investigations<br>Ad Hoc Subcommittee on State, Local, and Private Sector Preparedness and Integration<br>Ad Hoc Subcommittee on Disaster Recovery |
| **Committee on the Judiciary** | Administrative Oversight and the Courts<br>Antitrust, Competition Policy and Consumer Rights<br>The Constitution<br>Crime and Drugs<br>Human Rights and the Law<br>Immigration, Refugees and Border Security<br>Terrorism, Technology and Homeland Security |

| | |
|---|---|
| **Committee on Rules and administration** | Não encontrei subcomissões |
| **Committee on Small Business and Entrepreneurship** | Não encontrei subcomissões |
| **Committee on Veterans' Affairs** | Não encontrei subcomissões |

Fonte: www.senate.gov

# ANEXO 3

## PARTIDOS COM MAIORIA NO CONGRESSO E NO SENADO

### EM CADA LEGISLATURA

| Presidente | Legislatura | Senado Maioria | Deputados Maioria |
|---|---|---|---|
| H. Truman (1945-1953) Dem | 1945-47 | Democratas | Democratas |
| H. Truman (1945-1953) Dem | 1947-49 | Republicanos | Republicanos |
| H. Truman (1945-1953) Dem | 1949-51 | Democratas | Democratas |
| H. Truman (1945-1953) Dem | 1951-53 | Democratas | Democratas |
| D. Einsenhower (1953-1961) Rep | 1953-55 | Republicanos | Republicanos |
| D. Einsenhower (1953-1961) Rep | 1955-57 | Democratas | Democratas |
| D. Einsenhower (1953-1961) Rep | 1957-59 | Democratas | Democratas |
| D. Einsenhower (1953-1961) Rep | 1959-61 | Democratas | Democratas |
| J. Kennedy (1961-1963) Dem | 1961-63 | Democratas | Democratas |
| L. Johnson (1963-1969) Dem | 1963-65 | Democratas | Democratas |
| L. Johnson (1963-1969) Dem | 1965-67 | Democratas | Democratas |
| L. Johnson (1963-1969) Dem | 1967-69 | Democratas | Democratas |
| R. Nixon (1969-1974) Rep | 1969-71 | Democratas | Democratas |
| R. Nixon (1969-1974) Rep | 1971-73 | Democratas | Democratas |
| R. Nixon (1969-1974) Rep | 1973-75 | Democratas | Democratas |
| Rudolph Ford Jr. (1974-1977) Rep | 1975-77 | Democratas | Democratas |
| J. Carter Jr. (1977-1981) Dem | 1977-79 | Democratas | Democratas |
| J. Carter Jr. (1977-1981) Dem | 1979-81 | Democratas | Democratas |
| R. Reagan (1981-1989) Rep | 1981-83 | Republicanos | Democratas |
| R. Reagan (1981-1989) Rep | 1983-85 | Republicanos | Democratas |
| R. Reagan (1981-1989) Rep | 1985-87 | Republicanos | Democratas |
| R. Reagan (1981-1989) Rep | 1987-89 | Democratas | Democratas |
| G. Bush (1989-1993) Rep | 1989-91 | Democratas | Democratas |
| G. Bush (1989-1993) Rep | 1991-93 | Democratas | Democratas |
| B. Clinton (1993-2001) Dem | 1993-95 | Democratas | Democratas |
| B. Clinton (1993-2001) Dem | 1995-97 | Republicanos | Republicanos |
| B. Clinton (1993-2001) Dem | 1997-99 | Republicanos | Republicanos |
| B. Clinton (1993-2001) Dem | 1999-2001 | Republicanos | Republicanos |
| George W. Bush (2001 - ) Rep | 2001-03 | Empate | Republicanos |
| George W. Bush (2001 - ) Rep | 2003-05 | Republicanos | Republicanos |
| George W. Bush (2001 - ) Rep | 2005-07 | Republicanos | Republicanos |
| George W. Bush (2001 - ) Rep | 2007-09 | Empate | Democratas |

Fonte: House of Representatives (www.house.gov).

# Anexo 4

## Distribuição de cadeiras no governo Bush

| Presidente | Legislatura | Senado Democratas | Senado Republicanos | Senado Outros | Senado Total | Deputados Democratas | Deputados Republicanos | Deputados Outros | Deputados Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| George W. Bush (2001-) Rep | 2001-03 | 50 | 50 | | 100 | 212 | 221 | 2 | 435 |
| George W. Bush (2001- ) Rep | 2003-05 | 48 | 51 | | 100 | 204 | 229 | 1 | 435 |
| George W. Bush (2001- ) Rep | 2005-07 | 44 | 55 | 1 | 100 | 202 | 232 | 1 | 435 |
| George W. Bush (2001- ) Rep | 2007-09 | 49 | 49 | 2 | 100 | 231 | 201 | | 435 |

Fonte: House of Representatives (www.house.gov)

# VI.

## Os Estados Unidos estão se Afastando do Engajamento Global em Direção a uma Responsabilidade Limitada?

# Os Estados Unidos estão se Afastando do Engajamento Global em Direção a uma Responsabilidade Limitada?

Diana Villiers Negroponte

Existem duas tendências culturais opostas, no âmbito político dos Estados Unidos, entre um engajamento expansivo com o mundo e um retraimento, talvez até, uma tradição isolacionista. Ambas são reflexo do "Excepcionalismo Americano" que está no coração da política externa americana.[1] A atitude expansionista está baseada na tradição liberal em que os Estados Unidos se fundamentam, na esperança de construírem "uma nova ordem mundial", caracterizada pelo progresso, paz, uma forma de governo republicana, comércio aberto, liberdades pessoais e o arcabouço legal. Há uma crença que nossos ideais democráticos e liberais vão se expandir mundo afora, a partir dos Estados Unidos, para criar um sistema internacional mais aberto e pacífico, caracterizado por governos democráticos e mercados abertos. Essa missão é expansiva e não necessariamente controlada por outros estados-nação. A fim de atingir estas metas, o Governo dos Estados Unidos está buscando criar um sistema internacional mais liberal e um sistema internacional de leis e costumes. Esse objetivo parece ser válido, em si, porque tornará os americanos mais influentes, mais prósperos e mais seguros.[2]

---

[1] Stanley Hoffman com Frederic Bozo, Gulliver Unbound: America's Imperial Temptation and the War in Iraq, New York: Rowman & Littlefield Publisher Inc. (2004) p.19. Originalmente publicado em Francês como *L'Amérique Vraiment Imperiale?* Paris: Editions Louis Audibert (2003).

[2] Os defensores de relações pacíficas entre as democracias assumem que os estados democratas não entram em Guerra entre si, são mais compatíveis em relação ao comércio, comunicações e solução de controvérsias. Além disso, acreditam que existe maior vontade de se chegar a um consenso para a defesa de valores comum.

Existe uma alternativa e uma norma igualmente forte, do ponto de vista cultural, que é a tradição do "Excepcionalismo Americano." Essa é uma tendência isolacionista em que os americanos procuram se afastar de um mundo violento e complexo com compromissos internacionais que não podem ser controlados. A tendência é exacerbada quando o nível de depreciação da crítica externa à América e aos americanos aumenta perceptivelmente. A partir daí, os americanos se voltam para o interior do seu país, fugindo dos compromissos com organizações internacionais. Por outro lado, os americanos estabelecem seu foco em questões domésticas, percebendo o vigor de sua moral interna e o sentido de bem-estar econômico. Desde o final do séc. XIX, tem havido uma constante oscilação entre esse engajamento expansionista e uma retração para o isolacionismo.

O reflexo mais claro dessa atitude americana, contraditória, é o conselho de George Washington no sentido de se evitar alianças intrincadas[3] e o compromisso de Woodrow Wilson de "tornar o mundo um lugar seguro para o exercício da democracia." [4] A evidência histórica sugere que, após períodos de extensivo engajamento internacional, vem sempre um período de retraimento para o âmbito doméstico, caracterizado pela desilusão com a experiência e custos do envolvimento internacional. A questão chave, portanto, é se, hoje,

[3] No discurso de despedida de George Washington, em 1796, ele escreveu: "A nossa regra de conduta em relação às nações estrangeiras é no sentido de ampliar nossas relações comerciais para que tenham a menor conexão política possível.

[4] Nós estamos felizes ... em lutar, portanto, pela paz no mundo e pela libertação de nossos povos, inclusive, do povo Alemão, pelos direitos das nações, grandes e pequenas e o privilégio dos homens, em todos os lugares, no sentido de poderem escolher sua forma de vida e obediência.. O mundo tem que ser seguro para que haja democracia. A paz tem que ser plantada nos fundamentos já testados da liberdade política. Nós não temos que servir a propósitos egoístas. Não desejamos conquistas ou domínio. Não buscamos reparações para nós mesmos., nem compensações materiais para os sacrifícios que fizermos por vontade própria. Nós somos apenas um dos campeões dos direitos da humanidade. Nós estaremos satisfeitos quando esses direitos estejam tão assegurados quanto a fé e a liberdade das nações o permitirem. Woodrow Wilson solicitando que o Congresso dos Estados Unidos declarasse guerra à Alemanha, 2 de abril de 1917.

nós estamos testemunhando um desses períodos de retração nos Estados Unidos contemporâneo. Será que isso corresponde a uma postura neo-isolacionista pela recusa do Senado dos Estados Unidos em continuar a discussão sobre o Projeto de Lei da Imigração e a recusa da Câmara dos Deputados em votar os Acordos de Livre Comércio com a Colômbia, Peru, Panamá e Coréia do Sul? Quando o Presidente George W. Bush alertou para a existência de uma tendência crescente para o "isolacionismo e protecionismo" ele estaria usando imagens retóricas para castigar seus oponentes políticos, ou estava reconhecendo o surgimento do nativismo e senso de responsabilidade limitada nos Estados Unidos? Finalmente, quem expressa essa postura isolacionista nos Estados Unidos hoje, a elite responsável pela política externa ou o povo americano? Em resumo, a palavra "isolacionista" é usada pelos apaixonados pela publicidade e pelos políticos, a fim de se destacarem, ou é um sentimento compartilhado amplamente pela maioria, ou um número crescente de americanos? Há uma definição de isolacionismo que nos ajuda a esclarecer os principais elementos:

O isolacionismo se refere a várias crenças e posições políticas que tendem a contradizer o ímpeto do internacionalismo dos Estados Unidos pós 1945. As atitudes isolacionistas e posições políticas são aquelas que questionam o comprometimento dos Estados Unidos com o ativismo diplomático global, a garantia de uma Europa segura, o exercício de sua liderança na ordem internacional liberal e com a conformação de alianças multilaterais. O exemplo mais claro de isolacionismo foi o período após a 1ª Guerra Mundial. Como prova de rejeição à carnificina humana em massa, os Estados Unidos se retiraram para a "Fortaleza América" [5] Os isolacionistas acreditavam que os Estados Unidos deveriam ficar distantes de terras estrangeiras porque o poder hemisférico e continental poderia impregná-los. Eles

[5] George W. Bush, State of the Union Address, 31 de janeiro de 2006 www.whitehouse.gov/news/release/2006

se convenceram que "estamos isolados pela água e protegidos de qualquer ataque efetivo" [6] ou, como Greta Garbo proclamou naquele grande filme, o Grande Hotel, "Eu quero ficar sozinha." Em 1939, o respeitado jornalista Hanson Baldwin escreveu que "dissipando nossa grande força nos teatros estrangeiros, nós poderemos até destruir a impregnabilidade que hoje significa uma certa segurança para o castelo americano." [7] Em relação a isso, ele recebeu o apoio de algumas pessoas influentes, como o célebre aviador Charles Lindbergh, que fundou o movimento "América em primeiro lugar", naquele mesmo ano, e estima-se que obteve o apoio de mais de 800.000 adeptos. Lindbergh invocava uma política de isolacionismo e a suspensão de toda a ajuda à Grã-Bretanha. Entretanto, quando o Japão atacou Pearl Harbor, no dia 07 de dezembro de 1941, e a Alemanha e o Japão declararam guerra aos Estados Unidos, no dia seguinte, Lindbergh abandonou o "América em primeiro lugar". Esse movimento isolacionista havia durado pouco mais de um ano.

O isolacionismo era uma postura alimentada pelo medo e por um nativismo crescente que se sentia a salvo no âmbito familiar de um continente judo-cristão de falantes da língua inglesa. Não voltamos a testemunhar a volta a um período de verdadeiro isolacionismo no séc. XX, mas temos nos defrontado continuamente com a preferência por uma disposição cultural no sentido de retirada das nossas tropas, redução da nossa ajuda externa, proteção ao nosso comércio e contenção do fluxo de imigrantes estrangeiros para terras norte-americanas. É o que eu prefiro chamar de "responsabilidade limitada". É uma postura não tão radical quanto o isolacionismo de

[6] Eu adaptei a definição desenvolvida, primeiro, por John Dumbrell em "Varieties of Post-Cold War American Isolationism," Government and Opposition, 34:1 (1999) e citada em David Hastings Dunn, "Isolationism Revisited: Seven Persistent Myths in the Contemporary American Foreign Policy Debate," Review of International Studies, 31:240 (2005).

[7] Hanson Baldwin, "Impregnable America" American Mercury, pp. 256-267, julho 1939.

1930, mas as conseqüências de suas metas podem ter um impacto sério e negativo na política externa dos Estados Unidos.

Alguns identificaram ciclos de expansionismo ideológico seguidos por períodos de retração ou relativo isolacionismo. Frank Klingberg dividiu as relações da América com o mundo em períodos de "extroversão" e "introversão", cada um deles perdurando durante uma geração. Após o período de introversão da década de 1930, a América se voltou para o exterior, na década de 1940 e 1950, se engajando com os aliados europeus na luta contra o Nazismo e contra o Japão, dedicando milhões de dólares no período de reconstrução, pós 2ª Guerra Mundial, e estabelecendo alianças multilaterais para conter o avanço dos comunistas. Entretanto, essa política externa expansionista acabou com o fracasso da Guerra do Vietnã. O Vietnã puxou o pêndulo novamente para a introversão ou o isolacionismo.[8] Em meados dos anos 70, a maioria dos americanos acreditava que a América "não deveria se intrometer nos negócios dos outros, no nível internacional." [9] As diretrizes de política exterior de ambos os partidos políticos respondiam à demanda pública por uma redução dos sistemas de armamento, ajuda externa e uma insistência em que os aliados compartilhassem o ônus de conter a União Soviética. O colunista conservador, David Broder, em 1972, escreveu: "O Vietnã deixou um gosto rançoso que se sente cada vez que se faz menção a uma intervenção militar direta".[10]

A idéia de ciclos geracionais ainda é controversa e alguns acadêmicos discordam quando começa um ciclo e termina outro. Entretanto, fica claro que, no decorrer do séc. XX, a história dos

---

[8] Michael Roskin, " From Pearl Harbor to Vietnam: Shifting Generational paradigms and foreign Policy," Political Science Quarterly, 89:3.563-588 (1974).
[9] Pew Research Center, 1976 citado em Peter Beinart "The Isolation Pendulum; Expect a Cyclical U.S. Retreat from World Affairs after the Iraq War," The Washington Post, 2 de janeiro de 2006.
[10] Idem.

Estados Unidos testemunhou períodos de um significativo e prolongado expansionismo militar seguido de períodos de não-engajamento ou "responsabilidade limitada". No período pós-Vietnã, Ronald Reagan não conseguiu o apoio do Congresso para envio de tropas americanas para a América Latina, em grande escala, para apoiar o governo salvadorenho porque a República Americana permaneceu radicalmente hostil a qualquer intervenção significativa no Terceiro Mundo. Em 1982, foram enviadas tropas para Honduras, mas apenas temporariamente.[11] Nesse mesmo ano, Reagan mandou fuzileiros navais para o Líbano, por um breve período, mas ordenou a sua retirada logo depois que o Hezbollah atacou seus quartéis em Beirute. Como assinalou o intelectual neo-conservador, Norman Podhoretz, "no uso do seu poderio militar, Reagan tinha muito mais experiência ... e, em face de uma série oposição, geralmente, ele recuava."[12] Consciente da sua postura política cautelosa em relação a uma prolongada situação de conflito externo, o Presidente Reagan usava a força militar apenas eventualmente.

Logo após o final da Guerra Fria, emergiu um forte sentimento nacional para os Estados Unidos se distanciarem do mundo, de quatro maneiras: enfrentando menos guerras, promovendo menos o livre comércio, permitindo a entrada de um número menor de estrangeiros nos Estados Unidos e oferecendo menos ajuda externa. O acadêmico David Rieff destacou uma tendência para o neo-isolacionismo que tornaria eficaz a ação dos Estados Unidos na antiga Iugoslávia "tudo menos o impossível."[13] O jornalista Murray Weidenbaum chamou a atenção para o aumento do paradoxo entre uma crescente globalização dos negócios e atividade econômica versus

[11] O Presidente Reagan estabeleceu uma base aérea temporária em Colomoncagua, Honduras para dar apoio a Roberto Suazo Cordoba, democraticamente eleito, contra o crescente protesto interno e fortalecimento dos Sandinistas na Nicarágua.
[12] Norman Podhoretz, Editorial, Commentary, verão de 1984.
[13] David Rieff, "Whose Internationalism, Whose Isolationism?" World Policy Journal, 13:2.1 (1996).

"uma nova tendência ao isolacionismo." [14] Dois anos mais tarde, o intelectual neo-conservador Richard Perle perguntou: "os Estados Unidos estão se interiorizando?" [15] Uma forte postura nacional de não engajamento com os compromissos internacionais e um desejo de desfrutar dos "dividendos da paz", decorrentes do fim da Guerra Fria, resultou em severas restrições aos meios disponíveis para se atender ao desejo do Presidente Bill Clinton de por um fim aos conflitos da Bósnia, Kosovo, Haiti e Timor Leste. Os gastos com a ajuda militar ao exterior diminuíram e não pudemos contar com o empenho dos americanos na proteção dos Tutsis de Ruanda ou dos Kosovars na Sérvia. O Presidente dos Estados Unidos respondeu à necessidade nacional de limitar suas responsabilidades externas, restaurar a atenção no âmbito doméstico e resolver problemas internos, como a questão da assistência à saúde. Considerando o alcance global da economia norte-americana e a crescente penetração tecnológica a nível global, nenhum Presidente dos Estados Unidos poderia retroceder às políticas isolacionistas da década de 1930. Entretanto, ele poderia, e assim foi feito, diminuir seu comprometimento internacional em resposta a uma demanda nacional de 'responsabilidade limitada'.

Em algum outro lugar eu ressaltei esta tendência de 'responsabilidade limitada' nos primeiros anos da administração de George W. Bush.[16] No primeiro ano do seu mandato, o Presidente Bush anunciou sua intenção de abandonar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, recusou-se a assinar o Protocolo de Quioto, revogou a ratificação dos Estados Unidos à Corte Criminal Internacional e aceitou, inicialmente, uma menor dotação orçamentária

[14] Murray Weidenbaum, "American Isolationism versus the Global Economy," Society, 33:4.54 (1996).
[15] Richard Perle, "Is the United States Turning Inwards?" International Journal (Toronto) 54:1.1 (1998).
[16] Diana Villiers Negroponte, "Rhetoric and Reality behind the Pursuit of Liberal Democracy as a Goal of U.S. Foreign Policy." Duke University Center for International Studies, 9 de novembro de 2006.

para a defesa, na administração do Presidente Clinton. Essas limitações ao engajamento multilateral tiveram uma interrupção abrupta em 11 de setembro de 2001.

A investida de 12 homens contra ícones americanos, em solo americano, usando como arma aviões comerciais e seus passageiros deflagraram um "golpe sísmico" à segurança nacional. Nós fomos brutalizados em 11 de setembro e surgiu o anseio de cortar pela raiz a "malignidade árabe". O ataque ao Talibã, em meados de outubro daquele ano, não foi um golpe suficiente contra o radicalismo árabe, no sentido de não ser proporcional, de alguma maneira, ao sentimento de perda e choque por parte da América. Com toda a nossa mágoa e sofrimento, o Presidente Bush converteu o direito de nos defender numa resposta militar mais ampla. Nós lutaríamos contra o inimigo, confrontaríamos o mal e asseguraríamos nossa liderança a nível global. No seu pronunciamento à Nação, na noite de 11 de setembro, Bush declarou: "nós somos a luz resplandecente da liberdade e oportunidade no mundo". Ele expressou a luta contra o mal como uma luta positiva pela liberdade e democracia. Posteriormente, ele usaria a frase de Woodrow Wilson transformando o sentimento prevalecente na América numa formidável estratégia de "tornar o mundo um lugar seguro para o exercício da democracia." [17]

Os Estados Unidos ainda não transformaram o Iraque "num lugar seguro para o exercício da democracia": nós estamos atolados num prolongado conflito social no Iraque e engajados numa longa luta contra o Talibã e os *mujahedins* no Afeganistão. Nosso comprometimento internacional expansionista não resultou nem num sucesso de curto prazo, nem numa visão de longo prazo de como as forças norte-americanas podem vir a se retirar de ambos os conflitos. Como resultado, uma postura de crescente isolacionismo permeia o Congresso dos Estados Unidos e toda a nação. No seu pronunciamento

[17] George W. Bush, Commencement Address, United States Military Academy, West Point, New York, 1º de junho de 2002.

à Nação, em janeiro de 2006, o Presidente alertou sobre uma crescente postura nacional de afastamento,

> A estrada para o isolacionismo e protecionismo podem parecer amplos e convidativos – contudo, podem acabar sendo um perigo e um declínio – a América rejeita o falso conforto do isolacionismo. O isolacionismo não apenas ataria nossas mãos na luta contra nossos inimigos, mas nos impediria de ajudar nossos amigos que necessitam desesperadamente de nós ... Líderes americanos, de Roosevelt a Truman, a Kennedy e a Reagan, rejeitaram o isolamento e retrocesso porque eles sabiam que a América é sempre mais segura quando há liberdade.[18]

O Presidente Bush reconheceu o crescente sentimento de derrotismo e um desejo nativista para proteger os interesses americanos. O Congresso dos Estados Unidos, recentemente, tinham derrotado os esforços por parte da China em adquirir uma participação majoritária nos serviços portuários em Dubai. Poucos meses mais tarde, sob pressões protecionistas dos Estados Unidos, bastante significativas, o Governo Chinês declinou sua oferta de aquisição da maioria acionária da companhia de energia, UNOCAL. Dezesseis meses mais tarde, o Congresso dos Estados Unidos, refletindo o desejo de seus constituintes, não aprovaram a reforma sobre imigração,[19] não votaram os Acordos de Livre Comércio com o Peru, Panamá, Colômbia e Coréia do Sul e se recusaram a considerar a tarifa de 54% a ser aplicada à cana de açúcar, apesar da necessidade de biocombustíveis para diminuir sua dependência de petróleo do exterior. Será que estamos testemunhando um período de retração de compromissos externos, engajamentos internacionais e uma política externa ativista?

---

[18] Presidential State of the Union Address, White House, 31 de janeiro de 2007.

[19] Em 28 de junho de 2007, o líder republicano do Senado dos Estados Unidos não conseguiu o apoio necessário para votar o Projeto de Lei de Imigração. A exigência processual seria de 60 dentre os 100 votos, mas o Senado se recusou a proceder à votação o Projeto de Lei, o que era um compromisso entre os defensores e críticos da imigração.

A fim de determinar se nós deixamos de lado um período de ativo engajamento internacional em favor de responsabilidade limitada, nós temos que identificar os índices desse retraimento. Eu ressaltaria cinco fatores: (1) o fracasso em alcançar vitórias do ponto de vista militar; (2) uma crescente irritação com instituições multilaterais que fracassaram em nos dar segurança ou fazer-nos avançar nos nossos interesses; (3) reconhecimento público que os custos econômicos do expansionismo internacional são altos demais; (4) como alternativa, uma preferência pela solução de problemas domésticos que podem ser resolvidos através do pragmatismo norte-americano; e (5) a retração para um ambiente político que possa ser controlado.

Usando os atuais dados das pesquisas nos Estados Unidos, eu procurei examinar estes fatores conforme as respostas dos americanos a algumas questões: presença das tropas americanas no Iraque e Afeganistão; apoio à "guerra ao terrorismo"; atitude em relação às Nações Unidas; apoio a programas de ajuda externa por parte dos Estados Unidos; promoção da democracia liberal; promoção ao comércio exterior por parte dos Estados Unidos; e atitude em relação aos imigrantes estrangeiros. Os resultados não mostram que haja uma mudança definitiva em relação ao engajamento global, mas refletem uma tendência a um distanciamento em relação a compromissos externos.

## PRESENÇA DE TROPAS DOS ESTADOS UNIDOS NO IRAQUE E AFEGANISTÃO

Na última pesquisa do Pew Global Attitudes, 56% dos americanos dizem que já está na hora das tropas deixarem o Iraque. [20] Entretanto, uma significativa minoria está preocupados com o fato de que a retirada das tropas americanas poderia gerar uma maior

[20] "Global Unease with Major World Powers." The Pew Global Attitudes Project, Washington DC, 27 de junho de 20077, p. 24.

instabilidade regional.[21] Quando perguntados se os Estados Unidos deveriam manter o efetivo atual de suas tropas no Iraque, 31% apóiam essa decisão e 59% acreditam que o nosso efetivo de tropas no Iraque deveria ser reduzido.[22] Em relação ao Afeganistão, praticamente 50%, concordam que uma minoria das forças americanas deveria permanecer no Afeganistão e 42% afirmam que nossas tropas deveriam deixar aquele país.[23] Os resultados da pesquisa sugerem que não há consenso para a retirada completa e imediata das forças americanas da arena internacional. Ao contrário, existe o desejo de desengajar-se, mas não à custa do crescimento da violência na região. A maioria dos americanos considera que as forças dos Estados Unidos não devem se retirar precipitadamente, mas defendem a retirada no longo prazo.

## Guerra ao Terrorismo

A projeto do Pew Global Attitudes mostra que o apoio público Americano à "guerra ao terrorismo" diminuiu em 2007. Na medida em que nos afastamos dos efeitos devastadores de 11 de setembro de 2001, o apoio público à guerra ao terrorismo diminuiu de 89% em 2002 para 70% hoje.[24] Esse declínio pode ser interpretado de diversas formas: diminuição da percepção de uma ameaça externa; satisfação com as medidas de segurança interna; ou, relutância em seguir arcando com os custos de uma vigilância internacional permanente. Embora essa ameaça seja considerada como uma ameaça externa à

[21] Idem. Além disso, na pesquisa do The Los Angeles Times/Bloomberg Poll, de 7 a 10 de junho, foram entrevistados 1.183 adultos de todo o país e o resultado é que 25% apóiam a retirada imediata, enquanto 43% propõem que essa retirada seja feita dentro de um ano e 26% acreditam que nós deveríamos permanecer o tempo que for necessário.
[22] NBC News/Wall Street Journal Poll, 8 a 11 de junho de 2007, sendo entrevistados 1.008 adultos em todo o país.
[23] Pew Global Attitudes, p. 24.
[24] Em 2002, 89% dos americanos apoiavam a 'guerra ao terrorismo.' Esse apoio sofreu uma redução para 81% em 2004 e continuou decaindo desde então, chegando hoje a 70%. Pew Global Attitudes, p. 22.

sociedade americana, o principal porta-voz do Governo dos Estados Unidos sobre esse assunto é o Juiz Mike Chertoff, que coordena, no âmbito interno, as respostas do Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*). Essa ameaça é vista como uma questão meramente interna e que exige respostas internas também. Desde março de 2003, essa postura diminuiu a reação a se atacarem campos de treinamento no exterior. Em vez disso, os americanos procuram fortalecer as medidas de segurança interna, inclusive, com a construção de um muro na fronteira ao sul, com o México.

## AS NAÇÕES UNIDAS

Uma pesquisa recente do Instituto Gallop mostra que apenas 29% dos americanos acreditam que as Nações Unidas estão tendo uma boa atuação ao tentar resolver os problemas que devem enfrentar, versus 66%, que dizem que a atuação das Nações Unidas tem deixado muito a desejar. [25] Devemos estabelecer uma comparação com pesquisas realizadas entre maio de 2000 e janeiro de 2003, quando as Nações Unidas receberam alguns dois maiores índices de aprovação por parte do povo americano, frequentemente ultrapassando 50%. Entretanto, quando perguntamos aos americanos se desejam que as Nações Unidas envidem mais esforços para promover a discussão entre diversos países, praticamente a metade é de opinião que as Nações Unidas devem ter um papel *majoritário* na tomada decisões nas questões globais, enquanto que 29% são a favor de que as Nações Unidas exerçam seu poder de intervenção. Apenas 22% consideram que esse poder de liderança deveria ser *minoritário*. [26] Ao

[25] Lydia Saad, "United Nations Ratings Remain at Lowest Ebb," The Gallup Poll, Gallup Poll News Service, 8 de fevereiro de 2007 citando a pesquisa anual do Word Affairs do Gallup, atualizada de 1 a 4 de fevereiro de 2007.

[26] Idem. A preferência que as Nações Unidas assumam um "papel de liderança" exigir que cada estado membro concorde com as decisões daquele organismo. Enquanto que, se as Nações Unidas exerçam um "papel principal" os estados membros poderiam atuar individualmente. O "papel minoritário" limitaria as Nações Unidas a serem um fórum de comunicação.

mesmo tempo, o orçamento do Departamento de Estado para Nações Unidas destinado à manutenção da paz ainda permanecia com uma alocação de recursos no valor de US$ 1 bilhão em 2006, e com uma estimativa de aumento para US$ 1.1 bilhões em 2008.[27] Os resultados sugerem que, entre o povo americano, ainda perdura uma expectativa idealista da atuação das Nações Unidas, apesar de suas esperanças terem sido seriamente afetadas pela incapacidade que este organismo demonstrou em conter Saddam Hussein ou impedir o governo americano de invadir o Iraque, em março de 2003. A percepção da sua inépcia em proteger a segurança nacional americana contribuiu para um crescente ceticismo em relação à atuação desse organismo multilateral.

## Ajuda Externa

No período de 2006 a 2007, o Congresso dos Estados Unidos reduziu o orçamento geral do Departamento de Estado em 5.22%.[28] Foram feitas as seguintes reduções: 21.05% nos recursos a serem alocados na Iniciativa Andina de Combate ao Narcotráfico; 5.01% nas verbas destinadas à Saúde e Sobrevivência das Crianças a nível global; 6.18% nas verbas destinadas a assistir os portadores de AIDS; 3.59% nas verbas destinadas à Assistência Internacional a Vítimas da Fome e Calamidades; seguindo-se a uma redução de 22.32% já efetivada no ano anterior. Os números demonstram que houve uma redução significativa das verbas destinadas à ajuda externa. Isso pode ser explicado pelos aumentos no ano fiscal anterior. Por exemplo, o apoio aos portadores de AIDS tinha tido uma expansão de 43.74%,[29] mas

[27] Orçamento do Departamento de Estado para o Ano Fiscal de 2008. Comparação feita pelo Brookings Institution sobre os gastos atuais de 2005 e 2006 e orçamento estimado para 2007.
[28] Idem.
[29] O Orçamento de Ajuda à AIDS subiu de US $1.4 bilhões em 2005 para menos de US$ 2 bilhões em 2006.

isso também é um reflexo de uma menor preocupação com a ajuda externa.

## PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA LIBERAL

O entusiasmo americano pela promoção da democracia liberal esmaeceu. Em 2002, 70% dos americanos concordavam com o engajamento dos Estados Unidos na luta pela democracia no mundo, mas houve uma redução desse índice para 60%, em 2007. [30] Há diferenças substanciais de postura dos diversos partidos em relação a essa questão. Na verdade, 74% dos Republicanos são a favor da promoção da democracia, enquanto que apenas 59% dos Independentes e 54% dos Democratas partilham da mesma opinião de que a política externa norte-americana deve contemplar a promoção da democracia. Entretanto, há um grande nível de ceticismo no sentido de que essa política deva ser implementada em países que servem aos interesses nacionais americanos, sendo que os Democratas são ainda mais céticos a esse respeito do que os Republicanos.

## PROMOÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR

A maioria dos americanos (55%) acredita que as empresas americanas deveriam ser promovidas no exterior. Entretanto, esse índice baixou de 63% nos últimos cinco anos.[31] Esses números não são suficientes para fundamentar qualquer conclusão de que tenha havido uma diminuição do número de americanos que aprovam um engajamento Estados Unidos com o comércio exterior, ou que haja relutância de que seus ideais e interesses comerciais devam ser expandidos no exterior. Nós podemos notar que houve apenas uma redução da visão expansionista nesse sentido.

---

[30] Pew Global Attitudes, p. 25.
[31] Idem p. 27.

## IMIGRAÇÃO

Uma minoria dos americanos (28%) acredita que as pessoas que migram para os Estados Unidos hoje em dia contribuirão para uma sociedade melhor. Pelo contrário, (35%) dos americanos acreditam que isso tornará a sociedade americana pior. Entretanto, um número considerável dos americanos (29%) não acredita que a presença dos imigrantes possa ser benéfica ou danosa à sociedade americana. [32] Isso sugere que uma parcela significativa dos americanos não tem nenhuma opinião, contrária ou a favor, sobre a presença dos imigrantes nos Estados Unidos. Quando perguntados se os imigrantes, que entraram nos Estados Unidos recentemente, contribuíram para termos um país melhor, ou causaram problemas, 57% responderam favoravelmente e apenas 28% consideraram que eles efetivamente causaram problemas.[33] A economia dos Estados Unidos, que está em expansão, absorveu a força de trabalho desses imigrantes, mas as necessidades de seus filhos em relação a serviços de saúde e educação aumentaram o ônus de impostos estaduais. Isso resultou em algumas atitudes conflituosas entre americanos e imigrantes, principalmente, do México e da América Central. O prefeito de uma pequena cidade da Pensilvânia conseguiu aprovar um projeto de lei local que disciplina o arrendamento de propriedades a imigrantes ilegais. Isso deu notoriedade ao prefeito, mas provocou, tanto aclamação como críticas, por parte da mídia nacional. As ações do prefeito expressam um sentimento anti-imigrantes, mas não refletem a opinião de todos os americanos, que estão bastante divididos, em relação a essa questão.

Uma alta dose de crítica à recente Lei de Imigração, feita diariamente pelo âncora da CNN, Lou Dobbs, resultou em que 47%

---

[32] CBS News/New York Times Poll, May 18-23 2007.

[33] In response to the same question in 2001, 51% then believed that immigrants contributed to US society and 31% believed that they cause harm. The trend demonstrates declining negative attitudes and rising positive attitudes towards immigrants. See CBS/New York Times poll, May 2007.

dos americanos se opõem ao projeto de lei, enquanto 30% são a favor. Mas a pesquisa da CNN também detectou que 22% dos entrevistados não estavam certos se deveriam apoiar ou não esse projeto de lei.[34] Quando os entrevistadores do Jornal NBC News/Wall Street Journal perguntaram se a imigração ajudaria mais do que seria danosa, 46% dos entrevistados concordaram que essa imigração ajudaria, versus 44% que opinaram que seria ainda mais danosa. Essa paridade aumentou ainda mais, nos últimos dois anos, com um número relativamente pequeno de entrevistados, sendo que 10% opinaram que não estavam certos se os imigrantes seriam uma ajuda ou um empecilho.[35] Esses dados sugerem que um número significativo de americanos não entendem os detalhes da atual Lei da Imigração, com todo o complicado comprometimento entre seus defensores e críticos. Entretanto, poucos americanos deixaram de considerar se os imigrantes se constituem numa ajuda ou num prejuízo. O número relativamente pequeno de entrevistados que estão em dúvida nos leva a inferir que os americanos têm firmes opiniões formadas sobre os benefícios e custos dos imigrantes estrangeiros no seu país. Entretanto, ainda há divergência nessas opiniões.

Em relação a outras questões, há uma clara tendência para reduzir o engajamento dos Estados Unidos no exterior. A redução da ajuda externa, a diminuição do apoio à promoção da democracia, a redução da promoção do comércio com países do exterior são indicativos de um desejo para se acabar com o expansionismo. Acima de tudo, esses dados sugerem que há uma hesitação por parte do ativismo diplomático dos Estados Unidos, bem como, uma tendência crescente pela responsabilidade limitada por parte dos americanos. Dito isso, os dados não sugerem que haja uma retirada para uma "Fortaleza América", como alguns políticos, estudiosos e jornalistas tendem a inferir.

---

[34] CNN/Opinion Research Corporation Poll, June 22 – 24 2007.
[35] NBC News/Wall Street Journal Poll, June 8-11, 2007.

Isso nos leva a questionar se os líderes políticos e promotores de *talk shows* usam a linguagem do isolacionismo como uma ferramenta não muito afiada para criticar seus oponentes. Durante as presidências de George H.W. Bush (1988-1992), William J. Clinton (1992-2000) e George W. Bush, a Casa Branca, freqüentemente, alertava para um retorno ao isolacionismo. Em 1991, George H.W. Bush denunciou aqueles que "se retrairiam ao movimento isolacionista [e aqueles] da direita e esquerda [que] estão trabalhando justamente agora no sentido de dar nova vida às antigas teorias do protecionismo e isolacionismo".[36] A freqüência desses alertas aumentou durante a presidência de Clinton, quando o Congresso, controlado pelos Republicanos, procurou, persistentemente, frustrar sua política externa. Para a Casa Branca, na era Clinton, a perda do controle do Congresso por parte dos Democratas, em 1994, levou a que sua agenda de política externa sofresse oposição por parte da liderança republicana, bem como, uma resistência da bancada às suas políticas internacionais. [37] Para Clinton, essa oposição representava "uma luta [entre] a tradição da liderança americana e aqueles que defendiam uma nova forma de isolacionismo."[38] Quando o Senado dos Estados Unidos rejeitou o Tratado Abrangente de Banimento de Testes Nucleares, em 1995, o Presidente Clinton acusou a liderança do Congresso de favorecer "a proposta mais isolacionista ... dos últimos 50 anos".[39] O Presidente George W. Bush alertou para esse crescente isolacionismo, na medida em que, ele incitou os americanos a darem apoio à "guerra ao

[36] George Bush, 'Remarks at the American Enterprise Institute' Washington DC, 4 December 1991, cited in Andrew J. Bacevich, American Empire, Cambridge: Harvard University Press (2002) pp. 75-76.
[37] David Hastings Dunn, "Isolationism Revisited: Seven Persistent Myths in the Contemporary American Foreign Policy Debate," International Studies, 31:239 (2005).
[38] President Clinton, March 1995 cited by William Schneider, The New Isolationism in Robert J. Leiber eds. Eagle Adrift, New York: Longman, 1977, p. 26.
[39] J.D. Rosner, The New Tug of War: Congress, the Executive Branch and National Security, Washington DC: Carnegie Endowment (1995) p.2.

terrorismo".[40] No linguajar dos políticos, o termo "isolacionista" adquiriu um sentido pejorativo, sugerindo ignorância, fraqueza na defesa, bem como, visão de curto prazo por parte daqueles que se juntavam para protestar contra as reuniões anuais do G8.[41]

**OS PRESIDENTES ELEITOS NÃO SÃO OS ÚNICOS A USAREM ESSE TERMO. EM 1992, PAT BUCHANAN, O CANDIDATO INDEPENDENTE À PRESIDÊNCIA, AFIRMAVA QUE**

Nossa segurança se baseia no poder e vontade dos Estados Unidos e não no fato de o Zimbábue, o Sudão, a Síria, Cuba ou mesmo a China serem governados por tiranos. Nossos antepassados viveram em segurança num mundo de tirania, promovendo guerras que não eram da conta dos americanos. [42]

Buchanan apelou para o espírito nativista dos políticos americanos, sendo contra a ajuda externa e a trabalhadores imigrantes. Hoje, John Edwards, o candidato democrata à Presidência, expressa uma forte preferência pelas políticas protecionistas ao comércio que favoreçam os trabalhadores americanos. Na sua reivindicação de que o livre comércio constitui uma ameaça à economia doméstica, ele considera que o apoio americano ao livre comércio diminuiu de 56% em 2000 para 45% em 2005.[43] Edwards apelou para um número crescente de americanos que estabelecem uma correlação entre o caráter competitivo de uma economia globalizada e o temor de perderem seus empregos.

O termo "isolacionista" é muito usado e abusado no debate da política externa americana. É usado para punir os oponentes e

[40] "United States: The Isolationist Temptation; the Public Mood," The Economist, 378: 8464, 49 (2006). And George W. Bush, "Remarks at the Paul H. Nitze school of Advanced international Studies, Question and Answer Session" Washington DC.: April 17, 2006.
[41] See George W. Bush, "Remarks on Departure from Oxford, UK" July 23 2001.
[42] Idem, citing Pat Buchanan.
[43] The Economist, 378: 8464, 50.

despertar os sentimentos nativistas e asseverar a preferência pelo trabalhador americano, ou como afirma, Lou Dobbs, reiteradamente, "o apoio à classe média americana." Apesar do fato que sucessivas administrações americanas alertaram sobre o ressurgimento do isolacionismo, no período Pós-guerra Fria, há pouca evidência para apoiar uma retirada significante de comprometimento internacional por parte dos americanos. Não há uma plataforma coerente de isolacionismo, nenhuma liderança é reconhecida nesse sentido e não há nenhum representante do Congresso que se auto-identifique com essa questão. Entretanto, apesar de todos esses fatos, há um indicativo expressivo de um ressurgimento da responsabilidade limitada americana e uma redução na vontade de comprometimento de pessoal, recursos, empresas e ideais em relação à expansão de um engajamento internacional, cujas conseqüências merecem nossa atenção.

# VII.

# A Guerra e o Desenvolvimento Tecnológico Americano

# A Guerra e o Desenvolvimento Tecnológico Americano**

Carlos Aguiar de Medeiros*

## Introdução

Argumenta-se neste artigo que as inovações básicas que conformaram a tecnologia moderna americana depois da II Guerra Mundial (e rapidamente difundiu-se pelo mundo como o avião a jato, o transistor, as fibras óticas, a energia nuclear, o computador, a internet) foram concebidas, desenvolvidas e dirigidas como um empreendimento militar (Roe Smith, 1985). O "complexo-militar-industrial-acadêmico" criou, nos EUA, um abrangente processo de inovação liderado pelos descobrimentos científicos, voltado simultaneamente, para vencer a Guerra Fria com a União Soviética e impulsionar a fronteira da ciência de forma a consolidar a liderança tecnológica americana no mundo. A doutrina de que a superioridade tecnológica nas armas é fator decisivo na vitória militar, afirmou-se como visão dominante dos militares americanos desde o pós-guerra e manteve-se inalterada mesmo quando esta visão revelou-se totalmente inadequada às guerras locais, como eloqüentemente demonstrada no Vietnã e hoje no Iraque.

O "complexo militar-industrial-acadêmico" gerou, em diferentes momentos, um estímulo tanto de demanda quanto de oferta ao processo de inovações e criou uma rede descentralizada e coordenada de instituições e comunidades tecnológicas sem rival no mundo contemporâneo. Dada

* Professor Associado do Instituto de Economia da UFRJ.

** Este texto preparado para o Seminário EUA, promovido pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, FUNAG, realizado no Rio de Janeiro, 13 de julho de 2007, é uma versão modificada e atualizada do texto "O Desenvolvimento Tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar" em José Luís Fiori (org.) O Poder Americano, Vozes, 2005.

esta característica específica, a influência dos militares na tecnologia não foi circunscrita à provisão de recursos ao processo de P&D e às compras de governo aos fabricantes de armas, mas incluiu a montagem de instituições voltadas ao deslocamento da fronteira científica e à aceleração do progresso tecnológico. Este objetivo político tornou-se um traço marcante da ciência e tecnologia americana.

Com o grande esforço de guerra do período Reagan, o "complexo militar-industrial-acadêmico" ganhou a Guerra Fria. Depois do colapso da União Soviética, a contração do Orçamento de Defesa foi acompanhada por novas iniciativas e novas formulações sobre guerras futuras. O ataque terrorista de 11 de setembro e o extraordinário aumento dos gastos militares que lhe sucedeu conferiram significativo momento às novas estratégias de guerra que parecem estar empurrando, hoje, como ocorreu no passado, a ciência americana para uma nova onda de inovações.

Além desta introdução, este capítulo contém três seções. A primeira descreve a montagem do sistema americano de inovações. A segunda explora algumas de suas características e a última considera algumas tendências recentes deste sistema a partir da extinção da União Soviética e como as novas concepções de guerra estão estimulando a criação de novas tecnologias.

## A MONTAGEM DO "COMPLEXO MILITAR-INDUSTRIAL-ACADÊMICO"

Para Holley (1983), apenas a partir da II Guerra Mundial tornou-se essencial, para a política militar americana, a tese de que a guerra é decidida pela arma tecnologicamente superior.

Esta concepção sobre a arma superior combina tanto as características tecnológicas dos artefatos quanto a concepção estratégica de guerra, e confere prioridade central às inovações tecnológicas fundamentais e às idéias estratégicas sobre a utilização dos novos armamentos[1].

[1] Como sublinhado por Milward: *The production of modern armaments beyond a certain level of complexity is only possible in states, which possess the best equipped,*

O comprometimento militar americano com a pesquisa científica foi decorrência da II Guerra Mundial. Durante a guerra, os esforços de pesquisa e desenvolvimento não estiveram mais confinados aos laboratórios militares, como ocorreu na I Guerra Mundial. A criação do National Defense Research Council (NDRC), em 1941, estabeleceu uma nova estrutura para a ciência e engenharia criando uma ampla rede de pesquisas junto às universidades. Com a bomba atômica, a penalidade decorrente de um atraso na corrida armamentista poderia ter conseqüências devastadoras. Para obter superioridade na busca de uma arma superior era necessário estender a fronteira tecnológica através do alargamento das comunidades científicas numa velocidade, dimensão e direção distintas da que decorreria da concorrência industrial. O projeto MANHATTAN foi o mais importante marco desta nova era.

O que foi denominado por Dwight Eisenhower como complexo industrial-militar foi, desde o seu começo, um "complexo militar-industrial-acadêmico", como mais tarde foi reconhecido pelo Senador William Fulbright (Leslie, 1993). O National Research Council (NRC) criado em 1941, bem como seu sucessor, o Office Defense Research Council (ODRC), foram dirigidos por Vannevar Bush, decano de engenharia do Massachusetts Institute of Technology (MIT). Este foi o arquiteto e criador do novo sistema de inovação dos EUA.

Nesta concepção, as universidades constituíam o centro vital da pesquisa científica. Indústrias fornecedoras de armas como a Lockheed, General Electric, Boeing, General Dynamics, AT&T destacaram-se entre as maiores, do mesmo modo o MIT, a Universidade da Califórnia, Stanford, Harvard e Columbia foram os principais institutos que depois da guerra fizeram a tecnologia americana.

---

*largest, and most innovative engineering industries. Since it is also in such countries that most of the technological innovations in armaments designs take place, the process is self reinforcing one in which most powers can only struggle to maintain a level of a armaments technology which does not to fall far behind the best.* (Milward, 1977: 171)

A vitória da estratégia da arma superior transformou-se a partir da demonstração da capacitação militar da União Soviética, numa vigorosa política tecnológica e expansão de novos conhecimentos. Este objetivo foi claramente reconhecido pelo DOD e estabelecido de forma não ambígua pelo Defense Science Board em 1956. O Advanced Research Projects Agency (DARPA), subordinado ao DOD, teve especial liderança na criação de novas tecnologias. Para este esforço, o fator limitante não era a disponibilidade de recursos financeiros. Depois da guerra, os militares obtiveram amplo apoio financeiro e as políticas de compra do DOD criaram uma vigorosa demanda protegida para as principais indústrias fornecedoras de armamentos. O fator limitante era o estoque de conhecimento e a estrutura operacional do sistema de inovações. Deste modo, a tarefa não se circunscrevia à provisão de incentivos para P&D nas indústrias ou nas universidades, mas na montagem de um extenso e dinâmico sistema de inovação. O desafio era reduzir o período de tempo entre as invenções e inovações acelerando o progresso técnico e dirigindo-o para a produção de "armamentos radicalmente novos". Este desafio foi assumido pelo DOD. Não apenas o lado da oferta (expansão do estoque do conhecimento), mas também o lado da demanda (as encomendas tecnológicas), este desafio foi guiado pelos esforços militares na busca das melhores armas e das melhores idéias sobre sua utilização. Como resultado, os militares funcionaram como a maior força autônoma na configuração e na direção do processo inventivo nos EUA.

Politicamente, a percepção de que os EUA estavam tecnologicamente atrasados na concorrência armamentista foi usada como argumento para fortalecer o orçamento militar e criar as coalizões políticas favorecedoras das inovações e da ruptura da inércia burocrática, aspectos decisivos para a construção de instituições adequadas ao esforço científico e tecnológico. Os mísseis alemães e a bomba atômica durante a II Guerra Mundial criaram o ODRC e viabilizaram a instauração do "complexo militar-industrial-acadêmico"; o sucesso do Sputnik em 1951

foi essencial para a expansão dos recursos fiscais e para a criação do Defense Science Board em 1956 e da NASA em 1958; a aceleração da concorrência armamentista de forma a conter e derrotar a União Soviética no governo Reagan gerou um crescimento extraordinário do orçamento militar, e novamente, o ataque terrorista de 2001 foi o catalisador para uma grande expansão dos gastos militares. Estes momentos podem ser observados nos dados abaixo:

Os dados mostram quatro momentos distintos: a expansão dos gastos militares nos anos 60, a descontinuidade dos anos 70, a vigorosa expansão dos anos 80, a contração pronunciada dos anos 90, e a rápida recuperação pós 2001. Vamos considerar, nesta seção, as duas primeiras décadas, os anos iniciais deste sistema de inovação.

**Evolução do Orçamento de Defesa e da Pesquisa em Desenvolvimento Militar**
**(em milhões de dólares de 2007)**

| Ano Fiscal | Total | Pesquisa e Desenvolvimento |
|---|---|---|
| 1962 | 384. 822 | 25.791 |
| 1969 | 470.086 | 23.669 |
| 1974 | 341.482 | 25.846 |
| 1979 | 348.242 | 26.109 |
| 1984 | 480.679 | 37.324 |
| 1989 | 466.775 | 42.439 |
| 1994 | 352.954 | 31.118 |
| 1999 | 341.742 | 32.110 |
| 2002 | 409.804 | 39.360 |
| 2007 | 439.534 | 50.794 |

Fonte: DOD, EUA. Values Total Obligational Authority. Termo financeiro que expressa o valor do orçamento apropriado pelo programa de defesa no ano fiscal.

O sucesso da "estratégia do armamento superior" requer organizações capazes de administrar sistemas complexos, reunir informações e resolver conflitos operacionais e políticos. Trata-se de uma questão de poder, do poder das organizações sobre a complexidade e os desafios das tarefas novas. O "complexo militar-industrial-acadêmico", liderado pelos militares nos EUA, foi uma realização não menos importante do que os seus resultados tecnológicos, tais como o avião a jato, a bomba atômica, o míssil, o transistor ou o computador. Ao lidar com inovações básicas na busca de novas máquinas, a seleção das melhores idéias depende de como as decisões são tomadas. Seguindo os passos de Hughes (1998), a montagem deste sistema de inovações se deu a partir de alguns projetos notáveis.

O projeto SAGE (Semiautomatic Ground Enviroment) foi um claro exemplo da importância das organizações no processo de inovação. Ele criou uma rede extensa conectando laboratórios estatais, universidades (a parte principal deste projeto milionário, comparável ao projeto MANHATTAN foi desenvolvido pelo MIT com colaboradores como John von Neumann do Instituto de Altos Estudos de Princeton e muitas outras instituições como o CALTECH e a Universidade de Harvard) e laboratórios industriais (como o Bell, Polaroid etc) envolvidos num trabalho multidisciplinar e de longo fôlego. Uma conseqüência não intencional do projeto foi o desenvolvimento de muitas inovações em computadores, comunicações e administração.

O projeto SAGE não possuía uma estrutura de decisão adequada à sua complexidade e diversidade. Este projeto mostrou a dificuldade sistêmica da "grande ciência" em grandes empreendimentos onde "os problemas administrativos eram tão complexos quanto os problemas operacionais" (Hughes, *op. cit*.). Neste sentido, a experiência crucial veio muito cedo com o projeto ATLAS, o primeiro projeto bem sucedido de mísseis intercontinentais iniciado em 1954, envolvendo "17 empresas diretamente contratadas, 200 sub-contratadas e uma força de trabalho de 70.000 pessoas". (Hughes, *op. cit*.).

A engenharia de sistemas e de pesquisa operacional desenvolvida em projetos como o SAGE e o ATLAS transformaram-se nos exemplos da "grande ciência", um termo usado pela primeira vez por Alvin Weinberg do Oak Ridge National Laboratory para descrever a conexão estreita entre a física e a engenharia em grandes projetos militares. Uma conexão que dissolvia as fronteiras entre a ciência e a engenharia acelerando a seqüência das fases do processo de inovação. A engenharia de sistemas foi uma inovação fundamentalmente militar.

No projeto ATLAS, a administração da complexidade não estava limitada à solução de desenhos complexos em hidrodinâmica e aerodinâmica, mas na delimitação de especificações contratuais, no monitoramento da performance dos equipamentos e nos testes de uma rede altamente descentralizada de fornecedores e universidades. Quem toma a decisão e em que nível? Como coordenar as inovações e resolver conflitos entre produtores e usuários? A resposta apresentada pelos diretores do ATLAS foi uma "competição de fornecedores" requerendo instrumentos administrativos complexos.

A corrida armamentista estabeleceu o calendário e a trajetória das inovações tecnológicas nos EUA. A mudança de prioridades na pesquisa básica da física de microondas para a física do estado sólido acelerou a revolução microeletrônica e foi motivada pelos projetos dos mísseis e pelo projeto APOLLO da NASA nos anos 60. Os laboratórios eletrônicos criados em Stanford e no MIT eram especialmente voltados aos objetivos militares.

A influência desses laboratórios e, em particular a do Laboratório Eletrônico de Stanford (SEL) foi de grande importância para o Vale do Silício. O orçamento do SEL era completamente dominado pelos contratos individuais com o Exército, Marinha, Força Aérea e com a NASA.

Uma rede de computadores era uma nova idéia sobre como usar computadores. Uma idéia originada da concorrência armamentista

e voltada para ampliar os mecanismos de controle de informações. De fato, a idéia original veio da RAND Corporation, visando a montagem de uma rede de comunicações que poderia sobreviver a um ataque nuclear e viabilizar um contra ataque de mísseis. Para este objetivo, o sistema deveria ser descentralizado e não hierárquico.

O projeto original do ARPANET era o de criar uma rede que poderia compartilhar o tempo e os altos custos da base de dados e dos programas sofisticados requeridos na solução de problemas complexos. Este sistema de compartilhamento de muitos terminais interligados a um computador central foi concebido para resolver problemas de processamento, tais como os envolvidos no armazenamento e na recuperação de informações. A ARPA e os engenheiros que dirigiram o seu Escritório de Técnicas de Informação e Processamento conceberam a arquitetura básica da Internet. O primeiro passo foi conectar o ARPANET com outras redes criadas pela ARPA. O aspecto mais complicado na conexão de redes com diferentes características foi o desenvolvimento de um protocolo de reconhecimento. Existiam, até 1983, dois padrões conflitantes. Este conflito foi decidido pelo DOD quando este estabeleceu que todos os computadores vinculados ao ARPANET, deveriam usar o protocolo TCP/IP gerando, a partir daí, um padrão para a Internet.

Os anos subseqüentes foram tecnologicamente dominados pela difusão destas tecnologias para usos civis. Ao longo destes anos, muitas transformações na corrida armamentista, no apoio político para os gastos militares e na natureza do progresso técnico resultaram em mudanças significativas no sistema americano de inovações. Nestas mudanças o DARPA, sucessor da ARPA, manteve a liderança. Antes de investigar esta transformação é importante resumir alguns traços deste sistema de inovação e de seus mecanismos de difusão.

## A Difusão de Tecnologia no Sistema Americano de Inovação

Devido sua abrangência, não é tarefa fácil avaliar o peso e a influência das inovações militares no conjunto das inovações básicas que moldaram a economia americana no pós-guerra. Se considerarmos como inovações básicas, aquelas que criam novos setores na indústria (como por exemplo fez Mensch, 1979), e se mantivermos a classificação industrial de Pavitt[2], é possível dizer que o "complexo militar-industrial-acadêmico" criou as inovações básicas em todas as novas indústrias baseadas em ciência (aeroespacial, computadores, equipamentos de telecomunicação) e manteve a liderança em muitas indústrias baseadas em fornecedores especializados (tais como máquinas de controle numérico e outros bens de capital) indústrias que, ao lado da farmacêutica, dos serviços de empresas e dos bancos, formam os principais setores de alta tecnologia.

Mas como foi observado, não apenas as máquinas, mas as idéias sobre como utilizá-las, como no caso da Internet, foram desenvolvidas para projetos militares em redes de instituições especialmente construídas e apoiadas pelo DOD. Estas indústrias nascentes estiveram concentradas nos anos 50 e 60, e foram estimuladas através da provisão de financiamento e compras governamentais sem preocupações de custos.

O "complexo militar-industrial-acadêmico" possui uma singularidade que o distingue de outros sistemas nacionais de inovação. Devido ao papel protagonista dos laboratórios acadêmicos, a rede descentralizada de pesquisadores e a motivação dos principais formuladores de política tecnológica, a difusão comercial da tecnologia militar se deu através de firmas emergentes. Instituições como o DARPA ou a NASA, por exemplo, assumiram aqui a função de *venture capitalist*. Cientistas e engenheiros usaram seus conhecimentos

[2] Ver Dosi, Pavitt & Soete, 1990.

acumulados nos laboratórios públicos para criar novas empresas explorando as novas tecnologias. Ao lado desta forma de transferência de tecnologia através da aprendizagem e dos conhecimentos incorporados em indivíduos, a transferência de tecnologia diretamente para as grandes empresas fornecedoras e indiretamente para os seus fornecedores especializados constituiu a principal forma de difusão de novas tecnologias. Na medida em que as incertezas e os riscos comerciais foram provisoriamente suspensos pelo apoio militar, o ciclo de vida do processo de inovações foi encurtado e as oportunidades de exploração comercial foram asseguradas pela acumulação de capacitação técnica dos laboratórios industriais[3].

O empreendimento tecnológico militar enviesou, nos EUA, a mudança tecnológica estimulando e selecionando variantes específicas das novas tecnologias. Assim, por exemplo, no caso do transistor, a exigência de alta performance dos sistemas eletrônicos incluía a resistência a elevadas temperaturas (necessárias aos mísseis e aviões de guerra) forçando produtores, como a Texas Instruments, a buscar novos e mais caros transistors. Embora não exista um único uso para o novo conhecimento, a direção do progresso técnico moldado pela concorrência pelas armas criou um viés em custos, ausente nas tecnologias de uso comercial, tais como as desenvolvidas pelo bem sucedido sistema japonês de inovação. Um exemplo importante ocorreu com as máquinas de controle numérico. Esta era uma inovação demandada pela Força Aérea nos anos 50, desenvolvida para aviões de alta velocidade e mísseis intercontinentais. Seus componentes deveriam suportar altas temperaturas e apresentar alto desempenho. A tecnologia destas máquinas foi rapidamente difundida na economia mundial nos anos 70, mas ao contrário das máquinas americanas, os equipamentos

[3] Um bom exemplo examinado por Cypher (1987) foi o caso do laboratório da Bell Telephone. Outro caso importante foi o da IBM, grande beneficiária da pesquisa eletrônica liderada pelo Laboratório Lincoln sob encomenda dos militares. (Leslie, 1993).

desenvolvidos pelo Japão enfatizaram simplicidade e baixo custo, adequados ao uso comercial. Como resultado, em 1978, a indústria americana transformou-se num importador líquido de máquinas de controle numérico.

Este viés tecnológico, ao lado da maturidade da indústria eletrônica e o forte corte no orçamento militar ocorrido nos anos 70, foram aspectos importantes na mudança da liderança militar americana sobre o seu sistema de inovações.

## Os anos 90: Novas Estratégias e Transformações na Política Tecnológica

Como pode ser visto na tabela apresentada anteriormente, o declínio nos gastos militares de P&D começou nos anos 70. Depois de 1980, no período Reagan, o orçamento de defesa cresceu fortemente os gastos com P&D também cresceram espetacularmente. Os anos 90 e até 2001, entretanto foram marcados por significativa redução dos gastos de defesa e dos recursos destinados a P&D. A partir de 2001 observa-se, entretanto que se de um lado o valor do orçamento global não recuperou, em termos absolutos, os níveis mais altos dos 80s, o orçamento destinado à P&D é presentemente superior a qualquer outra época. É importante considerar as transformações tecnológicas e as mudanças institucionais, e, em particular, as relações entre o DOD e os principais fornecedores de armas e tecnologia.

Depois das revolucionárias inovações tecnológicas dos anos 50 e 60, o momento tecnológico havia mudado. Se naqueles anos a introdução de inovações básicas em novas armas era o desafio real, nos anos 70, devido à rapidez das inovações eletrônicas, a novidade dos novos dispositivos eletrônicos envelhecia num período mais rápido do que os artefatos militares. O desafio passou a ser o de introduzir continuamente estas inovações nas armas e equipamentos de comunicação existentes. Isto é, em parte, a ênfase começou a se deslocar

para o "near side" do progresso tecnológico (DARPA, 2007), para as inovações incrementais em sistemas tecnológicos conhecidos.

Por outro lado, a procura militar deixava de ser a única fonte de demanda e de incentivos para a indústria de alta tecnologia. A indústria eletrônica, a de computadores pessoais, a de equipamentos de telecomunicação, tinham se difundido mundialmente exercendo uma extraordinária demanda pela tecnologia moderna. As inovações nesses setores originariamente liderados por objetivos militares adquiriram autonomia na medida em que a indústria adquiria maturidade. Adaptar para fins militares as inovações obtidas num mercado muito mais vasto e canalizar os esforços de pesquisa de laboratórios industriais muito mais ricos para uma tecnologia de uso dual (civil e militar) constituíam as novas prioridades dos militares[4].

Durante os anos 70, os militares buscaram uma nova abordagem para as políticas tecnológicas voltadas à produção de armas sofisticadas. O programa de Tecnologia Industrial (MANTECH) sob a direção do comando do sistema da Força Aérea (AFSC)[5] iniciado na metade da década faz parte desta nova política. Sua origem está associada com a evolução da máquina de controle numérico e o programa da Força Aérea para a construção de fábricas computadorizadas.

Como observado anteriormente, a rápida difusão de novos equipamentos eletrônicos demandava uma tecnologia militar mais equilibrada e preocupada com custos. Para reduzir os custos das novas armas era necessário obter uma transição mais rápida da tecnologia de uso militar para uso civil e canalizar a pesquisa

[4] É importante observar que hoje 2/3 de toda P&D dos EUA é financiada pela indústria; entretanto a maior parte destes recursos é dedicada no desenvolvimento das tecnologias existentes. A pesquisa básica é financiada basicamente pelo governo. De acordo com relatório da Sociedade Americana para o Progresso da Ciência (AAAS) a projeção do gasto do governo para P&D em 2008 é de $143 bilhões, destes, o relativo ao DOD é de $79 bilhões. (AAAS, 2007)

[5] Ver Cypher, *op. cit.*

comercial para projetos militares. Para este objetivo era necessário um amplo processo de modernização industrial e a criação de uma tecnologia de uso dual.

A despeito de ter sido criada nos anos 70, o programa assumiu maior relevância nos anos 90 quando a redução de recursos desta década irá impor novos modelos na organização do complexo militar. De um lado tanto o programa MANTECH quanto o DARPA irão concentrar esforços para canalizar recursos de P&D de grandes laboratórios para projetos militares.

O DARPA assumiu uma posição de maior destaque. Esta agência do DOD cuja importância histórica já foi observada, ainda que compartilhe com esta nova abordagem da política industrial assumiu uma função bastante mais ambiciosa em termos de liderança científica e tecnológica. Respondendo diretamente à Secretaria de Defesa, ela possui total independência da estrutura convencional de P&D dos militares. Tal como em outras instituições inovadoras como a RAND Corporation, o seu pessoal qualificado é recrutado entre os engenheiros e cientistas das melhores universidades e laboratórios de pesquisa. Administrando um orçamento maior do que o do MANTECH com maior flexibilidade de contrato, o seu principal objetivo é o de "criar inovações radicais voltadas à segurança nacional" (Fernandez, 2002) através de descobertas científicas e tecnológicas. A idéia principal é a realizar a ponte entre o "far side" da inovação, aonde o setor privado não chega e o "near side" onde predominam os investimentos privados. Mas a capacidade de criação científica e tecnológica que permita construir armas tecnologicamente superiores requer uma dinâmica em que os projetos militares encontrem crescente apoio e rápida resposta dos grandes laboratórios industriais e científicos. Tal projeto torna-se mais exeqüível na medida em que se expandam os investimentos em tecnologias de "duplo-uso". Com menores recursos dos que nos anos 80, o DOD induziu a partir de 1992 uma política de reestruturação e aumento

de eficiência dos principais fornecedores de armas[6]. Uma onda de fusões e aquisições gerou nos 90 e início do novo século uma grande centralização do capital na indústria de armamentos americana. Este processo levou para a indústria de armamentos – como de resto para a grande indústria- os principais investidores institucionais e fez da Bolsa de Valores um centro financeiro central para a indústria de armas.

Esta transformação poderia sugerir uma progressiva autonomia das indústrias e menor capacidade de indução do DOD sobre a tecnologia e maior interferência dos investidores e de seus objetivos financeiros sobre as decisões produtivistas e tecnológicas dos seus engenheiros e executivos (Serfati e Mampaey, 2006). Entretanto, esta autonomia é aparente. Como observam os autores, a elevação das ações das principais empresas do complexo após o ataque terrorista de 11 de setembro revela uma "internalização" em suas estratégias da "guerra ilimitada" e torna os alvos e objetivos traçados por agencias como o DARPA os pontos focais onde os extensos recursos privados são agora alocados. Alguns destes pontos serão apresentados ao final da próxima seção.

## DEPOIS DA UNIÃO SOVIÉTICA: GUERRA ASSIMÉTRICA, CORRIDA ARMAMENTISTA E TECNOLOGIA

Com a extinção da União Soviética e da principal ameaça nuclear, o orçamento de defesa dos EUA contraiu-se fortemente. Em 2002, depois do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, o orçamento militar teve um crescimento extraordinário. Mas mais importante do que esta evolução é investigar se com a extinção da concorrência armamentista com a União Soviética, o estímulo ao progresso técnico decorrente da busca incessante por novas armas sofreu alguma solução de continuidade.

[6] Para maiores detalhes ver Serfati e Manpaey (2006)

No pós-guerra, a concepção de guerra dominante baseou-se na estratégia da contenção da URSS e da busca da superioridade militar através de artefatos nucleares. Um aspecto essencial desta doutrina era a concepção da guerra simétrica tanto sobre as capacitações tecnológicas quanto sobre a estratégia do adversário. A iniciativa de defesa estratégica (Guerra nas Estrelas) de Reagan objetivava explorar a liderança americana na tecnologia espacial expandindo o teatro de guerra para o espaço com estações que pudessem anular a ameaça dos mísseis soviéticos.

A inadequação desta estratégia a guerras localizadas e de conquistas de território, como eloqüentemente demonstrada na derrota americana no Vietnã (e presentemente no Iraque), não abalou as convicções dos militares americanos na estratégia de guerra centrada na busca da superioridade tecnológica nas armas.

No caso do Vietnam, os EUA enfrentaram o desafio militar apostando sempre em sua massiva superioridade militar convencional e no seu arsenal tecnológico. A escalada da guerra mostrou dois importantes dilemas técnicos e políticos associados à "estratégia da arma tecnologicamente superior", em conflitos locais e de conquista de território. Em primeiro lugar, a constatação de que a contrapartida da alta mobilidade assegurada por helicópteros exigia um número crescente de mão-de-obra em posições estáticas de atividades de logística que se revelavam alvos frágeis para a ação de sabotagem do adversário e, em segundo lugar, o dilema formado pela incapacidade dos EUA em fazer uma guerra barata ou a de sustentar politicamente uma guerra longa e cara. Mas devido à existência da URSS, a guerra contra o Vietnam poderia ser ganha em outro plano. A estratégia Nixon/Kissinger era a de que ela deveria ser ganha no palco da grande diplomacia, explorando as contradições da rivalidade sino-soviética. Por outro lado, considerava-se que era contra a União Soviética que o cenário principal da guerra deveria se concentrar. Esta proposição se reforçava com o anúncio, em 1973, dos testes bem sucedidos dos mísseis soviéticos de ogivas múltiplas.

Do ponto de vista militar, a estratégia Nixon/Kissinger de enfrentamento da União Soviética, acirrando a concorrência pela "arma tecnologicamente superior" é plenamente retomada no final da década por Reagan e aprofundada por Bush na primeira guerra contra o Iraque sem que os EUA tivessem criado uma "doutrina confiável para guerras limitadas e capacitação tecnológica para intervenção nos países do terceiro mundo". (Kolko, 1985: 545). Esta questão encontra-se, hoje, no centro dos acontecimentos do Iraque e constitui como argumentado a seguir num imenso esforço tecnológico dos EUA.

Com a extinção da União Soviética e mesmo antes do ataque terrorista de setembro de 2001, os desafios de segurança formulados pelos militares americanos mudaram radicalmente. Com uma expansão sem precedentes de seu poder imperial, o governo dos EUA, através do DOD e do DARPA, desenvolveu uma nova concepção de guerra, uma nova estratégia demandando novas realizações científicas e novas tecnologias. Como foi exposto no Quadriennial Defense Review Report (QDRR), preparado imediatamente antes de setembro de 2001, e publicado alguns dias depois e na Estratégia de Segurança nacional apresentada pelo presidente Bush em 2002 uma nova corrida armamentista já começou.

Esta nova estratégia considera que, com a extinção da União Soviética, não existe mais um adversário que rivalize o poder militar dos EUA, mas a emergência de potências regionais (na Ásia), a globalização dos interesses americanos, a difusão de tecnologia militar e a crescente importância de atores não-estatais, abriram novos cenários de guerra. Estes incluem "fazer e ganhar as guerras do país" em guerras locais e simultâneas. Por outro lado, de acordo com esta nova concepção de guerra[7] extraordinariamente estimulada pelo

[7] Não é nosso objetivo aqui analisar quão real e exagerada é a avaliação do DOD sobre a capacitação de ataque dos novos adversários. Nosso objetivo aqui é apenas o de extrair algumas conseqüências tecnológicas que emergem desta doutrina.

ataque terrorista de 2001 a estratégia de quando iniciar a guerra independe de um ato declarado de ataque, mas da avaliação da iminência de um ataque de um adversário potencial (guerra preventiva).

Diferentemente do antigo cenário de guerra, esta nova estratégia considera um teatro de operações difuso e disperso em ambientes distantes e hostis, com um mínimo apoio por terra. Para esta estratégia é necessário criar "capacitações revolucionárias para ganhar a guerra" e é essencial antecipar e simular a capacitação de ataque do inimigo potencial. Este ataque potencial aos EUA e a seus aliados é considerado, tanto em termos de armas convencionais de destruição em massa quanto de armas biológicas e químicas, ou ainda, na forma de um ataque na estrutura de informações do sistema de defesa.

O núcleo desta estratégia é adquirir um permanente controle do espaço e a sua exclusão aos adversários – a interrupção das comunicações das tropas iraquianas na Guerra do Golfo é um marco na importância das novas tecnologias de informação para fins militares –, prover ataques precisos (evidentes no Afeganistão em significativo contraste com os ataques massivos e ineficientes no Vietnã nos anos 60) e obter superioridade operacional em áreas de acesso negado. Trata-se de uma combinação de bombardeios e comando em operações externas e um novo tipo de fortificação na defesa dos espaços internos. Como analisado pelo DARPA e pelo DOD, para enfrentar as novas exigências de defesa que emergem desta concepção de ataque são necessárias inovações radicais em sensores móveis como inteligência de imagens, sinais, computação, criptografia, tradução, comunicação, aviões e plataformas invisíveis, veículos não pilotados, sistemas de localização etc.

O principal desafio nesta ciência "Bio/Info/Micro" é integrar os sistemas biológicos com os sistemas físicos e a tecnologia de informação,

> (...) de forma a criar algoritmos, softwares e a arquitetura de defesa guie o DOD necessita no futuro. A maior parte dos planos futuros do DOD envolve grandes redes de homens e robôs capazes de reagir às agressões e criar o domínio operacional para os soldados no futuro. (ibidem).

Alguns projetos revolucionários podem ser vistos na tabela abaixo:

**Agência de Projetos Avançados de Pesquisa de Defesa (Encomendas planejadas)**

| Descrição do Programa | Cronograma |
|---|---|
| Expansão Cognitiva através de sistemas de simbiose homem-computador em simulações de combate. | 5 anos |
| Sistemas de Computação de Alta produtividade, computação quântica e tecnologias inovadoras. | 9 anos |
| Jogos de Guerra e Ambiente Assimétrico, criação de modelos de comportamentos automáticos e adaptativos visando adversários assimétricos, redes neurais programação evolucionária, técnicas híbridas de raciocínio. | 5 anos |
| Próxima Geração, sistemas voltados para melhoras revolucionárias na comunicação militar, tecnologias de sistemas integrados em microeletrônicas e em forma de ondas. | 5 anos |
| Sistema de Comunicação provendo informações visuais de alta qualidade aos combatentes no ar, terra e debaixo da água. Aumento da capacidade de comunicação dos operadores de submarino. | 4,5 anos |
| Interfaces Cérebro-Máquina através da criação de novas tecnologias aumentando a performance humana através de códigos de acesso em tempo real integradas com sistemas operacionais periféricos. | 5 anos |
| Sistemas biológicos de insumo-produto, desenho de módulos de DNA que permita o uso de organismos (plantas, micróbios) como sentinelas remotos na detecção de ambientes químicos ou biológicos. | 3 anos |
| Conceitos de Interface Bio-Magnéticos, desenvolvimento de programas que permitam integração de magnetismo e biologia e descoberta de mecanismos para a detecção, manipulação e controle e biomoléculas e célula. Sensores magnéticos e descoberta de novos microscópios óticos. | 3 anos |

Source: DARPA, Planned Procurements, December 2001.

O ataque terrorista conferiu grande prioridade ao desenvolvimento desta nova concepção, o orçamento da defesa aumentou e a abordagem do DARPA conquistou grande apoio. O ritmo das inovações industriais que emergirá destas idéias não é conhecido, mas o que pode ser dito é que hoje, como no passado, as questões de guerra estão colocando novos desafios científicos e tecnológicos conformando a trajetória tecnológica americana.

## BIBLIOGRAFIA

AAAS Report XXXII Research and Development FY 2008

CYPHER, J. M. (1987) Military Spending, Technical Change and Economic Growth: a Distinguished From Industrial Policy? *Journal of Economic Issues*, v. XXI, n.1. New York.

DOD (2007) National Defense Budget, *Estimates for FY 2007.* Washington, D.C.

_____. Department of Defense, (2001) *Quadrennial Defense Review Report.* September 30. Washington, D.C.

DARPA (2001) *Planned Procurement*. December. Washington, D.C.

DARPA (2007) Strategic Plan, Washington, D.C.

DOSI, G.; PAVITT, K. & SOETE, L. (1990) *The Economics of Technical Change and International Trade.* Harvester, Wheatsheaf. Hertfordshire, Grã-Bretanha.

FERNANDEZ, F. (2002) *Meetings Goals for Focus 2000*. DARPA, DOD, [www.darpa.mil].

HOLLEY Jr., I. B. (1983) *Ideas and Weapons.* Office of Air Force History, Washington D. C.

HUGHES, T. P. (1998) *Rescuing Prometheus*. First Vintage Books, New York.

LESLIE, S. W. (1993) *The Cold War and the American Science.* Columbia University Press, New York.

MANTECH (2001) *Five-Year Plan (FY02-FY06) for Manufacturing Technology*. Department of Defense, October. Washington D.C.

MENSCH, G. (1979) *Stalemate in Technology*. Cambridge Mass, Ballinger, Cambridge.

MILWARD, A. S. (1977) *War, Economy and Society*, 1933-1945, Allen Lane, Great Britain.

MISA, T. J. (1985) Military Needs, Commercial Realities and the Development of the Transistor, 1948-1958, in: SMITH, R. (1985), *Military Enterprise and Technological Change*. The MIT Press, Cambridge Mass, Cambridge.

ROE SMITH, M. (1985) *Military Enterprise and Technological Change.* The MIT Press, Cambridge Mass, Cambridge.

SCHMOOKLER, J. (1966) *Invention and Economic Growth.* Cambridge Mass, Harvard University Press, Cambridge.

SERFATI, C. MAMPAEY, L (2006) Galbraith and institutionalist analysis: an assessment based on the US military-industrial-system transformations in the 1990s in *Innovation, Evolution and Economic Change, New Ideas in the Tradition of Galbraith,* edited by Blandine Laperche et all, Edward Elgar, 2006.

# VIII.

## O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana

# O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana

Ernani Teixeira Torres Filho

## Introdução

No final do século XIX, o querosene substituiu o óleo de baleia como principal fonte de iluminação domiciliar em todo o mundo. Com isso, o petróleo passou a integrar definitivamente a moderna cesta de consumo de massas. Desde então, a generalização do uso dos motores a gasolina e a diesel levou o "ouro negro" à posição de principal fonte internacional de energia. O petróleo é hoje responsável pelo funcionamento de praticamente todo o sistema de transporte, tanto em terra quanto no mar e no ar. Em particular, como foi percebido por Winston Churchill[1], no início do século XX, é o combustível mais eficiente para mover as forças armadas.

Historicamente, foi sua importância militar – e não a econômica – a que primeiro colocou o petróleo no centro da geopolítica internacional. Tudo começou com um navio militar alemão ameaçando, em julho de 1911, o porto de Agadir no Marrocos francês[2]. O episódio convenceu Churchill de que uma guerra entre a Inglaterra e a Alemanha era um fato iminente.

Ao mesmo tempo, tornou patente que, neste caso, a manutenção da liderança inglesa nos mares requereria, a exemplo do

[1] Antes de ser Primeiro Ministro, Churchill chegou a ser o Primeiro Lorde do Almirantado inglês, principal posto civil da Marinha de Guerra Britânica.

[2] O Incidente de Agadir serviu, para a Alemanha, que também tinha interesses coloniais no Marrocos, obter, de ingleses e franceses, compensações territoriais em outra parte da África.

que outros países estavam fazendo, a conversão da armada britânica, até então movida a carvão – combustível abundante na Grã-Bretanha – para o petróleo, um produto, à época, basicamente produzido nos EUA ou em países "exóticos", distantes e politicamente inseguros[3]. Os navios de guerra movidos a petróleo, já naquela época, alcançavam maior velocidade e apresentavam substancial economia em termos de espaço e mão-de-obra.

Uma vez decidida a conversão, o governo inglês, no intuito de garantir suprimentos estáveis e baratos para sua nova marinha de guerra, adotou a medida complementar – inusitada para a época – de adquirir uma empresa de petróleo; que posteriormente deu lugar à atual BP (British Petroleum). Os almirantes britânicos não confiavam em um mercado sob controle de poucas empresas americanas e da Shell. Esta última, apesar de contar com grande participação acionária inglesa, era efetivamente comandada por holandeses[4].

As batalhas da I Guerra Mundial (1914-1919) consagraram a relevância militar do petróleo. Cavalos e locomotivas a carvão perderam lugar para os veículos movidos por motores a gasolina ou a diesel. A defesa de Paris, em setembro de 1914 foi, por exemplo, feita por tropas francesas deslocadas da cidade até o *front* por táxis. Na II Guerra (1939-1945), o petróleo passou a ter um valor estratégico ainda maior. O controle de fontes estáveis de suprimento de óleo foi um elemento marcante do desenrolar do conflito, tanto no Pacífico quanto na Europa. O ataque a Pearl

[3] Até hoje, as principais fontes de petróleo estão situadas nos EUA e em regiões "exóticas", distantes ou politicamente instáveis (Rússia, Oriente Médio, Venezuela, África, etc.).

[4] A história veio a mostrar que os almirantes ingleses tinham razão em manter suspeitas sobre a "lealdade" da Shell; apesar de a empresa ter apoiado a Inglaterra durante a I Guerra, seu fundador e principal gerente por várias décadas, o holandês Henri Deterding, quando já aposentado da presidência da empresa nos anos 1930, aderiu abertamente ao movimento nazista alemão.

Harbor em 1941 foi uma resposta imediata do Japão ao embargo de petróleo imposto pelos EUA, seu tradicional fornecedor[5]. Com a destruição, naquela batalha, da frota americana do Pacífico, o Japão ficou livre para tomar os ricos campos de óleo da Indonésia, então colônia holandesa, sem correr o risco de sofrer, no curto prazo, uma retaliação militar dos EUA. Do mesmo modo, a invasão da União Soviética e do Norte da África pelos alemães visava o controle dos poços do Cáucaso e do Irã. A escassez de petróleo foi um dos grandes fatores que frearam as máquinas de guerra japonesa e alemã, enquanto a abundância do óleo americano abriu caminho para que a vitória dos Aliados pudesse se concretizar mais rapidamente.

A experiência da II Guerra levou os estrategistas americanos a terem claro, no imediato pós-guerra, a importância do petróleo na remontagem do sistema de relações internacionais. De acordo com Klare (2001),

> [Ao final da II Guerra Mundial] o acesso ao petróleo era considerado pelos estrategistas americanos algo particularmente importante por ter sido um fator essencial para a vitória dos Aliados sobre as potências do Eixo. Embora as explosões nucleares sobre Hiroshima e Nagasaki tenham determinado o fim da guerra, foi o petróleo que serviu de combustível para os exércitos que derrotaram a Alemanha e o Japão. O petróleo moveu o enorme contingente de navios, tanques e aviões que deram às forças Aliadas uma vantagem decisiva sobre seus adversários, que não dispunham de fontes seguras de óleo. Por esse motivo, disseminou-se a idéia de

[5] Ao final da década de 1930, os EUA forneciam cerca de 75% do petróleo consumido pelo Japão e as exportações americanas de óleo para aquele país só foram suspensas, mesmo assim de forma indireta (congelamento dos fundos do governo japonês nos EUA), em 25 de julho de 1941, 4 anos após o início da invasão da China e somente depois da total ocupação nipônica da Indochina. O presidente Roosevelt temia abrir um flanco militar no Pacífico, adicional ao europeu, se decidisse proibir o embarque de óleo para os japoneses. Ver Yergin, 1992.

> que o acesso a amplas fontes de petróleo seria um fator crítico para o sucesso dos EUA e quaisquer conflitos no futuro[6].

Nas décadas seguintes, o petróleo foi um elemento presente em quase todas as grandes crises internacionais. O início da Guerra Fria foi marcado, em 1946, pela pressão anglo-americana pela imediata desocupação das tropas soviéticas dos campos de petróleo do norte do Irã. A descolonização e a retomada do nacionalismo nos anos seguintes tiveram, como um de seus principais panos de fundo, a eliminação da Inglaterra do centro político do mundo do petróleo. A tentativa fracassada de retomada do Canal de Suez – principal rota do petróleo árabe destinado à Europa – pela Inglaterra, França e Israel em 1956 marcou o fim do mundo colonial europeu e a ascensão do nacionalismo árabe. As várias guerras árabe-israelenses, os choques de 1973 e 1979, a Revolução Iraniana, o conflito entre Irã e Iraque e a crise mais recente do Oriente Médio – que se iniciou com a invasão iraquiana do Kuwait em 1991 e chega até os dias de hoje com a invasão americana do Iraque – são todos importantes eventos que têm relação com o controle estratégico sobre as principais regiões produtoras, as rotas de distribuição e as reservas mundiais de petróleo.

Paralelamente à sua importância geopolítica, o petróleo foi responsável por alguns dos mais relevantes capítulos da história econômica do capitalismo moderno. Tornou-se a mais líquida das mercadorias e a mais difundida de todas as *commodities*[7]. A

---

[6] American strategists considered access to oil especially important because it was an essential factor in the Allied victory over Axis powers. Although the nuclear strikes on Hiroshima and Nagasaki ended the war, it was oil that fueled the armies that brought Germany and Japan no their knees. Oil powered the vast numbers of ships, tanks, and aircrafts that endowed Allied forces with a decisive edge over their adversaries, which lacked access to reliable sources of petroleum. It was widely assumed, therefore, that access to large supplies of oil would be critical to US success in any future conflicts.

[7] O petróleo responde hoje por cerca de 10% do comércio mundial. Ver Weston, Johnson & Siu, 1999.

generalização do uso de carros, aviões, navios e trens, movidos a gasolina ou diesel, confundiu-se com a reorganização espacial das indústrias e das cidades, permitindo a integração física de uma economia crescentemente urbanizada e internacionalizada. A existência de enormes reservas, aliadas a seu baixo custo de extração e às vantagens econômicas de sua utilização, tornou o "ouro negro" a principal fonte de energia global.

O petróleo também propiciou o surgimento de grandes companhias, entre as quais algumas das maiores, mais sofisticadas e mais emblemáticas do mundo moderno[8]. As petroleiras, por seu tamanho e experiência, são responsáveis por financiar e gerenciar investimentos que, isoladamente, envolvem bilhões de dólares e horizontes de retorno que podem se estender por décadas. Comandam uma enorme massa de recursos que vai migrando ao longo do globo terrestre de áreas em declínio para novas fronteiras de produção.

É comum, nos dias de hoje, se ouvir que o petróleo não tem mais um elevado valor estratégico. Teria se tornado apenas mais uma entre as várias *commodities*[9] transacionadas nos mercados à vista, a futuro, de derivativos, etc. Há, nesse tipo de observação, no mínimo, um certo exagero. O fato de ser atualmente comprado e vendido com base em estruturas flexíveis de mercado não é condição suficiente para sustentar essa afirmação. Do ponto de vista do mundo desenvolvido, e dos EUA em particular, o petróleo foi, é e continuará a ser um item

[8] De acordo com a revista Fortune 500, edição Global 2000 - ver Fortune (2001) - a maior empresa do mundo em vendas era a empresa de petróleo Exxon, enquanto a Shell e a BP eram, respectivamente, a 6ª e a 7ª maiores, pelo mesmo critério.

[9] Uma commodity pode ser definida como um bem fungível e genérico cujas quantidades podem ser vendidas a um preço estabelecido em um mercado competitivo centralizado; o termo é também utilizado, como aqui o fazemos, para ressaltar um mercado, não só onde modernamente são transacionadas operações à vista, à futuro e seus derivativos, mas onde a determinação do preço da mercadoria reflete basicamente os fundamentos de sua oferta e de sua demanda.

importante de sua agenda de segurança nacional, não só em termos da garantia de sua oferta no longo prazo, mas também, e principalmente, do ponto de vista de seu fluxo corrente de suprimento.

Diante deste cenário, este texto tem por objetivo analisar a geopolítica norte-americana do petróleo a partir da II Guerra Mundial. Para tanto, vamos apresentá-lo seguindo os três padrões de ordenação do mercado internacional que vigoraram no período. O primeiro, que se estende de 1945 até 1973, caracterizou-se pela consolidação da hegemonia americana no Oriente Médio e pela liderança de mercado das grandes petroleiras dos EUA.

O segundo, que abrangeu os anos entre 1973 a 1985, teve seu início marcado pela 1ª Crise do Petróleo, ou seja, pela ruptura da ordem existente por quase três décadas no contexto das repercussões da crise do sistema monetário internacional pós-Bretton Woods e da derrota americana no Vietnã. Seguiram-se tentativas fracassadas de reordenação de mercado, abortadas, entre outros motivos, pela Revolução Iraniana de 1979. Finalmente, no período mais recente, observou-se a constituição, a partir de 1985, de um novo sistema de ordenação do mercado internacional de petróleo, baseado em sua "financeirização"[10], em um ambiente marcado pela retomada da hegemonia americana[11].

## O MERCADO PETROLÍFERO DO PÓS-GUERRA (1945-1973)

A "época de ouro" de crescimento da economia internacional, que se estendeu do final da II Guerra Mundial, em 1945, até 1973 foi, pode-se assim dizer, "movida a óleo". O petróleo tornou-se a principal

[10] O termo "financeirização" foi cunhado por Braga (1997) para dar conta do padrão global "de valorização e concorrência (que opera) sob a dominância da lógica financeira", que passou a dominar a economia internacional mais claramente a partir dos anos 80 e que, no mercado de petróleo, submeteu, a partir de 1985, empresas e países a uma lógica de formação de preços e contratos diferente, baseada em mercados flexíveis.
[11] Ver Tavares. (1997).

fonte de energia do mundo, tomando a posição detida pelo carvão desde o início da I Revolução Industrial. A Europa, o Japão e até mesmo os EUA eram, até meados do século XX, economias basicamente movidas a carvão. Essa mudança no paradigma energético decorreu da ação de vários fatores, tais como: preços mais baratos, menor dano ao meio ambiente e o aumento da motorização. Entretanto, o maior uso do óleo também foi promovido por motivos políticos. Governos e indústrias perceberam que era uma forma de reduzir a força dos até então poderosos e atuantes sindicatos de trabalhadores das minas de carvão. O resultado foi que a demanda de petróleo cresceu, por quase três décadas, a taxas superiores a 7% ao ano. Em 1945, o mercado internacional demandava 7,1 milhões de barris por dia (bpd). Em 1974, o mundo queimava 55,9 milhões de bpd, quase oito vezes mais. O petróleo, então, já havia se tornado o *big business* internacional, como é conhecido nos dias de hoje.

Esse aumento da demanda de óleo foi atendido por uma oferta crescente originada de fontes externas aos EUA. Entre 1948 e 1972, a produção americana aumentou de 5,5 milhões para 9,5 milhões de bpd. Mesmo assim, a participação desse país na produção mundial reduziu-se de 64% para 22%.

O espaço deixado pelos americanos foi avidamente ocupado pelo Oriente Médio. No mesmo período, a produção de óleo proveniente daquela região cresceu mais de dez vezes, de 1,8 milhão para 18,5 milhões de bpd. Enquanto a demanda global de petróleo explodia, as reservas internacionais dos países não comunistas cresciam ainda mais rapidamente, cerca de nove vezes. O resultado é que, a despeito do vigor da demanda internacional, o preço do petróleo apresentou ao longo de todo o período uma tendência permanente à queda, ou seja, "o mundo nadava em óleo".

A estabilidade do mercado de petróleo durante a "época de ouro" foi baseada em dois importantes arranjos institucionais. O primeiro era os acordos firmados na década de 1940 entre as grandes

empresas para estabelecer as regras de sua operação conjunta no Oriente Médio. O segundo mecanismo importante eram os contratos de concessão, firmados entre as grandes empresas e os países da região[12]. Esses instrumentos, ademais de garantirem às empresas o controle da produção e do preço de venda, tinham como peça mais importante a regra de partilha de resultados, então fixada em 50% para cada parte – empresas e governos. Com base nesses contratos, fluíram os recursos financeiros necessários ao desenvolvimento de novos campos, investimentos de elevada densidade de capital, bem como para a instalação de novas plantas de refino e para a ampliação das redes de distribuição. A esses dois pilares institucionais agregava-se o poder de mercado dos EUA de "ofertante em última instância", graças à elevada capacidade de produção ociosa existente em seu território.

A segurança militar e política do Oriente Médio era então objeto de um condomínio anglo-americano. A Inglaterra era a antiga potência colonial que, no início do século XIX, havia eliminado os piratas e imposto a paz aos xeiques locais. O fim do Império Otomano na I Guerra Mundial havia permitido expandir a zona de influência britânica do Golfo Pérsico em direção à Mesopotâmia, à Península Arábica e, no Mediterrâneo, à Palestina. O Egito, por causa do Canal de Suez, era um país onde a presença inglesa também havia sido estabelecida durante o século XIX.

A entrada dos EUA no Golfo Pérsico só se concretizou a partir do fim da II Guerra. Foi conseqüência, de um lado, do interesse das empresas americanas em controlar diretamente parte das enormes reservas de petróleo da região. De outro, foi uma resposta a um convite de governantes locais interessados em reduzir a influência imperial da Inglaterra sobre seus países. O valor estratégico das promissoras

[12] O único país produtor relevante de óleo no Oriente Médio que aboliu o sistema de concessão antes do final dos anos 1960, foi o Irã, em 1954; mas, mesmo assim, os contratos de operação dos campos foram entregues às grandes empresas anglo-americanas.

reservas sauditas, mais do que a defesa dos interesses das empresas americanas de petróleo já instaladas naquele país, levou o presidente dos EUA, Franklin Roosevelt, a ter, em 1945, um encontro com o rei Ibn Saud, da Arábia Saudita, em sua viagem de retorno da Conferência de Yalta, no Irã. O sucesso do evento selou uma aliança que vem perdurando, a despeito de momentos ocasionais de fratura. O sentimento antibritânico dos árabes garantiu, com a benção do Departamento de Estado dos EUA, a exclusividade das concessões sauditas às grandes empresas americanas – Jersey (Esso), Socony (Mobil), Texaco e Socal (Chevron) – que ainda hoje são operadores dos campos sauditas.

A história da entrada dos EUA no Irã é também bastante ilustrativa da transição política que se operou no Oriente Médio a partir da II Guerra Mundial. Originalmente, o país se formou na fronteira entre as zonas de influência dos impérios russo e inglês. Seus campos de petróleo foram desenvolvidos pela BP, então empresa estatal inglesa. Durante a II Guerra, americanos e ingleses depuseram o Xá por sua aproximação com a Alemanha nazista, substituindo-o por seu filho, Mohammed Reza Pahlavi. O país foi ainda palco do primeiro grande conflito da Guerra Fria. Em 1946, os soviéticos foram intimados por ingleses e americanos a retirar suas tropas do norte do país – zona de produção de petróleo. Em 1950, no início da Guerra da Coréia, troca de tiros na fronteira entre forças iranianas e soviéticas levou os EUA a fazerem planos de contingência para responder a uma eventual invasão russa do Irã. O país, na época, representava 40% da produção total do Oriente Médio.

O fim da II Guerra também fez com que o Irã viesse a ter maior relevância para a sustentação econômica da Inglaterra. Sendo zona de influência inglesa, as importações de petróleo iraniano pelo Reino Unido podiam ser liquidadas em libras esterlinas e não em dólares norte-americanos, então extremamente escassos. Além disso, o Tesouro inglês recebia somente em impostos, sem contar os

dividendos, mais do que o governo iraniano em *royalties*. Por esses motivos, o processo de descolonização centrou-se no Irã na questão da nacionalização das reservas de petróleo. A medida foi implementada em 1954. Pela primeira vez, o exemplo mexicano de 1937 fazia escola[13]. A subseqüente derrubada do governo nacionalista de Mossadegh, em meio a uma tentativa de deposição do Xá, foi um dos fatos marcantes da Guerra Fria. Americanos, ingleses e soviéticos envolveram-se diretamente no episódio. Mesmo com o retorno do monarca ao poder, os campos de petróleo não foram devolvidos à BP nem novamente concedidos a outras empresas estrangeiras. Chegou-se a um acordo: a propriedade dos bens e das reservas seria mantida por uma empresa estatal iraniana, mas, em troca, a operação dos campos e a comercialização do óleo seriam entregues a um consórcio formado por grandes empresas, particularmente dos EUA. A forte presença dos capitais americanos no empreendimento era vista, pelos iranianos, como uma garantia de que o passado colonial inglês não seria retomado.

O sistema de ordenamento econômico do mercado de petróleo no pós-guerra baseado em contratos de concessão entre governos locais, particularmente dos países árabes, e empresas – principalmente americanas livres para fixar preços e quantidades – mostrou-se extremamente robusto até a segunda metade dos anos 1950. Sua primeira grande fratura decorreu da ação competitiva de companhias excluídas dos acordos dos anos 1940, mas desejosas de terem acesso próprio às fontes do Oriente Médio. Um ator importante nesse processo de ruptura foi o governo italiano, um *newcomer*, agindo por meio de sua estatal, ENI. Enrico Mattei, presidente da empresa, propôs a alguns dos governantes da região – particularmente ao Irã – um acordo de partilha de resultados na base de 25% para a ENI e os restantes 75% para o país concedente. A reação das grandes empresas

[13] O México foi o segundo país, depois da União Soviética em 1920, a nacionalizar, em 1937, seus campos de petróleo.

anglo-americanas à iniciativa italiana foi tão contundente que levou Mattei a acusá-las de formação de cartel, batizando-as de "Sete Irmãs[14]". O caminho aberto por Mattei foi logo seguido pelos japoneses e por empresas independentes norte-americanas. O primeiro pilar do ordenamento do mercado internacional – a divisão baseada em 50% para cada parte – estava definitivamente comprometido.

O segundo fator gerador de forte perturbação foi o retorno, ao mercado internacional de petróleo, da União Soviética, exportadora tradicional que havia se retirado desde a II Guerra. Entre 1955 e 1960, a produção soviética havia dobrado, graças à entrada em produção de novas áreas. A URSS rapidamente se tornou o segundo produtor mundial, retomando uma posição detida pela Rússia no início do século. Suas exportações de óleo foram reiniciadas em 1955 e tornou-se uma fonte relevante de instabilidade para o mercado internacional, já em 1958, o que chegou a ser visto por estrategistas do governo americano como um movimento agressivo de natureza econômica no âmbito da Guerra Fria.

Diante do quadro de excesso estrutural de oferta, os preços começaram a ceder. Inicialmente, todo o custo desse ajuste foi absorvido pelas empresas. A participação dos governos dos países exportadores nos resultados era calculada sobre um preço oficial que não levava em conta os descontos praticados no mercado. Assim, tradicionalmente, perdas ou ganhos "extraordinários" só afetavam os resultados das concessionárias. Entretanto, o ônus das empresas aumentou substancialmente quando o governo americano, a exemplo do que havia feito na década de 1930, decidiu proteger a renda de seus produtores, impondo, a partir de 1959, cotas para o petróleo importado. Os preços, fora dos EUA, desabaram.

---

[14] O grupo das chamadas "Sete Irmãs" era formado pelas 4 empresas americanas operando na Arábia Saudita através da ARAMCO - Jersey (Exxon), Socony-Vacuum (Mobil), Standard of California (Chevron) e Texaco - além da Gulf (americana), Shell (anglo-holandesa) e BP (inglesa) que operavam conjuntamente no Kuwait.

Frente à aceleração da queda de preços internacionais, as grandes empresas, na tentativa de repassar parte de suas perdas, começaram a reduzir seus preços oficiais. No início de 1959, a BP cortou em 10% seu preço, colocando em marcha uma reação dos países exportadores pela defesa de sua renda nacional. Em agosto de 1960, a Jersey (Exxon) decidiu acompanhar a BP e reduziu o preço do seu óleo em 7%. Em resposta, cinco países – Venezuela, Arábia Saudita, Irã, Iraque e Kuwait – que representavam 80% das exportações mundiais, decidiram fundar em 14 de setembro de 1960, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), com o intuito de sustentar o preço internacional do petróleo.

O modelo que serviu de base à OPEP foi copiado da Texas Railroad Commission (TRC) americana. Entre 1931 e 1971, essa agência reguladora do estado do Texas assumiu, por força de lei, o controle da oferta de óleo no estado[15]. A decisão do governo texano de intervir foi uma resposta à situação desesperadora em que os produtores locais se encontravam no início dos anos 1930.

O mercado, já deprimido por um excesso de produção que vinha desde a década de 1920, viu a situação se agravar com a Crise de 1929. O colapso definitivo veio com a descoberta, no início de 1931, de um campo gigante no estado, o East Texas. Poucos meses depois, o barril de óleo texano, que havia sido negociado a US$ 1,85 em 1926, chegou a ser cotado a US$ 0,15. Nesse cenário, a TRC foi encarregada de fixar cotas de produção para as diferentes empresas de petróleo, com o objetivo imediato de elevar o preço mínimo do barril para US$ 1. A TRC era a principal comissão reguladora de preços do petróleo nos EUA e seu exemplo foi seguido por outros estados americanos[16].

---

[15] Antes da Texas Railroad Commission e de outras agências estaduais americanas, o petróleo americano era objeto de regulação de preços, através da Standard Oil, truste privado dissolvido judicialmente em 1911.

[16] No estado americano do Oklahoma, a Comissão de Comércio já dispunha de poderes para regular a produção de petróleo, com o objetivo de manter preços mínimos, desde 1915.

O modelo operacional utilizado com sucesso pela TRC foi estudado pelo venezuelano Juan Pablo Perez Alfonso, durante seu exílio nos EUA no início dos anos 1950. Com o fim da ditadura militar em seu país, Peres Alfonso aceitou o convite para ser o novo Ministro das Minas e Hidrocarbonetos. Nessa posição, foi obrigado, em 1959, a retornar a Washington para negociar a decisão americana de impor cotas de importação para o petróleo, que eram muito restritivas para a Venezuela. O mercado americano representava 40% das vendas de óleo de seu país. Ademais, México e Canadá haviam sido isentos das mesmas limitações, sob o argumento de serem importantes para a segurança nacional dos EUA. Inicialmente, os venezuelanos propuseram um acordo interamericano que, à semelhança do que se fazia para outras *commodities,* estabelecesse cotas de importação por países – e não deixasse as empresas decidirem de quem comprariam. Afinal, a Venezuela havia garantido o suprimento aos EUA durante a II Guerra. Ademais, os mexicanos, e não eles, haviam nacionalizado as empresas americanas de petróleo.

Rapidamente, Peres Alfonso percebeu que, para os EUA, o petróleo não merecia o mesmo tratamento dado ao café ou ao açúcar, e que uma fronteira comum fazia uma enorme diferença para a sua segurança nacional. Washington nem chegou a responder oficialmente a suas propostas. Frustrado, buscou novas alianças no Cairo, onde se realizava uma reunião de ministros dos países árabes exportadores de petróleo, então irritados com a recente iniciativa das empresas, particularmente da BP, de lhes repassar as perdas com a redução nos preços internacionais. A proposta venezuelana de se criar um organismo internacional que defendesse os interesses das nações exportadoras, a exemplo do que a TRC fazia há quase três décadas nos EUA, sofreu, inicialmente, algumas resistências. Entretanto, a chegada da notícia de que a Jersey (Exxon) acabara de reduzir unilateralmente seus preços foi a gota d'água que faltava para que a criação da OPEP fosse viabilizada.

Nos primeiros anos, as conquistas da Organização foram muito limitadas. O cenário não era propício a grandes avanços. As importações para os EUA estavam sujeitas a um regime de cotas, o óleo soviético inundava o mercado, os países árabes rivalizavam-se militarmente e o petróleo dos países exportadores era de propriedade das empresas concessionárias. Mesmo assim, houve dois ganhos relevantes. As empresas, antes de tomarem decisões importantes sobre o petróleo, passaram a consultar os governos locais individualmente, evitando caracterizar a OPEP como interlocutor. Além disso, não tiveram mais coragem de mudar unilateralmente os preços sobre os quais se calculavam as receitas dos países concedentes.

O último dos três pilares econômicos do sistema de ordenação do mercado de petróleo do imediato pós-guerra – a posição norte-americana de "ofertante de última instância" – foi ruindo ao longo dos anos 1960. O quadro de permanente abundância que reinara desde os anos 1930 foi sendo superado graças ao aumento da demanda internacional. Era o auge do processo de generalização do padrão manufatureiro e de consumo norte-americanos, que tinha como uma de suas principais características a intensificação da demanda de petróleo. Em 1970, a produção dos EUA atingiu seu máximo histórico: 11,3 milhões de bpd. No ano seguinte, a TRC eliminava as restrições à produção do óleo texano. Dois anos depois era abolido o sistema de cotas de importação de óleo, estabelecido em 1959. A capacidade ociosa americana, que atingira, no início dos anos 1960, a 4 milhões de bpd para uma demanda mundial de cerca de 20 milhões, reduziu-se a menos de 1 milhão em 1972, para uma demanda global de 44 milhões[17].

Diante desse quadro, o governo americano, em 1968, informou oficialmente seus parceiros europeus que não poderiam mais contar, como havia acontecido até então, com as reservas americanas de petróleo para garantir a segurança energética da Europa Ocidental

[17] Ver Yergin (1992: 567).

em momentos de crise. A notícia foi recebida com surpresa e preocupação. O primeiro embargo promovido pelos países do Oriente Médio por ocasião da Guerra dos Seis Dias contra os israelenses havia ocorrido há menos de um ano. Nessa oportunidade, a garantia de oferta americana havia sido crucial para forçar o recuo árabe. Somando-se a esse fato, o governo inglês, diante de mais uma crise de balança de pagamentos, oficializou, no mesmo ano, a intenção de se retirar definitivamente de suas bases militares a leste de Suez, com medida de "redução de seu déficit fiscal". A determinação inglesa não era, no entanto, motivada por redução de despesas, já que esses gastos militares eram da ordem de apenas £ 12 milhões por ano.

Para Londres, o aumento do nacionalismo no Oriente Médio desaconselhava a manutenção de sua presença militar na área[18]. As últimas tropas inglesas embarcaram de volta em novembro de 1971, deixando para trás um perigoso vácuo de poder em uma região que produzia 32% do petróleo do mundo capitalista e que possuía 58% das reservas internacionais. Do aumento de demanda de óleo ocorrido na década de 1960, de mais 21 milhões de bpd, 13 milhões tinham sido provenientes do Oriente Médio.

Os EUA, que começavam a se tornar importantes importadores de petróleo, ficaram preocupados com a saída das tropas inglesas. Entretanto, diante do clamor da sua opinião pública contra o envolvimento militar de seu país no Vietnã, Washington evitou envolver-se diretamente com a segurança do Oriente Médio. Seguindo a Doutrina Nixon imperante na época, o papel de mantenedor do equilíbrio de poder regional deveria ser atribuído a uma potência local "amistosa". Aos olhos dos americanos, o Irã era a melhor opção para suceder os ingleses. Os sonhos de grandeza do Xá, suas relações pessoais com o presidente e o *establishment* americanos garantiram-lhe a posição de "chefe de polícia" da região.

[18] Ver Yergin (1992: 566).

A derrocada final da ordem internacional do petróleo do pós-guerra veio com a onda de revisões nos contratos de concessão, que varreu o Oriente Médio nos primeiros anos da década de 1970. As iniciativas de Mattei, dos japoneses e dos independentes americanos haviam aberto a porta para que as novas concessões não precisassem seguir o princípio do *fifty-fifty*. Entretanto, os acordos dos anos 1940, bem como outros firmados posteriormente nessas mesmas bases, não havia, até então, sido objeto de renegociação. O quadro mudou quando, em setembro de 1970, o novo governo líbio, liderado pelo jovem Coronel Qaddafi conquistou o aumento para 55% na participação de seu país nos resultados de um contrato já firmado, ameaçando uma empresa independente americana de nacionalização.

A falta de reação imediata das demais empresas de petróleo e dos governos ocidentais à iniciativa líbia levou outros países a competirem entre si pela obtenção do maior percentual de participação nos contratos de concessão já firmados. Diante desse "motim", as grandes empresas, com o apoio do governo americano, exigiram que as negociações fossem feitas em bloco – e não por empresa – forçando que a interlocução, com os governos locais, fosse unificada através da OPEP. O resultado foi o Acordo de Teerã, de abril de 1971, que pactuava a generalização da regra de 55% – 45% de participação e um aumento geral no preço do barril de US$ 0,35.

Em troca, os países garantiram às empresas que não fariam novas demandas de aumento de preço pelo prazo de cinco anos.

A calmaria, no entanto, durou pouco. Diante da instabilidade do sistema monetário internacional, os países exportadores voltaram à mesa de negociações, exigindo compensações pelas desvalorizações do dólar. A disputa por preço, no entanto, deu lugar a um novo tipo de demanda por parte dos governos: a "participação direta" ou seja, a compra pelo país concedente de parte dos direitos sobre suas reservas de petróleo. Era a mudança mais radical no *status quo* do mercado desde o início do século. "Participação direta" era um eufemismo para

diferenciar as intenções dos países da OPEP das nacionalizações ocorridas no passado, na Rússia, México e Irã. Era também uma estratégia, basicamente defendida pelos sauditas, para evitar que os países fossem obrigados a concorrer entre si pelos mercados consumidores[19].

Na prática, vários países – como Argélia, Líbia, Iraque e Venezuela – partiram imediatamente para a nacionalização total. Arábia Saudita e Kuwait negociaram um esquema através do qual a participação de seus governos atingiria 51% em um curto espaço de tempo[20]. O Irã, que já era dono do seu petróleo, aproveitou a oportunidade e transferiu as operações de seus campos para sua empresa estatal.

Com as nacionalizações, desapareceu o último dos três pilares econômicos do sistema de ordenamento do pós-guerra: a estabilidade dos contratos de concessão que garantiam às empresas o poder de fixar quantidades e preços. Mesmo assim, o mercado, nos meses seguintes, continuou funcionando com pouca instabilidade, como que por inércia. A situação, no entanto, se aproximava rapidamente de uma grave crise. Em 1973, a capacidade ociosa no mundo era de apenas 500.000 bpd, cerca de 1% da demanda do mundo ocidental. Com o início de uma nova guerra árabe-israelense, a Guerra de Outubro de 1973, o mercado entrou em colapso e o preço internacional triplicou. Era o fim de uma era na história do petróleo.

## Do Condomínio Americano-Saudita-Iraniano ao Caos (1973-1985)

A redução da capacidade ociosa, devido a uma demanda em forte expansão, fez com que os preços do petróleo dobrassem entre 1970 e 1973.

[19] Defendendo a estratégia de participação contra a de nacionalização o xeique Yamani, ministro do petróleo da Arábia Saudita, argumentou em 1969 que "se nos tornarmos operadores e comercializadores de nosso próprio óleo, nos veremos enfrentando uma corrida competitiva que levará a um colapso dramático da estrutura de preços". (Yergin, 1992: 583).

[20] A total nacionalização foi alcançada poucos anos depois do 1º Choque do Petróleo.

Esse cenário aumentou a intensidade de um debate público que já vinha sendo travado a respeito da possibilidade de uma crise energética. Em pouco tempo, a situação evoluiu para um pânico. Em agosto de 1973, empresas japonesas, européias e americanas independentes buscaram, ao mesmo tempo, reforçar seus estoques, pressionando um mercado já sujeito a uma severa restrição de oferta.

Como resultado, pela primeira vez em mais de 20 anos, os preços de mercado passaram a superar os oficiais, ou seja, aqueles que serviam de base para as empresas calcularem as receitas dos governos locais[21]. Na prática, isso significava que as empresas estavam se apropriando da maior parte dos ganhos extraordinários. Para piorar o cenário, o dólar havia sido desvalorizado duas vezes, reduzindo abruptamente o valor dos ativos financeiros de alguns países árabes muito expostos à moeda americana, como a Arábia Saudita. Em um cenário de desvalorização cambial era melhor deixar o óleo sob a terra do que acumular ativos financeiros. A reação dos países exportadores não tardou. Enquanto se processava a "queda de braço" com as empresas, Kuwait e Líbia impuseram restrições quantitativas às suas exportações. Esse tipo de medida também entrou em discussão na Arábia Saudita.

Paralelamente, os países árabes – juntamente com as grandes empresas americanas – começaram a pressionar Washington para mudar sua política de apoio a Israel. O rei da Arábia Saudita, normalmente uma figura avessa a aparições na imprensa, fez uma declaração para a televisão norte-americana avisando que, a despeito de os árabes não terem interesse em restringir suas exportações de óleo para os EUA, "o apoio integral da América ao Sionismo e contra os interesses árabes torna extremamente difícil, para nós, continuar a suprir os Estados

[21] Os aumentos dos preços postais, em função da inflação americana, ficaram muito aquém dos praticados pelo mercado spot.

Unidos de petróleo, ou mesmo de nos mantermos amigos[22]". Estava armada a "bomba de petróleo" para ser acionada no momento mais oportuno.

Apesar das declarações de líderes árabes à imprensa e da informação dos soviéticos de que a situação no Oriente Médio caminhava para uma nova guerra, os americanos ignoraram todos os avisos. Foram pegos de surpresa, no dia 6 de outubro de 1973, quando o Egito e a Síria lançaram um ataque conjunto e surpresa contra Israel.

Diante do apoio direto americano a Tel-Aviv, os países árabes impuseram um embargo às exportações de óleo para o Ocidente e romperam as negociações com as empresas[23]. Deste momento em diante, fixariam o preço do seu petróleo autonomamente. De imediato, impuseram um aumento de 70%, igualando o preço oficial ao praticado no mercado aberto, de US$ 5,12 por barril. Os cortes de produção e o pânico levaram a uma nova rodada de negociações. Em dezembro de 1973, o barril de petróleo passou a valer US$ 11,65, o quádruplo do preço vigente três meses antes. Diferentemente do embargo de 1967, os países árabes dessa vez viram suas receitas aumentarem, a despeito do corte na produção. A posição de "ofertante em última instância" do mercado era agora detida pela Arábia Saudita e não mais pelos EUA.

Os EUA limitaram-se a reagir ao embargo com ações políticas. Buscavam apoio para que os embarques de petróleo fossem retomados no mais curto espaço de tempo possível. Os sauditas receberam bem a iniciativa, mas fizeram ver que a viabilidade da proposta dependeria da posição de outros líderes árabes, em particular

---

[22] We have no wish to restrict out oil exports to the United Sates in any way (but) America's complete support to Zionism and against the Arabs makes it extremely difficult for us to continue to supply the United Sates wit oil, or even to remain friends with the United States. (Yergin, 1992: 596-597).

[23] Na mesma data em que iniciava a Guerra de Outubro, uma reunião entre países e empresas estava ocorrendo na sede da OPEP em Viena, na qual os exportadores pediram um aumento de 100% - cerca de mais US$ 3 por barril.

do presidente egípcio, Anwar Sadat. Fechado o acordo entre os EUA e o Egito, o embargo foi oficialmente levantado em março de 1974. Mesmo assim, o mundo jamais voltaria a ser o mesmo de antes. A "bomba de petróleo" havia sido acionada com sucesso. O peso político das empresas e dos países na decisão dos destinos do mercado havia se alterado definitivamente. O sistema de alianças entre os países da região e a potência hegemônica, os EUA, passava a ser ditado por novos princípios.

Passado o grande susto de 1973-1974, o mercado de petróleo parecia estar caminhando em direção a uma nova ordem. A regulação do mercado, particularmente a administração dos preços e dos suprimentos, estava sendo feita diretamente pelos países exportadores, através do seu "cartel", a OPEP. As empresas deixaram de ter voz ativa nesses assuntos. As concessões foram substituídas por contratos de compra e venda de longo prazo – pactuando preços e quantidades – que permitiam que o equilíbrio entre a oferta e a demanda fosse obtido no âmbito de cada uma das grandes empresas. Paralelamente, a segurança do Oriente Médio seria garantida pelos acordos de militares firmados entre os EUA e as quatro principais potências regionais: o Irã, a Arábia Saudita, o Egito e Israel. Os americanos teriam o papel de mediar os conflitos locais e proteger a região de inimigos externos, particularmente dos soviéticos[24]. No mais, imaginava-se que tudo voltaria a ser *business as usual*, só que com preços do petróleo mais elevados.

Obs.: Preço oficial do petróleo saudita leve até 01/1974 e custo de aquisição do petróleo importado pelos refinadores dos EUA, dessa data em diante.

A história mostrou que o mundo não caminhou nessa direção. O Choque de 1973 marcou o fim do "período de ouro" do

[24] Os soviéticos, que haviam se tornado aliados dos egípcios durante o período nasserista, foram expulsos do país pelo novo regime de Anwar Sadat.

pós-guerra. As economias desenvolvidas se viram diante de um longo período de estagflação, onde baixo crescimento e inflação imperaram simultaneamente. Os países em desenvolvimento sofreram desequilíbrios externos estruturais, que vieram a ser financiados pelos bancos privados internacionais. Pressionados pelo aumento de preço e pela recessão mundial, a demanda de petróleo passou a crescer mais lentamente. Ademais, o saldo global em transações correntes dos países exportadores de petróleo, que se supunha permanente, desapareceu em menos de cinco anos. Para o conjunto da OPEP, o superávit de US$ 67 bilhões de 1974 foi minguando até dar lugar a um déficit de US$ 2 bilhões em 1978.

Na prática, a instabilidade política e econômica não permitiu que se consolidasse uma ordem estável a partir dos acordos de 1974. A rivalidade entre os principais países produtores fez com que a OPEP, na prática, não funcionasse como um cartel. Era apenas um fórum de articulação dos países exportadores onde se digladiavam os dois atores mais relevantes: o Irã e a Arábia Saudita.

Para o Xá, o Choque de 1973 era uma obra sua e abria a oportunidade para seu país tornar-se a 5ª maior potência industrial do mundo, seguindo o caminho dos "milagres econômicos" do pós-guerra. Para os iranianos, o preço do petróleo deveria, portanto, ser o mais elevado possível no curto prazo, de forma a permitir o financiamento externo de seu programa de industrialização. Já os sauditas tinham objetivos diferentes. Seu país detinha uma população pequena e sujeita a um regime tradicionalista, avesso a modernizações. Estrategicamente, estavam mais preocupados com as ameaças que os elevados preços internacionais podiam gerar para os países demandantes e para a economia internacional. Outra fonte de tensão para os sauditas era a relativa "carta-branca" que os EUA haviam dado ao Irã, do ponto de vista militar. O Xá, a despeito de ser o paladino dos aumentos de preço no curto prazo, podia adquirir qualquer tipo de armamento americano, mesmo os mais modernos tecnologicamente, desde que

não fossem nucleares. Em meados dos anos 1970, o Irã respondia por quase metade das vendas externas de armamentos dos EUA.

Nesse cenário, o novo governo americano (Carter), que havia chegado ao poder em 1977, pareceu inicialmente conseguir consolidar o modelo de ordenamento do mercado de petróleo deixado por Nixon e Kissinger. Preocupado com a instabilidade da economia iraniana, encharcada em petrodólares, e com a pressão pelos direitos humanos da nova administração americana, o Xá adotou uma postura mais moderada na questão dos aumentos de preço. Em troca, os EUA continuaram a lhe dar carta branca para a compra de armamentos. Na visão americana, o poder de mercado do Irã e da Arábia Saudita, que controlavam em conjunto 48% da produção da OPEP, seria, com o apoio americano, suficiente para determinar com facilidade o rumo do preço internacional do petróleo. O arranjo anterior, relativamente precário, já havia sido capaz de limitar a dois os aumentos do preço do barril – para US$ 11,46 em 1975 e para US$ 12,70 em 1977, abaixo da inflação americana. A adesão iraniana à tese da estabilidade dos preços deveria ser suficiente para consagrar a estratégia Nixon-Kissinger como o novo sistema de ordenamento do mercado no longo prazo.

Washington não tinha, no entanto, conhecimento do estado avançado de esfacelamento pelo qual passava o regime do Xá. Em um clima de surpresa, os EUA assistiram, ao longo de 1978, à rápida e irreversível deterioração do quadro político no Irã. Em janeiro de 1979, o Xá foi obrigado a abandonar Teerã, no meio de uma onda revolucionária que levaria ao poder o clero xiita, liderado pelo aiatolá Khomeini. O projeto de ordem do mercado, baseado em um condomínio EUA-Irã-Arábia Saudita, estava definitivamente enterrado.

O choque gerado pela Revolução Iraniana lançou o mercado internacional de petróleo no caos. De imediato, a produção iraniana foi interrompida gerando uma redução de oferta de cerca de 4 milhões de bpd. A Arábia Saudita e outros produtores aumentaram suas

exportações em mais de 2 milhões de bpd, em uma tentativa de reduzir o impacto negativo da suspensão da produção iraniana. A princípio, parecia que a situação poderia ser administrada. Para um mercado de 50 milhões de bpd, o impacto efetivo de uma redução líquida de 2 milhões representava menos de 5% da demanda global. Mesmo assim, os preços explodiram, passando de US$ 13 para US$ 34 por barril. O mundo já estarrecido pelos acontecimentos no Irã estava novamente em pânico.

O caráter tradicionalista e antiamericano da Revolução Iraniana lançou dúvidas quanto à sustentabilidade dos regimes políticos de outros países da região. Afinal, o fundamentalismo muçulmano também era uma força política crescente em países como a Arábia Saudita, o Egito e até mesmo a Argélia. Diante desse cenário, os países ocidentais e o governo americano, em particular, pareciam poder fazer pouco para garantir o funcionamento estável do mercado. Ao mesmo tempo, o controle das empresas sobre a produção havia desaparecido com as nacionalizações. Havia sido substituído por contratos de longo prazo que em pouco tempo foram denunciados por motivos de "força maior" (*force majeure*). De um lado, empresas se utilizavam dessa cláusula para deixarem de atender seus clientes por falta de petróleo iraniano. De outro, países produtores argüiam o mesmo direito para suspenderem fornecimentos contratados e aumentar *de facto* os preços.

A escassez de óleo atingiu assimetricamente os diferentes atores, ao mesmo tempo que as convenções de mercado desapareciam. Na prática, todos os demandantes – empresas integradas, refinadores independentes e distribuidores – estavam tentando se proteger, aumentando simultaneamente seus estoques. Esse "efeito manada" da incerteza fez com que o excesso de demanda não fosse de apenas 2 milhões de bpd mas de 5 milhões, ou seja, 10% do mercado global. Nesse cenário, os mercados *spot*, que até então haviam sido absolutamente marginais, passaram a ocupar uma posição de destaque no processo de formação de preços. Diante desse turbilhão, a OPEP

não fez mais do que sancionar a realidade. Formalmente seus membros foram liberados para cobrarem o que lhes "parecesse justo à luz das circunstâncias".

Diante desse ambiente caótico, a Arábia Saudita manteve-se como a única voz dissonante na OPEP em favor de os países exportadores combaterem em conjunto a crise de mercado, praticando uma política de estabilização dos preços. Os aumentos iam contra o interesse da Organização na medida em que estimulavam o aparecimento de novos competidores, a substituição do petróleo por outras fontes e a redução da demanda por racionalização do uso. O Golfo Pérsico voltaria a ser um mero fator de ajuste de mercado.

Derrotados, os sauditas anunciaram que manteriam seus preços oficiais. Em compensação, diminuiriam sua produção para os níveis normais, 8,5 milhões de bpd, uma vez que a produção iraniana retornava ao mercado.

A ida do Xá aos EUA para tratamento de saúde provocou, em novembro de 1979, a invasão da embaixada americana em Teerã. Os funcionários americanos foram aprisionados e mantidos como reféns. Os americanos sofreram enormes prejuízos em sua imagem como potência hegemônica. A incapacidade do governo Carter em lidar com a situação prejudicou sua reeleição. A libertação dos prisioneiros, depois de uma tentativa fracassada de resgate, só ocorreu no dia em que o novo presidente americano, Ronald Reagan, tomou posse em 1981.

O início da guerra entre Irã e Iraque, em setembro de 1980, pareceu anunciar um terceiro choque. Em pouco tempo, 4 milhões de barris deixaram de abastecer o mercado a cada dia. O preço do óleo leve árabe subiu a seu máximo histórico, US$ 42 por barril. Dessa vez, no entanto, a reação foi diferente. O pânico foi evitado pelos elevados níveis dos estoques, pela coordenação entre os países industrializados, pelo aumento da oferta de novas fontes – Mar do Norte e Alasca – e, principalmente, pela identificação de que a demanda

de petróleo estava em uma firme trajetória descendente. Outubro de 1981 marcou a data da última vez em que a OPEP aumentou seus preços em uma década. O caos começava a se dissipar.

Uma parte da redução da demanda de petróleo tinha origem estrutural. Era decorrente das políticas de conservação de energia desenvolvidas ao longo dos anos 1970. O aumento na eficiência em petróleo entre 1973 e 1985 atingiu 32% nos EUA e 51% no Japão. Outra parcela, no entanto, devia-se à mudança na política monetária americana. Diante da aceleração inflacionária nos EUA, o Federal Reserve elevou sua taxa básica de juros até 21,5% ao ano, o nível máximo jamais praticado, levando a economia dos EUA à pior recessão do pós-guerra. O choque de juros forçou as demais economias desenvolvidas a se ajustarem a um novo quadro recessivo. Simultaneamente, lançou os países em industrialização – principal fonte de crescimento da demanda internacional – na pior crise de sua história. Como resultado, a demanda dos países não comunistas limitou-se a 45,7 milhões de bpd em 1983, 6 milhões a menos do que em 1979.

A posição dos países exportadores também foi enfraquecida pelo aumento da produção fora da OPEP. A participação da Organização, em menos de cinco anos, havia se reduzido de quase 2/3 para menos de 50% do mercado do mundo não comunista. Novos campos estavam entrando em operação no lado inglês do Mar do Norte. A União Soviética também estava aumentando suas exportações. Todo esse petróleo adicional era vendido através dos mercados *spot.*

Em pouco tempo, os preços nesses mercados estavam abaixo dos oficiais da OPEP. A Organização, no primeiro momento, negou-se a acompanhar os mercados à vista, por medo de estimular uma aceleração do processo de redução de preços. Para defender essa posição, teve que cortar a produção. Em março de 1982, o limite máximo foi fixado em 18 milhões de bpd, com cotas para todos seus membros, exceto para a Arábia Saudita. Aos sauditas caberia o papel de ajustar automaticamente suas vendas como forma de sustentar o preço oficial.

Era uma mudança substancial no cenário. Em 1979, o limite estabelecido pela OPEP havia sido de 31 milhões. O corte era de 13 milhões. Parecia que, finalmente o sonho de Peres Alfonso estava se materializando. A OPEP estava finalmente funcionando como um cartel, em bases semelhantes às da TRC.

A despeito dessas medidas, a "queda de braços" entre os países da OPEP e seus competidores continuou. O principal concorrente da Organização era a Inglaterra, graças ao óleo do Mar do Norte. Em 1983, os britânicos produziram mais do que Argélia, Líbia e Nigéria juntos e, em vários momentos, lideraram reduções de preços. Diante da realidade da concorrência, a OPEP foi forçada a fixar preços e cotas de produção cada vez menores. A conseqüente queda nas receitas dos países exportadores levou-os a uma situação de estrangulamento fiscal e de balança de pagamentos. A luta por cotas no âmbito da Organização tornou-se dramática. Mesmo com a Guerra Irã-Iraque em andamento, o mundo voltava a "nadar em óleo".

Em um contexto de excesso de oferta, as mudanças no modo de funcionamento do mercado avançaram rapidamente. Diante das nacionalizações e da insegurança decorrente do rompimento unilateral dos contratos de fornecimento de longo prazo, as grandes empresas, que controlavam as atividades de refino, distribuição e revenda, abandonaram a antiga estratégia de operação integrada – equilíbrio entre oferta e demanda no interior da própria empresa – em favor da desintegração comercial. As compras de petróleo[25] passaram a ser feitas com base em mercados *spot*. Essa mudança teve apoio do governo americano, então envolvido na "desregulamentação" de seu próprio mercado. Até 1981 foram eliminados os controles que, por décadas, haviam limitado a integração de seu mercado interno de petróleo ao internacional. Os EUA representavam o maior consumidor isolado, além de responderem por 25% da oferta global. Era uma base grande

[25] Outros serviços de natureza até então estratégica também foram terceirizados e organizados em bolsa, como foi o caso do aluguel de petroleiros.

e segura o suficiente para o desenvolvimento de uma ordem econômica apoiada em mercados à vista.

O passo seguinte foi a institucionalização dos mercados de futuros. A Nymex[26] iniciou suas operações com *futures* de petróleo e seus derivados em março de 1983. Em pouco tempo, empresas de petróleo e instituições financeiras estavam ativamente transacionando em grande escala na Nymex com papéis relacionados com óleo. Outra conseqüência da liberalização do mercado americano e da *financeirização*[27] do mercado foi lançar as empresas em uma onda de fusões e aquisições.

A queda nos preços internacionais em um ambiente liberalizado fragilizou muito as empresas. Companhias menores começaram a quebrar, refinanciamentos junto aos bancos tornaram-se corriqueiros até que crises bancárias – como a que ocorreu no Texas – obrigaram as autoridades americanas a intervir para evitar que o problema se propagasse.

O colapso do Continental Illinois, o 7º banco americano, por causa de sua exposição ao setor de energia, trouxe o problema da crise financeira das empresas de petróleo para as primeiras páginas dos jornais. Apesar de a nacionalização do Continental ter impedido sua falência, o pânico levou à suspensão de novos financiamentos para as companhias do setor e à queda no valor de seus ativos.

Se as empresas e bancos envolvidos com petróleo estavam em crise, o mesmo se aplicava a alguns grandes países exportadores extremamente endividados. O México era o principal foco de observação. Sua enorme dívida externa estava concentrada em alguns poucos grandes bancos norte-americanos. À época, a exposição dos nove maiores *money center banks* dos EUA frente ao México alcançava 44% do capital dessas instituições. O pior era que a exposição desses mesmos bancos frente ao conjunto dos países latino-americanos

[26] Bolsa de Mercadorias de Nova Iorque - New York Mercantile Exchange.
[27] Ver Braga, 1991 e 1997.

alcançava 250% de seu capital. Qualquer problema de solvência mexicana afetaria o crédito para toda a região e, conseqüentemente, a saúde do sistema financeiro americano. A moratória mexicana de 1982 desencadeou a maior crise da dívida externa já vivida no continente, dando início à "década perdida" da América Latina.

O problema da dívida externa mexicana foi apenas uma das facetas do processo de estrangulamento financeiro por que passavam os países exportadores de petróleo. No âmbito da OPEP, a situação já não permitia à Arábia Saudita operar como "ajustador" do mercado, ou seja, variar sua produção para sustentar o preço estabelecido pela Organização. Os custos dessa política estavam acima de sua capacidade financeira. De uma receita de US$ 119 bilhões em 1981, o reino viu-se reduzido a US$ 36 bilhões em 1984. O pior, no entanto, era o custo que esse processo estava exigindo em termos de participação no mercado. Em meados de 1985, a produção saudita chegou a ser inferior à inglesa.

## O MERCADO FLEXÍVEL DE PETRÓLEO E O "GUARDA-CHUVA" MILITAR AMERICANO SOBRE O ORIENTE MÉDIO

Diante do insucesso dos acordos da OPEP de 1982, a Arábia Saudita decidiu, em 1985, mudar radicalmente sua estratégia. Em lugar de continuar ajustando sua produção para manter um determinado preço, fixaria um determinado volume de produção, independentemente do preço de mercado.

Os preços oficiais foram abolidos e os contratos com óleo saudita passaram a adotar o princípio do *netback*, acompanhando os preços praticados no mercado à vista, menos de uma margem pré-estabelecida[28]. Os demais países da Organização tiveram que

[28] O netback pricing refere-se a um sistema em que o preço de oferta de um bem (no caso o petróleo cru) é estabelecido com base em seu preço de demanda final - o dos derivados de petróleo: gasolina, diesel, óleo combustível, etc. - menos uma margem que remunere os custos ao longo da cadeia - transporte, revenda, distribuição e, até mesmo, refino.

acompanhar a política saudita. Os preços agora deixavam de ser fixados através de negociações no âmbito da OPEP para flutuar ao sabor da ação de milhares de contratos negociados nos mercados *spot* e a futuro. Para os produtores independentes – em particular a Inglaterra – a decisão eliminava as vantagens de serem *free-riders,* gozando das vantagens da estratégia da Organização de manutenção de preços sem incorrerem nos custos de limitar sua própria produção. Ademais, um colapso nos preços iria afetá-los mais que aos países árabes. Os sauditas detinham – e continuam a deter – os menores custos de produção em todo o mundo.

Em poucas semanas, os preços internacionais colapsaram. O barril do West Texas Intermediate, caiu de um máximo de US$ 31,75 em novembro de 1985, para menos de US$ 11,50 em abril de 1986. Os países exportadores independentes, diante da crise, decidiram negociar com a OPEP. Era o início da consolidação da nova ordenação de mercado, baseada nos preços flexíveis. Novamente, havia uma autoridade com poder entre os grandes produtores: Arábia Saudita.

O problema de um sistema de mercado flexível é que os preços podem ficar sujeitos a grande volatilidade, o que não se coaduna com a natureza estratégica e de longo prazo da indústria do petróleo. Mesmo assim, os sauditas se renderam a uma nova realidade internacional em que as taxas de câmbio e as taxas de juros, assim como outros preços importantes, também estavam sujeitas a grandes flutuações. Não havia sentido em fixar o preço do petróleo em moeda americana, quando o próprio dólar estava sujeito a grandes flutuações, frente às demais moedas conversíveis. Para mitigar esse problema foi necessário atribuir à OPEP, sob a liderança da Arábia Saudita, o papel de regulador do mercado, a partir de um preço politicamente decidido. Esse passo adicional não foi difícil de ser dado.

A perspectiva de uma situação prolongada de preços muito baixos preocupava, não só os produtores, mas também os grandes consumidores. A pressão para deter a espiral deflacionária veio

inicialmente do governo americano. Apesar da retórica liberal da administração Reagan, seu vice-presidente, George Bush, era um homem do petróleo, além de representante dos eleitores texanos.

Nos preparativos para uma viagem ao Oriente Médio em abril de 1986, Bush declarou: "Acredito, e sempre acreditei, que uma indústria doméstica americana (de petróleo) forte está nos interesses de segurança nacional, nos interesses vitais deste país[29]". Com custos marginais muito elevados frente aos sauditas, os produtores americanos – e toda sua cadeia de fornecedores, instituições financeiras e governos estaduais – estavam sofrendo mais com a redução dos preços internacionais do que os países do Golfo. Os EUA eram então o segundo maior país produtor mundial de petróleo, atrás da União Soviética. Em reunião com o governo saudita, Bush alertou para a possibilidade de os EUA, Japão e Europa aproveitarem a oportunidade dos preços baixos para aumentar a taxação sobre o petróleo importado. Haveria assim uma transferência de recursos dos Tesouros dos países exportadores para os dos importadores. Era, portanto, urgente estabilizar os preços no mercado internacional.

Com o sinal verde americano, os sauditas buscaram, com sucesso, atrair outros países exportadores preocupados com a perspectiva de enfrentarem uma crise financeira, para uma ação coletiva em favor da estabilização do preço internacional. A Arábia Saudita se recusava a voltar a ser o elemento de ajuste marginal do mercado. A saída era os grandes exportadores, em conjunto, administrarem sua produção de acordo com as flutuações da demanda global, dentro de uma regra de proporcionalidade no interior da OPEP. Para surpresa, todos, inclusive os países beligerantes, Irã e Iraque, aderiram ao acordo. Faltava ainda ouvir os independentes. A adesão de uma União Soviética, pressionada pela necessidade de divisas, viabilizou o acordo[30].

---

[29] I happen to believe, and always have, that a strong domestic U.S. (oil) industry is in the national security interests, vital interests of this country. (Yergin, 1992: 756).

[30] Os soviéticos, à época, se comprometeram a reduzir suas exportações em 100.000 bpd.

A queda dos preços internacionais, comandada pela Arábia Saudita, havia colocado em xeque a política de abertura econômica (*Perestroika*) comandada por Gorbachev.

Faltava apenas fixar o preço de referência. O valor de US$ 18 por barril consensualmente aceito por produtores e consumidores. Era baixo o suficiente para estimular o crescimento econômico e a recuperação da demanda de óleo, e elevado o necessário para garantir uma renda satisfatória aos produtores, particularmente os americanos, inibindo as pressões por aumento das taxas sobre importações nos EUA e em outros países ricos. O acordo foi sacramentado em dezembro de 1986 pela OPEP. Na prática, o "preço de referência" de US$ 18 representava o limite superior de uma banda, que tinha US$ 15 como piso mínimo.

Preços superiores ou inferiores aos estipulados seriam combatidos com aumentos ou reduções nas cotas de produção dos países membros – bem como de seus aliados independentes. O mercado de petróleo, a exemplo do que ocorre nos mercados de câmbio, estaria sujeito a uma "flutuação suja[31]".

Com esse acordo, o mundo do petróleo deu início a uma nova era de relativa estabilidade. O mercado flexível permitiu que a inter-relação entre produtores e consumidores fosse dispersa em uma rede de contratos à vista, a futuro e derivativos, transacionados em tempo real. A relação entre o preço de demanda e de oferta passou a ser integrada com base no princípio do *netback.* Aos demais elementos da cadeia de produção, foi garantida uma certa "renda fixa", que cobrisse seus custos de operação. A OPEP e seus associados independentes seriam responsáveis pela administração da banda de preços.

Para completar a sustentação desse novo sistema de ordenamento faltava resolver o problema da fragilidade político-militar

[31] A "flutuação suja" refere-se à capacidade de intervenção explícita ou potencial do Banco Central de se contrapor, dentro de certos limites, as tendências indesejadas da taxa de câmbio.

do Oriente Médio. A saída foi transferir diretamente aos EUA, sem intermediários locais, a administração da questão. Os EUA, politicamente fortalecidos ao longo da administração Reagan, viram sua posição hegemônica sobre o mundo tornar-se incontestável, diante do desaparecimento da União Soviética em 1989. Os acordos militares bilaterais com Arábia Saudita, Emirados do Golfo, Egito e Israel permitiram-lhe, finalmente, ocupar diretamente o vácuo deixado pela saída das tropas inglesas no início dos anos 1970. O estabelecimento de bases militares americanas na região foi uma mera questão de tempo, uma vez que o fantasma do Vietnã já não amedrontava a opinião pública americana. O primeiro passo foi dado pelo pedido do governo kuwaitiano de proteção militar para seus navios-tanque diante das ameaças iraquianas. Os petroleiros do Kuwait passaram a navegar com bandeira americana, escoltados por navios de guerra dos EUA. Poucos meses depois, a frota americana já patrulhava rotineiramente o Golfo.

O fim da guerra de oito anos entre o Irã e o Iraque em julho de 1988 parecia anunciar que a região, depois de mais de quinze anos de conflitos, caminhava na direção da paz. Entretanto, menos de dois anos depois, em agosto de 1990, tropas iraquianas invadiam o Kuwait. A tomada definitiva do pequeno país vizinho representaria, para o Iraque, o controle sobre 20% da produção e das reservas mundiais. O poder de Saddam Hussein no mundo do petróleo aumentaria substancialmente. Havia ainda o risco de a anexação ser estendida a outro país árabe ainda mais importante: a Arábia Saudita. A reação à invasão iraquiana uniu, sob a liderança americana do recém-empossado presidente George Bush, quase todo o mundo árabe.

O conflito fez com que, de imediato, 4 milhões de barris deixassem de ser produzidos por dia. O preço internacional, diante da ameaça de invasão da Arábia Saudita, chegou a superar US$ 40 por barril no mercado futuro; o dobro de antes. Em dezembro, no entanto, outros produtores haviam ocupado o espaço deixado pelos iraquianos. Os sauditas haviam aumentado sua exportação em 3 milhões de bpd.

Os preços começaram a ceder, até mesmo por desaceleração da demanda. Em janeiro de 1991 os americanos, à frente de uma coalizão de 33 países, lançaram um ataque maciço ao Iraque. A resposta do mercado foi imediata. O preço do barril caiu para US$ 20. Ao final de fevereiro, os iraquianos assinavam um cessar-fogo. Diferentemente do Vietnã e da intervenção no Líbano, as perdas americanas dessa vez foram mínimas.

Passado o episódio Iraque-Kuwait, o mercado voltou ao *business as usual*. Havia ainda a necessidade de reparar os danos deixados por Saddam Hussein. Cerca de 6 milhões de bpd estavam sendo consumidos por incêndios provocados pelos iraquianos antes da retirada. Além disso, as vendas do Iraque passaram a ser controladas diretamente pela ONU. O sistema de regulação de mercado implementado a partir de 1986 havia sido revigorado pelos acontecimentos. A liderança americana na região havia se consolidado, inclusive com a instalação de bases permanentes em território saudita.

Entre 1992 e 1998, os preços flutuaram dentro de um padrão de relativa normalidade. A demanda global voltou a crescer sustentadamente a taxas de 1,4% ao ano, basicamente devido ao aumento do consumo verificado nos países asiáticos. Em 1996, o mercado novamente estava diante de uma situação de falta de capacidade ociosa. Nesse meio tempo, os venezuelanos, desafiando a liderança da Arábia Saudita, descumpriram suas cotas e retomaram a posição de principal exportador para o mercado americano, em detrimento dos sauditas. Simultaneamente, como os preços passaram a atingir o limite superior da banda, a OPEP decidiu aumentar suas cotas de produção em dezembro de 1997, sem se aperceber das elevadas proporções que a crise econômica em curso na região da Ásia-Pacífico já havia tomado. Além disso, 1 milhão de bpd de petróleo iraquiano entraram no mercado ao longo de 1998. O resultado foi um acúmulo de estoques e a queda nos preços. O barril de óleo cru importado nos EUA caiu de uma média de US$ 23,22 em dezembro de 1996 para

US$ 9,39 em dezembro de 1998. Uma das maiores vítimas da queda de preços foi a Rússia. Já em situação financeira frágil, o país foi desestabilizado pela perda das divisas provenientes da venda de petróleo. O resultado foi a atabalhoada desvalorização do rublo.

Outra conseqüência do mesmo processo foi a onda, tardia do ponto de vista dos demais setores da economia, de fusões e aquisições no mercado de petróleo. A grande operação inicial envolveu a compra da Amoco pela BP em agosto de 1998. Logo em seguida vieram as fusões entre Exxon e Mobil, entre BP-Amoco e ARCO e entre empresas francesas e belga, TotalFina-Elf. Posteriormente, se seguiram as incorporações da Texaco pela Chevron e da Conoco pela Phillips. Esse movimento de centralização do capital foi decorrente de vários fatores. Do ponto de vista da evolução de longo prazo do setor, haviam ocorrido substanciais reduções de custo na década anterior, graças a inovações gerenciais e tecnológicas. Entre 1980 e 1992, o emprego direto nas oito maiores empresas do setor havia sido reduzido de 800.000 para 300.000 postos. Simultaneamente, o custo de novas descobertas havia caído de mais de US$ 20 por barril de óleo equivalente em 1979-1981 para menos de US$ 5 em 1993-1995. O custo médio de produção ao longo da segunda metade da década de 1980 havia sido reduzido de US$ 7,20 para US$ 4,10 por barril. Esses ganhos se distribuíram desigualmente e refletiram-se no valor de mercado das empresas. Foram as maiores e mais capitalizadas companhias que comandaram as aquisições. Finalmente, a elevada liquidez dos mercados e a bolha especulativa do fim dos anos 1990 haviam elevado substancialmente o preço das ações, tornando atrativa a venda de algumas empresas por seus controladores.

Para responder à queda de preços, a OPEP decidiu realizar dois cortes de produção: de 3,2 milhões de bpd em 1998 e, novamente, em março de 2000, de mais 2,1 milhões. O problema é que a Ásia retomou o crescimento e, conseqüentemente, a demanda de petróleo. Mesmo assim, a oferta continuou limitada. A meta dos países

exportadores até o momento era manter o preço do barril em torno de US$ 25, em uma estratégia de recuperar parte das perdas de 1998. O quadro de falta de capacidade ociosa ainda persiste, mas as expectativas atuais são de que não devem perdurar por muito tempo. Diante desse quadro, qualquer acontecimento relevante pode lançar os preços, em curto prazo, para patamares superiores a US$ 30 ou até mesmo US$ 40 por barril. A greve que ocorreu em janeiro de 2003 na Venezuela e a redução abrupta em suas exportações para os EUA é um exemplo. Os preços limitaram-se a atingir pontualmente US$ 32 graças ao aumento das importações de petróleo mexicano e do Oriente Médio. Seu impacto não foi tão dramático uma vez que era um fato já esperado pela inteligência dos EUA e pelas grandes petroleiras.

Um evento absolutamente imprevisto neste cenário foram os ataques ao World Trade Center de Nova Iorque em 11 de setembro de 2001. Um de seus efeitos foi aumentar a preocupação dos EUA com sua segurança energética, particularmente com sua dependência de fornecimento de petróleo do Oriente Médio. A nova postura americana passou a considerar mais facilmente a hipótese de um conflito militar direto com regimes inamistosos na região. Até então, argumentava-se que os mecanismos de mercado estavam funcionando bem e, desse ponto de vista, o único aspecto de preocupação militar relevante era a segurança dos oleodutos e dos governos da região.

De acordo com Johnson (2004), uma das principais razões para a existência das mais de 725 bases americanas no mundo é a crescente dependência americana do suprimento de petróleo estrangeiro. Segundo o autor, "muitos dos destacamentos (americanos) estão em países estrangeiros para defender as concessões de petróleo (americanas) de seus competidores ou para prover proteção policial para os oleodutos, apesar de (o governo americano) sustentar que têm propósitos completamente distintos – lutar a "guerra contra o terrorismo" ou a "guerra contra as drogas", ou treinar soldados estrangeiros, ou ainda engajar-se em alguma forma de intervenção

"humanitária". "(...) em alguns casos, o petróleo é a *única* explicação plausível para a aquisição de novas bases. Nesses casos, o governo (americano) produziu elaboradas versões para dissimular os fatos (*cover stories*) para o que parece ser o uso de recursos públicos e de forças armadas para proteger interesses privados capitalistas. A invasão do Afeganistão e a rápida expansão de bases no Sudoeste e no Centro da Ásia então entre os melhores exemplos."

O regime talibã no Afeganistão mostrou que existe a possibilidade de países estrategicamente importantes no Oriente Médio serem conduzidos de "forma irracional", deixando de responder às regras de mercado. Nesse caso, a hipótese de uma intervenção militar direta passou a ser considerada um mal necessário. A invasão e ocupação do Iraque por tropas americanas a partir de março de 2003 representam um passo mais além nessa perspectiva. Deixou de ser tolerável que um ativo estratégico para os EUA – no caso o petróleo iraquiano – permanecesse sob controle de um regime que conteste, viole ou perturbe em demasiado a ordem internacional; particularmente os mercados flexíveis de petróleo. Cada ator deve cumprir seu papel. À OPEP, liderada pela Arábia Saudita, cabe garantir o ajuste entre oferta e demanda, dentro de uma banda de preços que atualmente varia entre US$ 22 e US$ 28 por barril. As empresas devem sustentar a expansão da oferta em longo prazo. Ao governo americano, corresponde garantir o funcionamento ordenado dos mercados e de seus principais agentes.

## PERSPECTIVAS

O Choque de 1973 marcou o fim do período de crescimento acelerado do mercado internacional de petróleo. Com o 2º Choque, em 1979, o problema se acentuou. Desde então, as taxas de crescimento da demanda foram inferiores a 0,9% ao ano, pouco mais de undécimo do que havia sido durante o pós-guerra. Em 2003, o consumo mundial limitou-se a 79,2 milhões de bpd, apenas 23,1% mais do que os 64,3

milhões demandados em 1979.

A despeito da relativa estagnação após 1973, a composição regional do mercado se alterou substancialmente. Nos EUA, Europa e Japão, que em conjunto respondiam por 70% do consumo mundial em 1974, o aumento da demanda foi absolutamente marginal, graças à ação de fatores como baixas taxas de crescimento econômico, inovações tecnológicas e programas bem-sucedidos de racionalização do uso de energia. Nos países que sucederam a antiga União Soviética, a regressão do mercado foi extremamente aguda. A crise econômica gerada pelas reformas "pró-mercado" reduziu a demanda regional de 8,5 milhões de bpd em 1980 para 3,4 milhões em 2002, uma contratação de 60%. Em compensação, o consumo dos países da América Latina e, principalmente daqueles em rápida industrialização na costa asiática do Pacífico, cresceu a taxas que chegaram a superar 6% ao ano por toda a década de 1990. O mercado da China, por exemplo, mais que dobrou no período, aumentando de 2,2 milhões em 1990 para 5,3 milhões de bpd em 2002.

Do ponto de vista da oferta também houve uma importante desconcentração geográfica. Novas áreas entraram em produção, como os campos ingleses e noruegueses do Mar do Norte. A União Soviética e os EUA, dois países historicamente líderes, perderam participação relativa e, até mesmo, em termos absolutos. Aumentou a importância do óleo oriundo do Oriente Médio, particularmente da Arábia Saudita, para o suprimento da economia global. Os sauditas ocuparam parte do mercado deixado pelos americanos – crescentemente importadores líquidos a partir de 1970 – e por dois de seus grandes concorrentes na exportação para o mercado internacional: os russos e os venezuelanos[32].

[32] Em 2002, nove países respondiam por cerca de 70% da produção mundial, dos quais os três maiores - Arábia Saudita, EUA e Rússia - representavam pouco mais de 32%. Em 1965, cinco países forneciam os mesmos 70% - para um mercado que era menos da metade do atual - sendo que os três maiores, EUA, União Soviética e Venezuela, produziam mais de 50% das necessidades mundiais.

A participação saudita na produção internacional, de pouco menos de 11,8% em 2002, não justifica, por si só, a importância estratégica e de mercado que o país passou a deter nas últimas décadas. O poder da Arábia Saudita decorre de três outras características de seu petróleo. A primeira é a proporção extremamente elevada que detém das reservas internacionais. Hoje, o petróleo já identificado é capaz de suprir a atual demanda mundial por mais de 40 anos – uma situação bastante confortável. Entretanto, a distribuição regional desse óleo é bastante assimétrica.

Ao final de 2002, 65,2% das reservas provadas do mundo estavam localizadas no Oriente Médio, das quais 25 pontos percentuais em território saudita[33].

A segunda característica estratégica importante dos sauditas é o controle sobre a maior parte da capacidade ociosa de petróleo existente no mundo, o que, ao longo dos anos 1980 e 1990, lhes garantiu a posição de "supridor de petróleo de última instância". Entre os membros da OPEP, a capacidade ociosa estimada varia atualmente entre 7,3 e 7,8 milhões de bpd dependendo do horizonte de reativação dos campos[34]. Deste total, a Arábia Saudita responde por 2,6 a 3,1 milhões de bpd. Pode parecer pouco para um mercado que movimenta cerca de 75 milhões de bpd, mas é uma quantidade elevada o suficiente para poder alterar, no curto prazo, a situação dos estoques e, conseqüentemente, os preços internacionais – particularmente pelo prazo extremamente curto em que pode ser posta em operação[35].

---

[33] Além da Arábia Saudita, os principais detentores de reservas provadas no Oriente Médio são: o Iraque, com 10,7%, o Kuwait com 9,2% e o Irã com 8,6%; juntos, os quatro países respondem por 53,5% do total mundial. Ver BP, 2003.

[34] A capacidade ociosa do Iraque não deveria ser somada diretamente a esse total, uma vez que a decisão sobre sua utilização, desde o fim do conflito com o Kuwait em 1991, não depende dos dirigentes do país.

[35] De acordo com a Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos (EIA), 2002 (a), "a Arábia Saudita é o único país com capacidade para promover um aumento significativo de oferta no prazo de 90 dias."

Uma terceira vantagem dos sauditas é o baixo custo de produção de seu óleo, inferior a US$ 2 por barril, enquanto o petróleo pesado venezuelano, de muito pior qualidade, pode custar até cinco vezes mais e, o russo, até três vezes mais. Esse diferencial tem enorme importância em termos da capacidade de sustentação de estratégias prolongadas de disputa por mercados. Em cenários prolongados de baixo preço, os sauditas tendem a sofrer menos que seus competidores – todos dependentes da exportação de petróleo para financiar contas fiscais e cambiais.

Esses três fatores explicam o sucesso da liderança da Arábia Saudita sobre a OPEP e, conseqüentemente, sobre o mercado de petróleo. Entre 1985 e 1997, os preços internacionais se situaram entre US$ 15 e 20 o barril durante 2/3 de todo o período. O único momento de maior sobressalto foi durante a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1991.

Entre os países desenvolvidos, o desafio mais importante no longo prazo, particularmente por suas conseqüências estratégicas, é o aumento da dependência externa dos EUA[36].

Hoje as importações são responsáveis por 53% da oferta do mercado americano e as perspectivas apontam para um aumento desse percentual para 62% em 2020[37]. Embora as principais fontes de suprimento de petróleo para os EUA estejam situadas nos continentes americano e africano, o mercado flexível opera de forma absolutamente integrada e tem seu centro de oferta no Golfo Pérsico. Desse ponto de vista, a presença militar direta americana nessa região é uma garantia importante tanto da manutenção do *status quo* nesses países quanto de seu alinhamento aos interesses dos EUA.

Este cenário tende a se alterar, mas não substancialmente, com o aumento das exportações russas. O potencial da Rússia no

[36] A dependência européia do Oriente Médio também tende a aumentar devido à tendência à redução da produção no Mar do Norte.
[37] Ver EIA, 2003.

curto prazo é grande e representa uma moeda de troca importante no relacionamento desse país com os EUA e, em particular, com a Europa, por causa da maior proximidade geográfica. Existe uma possibilidade de a Rússia vir a utilizar seu petróleo e seu gás natural como meio para, até mesmo, legitimar uma maior aproximação, se não uma candidatura plena à União Européia. Nesta última hipótese, pouco provável, as conseqüências para a posição hegemônica americana no longo prazo poderiam ser dramáticas. Como afirmou Sir Halford Mackinder em 1904, "um império mundial estará em vias de se concretizar, no dia em que a Alemanha se alie à Rússia de forma duradoura[38]". O mesmo tema voltou a ser tratado por Henry Kissinger, noventa anos depois. Na conclusão de seu livro *Diplomacy,* afirmou: "não é do interesse de nenhum país que a Alemanha e a Rússia se fixem, quer na condição de principais parceiros, quer na de principais adversários. Se se tornarem muito próximos, levantarão temores de um "condomínio"; se brigarem, envolverão a Europa em uma escalada de crises[39]".

A continuidade do crescimento asiático poderá abrir novas possibilidades de acomodação entre russos e árabes. Existe a perspectiva de a Rússia vir a abastecer a China e o Japão com gás e petróleo, até como forma de redução da dependência quase que absoluta que os países da Ásia-Pacífico têm dos suprimentos árabes. A economia chinesa, se mantidas as projeções de crescimento que são usadas para traçar os atuais cenários de longo prazo, também poderá gerar efeitos importantes sobre o mercado de petróleo. Sua demanda tende a aumentar rapidamente, enquanto a oferta local deverá ser mantida nos níveis atuais. Conseqüentemente, a China será levada a se tornar um novo ator no mundo do petróleo, a exemplo das demais potências importadoras.

---

[38] Citado em Fiori (2002).
[39] Ibidem.

Desse ponto de vista, já se assiste a um aumento da aproximação entre os chineses e algumas das repúblicas da ex-União Soviética, particularmente as situadas próximas de sua fronteira[40]. Certamente isso implicará em uma maior presença política chinesa, tanto no Cáspio quanto no Oriente Médio. Do mesmo modo, não está descartada uma aproximação maior entre a China e a Rússia, em torno do uso dos recursos energéticos russos localizados na zona asiática daquele país. Novamente, uma aproximação entre os russos e a China e, até mesmo o Japão pode, como no caso do cenário europeu, gerar temores ou aflições nos demais países; em particular nos EUA.

## Conclusões

Desde o fim da II Guerra, o mercado de petróleo atravessou três fases, cada uma marcada por um padrão específico de ordenamento (ver Quadro Resumo, ao final). Na primeira (1945-1973), o centro das decisões eram as grandes empresas anglo-americanas. As "Sete Irmãs" estabeleciam preços estáveis e operavam individualmente o equilíbrio entre oferta e demanda, integrando no seu interior os diferentes segmentos da cadeia, desde o "poço (de petróleo) até o posto (de gasolina)[41]". Suas decisões e ações eram suportadas por contratos de concessão com os governos dos países produtores e por acordos interempresas que estabeleciam áreas geográficas rígidas de atuação, eliminando a concorrência na exploração e na produção. O mercado apresentava uma tendência de rápido crescimento, 7% ao ano, e a oferta era estruturalmente excessiva, desde a década de 1920. A segurança global do mercado era baseada em um condomínio anglo-

[40] Existe um oleoduto de 2.350 km de extensão sendo construído entre o Cazaquistão e a China, envolvendo diretamente empresas estatais dos dois países.
[41] A indústria do petróleo é normalmente descrita como composta por dois segmentos: o upstream, que inclui as atividades de exploração e desenvolvimento de campos de petróleo e o downstream, que inclui o refino, o transporte, a distribuição e a revenda.

americano. À Inglaterra, antiga potência colonial, cabia a responsabilidade direta pela segurança interna e externa dos países do Oriente Médio, inclusive por meio da presença de tropas estacionadas na área. Os EUA eram os "ofertantes de última instância" e garantiam não só sua própria segurança energética, mas também a da Europa.

Na segunda fase (1973-1982), o mercado de petróleo estagnou devido à recessão internacional e aos elevados preços. As grandes empresas petroleiras perderam o controle da produção para os governos dos países exportadores. Mantiveram, no entanto, o domínio sobre as atividades de refino e distribuição e continuaram a promover o "equilíbrio de mercado" no seu interior, através de frágeis contratos de compra e venda de longo prazo, que prefixaram preços e quantidades.

A falta de capacidade ociosa e a sucessão de crises na economia internacional e no Oriente Médio tornaram letra morta esses novos contratos de longo prazo, sujeitando os preços e a disponibilidade do petróleo à grande instabilidade. A Arábia Saudita tornou-se, a partir de 1973, o "ofertante de última instância". Disputou a liderança de mercado, inicialmente, com o Irã e, posteriormente, com a União Soviética. As tentativas da OPEP e da Arábia Saudita de estabelecerem preços estáveis redundaram, na prática, no aumento do *market-share* dos países independentes em detrimento dos sauditas, graças ao aumento da oferta de óleo em outras regiões, como o Mar do Norte, em um contexto de demanda global cadente. Com a retirada das tropas britânicas, a segurança dos países do Golfo Pérsico passou a ser administrada inicialmente pelo Irã e pela Arábia Saudita, a partir de acordos bilaterais com os Estados Unidos. Este sistema entrou em colapso a partir da Revolução Iraniana (1979).

A terceira fase (1985...) vem sendo caracterizada por um baixo crescimento da demanda e pela existência de relativa capacidade ociosa, concentrada na Arábia Saudita. As petroleiras ampliaram sua desintegração operacional, aumentando a terceirização e a

"comoditização". As relações entre empresas e países exportadores passaram a ser multilaterais e flexíveis. Os preços passaram a ser formados a partir de milhares de contratos transacionados em mercados *spot* e a futuro, na medida em que os países produtores se sujeitaram ao princípio do *netback.* A formação do mercado flexível de petróleo foi iniciada nos EUA, no início da década, com as medidas de *deregulation* do governo Reagan. Foi completada pela Arábia Saudita, a partir de uma "guerra de preços", que submeteu seus parceiros da OPEP e seus concorrentes independentes – União Soviética, Noruega, México – ao novo sistema de preços flexíveis. O gerenciamento de curto prazo – *fine tuning* – é feito através de um sistema, estabelecido por pressão dos EUA, de cotas de produção e de banda de preços administrado pela OPEP. A segurança do Golfo Pérsico passou a ser diretamente administrada pelos EUA que, com uma defasagem de 20 anos, substituíram, com suas próprias tropas, o vácuo deixado pela saída dos soldados britânicos.

Há uma correspondência entre cada um dos três padrões de ordenamento do mercado de petróleo verificados desde 1945 e as mutações atravessadas pela hegemonia americana nos mesmos períodos. O cenário internacional entre 1945 e 1973 caracterizou-se por uma hegemonia completa dos EUA, apesar de crescentemente contestada. Entre a vitória da II Guerra e a derrota do Vietnã, o mundo ocidental submeteu-se ao poder militar e econômico dos EUA em um contexto de Guerra Fria.

A supremacia do dólar fixo era garantia suficiente para a formação de contratos de longo prazo com preços estáveis, dadas as condições de superabundância de oferta de petróleo. Simultaneamente, as petroleiras americanas invadiam espaços antes dominados pelos europeus, particularmente os ingleses, expulsos por um processo de descolonização apoiado por Washington. O rompimento desse ordenamento foi decorrência da crescente contestação da hegemonia americana. Enquanto o dólar sujeitava-se a desvalorizações e o exército

americano era derrotado no Vietnã, as petroleiras eram obrigadas a ceder seus direitos sobre as fontes de produção para os governos nacionais concedentes. O fim relativamente abrupto – mas previsível – das condições estruturais de excesso de oferta de petróleo, vigentes desde a década de 20, consolidou e amplificou esse processo de desestruturação global da ordem internacional. Não é por acaso que o 1º Choque do Petróleo é tido como o marco do fim do chamado "período de ouro" do capitalismo do pós-guerra.

A incapacidade de os EUA conseguirem, de imediato, impor um novo padrão de ordenamento internacional deixou o mercado de petróleo – bem como todos os demais mercados relevantes – sujeito a grande instabilidade. A fraqueza da moeda americana, aliada a uma situação de escassez estrutural de oferta, tornou impossível a retomada de um relacionamento estável – garantia de oferta a preços e em quantidades fixas no longo prazo – entre petroleiras e países exportadores. Ao mesmo tempo, a tentativa de suprir o vácuo militar deixado pela retirada das tropas inglesas do Golfo Pérsico com uma *gendarmeria* local – no caso iraniana – teve um final breve e surpreendente com a ascensão dos aiatolás ao poder em Teerã, em 1979.

Um novo ordenamento estável do mercado de petróleo só conseguiu ser obtido a partir de meados dos anos 1980, pela conjugação de dois elementos novos. A retomada do dólar como padrão monetário internacional a partir de 1979 em um novo ambiente flexível teve como corolário a re-regulação dos principais mercados de *commodities* em consonância com esses princípios. A integração do mercado de petróleo ao processo de financeirização global teve início nos EUA, principal mercado consumidor e grande produtor. Em lugar de quantidades e preços prefixados, os contratos passaram a ser regidos por expectativas voláteis em um ambiente de incerteza. O princípio do *netback,* posteriormente aceito pela Arábia Saudita e pela OPEP, submeteu os produtores aos preços de curto prazo bem

como às curvas de preço a futuro, baseadas em expectativas de desemprego e de liquidez globais da economia mundial, sob comando norte-americano.

O cartel dos países exportadores, sob liderança saudita, transformou-se no gerenciador da oferta de forma a garantir que o preço do "ouro negro" se mantivesse dentro de bandas de flutuação prefixadas, pactuadas com os EUA[42].

Desde então, o novo padrão flexível do mercado de petróleo – a exemplo dos demais mercados – tem se mostrado extremamente resistente a crises, sendo um dos elementos básicos de suporte e de estabilidade do poder americano. À exceção de um problema pontual durante a Guerra do Golfo, o único evento de maior gravidade foi o colapso abrupto na demanda, por conseqüência da crise cambial asiática, na segunda metade dos anos 90. Mais recentemente, nos primeiros meses de 2004, o mercado assistiu, novamente, a banda de preços ser rompida. A diferença é que neste episódio, além de um aumento exagerado e imprevisto da demanda global, também contribuiu um aumento do risco de oferta diante das ameaças a instalações de petróleo na Arábia Saudita e da crescente contestação da ocupação militar americana do Iraque. Como o dólar sofreu recentemente desvalorizações frente às demais moedas conversíveis e a capacidade ociosa do setor está conjunturalmente muito limitada, estão em curso pressões para a banda de preços ser revista para cima, pela segunda vez desde sua criação em meados nos anos 1980[43].

A despeito do quadro de escassez relativa de oferta nos primeiros meses de 2004, as perspectivas de crescimento de médio e longo prazo da demanda de petróleo são medíocres, quando

[42] Segundo Odell (2004), "a banda de preços foi objeto de um "monitoramento conjunto - embora disfarçado - das relações de oferta e demanda pela OPEP e a Agência Internacional de Energia (o que permitiu restabelecer) rápida e efetivamente a estabilidade do mercado dentro da faixa de preço preferida. Foi a primeira vez que essas organizações atuaram de forma cooperada".

[43] A expectativa é de algo em torno a US$ 25 a US$ 32 o barril.

comparadas às do pós-guerra. Em contrapartida, a possibilidade de uma superação tecnológica do petróleo, como combustível básico do sistema de transportes, ainda é remota em um horizonte de duas décadas. Nesse cenário, o atual sistema flexível de mercado, mesmo com o aumento da dependência externa dos EUA, não deverá sofrer soluções de continuidade no futuro próximo.

É, no entanto, possível que venha a ocorrer um aumento substancial da volatilidade de preços, em decorrência do aumento da fragilidade política interna e externa no Oriente Médio. A forma como os EUA vêm respondendo às crises do Afeganistão, Palestina e Iraque indica que o caminho inicialmente escolhido pela potência hegemônica para garantir a segurança interna e externa dos países ao redor da região do Golfo Pérsico é o enfrentamento direto permanente – ou, pelo menos, a real ameaça de enfrentamento direto. Esse posicionamento já provocou respostas dramáticas, como a destruição do World Trade Center de Nova Iorque em 2001.

Essa estratégia, baseada em intervenções militares múltiplas, dificilmente será capaz de dar sustentação a um ordenamento estável para o Oriente Médio e, conseqüentemente, para o mercado de petróleo. Será provavelmente mais um "blowback[44]" na política externa americana. Em particular, as relações americano-sauditas podem sofrer abalos que venham a dificultar a retomada da ação coordenada entre os dois países que prevaleceu nas duas últimas décadas. O conflito palestino-israelense, além de minar a legitimidade da presença americana no Oriente Médio, gera, ademais, desgastes importantes na base de sustentação dos regimes políticos dos países árabes, particularmente para os sauditas. A questão palestina, junto com a presença de bases americanas na Arábia Saudita, foi parte da argumentação utilizada por Bin Laden, líder da Al-Qaeda, para justificar os atos terroristas de 11 de setembro de 2001.

[44] É um termo utilizado pela Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos para se referir a conseqüências indesejadas ou não buscadas pelas políticas ou ações militares americanas através do mundo. Ver Fiori (2002).

De qualquer modo, o principal fator para a manutenção do atual ordenamento do mercado de petróleo continuará sendo a capacidade de os EUA sustentarem o dólar, de forma inquestionável, como a moeda do comércio e do capital internacionais. Deste ponto de vista, não há indicações, para um horizonte de tempo razoável, de o dólar vir a ter algum concorrente em seu papel hegemônico.

Assim, é de se esperar que o mercado de petróleo continue, no futuro próximo, a manter para os EUA duas características relevantes. De um lado, será sempre um *locus* que repercutirá disrupções no ordenamento internacional, quer originado de uma fratura de natureza econômica, quer político-militar. Qualquer contexto de ruptura mais profunda pode, ademais, ser potencializado por limitações na oferta de óleo no curto prazo. Neste caso, o mercado de petróleo pode vir a se constituir um fator amplificador dessas fraturas e, até mesmo, por períodos limitados, um elemento autônomo de desordem, caso venha a ser capturado como instrumento de pressão por interesses contrários aos EUA.

## QUADRO RESUMO

### Tipologia dos Sistemas de Ordenamento do Mercado de Petróleo no Pós-Guerra

| **Características Básicas dos Sistemas de Ordenamento** | **Consolidação da Hegemonia Americana (1945-1973)** | **Condomínio Saudita-Americano-Iraniano (1973-1985)** | **Mercado Flexível com Presença Militar Americana no Golfo (1985-2002)** |
|---|---|---|---|
| Tendência do Mercado | Crescimento Rápido | Estagnação com flutuação | Crescimento Lento |
| Formação dos Preços | Estáveis e postais, fixados pelas empresas | Instáveis, fixados pelos países exportadores | Flutuantes, com banda administrada pela OPEP, sob comando saudita |
| Capacidade Ociosa | Estruturalmente excessiva | Muito restrita | Relativamente restrita |
| Instrumentos de Suporte ao Funcionamento do Mercado | Acordos entre empresas sobre áreas exclusivas de exploração e Contratos de Concessão com os países produtores | Contratos Venda de Longo Prazo entre empresas e países, exportadores, fixando quantidades e preços | Mercados Flexíveis, baseados em múltiplos contratos à vista, a futuro e seus derivativos |
| "Equilíbrio" de Mercado | Por empresa, integrado do "poço ao posto" | Integrado por empresa, com base em contratos de suprimento de longo prazo | Desintegração das empresas e "comoditização" |
| "Ofertante" em última instância | Estados Unidos | Arábia Saudita | Arábia Saudita |
| Segurança interna e externa do Golfo Pérsico | Condomínio Anglo-Americano, com presença militar inglesa até 1971 | Acordos bilaterais entre EUA e países locais, sendo o Irã o *gendarme* principal até 1979 | Presença militar direta dos EUA, a partir de 1991 |

# IX.

## Alguns Comentários sobre Globalização, Energia e Inovação

–

# ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE GLOBALIZAÇÃO, ENERGIA E INOVAÇÃO

Richard K. Lester*

Eu gostaria de fazer alguns breves comentários sobre dois assuntos que, atualmente, estão caracterizando proeminentemente os debates sobre a política dos Estados Unidos e que parecem ter um papel significativo na eleição presidencial americana do próximo ano. Os tópicos a que estou me referindo são: globalização, energia e meio ambiente. Esses dois temas estão inter-relacionados de diversas formas, mas não vou abordar essas interações aqui. A minha motivação ao discutir esses temas é que a política dos Estados Unidos, em ambos os casos, tem conseqüências importantes para nossos aliados e parceiros comerciais. Outros participantes deste seminário estão melhor qualificados do que eu para explorarem essas conseqüências, particularmente, no contexto das relações Brasil – Estados Unidos e não vou tentar fazer isso aqui. Por outro lado, o meu propósito é tentar dar alguma luz no contexto doméstico dos Estados Unidos, que terá um forte impacto nos resultados políticos. O que esses dois temas têm em comum é que as diretrizes e o impacto das políticas internacionais americanas são fortemente influenciadas pelo contexto e debate político e esse último será o foco de meus comentários.

Os dois temas, globalização e energia, têm um outro importante aspecto em comum: em ambos os casos: a atual situação reflete a brecha que se abriu entre as aspirações e expectativas da inovação tecnológica, por um lado, e os reais resultados desses esforços de inovação, por outro lado. Portanto, eu vou também comentar

* Diretor do Industrial Performance Center e Professor de Ciência Nuclear e Engenharia.

brevemente as origens e implicações dessa diferença entre o resultado e o previsto.

## GLOBALIZAÇÃO

Partindo de uma determinada perspectiva, o avanço contínuo da globalização é principalmente uma questão de inovação tecnológica e, portanto, pode parecer perverso nos referirmos às "deficiências" da inovação nesse contexto. Ao falar em globalização, estou me referindo à aceleração dos processos e forças na economia internacional que operam na direção da emergência de um único mercado mundial para o trabalho, capital, bens e serviços. [1] Nesse sentido, o mundo está, evidentemente, muito distante dos mercados unificados: os salários referentes às mesmas tarefas não são os mesmos em todos os lugares e os preços para os mesmos produtos também diferem de lugar para lugar. Portanto, a globalização deveria ser entendida como um processo e não como um ponto de chegada final, que, provavelmente, nunca será alcançado.

Muitas pessoas concordariam que os avanços tecnológicos – notadamente, aqueles que causaram reduções drásticas no custo de transporte e comunicações – têm sido fatores centrais na história da globalização, juntamente com a abertura de amplos novos espaços para produção de baixo custo em todo o mundo. Um outro aspecto importante desse cenário tecnológico – embora seja menos amplamente reconhecido – é a capacidade de digitalizar e padronizar as interfaces entre componentes e funções de negócios. Essa capacidade propiciou a produção de sistemas que, tendo que ser acolhidos em empresas verticalmente integradas, e também num único local físico, para serem divididos ou "modularizados" e as partes resultantes

[1] Suzanne Berger et al, *How We Compete: What Companies Around the World Are Doing to Make it in Today's Global Economy*, Doubleday, Nova Iorque, 2005.

separadas por grandes distâncias, tanto do ponto de vista organizacional como físico.

Essas mudanças tecnológicas visando o aumento da produtividade, acopladas à grande liberalização do comércio e de fluxos de capital das últimas décadas, trouxeram enormes benefícios para o mundo da economia, inclusive, os Estados Unidos. Mas, inevitavelmente, o processo da globalização gerou perdedores, assim como, ganhadores e, mesmo entre o vasto número de pessoas que se beneficiaram, há uma profunda incerteza e ansiedade sobre o impacto que a continuidade dessas tendências possa vir a ter para a segurança e prosperidade da economia.

Nos Estados Unidos, estão surgindo novos questionamentos sobre os benefícios econômicos da globalização. Essas preocupações têm múltiplas origens, mas estão sendo alimentadas pelo desempenho altamente enviesado da economia americana. Embora, no sentido agregado, esse desempenho tenha sido relativamente forte nos últimos anos – especialmente, na importante dimensão do crescimento da produtividade – há uma percepção crescente de que os benefícios da globalização têm sido limitados a um segmento relativamente pequeno da população, no tocante à distribuição de renda. Na realidade, na maior parte do último trimestre do século passado, os aumentos na renda real da maioria da população não conseguiram acompanhar os ganhos de produtividade do trabalho. Assim, entre 1980 e 2005, a produtividade dos negócios não agrícolas cresceu 67.4%, enquanto que a compensação média, nos Estados Unidos, chegou a menos de 20%.[2] Durante este período, a divisão da renda nacional referente a 1% da classe mais alta de distribuição de renda, praticamente dobrou. Meus colegas Frank Levy e Peter Temin estimaram que 80% dos ganhos da renda pessoal no caso da pré-taxação, excluindo ganhos de

[2] Frank Levy e Peter Temin, "Inequality and Institutions in 20th Century America", Industrial Performance Center Working Paper.

capital, e que foram tomados como referência nas declarações de impostos federais, entre 1980 e 2005, foram reivindicados por 1% dos contribuintes mais ricos.[3]

Esta tendência se tornou mais acentuada desde 2000. Desde então, apesar do forte crescimento da produtividade, mais de 96% dos trabalhadores americanos – notadamente, a maior parte de colegas graduados – tiveram um declínio, em média, nas suas remunerações financeiras reais.[4] Apenas aqueles que estão no topo da distribuição de renda tiveram um aumento real. Em 2005, a parcela da renda nacional correspondente a 1% dos mais ricos aumentou para 21.8% – uma cifra que não era vista nos Estados Unidos desde 1928.[5]

As causas do aumento da distribuição de renda nos Estados Unidos, cada vez mais distorcido, estão sendo amplamente debatidas. Certamente, o aumento do engajamento na economia global é responsável apenas por uma parte dessa tendência e, talvez, seja uma pequena parte realmente. Durante muitos anos, a liderança política dos dois maiores partidos políticos cultivou o apoio do público americano à liberalização do comércio e iniciativas de globalização, ressaltando os benefícios econômicos que isso acarretaria. Uma vez que esses benefícios são cada vez mais difíceis de serem identificados pela maioria dos americanos, parece provável que haja uma erosão do apoio político a tais iniciativas. Na verdade, os dados de pesquisas sugerem que essa erosão bastante significativa já ocorreu na última década. Certamente, isso não é uma coincidência. Em várias dimensões, a política americana tem se tornado cada vez mais protecionista nos últimos anos. É fácil apontar algumas reivindicações especiais de indústrias domésticas, e seus empregados, que foram afetados pela

[3] Levy and Temin, op. cit, usando dados disponibilizados por Thomas Piketty e Emanual Saez.
[4] Kenneth Scheve e Matthew Slaughter, "A New Deal for Globalization", Foreign Affairs, julho/agosto de 2007, p. 34 .
[5] Ibid.

mudança dessa política. Mas, também seria um erro ignorar o impacto do declínio de um amplo apoio público ao engajamento na economia internacional. Como Ken Scheve e Matt Slaughter escreveram recentemente, na revista *Foreign Affairs*, "a política dos Estados Unidos está se tornando cada vez mais protecionista porque o público americano também está sendo mais protecionista e essa mudança de atitude é resultado da estagnação e declínio do seu poder aquisitivo."[6]

A parte inovadora dessa história é ambígua. Por um lado, a inovação, especialmente, a implementação e difusão das tecnologias da informação, em larga escala, tem tido um papel significativo na impressionante aceleração do crescimento de produtividade dos Estados Unidos, desde os meados dos anos 90 – uma realização que não tem sido equiparada pelo grupo das economias mais avançadas. Por outro lado, as previsões mais confiáveis de muitos inovadores e defensores de que essas tecnologias vão "mudar tudo" – previsões, que foram temporariamente silenciadas por conta da explosão da bolha do dot.com, mas sobre as quais ainda se fala frequentemente – parece que não atingiram seu objetivo, pelo menos num importante aspecto: para a grande maioria do público americano, uma coisa que não mudou significativamente nos últimos anos, pelo menos, não para melhor, foi o padrão de vida.

## ENERGIA/MEIO AMBIENTE

A história da inovação no setor de energia dos Estados Unidos é diferente. Nesse caso, a necessidade de inovação é, sem dúvida, muito grande, mas o progresso tem sido limitado e a escala dos esforços de inovação não chegou nem perto da demanda.

---

[6] Ibid. Relatório de Scheve e Slaughter, de 2000, da Pesquisa Gallup, em que foi verificado que 56% dos entrevistados consideravam o comércio internacional como uma oportunidade, enquanto que, 36% o consideravam como uma ameaça. Entretanto, em 2005, houve uma reversão desses percentuais de 44% para 49% respectivamente.

Assegurar o fornecimento de energia limpa, disponível e confiável será um dos grandes desafios globais deste século. Teremos que abordar três problemas, simultaneamente, cada um deles com uma extraordinária escala e nível de dificuldade. Em primeiro lugar, para fazer face a um prolongado retraimento da economia global, a demanda da energia mundial deverá dobrar até 2050, colocando grande pressão no fornecimento de energia a nível global, seus preços e o meio ambiente.

Em segundo lugar, a dependência mundial do Oriente Médio, área politicamente instável, em relação a petróleo, gás e seus derivados, continuará persistindo nas próximas décadas, devido à mudança geológica ocasionada pelo destino que fez com que a maior parte dos recursos de petróleo a baixo custo e gás estejam localizados nessa região.[7] Em terceiro lugar, se o mundo tiver alguma chance de evitar os danos econômicos e ecológicos da mudança climática, será necessária uma redução drástica na emissão de gases de efeito estufa, de combustíveis fósseis, até a metade do século.

Há um amplo consenso que navegar com segurança neste trio de problemas interconectados vai exigir a adoção, oportuna e eficaz, de inovações na área de energia – no âmbito organizacional e tecnológico – em larga escala e em cada estágio da cadeia de valor energética. Novas tecnologias de armazenamento, conversão e transporte de energia eficientemente; novos serviços de valor agregado para ajudar os empresários e proprietários a gerenciarem e usarem energia inteligentemente; novas estratégias para minimizar o impacto ambiental do fornecimento de energia, seu transporte e uso; novas abordagens regulatórias para encorajar a adoção de fontes de energia livre de carbono; novos modelos empresariais competitivos para encorajar a inserção de novas tecnologias nos monopólios energéticos

[7] O Oriente Médio, atualmente, é responsável por quase 60% das reservas mundiais de petróleo e 42% das reservas de gás natural (Energy Information Administration, *International Energy Outlook – 2006*.)

tradicionais; novas tecnologias para reduzir os custos de energia nuclear e renovável; novas tecnologias e sistemas para captura e armazenamento de dióxido de carbono; mecanismos mais fortes e mais inclusivos para proteção de interrupções de fornecimento de energia e danos nas infra-estruturas energéticas: tudo isso, e muito mais, será necessário. O desenvolvimento dessas inovações na escala necessária, nas próximas décadas, exigirá uma alteração significativa de capital social e, possivelmente, uma mudança mais ampla de comportamento também.[8]

A combinação da guerra e instabilidade no Oriente Médio e a crescente preocupação do público com a questão das mudanças climáticas colocaram a o tema da inovação em energia no centro do debate político nos EUA. Esse debate está focado, essencialmente, nos méritos e desvantagens de tecnologias específicas, combustíveis e estratégias disponíveis e tem sido caracterizado por um alto grau de defesa de um tema único. Atualmente, é cada vez maior a conscientização que não há uma tecnologia ou estratégia única que seja suficiente para solucionar essa questão e que será necessária uma abordagem baseada num 'porfolio' mais abrangente. A exeqüibilidade de tal abordagem dependerá não apenas do progresso tecnológico em áreas específicas, mas, do desempenho do sistema de inovação em energia num âmbito mais geral – o conjunto de incentivos, arcabouço regulatório, mercado e instituições públicas e privadas em que o desenvolvimento, comercialização e difusão das inovações em energia possam ocorrer.

A evidência das últimas décadas sugere que o sistema de inovação em energia dos EUA, na sua atual configuração, não dá conta dessa tarefa. A inovação em energia ocorre, em primeiro lugar, pela disponibilização de capital privado de empresas privadas, embora o papel do governo seja crucial, no estabelecimento do adequado marco

[8] Intergovernmental Panel on Climate Change, Fourth Assessment Report, Working Group III, Mitigation of Climate Change, maio de 2007.

regulatório, padronização e financiamento de seu desenvolvimento no estágio inicial. O recorde de execução desse sistema, desde as primeiras crises energéticas, nos anos 70, tem sido frustrante. Foram apresentadas várias razões, inclusive, a volatilidade de preços do petróleo e gás; esquemas ineficazes de preços de eletricidade; falta de coordenação em relação à regulação ambiental e ineficácia na segurança; fracasso em internalizar os impactos ambientais e outros impactos adversos do fornecimento de energia e seu uso a preços de mercado; estratégias corporativas de pouca visão em relação a riscos; consumidores mal informados; e financiamento insuficiente para pesquisa. Os críticos sobre o papel a ser exercido pelo governo federal argumentam que não têm sido disponibilizados recursos suficientes e que sua atuação tem sido ineficaz, inconsistente, desperdiçada e super politizado. Além disso, o seu acoplamento aos esforços de inovação por parte do setor privado tem sido muito deficiente. Entretanto, não existe consenso em relação ao que deve ser feito para fortalecer o sistema de inovação em energia, em geral, ou sobre qual deveria ser o papel do governo nesse âmbito.

Alguns têm advogado uma ação bem mais pró-ativa por parte do governo federal, como o Projeto Manhattan ou o Projeto Apolo, para desenvolvimento de novas tecnologias em energia. Entretanto, tais analogias podem ser errôneas. Todos esses projetos famosos foram desenhados para se alcançar uma meta única, bem definida e de alto risco para um único "cliente" (o governo) num espaço de tempo relativamente curto. Mas, nesse caso, nós estamos lidando com inovações de escala mais abrangente (no âmbito organizacional e tecnológico), com uma ampla gama de usuários e clientes (usuários domésticos, industriais e comerciais, setor de construção, transportes etc.), múltiplos períodos de desenvolvimento (vários anos ou décadas) e múltiplos objetivos (aumento da segurança, mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, redução de custos etc.). Algumas das opções técnicas já estão bem definidas, outras, nem tanto, e outras ainda não

são nem sequer perceptíveis. O sucesso vai consistir, não apenas numa implementação única de instrumentos como o Projeto Manhattan ou Apolo, mas de sua adoção no mercado, em larga escala. Na maioria dos casos, essas inovações estarão competindo com uma tecnologia 'principal', o que geralmente impõe altos padrões de qualidade, não negociáveis, confiáveis e que façam face aos custos iniciais de seu desenvolvimento.

Uma segunda visão, muito diferente, ressalta que há necessidade imperiosa de se assegurar, através de um arcabouço regulatório, que os custos totais de fornecimento de energia sejam incorporados aos preços de mercado a serem pagos pelos consumidores, inclusive, o custo de prevenção e mitigação das emissões de gases de efeito estufa e o custo total, com a garantia de que não haverá interrupção nos fluxos de energia do Oriente Médio. A internalização desses custos nos preços da energia, de acordo com essa visão, vai exigir uma resposta adequada em relação ao desenvolvimento e adoção de novas tecnologias. Mas, essa precificação, alcançada por meio de uma política de impostos ou sistema de capitalização e comercialização, na verdade, pode tornar essas novas tecnologias significativamente mais atrativas no mercado, o que poderia criar as condições necessárias para um desenvolvimento bem sucedido e a introdução, no longo prazo, de tecnologias de maior risco. Em outras palavras, uma política de impostos, de capitalização e comercialização, permitindo uma fixação de preços mais exata, não será um substituto para um sistema de pesquisa, desenvolvimento e comercialização que seja mais forte, capaz de descobrir, estimular e disponibilizar as novas tecnologias que são necessárias.

Mais financiamento tanto para pesquisas em energia fundamental e desenvolvimento tecnológico, certamente, será necessário. Os investimentos em P&D em energia por parte das empresas dos EUA sofreram uma redução de 50% entre 1991 e 2003 e os recursos para P&D em energia, no âmbito federal, também tiveram

um declínio. [9] Houve muitas reivindicações para um aumento do financiamento público e privado. Mas, pesquisa e desenvolvimento são apenas uma parte do sistema de inovação em energia, ainda que seja crucial. Sem que seja dada a devida atenção ao restante do sistema, inclusive, barreiras à sua comercialização e difusão, muitos dos potenciais benefícios de maior financiamento para P&D podem não ser realizados.

O nível de atenção para essas questões, em Washington, aumentou significativamente no ano passado e o Congresso e a administração Bush estão considerando agora novas medidas, tais como:

- Limites de emissões de gases de efeito estufa de veículos motorizados;
- Padrões mais rígidos de economia de combustível automobilístico;
- Aumento obrigatório no uso de biocombustíveis renováveis em veículos motorizados, sistemas de aquecimento domiciliar e *boilers* industriais;
- Aumento obrigatório no uso de tecnologias de geração de eletricidade renovável em empresas de utilidade pública ('portfolio de padrões renováveis');
- Aumento do financiamento de PD&D em relação a 'carvão limpo', poder nuclear, seqüestro de carbono e tecnologias renováveis;
- Restrições amplas e em escala econômica de emissões de carbono, por meio de mecanismos de capitalização e comercialização ou taxação de carbono.

Muitas dessas iniciativas são controversas e sofrem forte oposição por parte do eleitorado. Embora o momento político tenha

[9] Daniel Kammen and Gregory Nemet, "Reversing the Incredible Shrinking Energy R&D Budget", *Issues in Science and Technology*, outono de 2005, p. 84-89.

se alterado a favor de algum tipo de ação, o progresso tangível ainda está muito lento e temos que ver quão rapidamente e em que extensão a máquina política, a nível federal, poderá se mover.

No caso específico do controle de emissões de carbono, as correntes convencionais afirmam que nenhuma posição significativa será tomada até que o próximo presidente tome posse e, mesmo assim, certamente será desencadeada uma luta política entre o setor energético e o setor industrial industrial, buscando se defender dos aumentos de preço que serão diretamente impostos ou induzidos. Ainda não há consenso para que se possa aprovar uma legislação nessa área e, certamente, isso só deverá ocorrer daqui a alguns anos. Além disso, há um risco significativo de que o resultado final será um arcabouço regulatório que permita que a maioria dos setores envolvidos não alcance uma mínima aquiescência nesse sentido.

Enquanto isso, houve uma mudança no centro de gravidade das políticas de energia e políticas ambientais, para os estados. Os governos estaduais, evidentemente, desempenham um papel importante nessa área, conforme estabelecido por lei e respectivos estatutos. Porém, recentemente, a falta de ação no nível federal, especialmente, no tocante às mudanças climáticas, gerou uma espécie de vácuo político que os estados estão tentando preencher. Na Califórnia e no nordeste do país, por exemplo, foram tomadas algumas importantes iniciativas no desenvolvimento de energia renovável e controle das emissões de gases de efeito estufa. A perspectiva de ter de cumprir uma multiplicidade de diferentes regulamentações no nível estadual levou alguns empresários a reivindicarem, junto ao governo federal, a implementação de algumas políticas nacionais nessa área. Num âmbito mais geral, uma característica a ser ressaltada é que o atual debate sobre a política nacional está centrado na emergência de um número significativo das maiores corporações industriais dos EUA, inclusive, proeminentes corporações da área de energia, pleiteando uma ação regulatória mais clara, a nível federal, especificamente, em relação às emissões de gases de efeito estufa.

Mesmo com o acúmulo de evidência científica, acoplada à mudança da opinião pública, no sentido de colocar a questão do aquecimento global no centro da política americana, o "Fator China" está emergindo rapidamente. Acima de todas as expectativas, provavelmente, ainda este ano, ou no máximo até o próximo ano, a China terá suplantado os Estados Unidos como o maior emissor mundial de dióxido de carbono. Os números são incontestáveis: a economia chinesa vem crescendo cerca de 10% ao ano e a demanda por energia quase 15%. Praticamente duas novas fábricas movidas a carvão são implantadas a cada semana; só no ano passado, foi gerada capacidade adicional equivalente a todo o poder energético dos Reino Unido; e as taxas de uso dos veículos motorizados (inclusive, carros particulares) vêm aumentando rapidamente. Embora outras grandes economias emergentes também tenham uma importante contribuição em relação às emissões de gás carbono no nível global, certamente, a China se destaca, por conta do seu tamanho e dramática velocidade de seu desenvolvimento.

Há duas posições simplistas que, atualmente, enquadram o debate doméstico. Por um lado, alguns argumentam que, para os Estados Unidos, não tem sentido reduzirem suas emissões de carbono a não ser que os Chineses também comecem a fazer o mesmo, mas não há sinais de que eles se proponham a isso. Outros alegam que se trata de uma desculpa meramente conveniente para evitar que, no âmbito doméstico, se façam escolhas que possam ser penosas. Seria uma tentativa de pressionar a China (e outros países em desenvolvimento) a reduzirem suas emissões de carbono, sendo que isso será ignorado por parte dos Estados Unidos que vão novamente fracassar em colocar a própria casa em ordem. Nenhuma dessas posições é sustentável e há um reconhecimento cada vez mais emergente que os Estados Unidos têm um interesse vital no sucesso de outros países que estão envidando esforços para implementarem inovações importantes no setor de energia, visando diminuir o impacto ambiental

a nível global, propiciando melhores condições econômicas e de segurança. Isso propiciou novas propostas para se avançar na cooperação internacional no tocante ao desenvolvimento de novas inovações tecnológicas na área de energia. Nos Estados Unidos, o debate político sobre inovação em energia ainda está focado no âmbito interno, mas, gradualmente, já está começando a ser reconhecido que: (1) em relação aos investimentos em novas tecnologias em energia, nos Estados Unidos, conforme uma estimativa recente, representarão menos de 20% do investimento global em tecnologias de fornecimento de energia até meados do século, sendo que, mais da metade do investimento total deverá ocorrer em países em desenvolvimento[10]); (2) empresas não americanas são líderes globais em termos de tecnologias chave na área de energia, como por exemplo, energia eólica, nuclear e fotovoltaica; e (3) as empresas americanas, tanto grandes quanto pequenas, estão cada vez mais concentrando algumas de suas atividades inovadoras no exterior.

## MUDANÇAS NO TRABALHO DE INOVAÇÃO

Conforme os líderes empresariais e do governo exploram novas possibilidades de colaboração em inovação na área de energia, eles vão ter que reconhecer que o processo de inovação, em si, está passando por mudanças significativas:

- Hoje em dia, novos produtos e processos de produção são mais complexos que seus predecessores. Provavelmente, eles poderão incorporar múltiplas tecnologias que estarão mais vinculadas às fronteiras da ciência.

[10] Conselho de Assessores do Presidente em Ciência e Tecnologia, "Powerful Partnerships: The Federal Role in International Cooperation on Energy Innovation", 1999.

- As ferramentas de troca de inovação também se tornaram muito mais complexas. Por exemplo, hoje em dia, os inovadores podem desenhar novos sistemas de sensores com uma capacidade muito maior, ou bancos de dados mais abrangenes, em bibliotecas digitais, modelos de simulação complexos e, evidentemente, com base na rede de infra-estrutura cibernética. Tudo isso tem aumentado, por sua magnitude, o nível de complexidade, em termos de exploração e experimentação.[11]
- Os sistemas de produção em que são desenhados e produzidos novos produtos e serviços também ficaram mais complexos, com cadeias de valores abrangendo múltiplas empresas. A inovação pode se dar em qualquer uma dessas cadeias de valor.
- Cada vez mais, as empresas precisam buscar em fontes de conhecimento externo para que consigam inovar. Elas têm que ser capazes de combinar seu próprio conhecimento interno com recursos externos. A inovação está ocorrendo em arquiteturas cada vez mais abertas e a integração com fronteiras geográficas e disciplinares, no nível corporativo, está emergindo como uma estratégia de construção de novas competências.
- Há um novo papel a ser desempenhado por pequenos empresários nesse processo de inovação.

Todos esses pontos nos levam a refletir que os obstáculos à inovação na área da energia não são limitados por idiossincrasias, deficiências ou fracassos no processo de construção de novas políticas e há certas características intrínsecas do problema que devem ser

[11] National Science Foundation Strategic Plan 2006-2011 (Versão Preliminar)

acrescentadas às dificuldades e desafios da inovação no setor energético, tais como:

- A larga escala do investimento exigido em PD&D e o investimento ainda maior necessário para o desenvolvimento de novas tecnologias em energia;
- Os longos períodos entre a programação, disponibilização e mudanças no capital social de energia;
- O fato de que as mudanças tecnológicas no setor energético serão geradas, principalmente, não pela força motora convencional (e poderosa) da demanda dos usuários por novos produtos e serviços, mas sim pela regulação de externalidades negativas (ou seja, impactos ambientais, segurança no fornecimento etc.);
- A incorporação de tecnologia em energia – a maioria dos usuários, quer sejam pessoas físicas ou empresários, estão interessados não na energia em termos de BTUs ou KW/hora, mas sim nos serviços de energia que são fornecidos (ou seja, mobilidade, iluminação, acondicionamento espacial, preparação de alimentos, conversão de material etc.);
- O fato de que, na maioria dos casos, as tecnologias inovadoras na área de energia serão introduzidas nos mercados já existentes, em que as instituições 'beneficiadas' são extremamente fortificadas e difíceis de serem desalojadas.

# Livros Grátis

( http://www.livrosgratis.com.br )

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo