estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães
Vice-Reitora: Patrícia Bernardes
Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim
Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa
Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felippe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Morais Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago

EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa
Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira
Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo
Revisão: Virgínia Mata Machado

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)
Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904 • Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br

estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
v. 3 n. 2
p. 173 - 342
2º sem. 2015

ei estudos internacionais
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Conselho Executivo
Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários
Bárbara Lopes Campos
Guilherme di Lorenzo Pires
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho Editorial
Adam David Morton (University of Nottingham)
Andrés Malamud (ICS– Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (UNB)
Atílio Borón (UBA-CONICET)
Carlos Escudé (CONICET–UCEMA)
Carlos Milani (IESP-UERJ)
Carlos S. Arturi (UFRGS)
Gladys Lechini (UNR-CONICET)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
Ian Taylor (University of St Andrews)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (PUC-Rio)
José Flávio Sombra Saraiva (UNB)
José Luis León-Manríquez (UAM-X)
Letícia Pinheiro (PUC Rio)
Luis Fernando Ayerbe (UNESP)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS)
Marcos Costa Lima (UFPE)
Maria Regina Soares de Lima (IESP/UERJ)
Matt Ferchen (Xinhua University)
Miriam Gomes Saraiva (UERJ)
Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (PUC-Rio)
Paulo Fagundes Vizentini (UFRGS)
Rafael Villa (USP)
R. Evan Ellis (National Defense University)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (UNICAMP)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Sean Burges (University of Australia)
Shiguenoli Myamoto (UNICAMP–São Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (UNESP)

Apoio
Departamento de Relações Internacionais
Chefe do Departamento: Professor Jorge Lasmar

Sumário

Nota do Editor 179
Editor's note

Artigos

Integración regional e hidroelectricidad:
geopolítica del alto río Madeira entre frontera y cooperación . . . 181
Regional integration and hydroelectricity: geopolitical of the Madeira River between border and cooperation
Juan-Pablo Pallamar Urzúai

Política externa do governo Geisel
(1974 – 1979): análise realista neoclássica 203
Foreign policy of Geisel's government (1974 - 1979): neoclassical realism analysis
Gabriel Fernandes Pimenta

De Chernobyl a Fukushima:
os impactos dos danos ambientais nos direitos das crianças 225
From Chernobyl to Fukushima: the impacts of environmental damage to the rights of children
Patrícia Nabuco Martuscelli

Crise ou afirmação da hegemonia americana?
Arrighi, Wallerstein, Fiori e Zakaria 247
Crisis or reaffirmation of American hegemony? Arrighi, Wallerstein, Fiori and Zakaria
Renan Holanda Montenegro

A política externa da Bolívia e a questão da coca (2006-2014) . . . 267
The Bolivia's foreign policy and the matter of coca (2006-2014)
Marcelino Teixeira Lisboa

Elementos de terras raras como instrumento
de *Smart Power* da China 287
Rare earth elements as an instrument of chinese smart power
Alexandre César Cunha Leite
Mércia Cristina Gomes de Araújo

Artigo de divulgação

Trazendo a voz das populações locais à mesa de negociação global: disseminação de normas e construção de consenso sobre o elo entre florestas tropicais e mudança climática. 309
Bringing Local Voices to the Global Negotiation Table: Norm Dissemination and Consensus Building on Tropical Forests and Climate Change
Maria Guadalupe Moog Rodrigues

Resenha

Brazil on the global stage: power, ideas, and the liberal international order. 337
STUENKEL, Oliver. (Ed.); TAYLOR, Matthew M. (Ed.)., New York: Palgrave Macmillan, 2015. ISBN: 978-1-137-49164-0
Wagner Martins dos Santos

Nota do Editor

Editor's note

Javier A. Vadell[1]

O volume 3 número 2 do periódico Estudos Internacionais, Revista de Relações Internacionais da PUC Minas, reúne uma série de artigos inéditos que pretendem estimular o debate na área de relações internacionais. O artigo de Juan Pablo Pallamar, "Integración regional e hidroelectricidad geopolítica del alto río Madeira entre frontera y cooperación" explora a hipótese de se pensar uma nova geopolítica do espaço trans-fronteiriço entre Bolívia, Brasil e o Peru. A Contribuição de Gabriel Pimenta foca na análise da política externa do Governo Geisel a partir de uma análise realista neoclássica. O artigo "De Chernobyl a Fukushima: os impactos dos danos ambientais nos direitos das crianças" levanta a preocupação em torno das consequências sócio ambientais dos derramamentos nucleares. A contribuição de Renan Holanda Montenegro se questiona sobre a hegemonia dos Estados Unidos. Atravessamos uma crise ou se trata de uma afirmação? O autor tenta responder à pergunta se baseando no trabalho de Arrighi, Wallerstein, Fiori e Zakaria. Marcelino Teixeira Lisboa apresenta um trabalho intitulado: "A Política externa da Bolívia e a questão da coca (2006-2014)", onde apresenta as mudanças nas diretrizes da política externa contemporânea do país vizinho e suas complexas implicações internacionais. Alexandre Cunha Leite e Mércia Gomes de Araújo abordam um assunto de extrema relevância para a geopolítica global e para a utilização estratégica de insumos para produtos de alta tecnologia: "Elementos de terras raras como instrumento de *smart power* da China". Este número traz, também, na sessão artigo de divulgação, a tradução da contribuição de Maria Guadalupe Moog Rodrigues com o artigo "Trazendo a voz das populações locais à mesa de negociação global: disseminação de normas e construção de consenso sobre o elo entre florestas tropicais e mudança climática". Finalmente o número fecha com uma resenha da obra "Brazil on the global stage: power, ideas, and the liberal international order" editada por Oliver STUENKEL e Matthew M. TAYLOR. Desejamos a todos os interessados nessas temáticas uma boa leitura.

1. Editor Chefe da Revista Estudos Internacionais

Integración regional e hidroelectricidad: geopolítica del alto río Madeira entre frontera y cooperación

Regional integration and hydroelectricity: geopolitical of the Madeira River between border and cooperation

Juan-Pablo Pallamar Urzúa[1]

1. Doctorante en geopolítica por la Universidad de Lyon, Francia. Master en geopolítica por El Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL--CREDA) de la Universidad Sorbone Nouvelle de París, Francia.

Resumen

Este artículo explora la hipótesis de una nueva geopolítica del espacio transfronterizo Brasil-Bolivia-Perú. Nueva geopolítica operada y caracterizada por la construcción de las nuevas infraestructuras hidroeléctricas, haciendo progresar la integración nacional de Brasil. Se establece además un nuevo equilibrio entre el centro sudamericano (Rondônia y Acre en Brasil, Pando y Beni en Bolivia y Madre de Dios en Perú) con sus regiones litorales caracterizadas por concentrar las actividades económicas, tendiendo a articular físicamente los territorios de Brasil, Bolivia y Perú con el litoral Pacífico y Atlántico, revelando una brecha entre el discurso de la integración y el territorio.

Palavras-chave: integração regional; energia; geopolítica; hidroelectricidad; Brasil; Bolivia; Perú

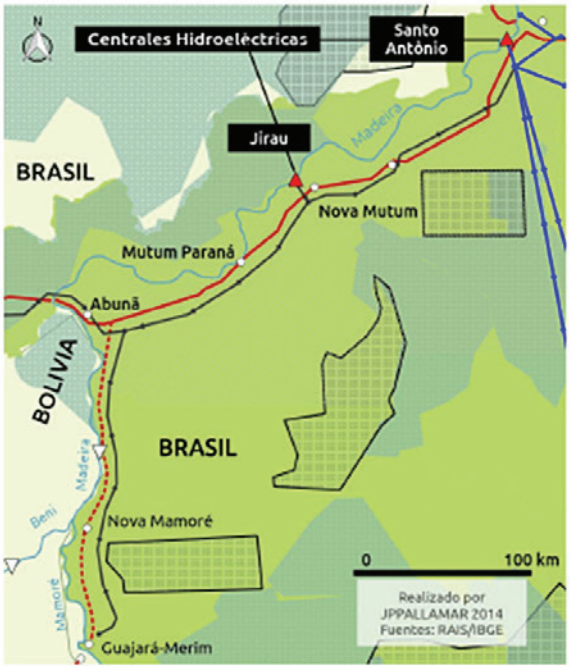
Abstract

This article explores the hypothesis of a new geopolitics of transbordering space Brazil-Bolivia-Peru. New geopolitics operated and characterized by the construction of new hydropower infrastructure, making progress in Brazil's national integration. Furthermore, a new balance between the South American center (Rondônia and Acre in Brazil, Pando and Beni in Bolivia and Madre de Dios in Peru) with its coastal regions characterized by concentrating economic activities, tending to physically articulate the territories of Brazil, Bolivia and Peru with the Pacific and Atlantic coasts, revealing a gap between the discourse of integration and territory.

Keywords: Regional integration; energy; geopolitics; hydroelectricity; Brazil; Bolivia; Peru

Recebido em:
19 de abril de 2015
Aprovado em:
15 de junho de 2015

Escalas geopolíticas de la hidroelectricidad y la integración en la cuenca río del Madeira



Realización: JPPALLAMAR 2014. QGIS Chugiak.
Fuentes: RAISG, IBGE, MME

Leyenda

Centrales hidroelétricas
- En construción
- En operación
- Proyecto desactivado/anulado
- Proyecto activo

Red eléctrica del Madeira
- En construcción
- En operación
- Projecto activo

Rutas principales
- Asfalto degradado
- Asfaltada
- Tierra/Mal estado

Amazonas, Paraná y cuenca del Madeira
- Rio
- Comuna de Porto Velho

Territorios protegidos
- Territorio indígena
- Bosque protegido
- Estado de Rondônia
- Cuenca amazónica

Relieve
- Meseta de Brasil
- Cordillera de Los Andes

¿nueva geopolítica en el espacio Brasil-Bolivia-Perú?

Los conflictos en el centro geográfico sudamericano ya no son los de una región remota. Los estados federales de Rondônia y Acre en Brasil, situados en Amazonía, limítrofes con Bolivia y Perú, experimentan profundos cambios geopolíticos y geoeconómicos. "Todas las rivalidades de poder en un territorio, incluyendo aquellas de pequeña dimensión" mutan junto al "espacio -de enfrentamiento en un territorio físico y virtual- por el control de una tecnología clave, de una fuente de energía estratégica o de un saber único" (LACOSTE & LOROT, 2010). Son actualmente territorios estratégicos para la geopolítica interna en formación de Brasil (GIBLIN, 1990).

El relanzamiento del programa hidroeléctrico amazónico del gobierno brasileño alza la importancia de estos espacios vitales para la integración transfronteriza. Y la construcción del Complejo hidroeléctrico del Río Madeira (CRM) de 7.300 MW de potencia instalada, destinado al Sistema Interconectado Nacional (SIN) por medio de una línea de transmisión extensa de 2.400 Km (la más larga del mundo) hasta el estado de São Paulo, en el municipio de Araraquara, es la punta de lanza del nuevo programa hidroeléctrico de Brasil en Amazonía. Además, junto a los caminos (BR-364), nuevas migraciones y con la llegada de la electricidad se expandieron las ciudades y retrocedió drásticamente la selva húmeda. Sin embargo, el progresivo crecimiento económico ha conllevado la avanzada del Estado así como la expansión de los mercados nacionales sin necesariamente implicar una profundización democrática (BROGGIO & DROULERS, 2006).

Un mismo territorio con nuevos espacios que se solapan y actores que buscan dominarle desde los centros sobre las periferias. Han surgido y se han concentrado grupos sociales variados, nuevos (casi siempre minoritarios), expresados en complejas rivalidades, unas históricas y otras nuevas. ¿Qué rivalidades de poder surgen del desarrollo hidroeléctrico y del progreso (o no) de la integración de esta cuenca transfronteriza? ¿Cómo y quiénes desarrollan el proceso hidroeléctrico en el espacio transfronterizo? ¿Qué tipo de integración se forja (o no)?

Este artículo explora la hipótesis de una nueva geopolítica del espacio transfronterizo Brasil-Bolivia-Perú. Nueva geopolítica operada por la construcción de las nuevas infraestructuras e hidroeléctricas destinadas a la expansión del sistema eléctrico brasileño, haciendo progresar la integración nacional de Brasil. Se establece además un nuevo equilibrio entre el centro sudamericano (Rondônia y Acre en Brasil, Pando y Beni en Bolivia y Madre de Dios en Perú) con sus regiones litorales concentradoras de las actividades económicas y salidas hacia otros continentes (BROGGIO & DROULERS, 2013). El desarrollo local de Rondônia no sólo fortalece la integración interna de Brasil sino que además, forma la integración regional sudamericana especialmente por su escala local (DABÈNE, 2009), tendiendo a articular los territorios de Brasil, Bolivia y Perú con el litoral Pacífico y Atlántico, revelando una brecha entre la integración inter-gubernamental y la realidad del territorio.

Un espacio transfronterizo en construcción

El Madeira concita vivos intereses estratégicos. Santo Antônio y Jirau, hidroeléctricas actualmente en construcción sobre el río Madeira principal afluente del Amazonas, agitan esta cuenca transfronteriza. Se sitúan sobre el tramo fluvial Alto río Madeira, que se extiende desde Porto Velho (capital de Rondônia) hasta la frontera con Bolivia. Interrumpida por una veintena de accidentes geográficos (cascadas) a lo largo de 200 Km, la navegación proveniente desde Manaus y el Atlántico hasta Porto Velho, se interrumpe a partir de ahí. Se trata de una frontera interna histórica que delimita el territorio y dificulta tanto la salida como el acceso. Sin embargo, si a nivel local el Alto Madeira es una "frontera natural", a escala continental es totalmente artificial (AMILHAT-SZARY, 2015), pues el río Madeira es una piedra angular de la navegación entre el Atlántico y el interior de Brasil que es el centro continental. Además, la necesidad de movilizar recursos para su explotación empuja un acondicionamiento del territorio de gran escala, con profundas y prospectivas repercusiones tanto para Brasil (Rondônia y Acre) como para Bolivia (Pando y Beni) y Perú (Madre de Dios, Arequipa e Ilo) e incluso para los territorios del extremo norte chileno (Arica, Iquique y Antofagasta).

Complejo hidroeléctrico del río Madeira (CRM): cambio transfronterizo mayor

Con fama de "indomable", el río Madeira es considerado el mayor afluente del Amazonas por su riqueza en sedimentos, cargados desde las nacientes andinas por su red hidrológica: Inambari, Madre de Dios, Beni, Mamoré. Su vasta cuenca transfronteriza es finalmente canalizada a lo largo de 1.000 km por el río Madeira con modesto desnivel de 50 metros pero con potente volumen de agua. Bajo Madeira, desde Manaus a Porto Velho hasta donde es navegable, deviene Alto Madeira con 300 km de accidentes geográficos hasta Bolivia, trecho donde precisamente se ubican las centrales. Un estudio de FURNAS y ODEBRECHT (COLENCO, 2007) caracteriza su caudal promedio de 18.000m^3/segundo entre 1931 y 2001 con significativas variaciones entre temporada seca y lluviosa (5.700m^3/segundo < 35.000m^3/segundo). Pero entre febrero y abril 2014, el río Madeira mostró su fuerza con extensos desbordamientos que afectaron a Rondônia y el norte de Bolivia, tildados por la prensa de "lluvias más importantes de los últimos 100 años" (CPRM, 2014), superando los 55.000m^3 por segundo (ver ilustración 1).

Jirau y Santo Antônio, son hidroeléctricas del tipo "centrales de paso"[2]. Apresan menos agua, reduciendo el volumen de los reservorios. Adaptadas a relieves con leve pendiente, mitigan parcialmente los impactos de las convencionales. Pero la tecnología de principios del siglo XX, usada a escala de los ríos amazónicos es una innovación desafiante para los fabricantes. En construcción desde 2008, Santo Antônio y Jirau, sumarán 7.318 MW[3] de potencia instalada al Sistema Interconectado Nacional de Brasil (SIN). El área inundada de Santo Antônio alcanzaría los 350 Km^2 y en el caso de Jirau, 303 Km^2. Comparativamente, sus reservorios serán

2. Traducción al portugués : Usinas hidrelétricas ao "filo da água"

3. Potencia instalada actualizada a julio 2014. Durante el transcurso de la construcción de las centrales, el proyecto ha sido modificado en varias ocasiones, tendiendo a una ampliación de la potencia instalada de las mismas, mediante permisos de la autoridad para incrementar el parque de turbinas bulbo de cada central.

Ilustración 1 • Central de Santo Antônio en 2013 y en 2014 luego de las lluvias de febrero y marzo

Fuente: infoamazonia.org

juntos 4 veces inferiores a los 2.850 Km² de Tucuruí sobre el río amazónico Tocantins, para una similar potencia instalada de 8.370 MW, construida durante la década de los 80's junto a la Samuel (216 MW; 584 Km²) en Rondônia, durante el primer programa hidroeléctrico amazónico.[4] A 06 Km de la capital de Rondônia -Porto Velho-, la central de Santo Antônio alcanzará los 3.568 MW de potencia instalada y Jirau, remontando el río a 110 Km de Porto Velho y 60 Km de Bolivia, contará con 3.750 MW de potencia instalada. Se interconectarán por una línea de alta tensión de 2.375 Km, la cual fue construida hasta la ciudad de Araraquara en el estado de São Paulo, superando las líneas de Jinping-Sinuan en China e Inga-Shaba en el Congo.

¿Las mega-obras de Jirau y Santo Antônio son entonces sinónimos de mega-actores? Son dos edificios horizontales de concreto de más de 3 Km cada uno. Y siendo necesarios más de 5 millones de toneladas de cemento en cada una, suscitaron un boom de empleo sin precedentes para Rondônia y especialmente para Porto Velho comuna y ciudad. Sus canteros de obra requirieron miles de obreros directamente contratados, con un punto culminante cercano a 26 mil trabajadores en Jirau y 26 mil en Santo Antônio sin contar la fuerza de trabajo tercerizada (más 10 mil)[5], agrupados en un solo sindicato, el STICCERO.[6]

Los consorcios empresariales establecieron ciudades privadas o *company towns* próximas a los canteros y comunicados a las zonas urbanas mediante transportes provistos por las empresas. La fuerza de trabajo local fue absorbida y también atrajo trabajadores de otros estados de Brasil (muchos ya con experiencia en obras hidroeléctricas, -auto- calificados de *barrageros*). Se creó así una abrupta demanda de bienes de consumo en la comuna y el tejido urbano creció apoyado por la construcción de nuevos barrios para poblaciones desplazadas por los reservorios de las centrales así como por una migración exterior ligada a las familias de los obreros de otros estados e incluso de otros países (contingentes de haitianos llegados vía Perú). Los reservorios inundaron ciudades y poblados de la comuna relocalizados con éxito cuestionable. Mutum Paraná es el caso más emblemático de dislocación (retomando el término usado en portugués) y/o relocalización, en una nueva ciudad Nova Mutum presentada como un modelo por el consorcio de Jirau (BROGGIO, CATAIA, DROULERS, & PALLAMAR, 2015).

Jirau y Santo Antonio son las puntas de lanza de un re-lanzamiento hidroeléctrico brasileño mayor en Amazonía. Y tras la plena puesta en marcha de las centrales del CRM, destacan otras tres cuestiones. Primero, Rondônia y Acre se integrarán al Sistema eléctrico Interconectado Nacio-

4. ANEEL, Gobierno de Brasil. *Números, leilão da UHE Jirau*. URL: http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/kit%20imprensa%20site.pdf

5. FURNAS, LEME, ODEBRECHT. Relatorio de impato ambiental das usinas de Jirau e Santo Antonio. 2005.

6. Sindicato de Trabajadores de la Construcción Civil de Rondônia: STICCERO

nal (SIN) gracias a la línea de transmisión de más de 2.000 Km que las ligará al mercado nacional de electricidad, línea que sería usada también para importar a São Paulo la producción de las centrales en proyecto en Bolivia y Perú. El noroeste de Brasil será finalmente incorporado al resto de Brasil y sólo faltará la línea eléctrica entre Porto Velho y Manaus (programada a mediano plazo), última etapa de interconexión general de Brasil. Finalmente, son incubados sensibles cambios entre el Estado de Rondônia y el resto del país, pasando de modesto productor de electricidad (900 MW de potencia instalada) a gran productor y exportador de electricidad (alcanzando más de 8.000 MW de potencia instalada). Luego de la puesta en marcha del CRM, Rondônia habrá experimentado un explosivo crecimiento de 780 % de su potencia instalada, siendo el inicio de un proceso hidroeléctrico en Amazonía que el gobierno federal estima culminar en el año 2025, con el equipamiento del río Xingú y del río Tapajós (en estudio).

Amazonía transita entonces a ser un nuevo occidente. Si la construcción del complejo del Madeira ha dinamizado económicamente el norte de Rondônia, ha igualmente sembrado nuevas problemáticas sociales vinculadas a la expansión urbana, al impacto directo de las centrales sobre territorios poblados y también al avance de los ejes de transporte y logísticos en detrimento de la fauna y la vegetación amazónica nativa, lo cual es conocido como "avance de los frentes pioneros" (DROULERS, 2006) así como impactos sobre la pesca y el comportamiento de las aguas y la sendimentación del río (SWITKES, 2008). De esta forma, las cifras y conclusiones sobre los impactos de Jirau y Santo Antônio son contestadas por una sociedad civil que emerge en contra-poder (DROULERS, LE TOURNEAU, & MACHADO, 2001), conformada por organizaciones no-gubernamentales ecologistas, movimientos sociales de afectados por las obras, a los cuales se suman actores extranjeros como el gobierno nacional de Bolivia, municipios afectados, brasileños o bolivianos, entre otros.

El Complejo hidroeléctrico del río Madeira fue de este modo incorporado a la integración regional. Durante la década del 2000, el proyecto fue vinculado a la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), la cual fomentó una integración (calificada de física) mediante ejes sudamericanos estructurantes de inspiración pan-amazónica (MATTOS, 1980). El eje IIRSA Brasil-Bolivia-Perú es uno de ellos, en el que fueron situadas Jirau y Santo Antônio. La intención de IIRSA era afectar los sistemas de transporte fluvial de la región para fomentar los flujos logístico-comerciales entre el centro continental *hinterland* (KELLY, 1997) y los centros mundiales (*heartlands* globales) a través del litoral Pacífico y Atlántico, hacia Asia-Oceanía, EEUU, Europa, África e India.

El PAC en el Madeira: una alianza pública, privada nacional y extranjera

Dos consorcios de inversión son responsables de la construcción y gestión de las centrales: **Santo Antônio Energia** (SAE) y **Energia Sustentável do Brasil** (ESBR). En SAE participan empresas públicas y privadas nacionales (FURNAS, CAIXA FIP AMAZÔNIA ENERGIA, ODEBRECHT Energia do Brasil, SAAG Investimentos, CEMIG Geração e Transmissão S/A) entre las cuales la privada ODEBRECHT ejerce control accionario.

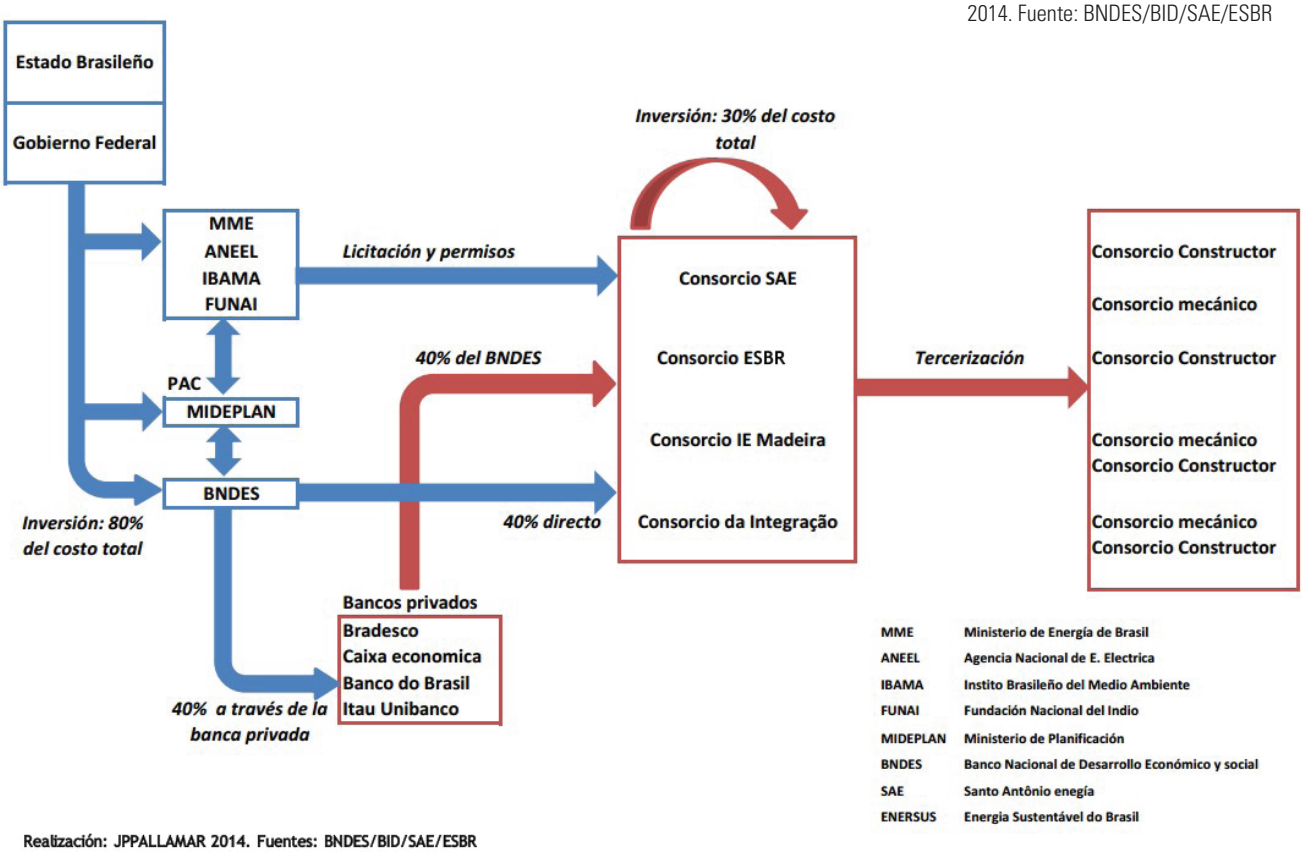
En cambio en ESBR (Jirau), el consorcio es una alianza de empresas extranjeras con empresas brasileñas públicas piloteadas por la franco-belga GDF-SUEZ y limitada a la participación de MISTUI & CO. LTDA (reemplazante de CAMARGO CORREA), ELETROSUL y CHESF. Sin embargo, tanto la participación accionaria como la composición de las empresas de ambos consorcios cambiaron durante la construcción de las centrales, reflejando una geoeconomía interna propia a los consorcios.

El Partido de los Trabajadores (PT) ha gestionado durante los últimos 15 años desde el gobierno, la colosal demanda energética de Brasil, estimulada por el crecimiento económico y el desarrollo de su potencial mercado interno. Con el PAC, Programa de Aceleración del Crecimiento (impulsado por la presidenta Rousseff cuando era ministra[7] de Lula), los gobiernos del PT impulsaron la construcción de infraestructuras nacionales de transporte, logística y de energía. Los PAC I y II han servido el progreso logístico y energético nacional concertando así tres elementos: la decisión política sintetizada en una cartera prioritaria de obras a ser construidas, la construcción (y/o ejecución) por medio de los empresarios nacionales y extranjeros, públicos y privados y, el financiamiento, movilizando recursos públicos a través del banco nacional de desarrollo económico y social brasileño (BNDES). Se recortó su déficit de equipamiento e infraestructura nacional e importó nuevas tecnologías (sin transferencia productiva), capitalizando además las grandes empresas brasileñas y el sistema bancario, atrayendo la industria extranjera gracias a la inversión nacional del BNDES (ver Ilustración 2) y favoreciendo la demanda eléctrica de la industria electro-intensiva (BERMANN, 2012).

7. El PAC fue impulsado por Dilma Rousseff, Ministra da Casa Civil (cargo que asemeja a la figura del Primer Ministro en tanto jefe de gobierno) durante el inicio de la segunda administración del presidente del PT, Luis Inacio "Lula" da silva, en 2007.

Ilustración 2 • El Estado, los consorcios de empresas y el PAC

Realización: Pallamar, Juan-Pablo. 2014. Fuente: BNDES/BID/SAE/ESBR



Una alianza público-privada (relación "empresa privada-Estado Federal") con liderazgo del Estado da sustento al PAC, respondiendo a dos problemáticas estrechamente ligadas: los altos riesgos del financiamiento de las grandes infraestructuras (que el actor privado no asume) y el volumen de obras (que el Estado busca desarrollar en el país). Por otro lado, la relación "nacional-extranjero" compartió los desafíos del financiamiento y sobre todo viabilizó la complejidad técnica de los proyectos que la industria brasileña no consigue producir por sí sola (especialmente, por el volumen de obras requeridas por el Estado). Pero la relación "nacional--extranjero" no ha significado mayores transferencias de tecnología, y el PAC ha de esta forma aportado competitividad comercial sin independencia productiva y/o geo-económica, reproduciendo la tendencia económica de primarización dependiente de la industria extranjera, particularmente de la industria europea, norte-americana, rusa y china.

En el PAC II, el CRM es una prioridad nacional que da actividad a la industria de los global players que inciden en el territorio y futuro de la región. El modelo de negocios del CRM se estructura en dos consorcios pilotos. Éstos subcontratan (o "tercerizan") la construcción civil a empresas del mismo consorcio financiero como también los desafíos metal-mecánicos a cargo de un consorcio técnico-mecánico entre los cuales se integran grandes empresas brasileñas (públicas y privadas: FURNAS, CHESF, ODEBRECHT, ANDRADE GUTIÉRREZ, CAMARGO CORREA, ELECTRO NORTE, BARDELLA, VOTORANTIM, etc.) y empresas transnacionales (GDF-SUEZ o TOSHIBA, etc.). Pero la envergadura del desafío técnico del Madeira ha requerido del trabajo conjunto de las más importantes transnacionales del sector hidroeléctrico: ALSTOM, SIEMMENS, VOITH, ANDRITZ. Han debido cooperar entre ellas aunque habitualmente compiten por el mercado mundial de electricidad. Más aun, el tamaño y la especificidad de las turbinas bulbo han llevado a ALSTOM a invertir en una industria metal-mecánica local (es el caso del convenio entre la brasileña BARDELLA y ALSTOM para formar en Porto Velho la IMMA[8]), usando sus capacidades técnicas de primera línea de Taubaté en el Estado de São Paulo, como también apoyándose en sus filiales en China, Francia e India (ver ilustración 3). Sin embargo, la IMMA es también una intención de ALSTOM por instalarse en Porto Velho (por nodos logísticos que le proveen su puerto fluvial hacia la cuenca del Amazonas y las rutas hacia São Paulo, Bolivia y Perú) para posicionarse geo-estratégicamente en Amazonía, en un contexto en el que Brasil prepara otros proyectos consecuentes al relanzamiento hidroeléctrico en Amazonía (Tapajós, Xingú, Inambari, Beni, etc.), considerando las facilidades logísticas que Porto Velho le provee (puerto fluvial hacia la cuenca del Amazonas y rutas hacia São Paulo, Bolivia y Perú).

8. IMMA: Industria Metalúrgica e Mecânica da Amazonia. URL: www.imma.ind.br.

Relanzamiento hidroeléctrico en Amazonía: un norte "post" Madeira

Brasil está hoy en una carrera por energía. La electricidad es indispensable para su crecimiento y entonces para su peso como actor global pues intenta emerger. Sin embargo el país emergido (THÉRY, 2014) está cuestionado por las disputas por el poder federal de los últimos años,

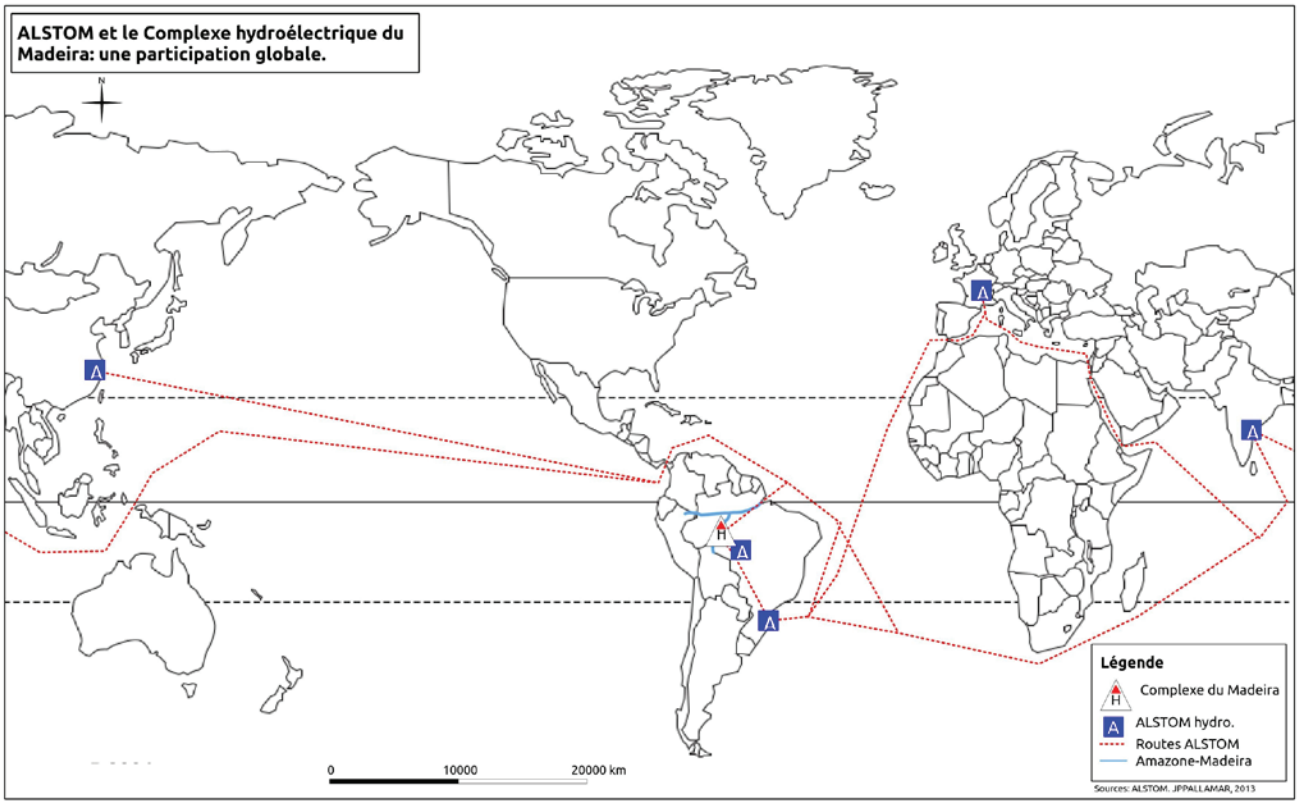


Ilustración 3 • Mapa de la participación global de ALSTOM en el Madeira

Realización: Pallamar, Juan-Pablo. 2013. QGIS. Fuente: ALSTOM

acentuadas este año 2016, por un severo ataque al gobierno del PT y a la deposición transitoria (a esta fecha) del cargo de presidente de Dilma Rousseff. Más aun, su desarrollo no está garantizado si su producción doméstica de energía no permanece alineada a su demanda interna de energía, y si la expansión de su industria no reduce su dependencia a la técnica externa. Brasil realiza esfuerzos por diversificar su matriz energética, aligerando la participación de los hidrocarburos en la generación de electricidad. Ha optado así usar el potencial hidráulico amazónico. Las centrales hidroeléctricas del Madeira son producto de esa voluntad. Este relanzamiento del programa hidroeléctrico brasileño corresponde por una parte, a la voluntad federal por explotar la riqueza hídrica de la cuenca amazónica aun desaprovechada pues las restantes regiones de Brasil ya han sido equipadas. Y Brasil hoy, cuenta por otra parte, con la capacidad de financiar y emprender tales proyectos, conjugado a los medios técnicos actualmente disponibles para optimizar la inmensa potencia de esta cuenca. Sin embargo, un clima social y político nuevo contribuye a visibilizar la profundidad de los impactos medioambientales y socio-ambientales de estas mega-infraestructuras.

La emergencia de Brasil ha sido una deliberada política de gobierno y una histórica intención nacional. Desde su elección presidencial, Lula multiplicó su despliegue internacional. Consiguió instalar una imagen de potencia latinoamericana y mundial a través de su participación con los BRICS[9] así como una doctrina de cooperación sur-sur. Para ello, se hicieron importantes esfuerzos con indudables resultados por demostrar una capacidad de desarrollo socio-económico interno como base de su potencia exterior (SOARES DE LIMA & HIRST, 2005). El crecimiento del poder de consumo interior fue la

9. Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica forman un foro de cooperación que contrapesa a la potencia de Estados-Unidos y su política de alianzas con la Unión europea.

prioridad del país durante la última década, cambiando su geografía social con la salida de la miseria de millones de brasileños, especialmente *nordestinos*[10] (SINGER, 2010).

10. Habitantes de la región noreste de Brasil, caracterizada por elevadas tasas de extrema pobreza (hasta la administración Lula) entre poblaciones principalmente negras, hijas de la época esclavista del siglo XIX, período a partir del cual el llamado "nordeste" no fue integrado a los progresos nacionales del país.

La política energética del PT se alineó a la voluntad histórica de emerger en el concierto mundial y Brasil ganó autonomía desenvolviendo las capacidades de su mercado interior. La parte de combustibles fósiles de su matriz energética ha tendido a reducirse, ganando mayor independencia del mercado mundial de energías carbonadas. Brasil ha buscado más autosuficiencia, diversificándose progresivamente, incrementando la producción de fuentes primarias (especialmente las renovables) y cuidando el equilibrio de su balanza comercial de energía.

En el año 1999, 73 % de la oferta energética de Brasil (201.000 tep) correspondía a su producción interna, siendo el resto proveído por importación. 10 años más tarde, tras un 145 % de crecimiento de su matriz, Brasil conseguía alzar su autosuficiencia energética a 82 % de su producción interna, tendiendo a mantener las mismas porciones de energía en su matriz. En 2009, 53 % de su matriz correspondía a energías fósiles (no-renovables, en que el petróleo representaba 40 %) mientras que el 46 % restante eran energías renovables. De la porción de energías renovables de la matriz, 32 % correspondió a biomasa y biocombustibles y 14 % a hidroelectricidad).[11]

11. International Energy Agency (IAE).

El equipamiento hidroeléctrico de la cuenca amazónica es entonces un pilar clave de la política que el gobierno federal estimula para conservar en el largo plazo 14 % de hidroelectricidad (considerada energía renovable) en su matriz nacional, ganar en autosuficiencia energética, afirmar su proyecto internacional emergente y, así, legitimar la acción de las decisiones democráticas del gobierno brasileño en materia de energía (HABERMAS, 1978).

Los mega-proyectos son también el producto del juego de actores movilizados a escala mundial, implicando transferencia de tecnología hacia territorios considerados más competitivos, por su relación entre costo y capacitación de la fuerza de trabajo y/o por su disposición geográfica favorable a menores costos logísticos y de transporte. Son también más competitivos en relación a las condiciones sociales y políticas de los territorios en que se desconcentran e invierten las empresas transnacionales. Así, el dominio técnico y práctico de conocimientos es un elemento de balance y de des-balance de los territorios, afectando sus tejidos sociales esenciales para estructurar los modos del desarrollo como de las relaciones políticas y económicas. Este dominio de saber técnico y tecnológico es la carta de entrada en la carrera por los recursos energéticos (y primarios) y entonces, la entrada a la carrera por el desarrollo de mega proyectos, lo cual es, en síntesis, el elemento clave para conquistar los mercados mundiales de materia prima y energía.

En el caso específico de la hidroelectricidad, los países se diferencian entre aquellos que dominan tales tecnologías pero que ya han explotado sus recursos hídricos y aquellos con grandes recursos hídricos vírgenes que no dominan cabalmente el conocimiento técnico para explotarlos. Se articula entonces una estrecha relación y negociación entre el propietario del recurso (en este caso el Estado brasileño) y el

propietario del *savoir faire* (en este caso, empresas transnacionales de origen brasileño, europeo, asiático y norteamericano) por la explotación y comercialización del recurso. Se operan de esta forma los escenarios geográficos y económicos globales y, en este caso, se articula un nuevo escenario geoeconómico del interior sudamericano con los centros litorales (nacionales y extranjeros), reforzando Rondônia, especialmente Porto Velho, como nuevo nodo regional (CUISINIER-RAYNAL, 2001). Porto Velho se desempeña como nueva articulación entre Perú, Bolivia y el suroeste brasileño (São Paulo), a la vez conectado al litoral norte de Brasil (Belém), desde donde se abre salida marítima hacia el hemisferio norte y el resto del mundo.

Este modo de cooperación y coordinación ínter-empresas parece incidir en el sector hidroeléctrico e industrial brasileño. Esta modalidad de colaboración ha favorecido avances del *savoir faire*, de la pericia de la industria hidroeléctrica brasileña. Irradia al conjunto de las fuerzas y elementos que concurren al refinamiento técnico-industrial brasileño: los cuadros técnicos de *management* del proyecto, la calificación de los trabajadores y los métodos productivos. La formación técnica de la fuerza de trabajo ha sido favorecida en territorios precisos (ALSTOM es un caso que hemos señalado). Su instalación a largo plazo en tales lugares responde a un dominio técnico que se combina a su capacidad mundializada de competencia. Este *big player* repercute en la economía local a través de su saber técnico en la punta mundial que le dan en final de cuenta, la competencia para actuar globalmente y establecer nuevas estrategias que le permitan conservar su potencia.

Geopolítica hidroeléctrica del Madeira

La construcción de las centrales del río Madeira (Santo Antônio y Jirau) galvaniza Rondônia. Porto Velho, comuna fronteriza con Bolivia y paso terrestre obligado hacia Acre y Perú, está en fase de cambio. La capital de Rondônia tiende desde entonces a una nueva relación con Brasil, convirtiéndose en un espacio estratégico. Fundamentalmente operada por la emergencia de nuevos intereses y nuevas resistencias, la ecuación del poder se redibuja en Rondônia. Por una parte, se afirma la presencia de la Unión Federal y se instalan a la par, grandes empresas nacionales y extranjeras, las cuales a su vez despiertan diversas contestaciones. Son resistencias a los planes tanto de la Unión Federal como a la acción en terreno de las empresas. Así, ha dialécticamente emergido un fuerte movimiento obrero, sindicalizado, al interior de las empresas. Y por otra parte, se arraigan nuevas organizaciones ambientalistas críticas de los planes y del *modus operandi* del Estado Federal (NOVOA GARZON, 2009). De modo que la "aceptación social" se ha revelado como un factor insoslayable para estos emprendimientos (SUBRA, 2007) y en el marco de escenarios de poder que operan a tres o más escalas. Nutren esta complejidad las cuestiones locales con las nacionales, internacionales y transnacionales (así como todas a las vez), ampliando el radio territorial de influencia de estos intereses y proyectos, más allá y más acá de lo nacional.

Una histórica disputa por el territorio

A principios del siglo XX, estalló un conflicto con Bolivia por el Acre, finalmente anexado en 1903 en el tratado de Petrópolis por Brasil. Se acordó un acuerdo de territorio por dinero y una vía férrea entre la localidad de Cachuela Esperanza en Bolivia, la ciudad fronteriza de Guajará-Mirim y Porto Velho (puerto de salida hacia Manaus), con la finalidad de dar salida a las exportaciones de látex natural en plena fiebre mundial por el caucho. Se resolvió la dificultad del transporte en el trecho no navegable del alto Madeira. Sin embargo, tras la invención del caucho sintético, la economía local se desplomó y los intereses extractivistas migraron desconectando estos territorios amazónicos del Alto Madeira de la economía global.

La depresión se prolongó hasta que fue construida y pavimentada, durante los 80's, la nueva carretera (BR-364[12]) entre São Paulo, Porto Velho y Río Branco. La BR-364 dio nuevos bríos a la colonización brasileña de esta región amazónica. Se aceleró el poblamiento y se organizó el Estado en Rondônia y Acre. Los ríos perdieron relevancia y con la BR-364 progresó la deforestación amazónica en forma de "espinas de pescado"[13], al filo del camino (DROULERS et al., 2001) y con el impulso creciente de las actividades agropecuarias. El "ganadero"[14] (en tanto actor de la vida rondoniense y acreana) emergió con fuerza (20% de PIB de Rondônia) y extendió así su influencia sobre la vida política de la región. El asesinato de Chico Méndez en Xapurí (Acre), sindicalista de los trabajadores del caucho, expuso el poder colonizador y territorial del "ganadero" en detrimento del Estado y por otro lado, marcó la emergencia política de la lucha socio-ambiental en Amazonía: entre deforestación agropecuaria y conservación, que aviva un histórico debate sobre la reforma agraria, históricamente impulsado por el Movimiento de los Sin Tierra (MST).

El Complejo hidroeléctrico del Río Madeira (CRM) cambia las relaciones de poder entre los actores de esta subregión, a través del vector brasileño y un nuevo ciclo de crecimiento que demanda energía eléctrica. "Estado Federal-grandes empresas brasileñas-gran capital transnacional" forman una alianza y un espacio de poder en evolución, integrando Rondônia y Acre al corazón económico y político de Brasil, generando nuevas dinámicas (y reanimando otras) con Bolivia y Perú a nivel de sus regiones de frontera. El proyecto MAP (Madre de Dios, Acre y Pando) es un ejemplo que tuvo desde los 90's, la intención de articular un espacio de gestión integrada de la triple frontera. Sin embargo, no integra al Beni en Bolivia ni a Rondônia, especialmente a Porto Velho por su creciente peso en la cuenca transfronteriza del Madeira, desafiando actualmente de la articulación de un proyecto BROMAP[15].

Centrales hidroeléctricas: vectores de rivalidades transfronterizas.

Por una parte, los costos y la gestión financiera del CRM confrontaron a empresas y obreros e impusieron una mediación estatal que tensiona la alianza "Estado federal-Grandes empresas". A poco andar de las obras, los trabajadores contestaron masiva y enérgicamente sus condiciones la-

12. El Presidente Kubitschek había decretado su construcción dos décadas antes (1960).

13. Del francés arêtes de poisson y en inglés se conoce como fishbone deforestation pattern. Patrón de deforestación que usa los caminos como eje de progresión, común en la Amazonía brasileña.

14. En portugués: fazendeiro.

15. BROMAP: Beni, Rondônia, Madre de Dios, Acre y Pando.

borales, consolidando un sindicato único para ambas centrales hidroeléctricas entre 2009 y 2011: el STICCERO[16] que los llevó a paralizar los canteros de construcción apoyados a nivel nacional por la CONTICOM--CUT[17] a su vez piloteada por el Partido de los Trabajadores (PT). ¿Fueron las huelgas obreras costos imprevistos? *Santo Antônio Energia* (SAE) y *Energia Sustentável de Brasil* (ESBR, corolaria de GDF-Suez[18], el cual ejerce la estrategia más intransigente) negaron la representatividad del sindicato, radicalizando el movimiento. A pesar de la juventud de su organización y con un PT clave para la interlocución entre el movimiento y un gobierno federal directamente mediador a través de su ministerio de la Casa Civil, el STICCERO participó de un acuerdo nacional tripartito[19] entre empresas, sindicatos y Estado que fortalece el sindicalismo, sellando además aumentos salariales y ciertas mejoras en la condiciones laborales de los trabajadores de Jirau y Santo Antônio. La relación "empresa-trabajador" se estabilizó de cara a las últimas etapas de las obras pasando de conflicto abierto a uno latente, reajustando los costos de construcción.

Pero los imprevistos (huelgas obreras, errores técnicos de construcción, fiabilidad de los conocimientos ambientales de la cuenca –lluvias-, etc.) revelan costos ocultos (SAVALL & ZARDET, 2010), un déficit de planificación, dudas sobre la transparencia de las estrategias tanto de las empresas como del Estado y cuestionamientos sobre los alcances de la responsabilidad social de las empresas. Los proyectos han sido modificados en varias oportunidades desde que fueron ganadas las licitaciones aprobadas por el Estado, instalando conflictos perennes entre el Estado Federal y las empresas así como entre las propias empresas y al interior del propio Estado con el ejemplo de las contradicciones entre Ministerio del Medio Ambiente y de Energía, mediadas por el ministerio de la Casa Civil directamente ligado a la presidencia de la República (ENAP, 2008). Efectivamente, se abren disputas de responsabilidad por los nuevos costos que enturbian la transparencia de los procesos. Los consorcios responsabilizan el Estado (por medio de recursos ante las instituciones federales como: IBAMA[20], la ANEEL[21], el MME[22], la FUNAI[23] y el BNDES[24] entre otros) y el gobierno federal usa el peso del Estado para, a veces, responsabilizar las empresas y otras, para allanar el calendario de construcción. Esta complejidad de disputas internas al proyecto, se reflejó con el error de compatibilidad millonario de los sistemas de transmisión eléctrica usados por las empresas de Jirau, Santo Antônio y las empresas responsables de la línea de alta tensión entre Rondônia y São Paulo (*IE Madeira*[25] y *Construtora Integração*[26]) que no sólo opuso todos los consorcios sino que a las empresas con el gobierno federal.[27] Disputas que también aparecieron cuando SAE en 2012 solicitó expandir su parque de turbinas siendo contestada por ESBR que reclamó potenciales perjuicios y que finalmente, fue zanjado con la ampliación de ambas centrales y un acuerdo común con mediación y aprobación del Estado para re-fijar la cota de los reservorios. El desafío de la transparencia democrática es entonces una variable estratégicamente administrada por los acreedores de informaciones técnicas sensibles (geo-económicas), a menudo desconocidas para la opinión pública, poniéndolos en ventajas sobre la toma de decisión estatal. Se han visto facilitadas decisiones tan gravitantes como retirar las exclusas para

16. Sindicato de Trabajadores de la Construcción Civil de Rondônia

17. Confederación Nacional de Trabajadores de las Industrias de la Construcción y de la Madera afiliada a la Central Unitaria de Trabajadores de Brasil (CUT)

18. GDF-Suez es durante ese período dirigida por Gérard Mestrallet quien ejerce la función de presidente-director-general (PDG) o Chief Executive Officer (CEO) en inglés.

19. Hecho conocido como "acuerdo tripartito" firmado en Brasilia por la jefa de Estado D. Rousseff el 08 de marzo 2012.

20. Instituto Brasileiro do Medio Ambente e dos Recursos Naturais Renováveis, IBAMA.

21. Agencia Nacional de Energia Elétrica do Brasil, ANEEL.

22. Ministério de Minas e Energia do Brasil, MME.

23. Fundação Nacional do Índio do Brasil, FUNAI.

24. Banco Nacional do Densenvolvimento Econômico e Social do Brasil, BNDES.

25. Interligação Elétrica do Madeira. Consorcio responsable del proyecto de transmisión eléctrica entre las centrales del Madeira y la subestación eléctrica Araraquara en São Paulo. Este Lo forman: Companhia de Transmissão de Energia Elétrica de São Paulo (CTEEP), Furnas y la Companhia hidroelétrica S. Patricio (CHESP de Goiás).

26. Consorcio creado por la empresa Norte Brasil Transmissora de Energia S.A (sociedad de propósito específico) a su vez formada por Eletrosul, Eletronorte y Abengoa.

27. CAMPOS, A. C., & PEDUZZI, P. (2013, agosto 13). "Para Lobão, erro na transmissão é de responsabilidade dos consórcios" [Prensa]. Recuperado el 16 de septiembre de 2014, a partir de http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/08/para-lobao-erro-de--conexao-entre-usinas-e-linha-de--transmissao-e-de

la navegabilidad del Madeira parte de la licitación inicial así como relocalizar la central de Jirau de *cachoeira do inferno* a *Ilha do Padre* 10 km aguas abajo, después de adjudicada y ganada la licitación.[28] Se potencia de este modo el gran capital nacional y extranjero en lo local pero también se refuerzan las rivalidades de poder territoriales en el espectro de todas sus escalas (locales, regionales, nacionales e internacionales) así como en el marco de un vacío de gobernanza transfronteriza.

28. En el "Relatorio de Impactos Ambientales (RIMA)" realizado por Furnas, Odebrecht y Leme (empresa de Tractebel) en mayo del 2005, se presentan mapas precisos de los proyectos hidroeléctricos de Santo Antônio y Jirau (en su ubicación original), en los cuales las eclusas de navegación hacen claramente parte del pryecto. Ver páginas: 21-22-23-24

Por otra parte, los impactos socio-ambientales son así el segundo foco de rivalidades de poder abiertas en el territorio transfronterizo, en que se confrontan diversos actores civiles a los promotores del proyecto. Distinguimos dos clases de relación y hechos que estructuran la dimensión socio-ambiental: conflictos por "inundaciones-y-damnificados", fundamento de nuevos *clivages* socio-económicos dentro de la población, y segundo, conflictos ecológicos que discurren de las alteraciones medio-ambientales y de los cambios a la economía local (de poblaciones a menudo aborígenes), inundaciones-y-medio-ambiente.

Desde la perspectiva de las poblaciones damnificadas por inundaciones en Rondônia, el Movimiento de Atingidos por Barragem (MAB)[29] libra una lucha de base por el territorio. Símil del histórico Movimiento de los Sin Tierra (MST), el MAB es una organización de escala nacional dirigida en Rondônia por Ocelio Muniz, que se ha implantado atendiendo a poblaciones damnificadas por las hidroeléctricas tanto del Madeira como otras más antiguas como Samuel. Catastrando más de 10 mil familias relocalizadas, damnificadas por inundaciones previstas sin contar las imprevistas, se organiza un movimiento social urbano y mediatizado pero con mayor fuerza, en la periferia de los más grandes centros urbanos del Estado. El MAB levantó su agenda pública expresando una voz política de damnificados contra las centrales, con el objetivo principal de denunciar clivajes socio-económicos nuevos producidos por la hidroelectricidad. El MAB denuncia la filial energética brasileña por un modo productivo que considera socio-ambientalmente nocivo, desplegando una presencia territorialmente localizada como una fuerza social orgánica de izquierda y apartidaria. Muy activos en las relocalizaciones de ribereños afectados por los reservorios en localidades como Mutum Paraná (reconstruida en Nova Mutum cerca de Jirau), Juana d'Arc y Jacy Paraná entre otros, las acciones del MAB agudizan las tensiones tanto con los tomadores de decisión del Estado como con los privados, sean empresas o simples particulares. Sus dirigentes crean capilaridades en el espectro de la izquierda política con lo cual no sólo consiguen incidir en un nivel localizado de decisión pero también se ven impelidos a reguardar la exposición de sus dirigentes y miembros a confrontaciones y situaciones difusas de riesgo.

29. Movimiento de afectados por represas.

A pesar de la violencia política latente que denuncia el MAB, emergen más actores localizados. Tras las inundaciones de febrero y marzo 2014 causadas por lluvias calificadas por la prensa de históricas, el Sindicato de Ingenieros de Rondônia (SENGE-RO) afiliado a la CUT[30], SENGE-RO, levantó bajo la autoría de Jorge Luiz, un relatorio titulado "Verdades sobre las crecidas del río Madeira" en las que se detalla la responsabilidad técnica de las centrales de Jirau y Santo Antônio en las inundaciones del 2014 (SANTIAGO, 2014). No obstante, Luiz aclara una preocupación por

30. Central Unitaria de Trabajadores de Brasil.

la población sin estar contra las centrales, pero buscando mejorar los procesos y controles de las empresas sobre sus centrales. El SENGE-RO es un actor moderado, interpelado por los impactos socio-ambientales sin ser "anti-CRM" pero que dan sustento a eventuales alianzas con actores opositores a las centrales y/o a grandes proyectos de infraestructura en Amazonía, a la vez que se reclama por mayor transparencia en las decisiones de estas mega-infraestructuras. Pero también se movilizó un significativo movimiento social favorable a las centrales (Usinas já!) apoyado por las empresas así como por actores políticos que sin estar a la cabeza del ejecutivo, son promotores históricos de las centrales de Jirau y Santo Antônio y más aun del fortalecimiento de un corredor de integración logística así como de una intensificación del sector silvo-agropecuario. El senador del Partido Movimiento Democrático de Brasil (PMDB) del mismo partido del actual presidente-interino de Brasil Michel Temer, Vladir Raupp (junto a su esposa diputada) se encuentra a la cabeza de una dirigencia local de Estado pro-empresa privada y reconocido en la élite económica, con escasos vasos comunicantes hacia el mundo trabajador así como social-organizado como MAB.

Pero en el arco anti-centrales, otras organizaciones centran sus acciones en la segunda relación: inundaciones-y-medio-ambiente, dialogando desde una perspectiva de preservación ecológica del territorio. *International Rivers* (IR) organización no-gubernamental estadounidense, se opone al CRM. A diferencia del MAB, *International Rivers* no es una organización de base. Su objetivo es percutir la élite política. Despliega entonces acciones a escala internacional y en Brasil, desde la sede del gobierno federal en Brasilia, actúa hacia proyectos emblemáticos y mediáticos como Belo Monte (en el río Xingú), a la vez que financia publicaciones "científico-militantes", y establece de este modo alianzas con organizaciones locales. En el caso brasileño, IR lidera una alianza con el Instituto Socio-ambiental (ISA) la cual procede de modo diferenciado, desarrollando plataformas políticas para las fuerzas ecologistas con nexos y a veces origen en la izquierda tradicional brasileña, que tiene su expresión en el liderazgo de Marina Silva, ex petista y ministra del medio-ambiente en el gobierno de Lula y ex candidata a la presidendencia de la República en 2014. En una línea similar el Foro Boliviano de Medio-Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE) converge en este arco opositor y preservacionista. Sin embargo, ejerce más vocería en la coyuntura que IR y es más, en una coyuntura transfronteriza. De hecho, durante la crecida del Madeira en 2014, el vocero Lidema Octavio Ribera reclamó al Estado boliviano una auditoría internacional sobre los posibles impactos de las centrales en el desbordamiento del río Madeira. La estrategia de FOBOMADE contra el CRM combina los impactos socio-ambientales con el de los impactos internacionales, apareciendo como uno de los pocos actores con alcance transfronterizo.

En tercer orden, los impactos en la cuenca del Madeira tensionan abiertamente los países de esta región transfronteriza. Los conflictos socio-ambientales son percibidos por la Cancillería boliviana como riesgos a su soberanía nacional. Pero la dicotomía entre desarrollistas y preservacionistas no sólo se sitúa en Brasil. La Paz busca igualmente una explotación boliviana de los recursos hídricos de la cuenca del Madeira,

para favorecer una producción eléctrica orientada a Brasil, fortaleciendo además su posición de exportador de hidrocarburos, al aliviar la parte de gas y petróleo destinada a la generación de electricidad. Pero Perú y Brasil estrechan sus relaciones para desarrollar la hidroelectricidad en Amazonía, precisamente en el río Inambari afluente del río Madre de Dios y este a su vez, afluente del Madeira, así como para afirmar los flujos comerciales de la comunicación terrestre de la Amazonía al Pacífico y del Perú al Atlántico vía río Amazonas.

El Canciller boliviano David Choquehuanca cuestiona el modo de gestión brasileña del río, acusando riesgos a la soberanía de Bolivia. En este caso, los actores locales y nacionales del país andino expresan mayor articulación entre sí (VANINI, 2014). Así, ONG's como FOBOMADE tienen más influencia que Brasil, solicitando tras las inundaciones de 2014, una auditoría internacional al impacto de las centrales brasileñas en las inundaciones que también afectaron las riberas del Madeira boliviano y de las cuales Itamaraty adjudica a un inusual "invierno boliviano" en las nacientes andinas del Madeira. En esta dualidad, Bolivia reclama a Brasil la afectación de su propio potencial hidroeléctrico causada por Jirau y Santo Antônio. Por ello que en 2012, buscando no depender de Brasil, el ministro de energía boliviano en Cachuela-Esperanza sobre el río Beni, la empresa estatal china SYNOHYDRO para viabilizar ahí el proyecto de central hidroeléctrica que desde 1984 (ENDE, 1985). Sumado al mega-desafío técnico, el gobierno de Bolivia también enfrenta oposiciones locales, más fuertes que en Brasil expresadas por la voluntad de realizar el mega-proyecto de carretera entre el centro andino y el norte del que afloro un efecto Nimby[31] sudamericano. Tal factor, índice en un acercamiento de mayor fluidez bilateral entre Perú y Brasil. Ejemplos de ello son: el puente sobre el río Acre a la frontera entre Iñapari y Assis-Brasil, eslabón táctico dentro de una estrategia de conectividad terrestre mayor entre Ilo y Porto Velho, por el cual Odebrecht ha sido clave tanto para construir la carretera que cruza desde Amazonía la Puna Altiplánica que ya tiene sus puentes sobre el Madre de Dios, el Inambari y prontamente otro sobre el codo de Abunã en el río Madeira, como también para concretar los proyectos hidroeléctricos del río Inambari (también en la cuenca del Madeira) y de Chaglla en construcción en el perímetro norte de la Amazonía peruana, re-alineando el territorio transfronterizo a los corredores logísticos de IIRSA.

31. "Not in my back yard": "No en mi jardín".

Regionalismo de coyuntura: ¿frontera de la integración territorial?

El multilateralismo sudamericano tiende a ser volátil. La coyuntura gubernamental de cada país tiende a someter el potencial de la multilateral de la región y limitando el desarrollo de una visión estratégica común del territorio regional. Creada en 2009, UNASUR (Unión de Naciones de América del Sur) es la síntesis de un ciclo de multilateralismo nuevo en América del Sur, contrapuesto al regionalismo abierto de la década del 80' (REZA, 2014). Las cumbres de jefes de Estado la estructuran sobre objetivos generales de seguridad regional y democracia, extendidos a la energía y al desarrollo entre otros. En la actualidad, la organización absorbió en

COSIPLAN (su Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación) a IIRSA (una Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, creada a inicios de este nuevo milenio) la cual fue un intento de los jefes de Estado de iniciativa brasileña coherente al planteamiento geopolítico de los militar brasileños durante entre las décadas del 50 y 80, a menudo denunciada como una integración desarrollista y hoy, meramente comercial, por construir una infraestructura principalmente orientada al establecimiento de corredores camineros a través de la mega-geografía sudamericana (MATTOS, 1980). Sin embargo, el multilateralismo regional, goce de orientación mercantil o social, es dependiente de los ciclos cortos de las políticas domésticas a cada país. Efectivamente, las relaciones internacionales se dan más en el marco de una cooperación bilateral, resultando en integraciones asimétricas, en tensiones y también, en integraciones más allá de la dimensión intergubernamental, integraciones por debajo de las élites de los Estados y de los mercados.

Brasil-Bolivia-Perú (Rondônia y Acre; Beni y Pando; Madre de Dios, Arequipa, Puno, Cusco y Moquegua) forman para IIRSA uno de sus 12 ejes de integración física y el Complejo hidroeléctrico del Madeira está incluido en él como una pieza maestra. Hoy, Brasil lidera así este eje de integración en la cuenca transfronteriza del Madeira, el cual fue diseñado con tres corredores: el primero corresponde a la interconexión terrestre y eléctrica entre Perú y Brasil por el punto de triple frontera Iñapari-Assis Brasil-Bolpebra. El segundo se centra en la interconexión rutera e integración aduanera entre el norte de Bolivia, La Paz y Rondônia. Y finalmente, el de mayor valor estratégico, promueve la navegación fluvial y la hidroelectricidad en el conjunto de la cuenca del Madeira, usando las hidroeléctricas como pivotes para crear una navegación continua entre el centro sudamericano y el océano Atlántico, proyectado hasta el litoral Pacífico por la carretera inter-oceánica. Por ello, las esclusas fueron anunciadas como el "proyecto ancla" del eje. Así, el CRM inicialmente proyectado, contaba con tres hidroeléctricas adicionales a Jirau y San Antônio: una binacional (Bolivia-Brasil) en las *cachoeiras de Ribeirão* trecho binacional con una potencia instalada de 3.000 MW, otra en la localidad boliviana de Cachuela-Esperanza (a escasos kilómetros de la frontera) sobre el río Beni con una potencia instalada cercana a los 1.000 MW e Inambari (con otros 1000 MW) en Perú sobre el afluente del Madre Dios Interconectadas, sumarían 12.000 MW de potencia instalada además de ser equipadas con esclusas de navegación.-

Pero en casi 20 años, el regionalismo de coyuntura sudamericano, encuentra diversos escollos para cumplir con su visión "irseana". Actualmente, lo concretado ha fluido mejor entre Brasil y Perú (sin obviar el puente binacional entre Cobija y Brasileia). De Porto Velho a Cuzco, el pavimento ha sido completado por obra de la cuestionada Odebrecht, así como la interconexión eléctrica Puerto Maldonado-Iñapari y Río Branco-Assis Brasil. En materia hidroeléctrica Jirau y Santo Antônio están al punto de ser finalizadas sin esclusas, toda vez que están por ahora descartadas las centrales de Cachuela-Esperanza (la cual Bolivia fomenta unilateralmente y sin éxito aparente) y el proyecto binacional de Ribeirão vetado recientemente por la presidenta Rousseff en 2013, a pesar de haber

sido aprobado y asignado al presupuesto de la nación en el Congreso. Pero se fortalece una cooperación bilateral estratégica entre Brasil y Perú, y se urde una mayor interdependencia entre sus territorios fronterizos que van articulándose poco a poco por la infraestructura. Va fraguando una alianza expresada en un eje Atlántico-Pacífico. Se fortalece la relación con Perú y Brasil acondiciona el noroeste de su territorio que además es el centro geográfico de la región (*hinterland*), consolidando su posición de potencia y líder sudamericano, proyectando su mercado hacia el Pacífico. Y es que Bolivia parece inestable para las inversiones de sus vecinos. Su clima político interno se mantiene delicado más allá de la estabilidad dada por el gobierno de Evo Morales. Sus asimetrías territoriales internas alimentan un separatismo latente entre de las provincias de la media-luna (que incluyen los departamentos amazónicos bolivianos) y su centro andino. Un imaginario nacional construido desde la idea de enclaustramiento continental (PERRIER-BRUSLÉ, 2013) que impacta sus escasas relaciones con Chile, tensionando el conjunto del vecindario que en el caso de Brasil y Perú pueden pasarse de su territorio para alcanzar los litorales del continente.

¿Hacia una (des-) integración regional?

Las nuevas centrales del Madeira son un desafío para la gobernanza local. Favorecen la construcción civil y también una embrionaria industria pesada (ejemplo de la IMMA)[32]. Más aun, la producción y venta de electricidad impactará (ya lo hace) la vida económica de Rondônia. Los nuevos puentes del PAC sobre el Madeira (uno en dirección a Manaus y el segundo en Abunã, hacia Rio Branco) cristalizan el potencial de estos nuevos motores económicos para la integración nacional como regional con Porto Velho como nuevo pivote sudamericano en el concierto mundial. Es de esperar que el desarrollo logístico y de transportes, fortalezca la industria silvo-agro-pecuaria (de Acre, Rondônia, Mato Grosso e incluso el norte Bolivia), afianzando una alianza entre ganaderos y transportistas y acentuando los flujos comerciales, la urbanización, la degradación de la flora y fauna amazónica y el enclaustramiento de las poblaciones aborígenes.

32. Industria Mecânica y Metalúrgica da Amazônia, IMMA: alianza entre Alstom y Bardella pionera del nuevo distrito industrial de Porto Velho en Rondônia.

La política energética brasileña no escapa de las brechas entre discurso y territorio. Su política no está solamente constreñida por la demanda interna (nacional y local) sino, entre otras cosas, intenta posicionarse internacionalmente liderando compromisos medio-ambientales globales, exhibiendo un balance energético en favor de las energías renovables, al tiempo que desarrolla su territorio, integrándolo, mejorando su posición geopolítica regional e internacional afrontando los ineludibles conflictos y complejos desafíos de la gestión de la cuenca Amazónica. La construcción de las centrales hidroeléctricas de Jirau y Santo Antônio revela así todo su sentido estratégico pluri-sectorial en un contexto social agitado. Son 1. Claves decisivas para la matriz energética de Brasil, 2. Fundamentales para la integración eléctrica del sistema interconectado nacional, y 3. Estratégicas para la gestión de la cuenca hidrográfica del Madeira, tanto en aspectos de gestión del agua como de la seguridad nacional. Se configura entonces una "polémica hidropolítica" o una

"geopolítica del agua" (LACOSTE, 2010) que inquieta a Bolivia, deficitaria de infraestructura logística y energética entre el norte y su centro andino, incrementando en Beni y Pando, las dependencias de su tejido económico, social y político a Brasil. Pero a esta escala, los brasileños (independientemente de su coyuntura interna) proyectan su influencia en Sudamérica, con Porto Velho pivote entre el Oeste y Este continental pero también entre el Norte y el Sur, tan pronto se interconecte eléctricamente a Manaus y se reconstruya la carretera (BR-319) transformándose en nodo estratégico entre Atlántico, el Pacífico, el Caribe y Cono (a través del Río de la Plata).

En definitiva, la integración regional de este espacio se procesa con importantes desigualdades territoriales, que no es lineal ni homogéneo, que recrea contradicciones entre la voluntad de los discursos regionalistas UNASUR y los territorios de frontera fundamentales para la integración históricamente sensibles. Con las mega-infraestructuras se expanden los mercados y los Estados pilotos, en sus diversos niveles y escalas de organización. Los flujos demográficos se intensifican y los tejidos sociales tienden a ser transfronterizos. Todos desafíos para la convivencia colectiva y sus democracias que siguen caminos, patrones diferenciados. La agudización de los *clivages* socio-económicos extrema la desigualdad en el seno de las poblaciones ante los tomadores de decisiones y la decisiones electorales, reafirmando la precariedad de la democracia en tanto sistema jurídicamente vertebral para la resolución de controversias. El poder se concentra en algunos actores, atomizando otros y reproduciendo el conflicto y la contestación al poder preestablecido. El proceso de crecimiento transfronterizo desarrolla así patrones de integración y desintegración en el territorio (AMILHAT-SZARY, 2010). Así, a tres velocidades, por una parte hay convergencia de diversas minorías, élites y contra-élites, a menudo, económicas, políticas y sociales, con predominio de la iniciativa privada como creadora de territorio y por otra, los públicos base y volumen de democracia, no consiguen asociarse ni ampliarse en los claustros urbanos. Por último, las poblaciones autóctonas o aborígenes se ven confrontadas al enclaustramiento territorial y en muchos casos, a la desaparición.

En consecuencia, esta región requiere especial atención trilateral, con miras a una coordinación y una planificación solidaria de la frontera. Se prevé una multiplicación de los intercambios entre los municipios transfronterizos, conducidos por un crecimiento demográfico que acentuará la actual porosidad de las fronteras internacionales. En efecto, las nuevas infraestructuras equipan el territorio, lo reestructuran, dinamizando los flujos económicos y también los cambios medio-ambientales con impactos sobre las poblaciones, sin contribuir intrínsecamente a gobernar democráticamente los territorios. Territorios que sin pilotaje tienden a mayores disfunciones, conflictos y desequilibrios, concentrando los poderes locales en pocos actores, favoreciendo el crimen organizado, explotando desequilibradamente la naturaleza, fabricando riquezas y miserias en espacios estratégicos para las unidades nacionales. Más aun, en la integración a varias velocidades, los actores de arriba, los organismos multilaterales como UNASUR e IIRSA-COSIPLAN, tienen por una parte el desafío de incorporar al discurso nacional e internacional, la dimensión

transfronteriza y la escala local de los territorios. Así, una evolución del regionalismo de coyuntura se impone como un reto que es también ejecutivo, decisiones vinculadas a la capacidad de UNASUR (también de IIRSA-COSIPLAN, CELAC, CAN y MERCORSUR) de pactar e innovar en gobernanzas y presupuestos transfronterizos que integren la política de territorios sub-nacionales intermedios (gobiernos regionales y departamentales por ejemplo) como locales (municipios y distritos) de la frontera internacional en la cuenca del Madeira, a decisiones transfronterizas, en un contexto regional actualmente paradójico, de desgaste social, de convulsión política pero a su vez, de apatía a las dirigencias representativas y de ampliación del consumo de la población. Pero en definitiva, se trata de un escenario regional de "des-emergencia" de los países sudamericanos al concierto internacional. Un efecto de "sub-emergencia" producto de las urgencias domésticas del continente.

Bibliografía

AMILHAT-SZARY, A.-L. (2010). Frontière et intégration régionale en Amérique Latine: sur les pistes du chaînon manquant. En C. FLAESCH-MOUGIN & J. LEBULLENGER (Eds.), *Regards croisés sur les intégrations régionales: Europes, Amériques, Afrique*. (p. 533). Bruxelles, Belgique: Bruylant.

AMILHAT-SZARY, A.-L. (2015). *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?* Paris: PUF.

BERMANN, C. (2012). O setor de eletro-intensivos. En P. FRANCO MOREIRA (Ed.), *O setor elétrico brasileiro e a sustentabilidade no século 21: oportunidades e desafios*. (1a ed., pp. 29–34). Brasilia: International Rivers.

BROGGIO, C., CATAIA, M., DROULERS, M., & PALLAMAR, J.-P. (2015). Les barrages du Rio Madeira : géopolitique d'une intégration transfrontalière Brésil-Bolivie-Pérou (The Rio Madeira dams : geopolitics of a Brazil-Bolivia-Peru transborder integration). *Bulletin de l'Association de géographes français*, *92*(2), 226–243.

BROGGIO, C., & DROULERS, M. (2006). Démocratisation et territoire au Brésil. *Géocarrefour*, *81*(3), 223–233.

BROGGIO, C., & DROULERS, M. (2013). *Le Brésil* (3e ed.). Paris: PUF.

COLENCO. (2007). *Rio Madeira Project: cost and economic analysis. Final repport for the mines and energies minister of Brasil*.

CPRM, S. G. do B. (2014). *Acompanhameito da cheia do Madeira 2014* (Boletin No. 6) (p. 2). Porto Velho, Rondônia, Brasil: CPRM. Recuperado a partir de http://www.cprm.gov.br/sace/index_bacias_monitoradas.php#

CUISINIER-RAYNAL, A. (2001). La frontière au Pérou entre fronts et synapses. *L'Espace géographique*, *30*, p.213-230.

DABÈNE, O. (2009). *The politics of Regional Integration in Latin America. Theorical and comparative explorations*. (1e ed.). New York: Palgrave Macmillan.

DROULERS, M. (2006). *Brésil: une géohistoire* (2e ed.). Paris: PUF.

DROULERS, M., LE TOURNEAU, F.-M., & MACHADO, L. (2001). Conflits d'usage de l'espace au Rondônia (Amazonie brésilienne). *Cybergeo : European Journal of Geography*. http://doi.org/10.4000/cybergeo.3772

ENAP, P. (2008). *O licenciamento ambiental para hidrelétricas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau)*. (S. NAVES AMORIM, Ed.) (Cadernos ENAP). Brasilia: Escola Nacional de Administração Pública. Recuperado a partir de http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=18:o-licenciamento-ambiental-para-hidreletricas-do-rio-madeira-santo-antonio-e-jirau-&catid=17:negociacao&Itemid=12

ENDE, E. N. de E. S. A. (Bolivia). (1985). *Memoria anual 1985* (p. 23). La Paz, Bolivia: Empresa Nacional de Energía S.A. (Bolivia). Recuperado a partir de http://www.ende.bo/public/memorias/memoria1985.pdf

GIBLIN, B. (1990). *La région, territoires politiques. Le Nord-Pas-de-Calais*. Paris: Fayard.

HABERMAS, J. (1978). *Raison et légitimité: problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé* (Payot). Paris.

KELLY, P. (1997). *Checkerboards and shatterbelts : the geopolitics of South America*. Austin, USA: University of Texas Press edition.

LACOSTE, Y. (2010). *L'eau dans le monde* (2e ed.). Larousse.

LACOSTE, Y., & LOROT, P. (2010). *La Géopolitique et le Géographe. Entretiens avec Pascal Lorot* (1e ed.). Paris: Choiseul.

MATTOS, C. de M. (1980). *Uma geopolítica pan-amazônica* (Vol. 181). Rio de Janeiro, Brasil: Biblioteca do Exército.

NOVOA GARZON, L. F. (2009). O significado da privatizaçao do rio Madeira: monoculturas hídricase o cercamento das bacias hidrográficas da Amazonia. *Conflictos sociais no complexo Madeira*, 97–208.

PERRIER-BRUSLÉ, L. (2013). La Bolivie, sa mer perdue et la construction nationale. *Annales de géographie*, (689), 47–72.

REZA, G. A. de la. (2014). Le régionalisme ouvert latino-américain : un essai d'interprétation systémique. *Cahiers des Amériques latines*, *2014/1*(75), 177–198.

SAVALL, H., & ZARDET, V. (2010). *Maîtriser les coûts et les performances cachés* (5e édition). Paris: Economica.

SINGER, A. (2010). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos*, (85), 83–103.

SOARES DE LIMA, M. R., & HIRST, M. (2005). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, *82*(1), 21–40.

SUBRA, P. (2007). *Géopolitique de l'Aménagement du Territoire* (1e ed.). Paris: Armand Collin.

SWITKES, G. (2008). *Águas Turvas: alerta sobre as conseqüências de barrar o maior afluente do Amazonas* (1a ed.). São Paulo: International Rivers.

THÉRY, H. (2014). *Le Brésil, pays émergé* (Paris). Armand Collin.

Artículos de prensa

CAMPOS, A. C., & PEDUZZI, P. (2013, agosto 13). "Para Lobão, erro na transmissão é de responsabilidade dos consórcios" [Prensa]. Recuperado el 16 de septiembre de 2014, a partir de http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/08/para-lobao-erro-de-conexao-entre-usinas-e-linha-de-transmissao-e-de

SANTIAGO, E. (2014, julio 2). Estudo aponta causas da enchente. *Diário da Amazônia*. Porto Velho. Recuperado a partir de http://www.diariodaamazonia.com.br/app/estudo-aponta-causas-da-enchente/

VANINI, F. (2014, marzo 12). Brasil e Bolívia disputam a culpa pelas inundações na região Norte [article]. Recuperado el 26 de agosto de 2014, a partir de http://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/12/politica/1394656196_320544.html

Política externa do governo Geisel (1974 – 1979): análise realista neoclássica

Foreign policy of Geisel's government (1974 - 1979): neoclassical realism analysis

Gabriel Fernandes Pimenta

Resumo

O artigo analisa a política externa do governo Geisel (1974 – 1979) sob o marco teórico do realismo neoclássico. Seu objetivo é compreender, a partir de uma teoria sistêmica das Relações Internacionais, um período de intensa atividade nas relações exteriores do Brasil, marcado por atos de grande alcance, como o acordo nuclear com a Alemanha Ocidental e a interação descoordenada com os Estados Unidos, além de outros aparentemente contraditórios com o regime militar, como o estabelecimento de relações diplomáticas com a China e Angola, países socialistas. Segundo o realismo neoclássico, as características sistêmicas, aliadas à dotação de capacidades das unidades, definem a política externa dos Estados. Adota-se como variável interveniente o formato institucional da tomada de decisão. Segundo a hipótese formulada, a expansão das capacidades materiais leva o Estado a expandir suas ações de política externa. O estudo, que confirma a hipótese, baseou-se na análise de indicadores econômicos e militares, além de fontes primárias e secundárias sobre a tomada de decisão em política externa.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Análise de Política Externa; Realismo Neoclássico; Pragmatismo Responsável

Abstract

The article analyzes the foreign policy of Geisel's government (1974 - 1979) under the theoretical framework of neoclassical realism. Its goal is to comprehend, from a systemic theory of International Relations, a period of intense activity in foreign affairs of Brazil, marked by acts of far-reaching, as the nuclear deal with West Germany and uncoordinated interaction with the United States, and others apparently contradictory with the military regime, as the establishment of diplomatic relations with China and Angola, socialist countries. According to the neoclassical realism, the systemic features, together with the allocation of unity capacities, define the foreign policy of states. It is adopted as an intervening variable institutional format of decision making. According to the proposed hypothesis, the expansion of material capabilities leads the state to expand its foreign policy actions. The study, which confirms the hypothesis, is based on the analysis of economic and military indicators, as well as primary and secondary sources on the decision-making in foreign policy.

Recebido em:
10 de setembro de 2015
Aprovado em:
22 de abril de 2016

A presidência de Ernesto Geisel (1974-1979) é um dos períodos mais férteis da política externa brasileira. O aparente viés contraditório de um regime autoritário de direita que se afasta dos Estados Unidos e inicia relações com a China socialista, apoia a descolonização portuguesa na África e a reverte a política de cordialidade oficial com a Argentina evidencia a relevância do recorte. A densidade do período justifica o número de estudos a ele dedicados. Variando entre cortes metodológicos, temáticos e regionais, trabalhos sobre o chamado Pragmatismo Responsável abundam[1]. Tendo em vista a multiplicidade de estudos do período Geisel, qual a possível nova contribuição para um tema tratado em diversas formas e áreas?

Espera-se justificar a pesquisa por meio de dois argumentos. O primeiro é a utilização ainda inédita do Realismo Neoclássico como marco teórico para a análise do governo Geisel. O marco congrega a perspectiva sistêmica da vertente neorrealista, focada nas capacidades dos atores, e a abertura para a análise histórica e qualitativa do realismo clássico, que matiza a rigidez estruturalista em prol da integração entre as agendas de Teoria de Relações Internacionais e a Análise de Política Externa (ROSE, 1998; STERLING-FOLKER, 1997; LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2009). A integração entre níveis de análise e elementos não-sistêmicos leva ao desenvolvimento de variáveis classificadas como condições permissivas, determinantes e catalisadoras dos processos estudados (GEORGE; BENNETT, 2005; VAN EVERA, 1997). A compreensão do período, especialmente quanto à integração da atuação brasileira em um quadro internacional amplo, pode ser ampliada por meio do Realismo Neoclássico.

Uma segunda justificativa do trabalho é a atualização de referências, contando com fontes primárias recentemente liberadas para consulta pública. Depoimentos de indivíduos-chave para a construção da política externa do período, como o chanceler Azeredo da Silveira e o general Sylvio Frota, então Ministro da Guerra, são integrados à narrativa[2]. As atas das reuniões do Conselho de Segurança Nacional também servem como base de consulta, dando contribuição fundamental para a análise da estrutura decisória do governo Geisel.

Como pressuposto do trabalho está a noção realista neoclássica de que as alterações relativas na distribuição de capacidades entre unidades do sistema geram alterações de comportamento por parte dos Estados. O aumento de poder militar e econômico dá aos Estados mais possibilidades de ação; a conversão do poder militar e econômico em ações é, contudo, filtrada por variáveis intervenientes, como a estrutura burocrática do Estado ou sua capacidade de mobilização de recursos (SCHWELLER, 2003; ROSE, 1998). O arcabouço conceitual leva à hipótese de que o Brasil, ao longo do período analisado, agiu de forma mais desenvolta no sistema internacional em consequência das possibilidades abertas pela aquisição de capacidades militares e econômicas. A concentração institucional das decisões de política externa na presidência e na cúpula do Ministério das Relações Exteriores serviu como variável interveniente facilitadora do processo.

O trabalho é dividido em cinco partes. Após a introdução, há o estabelecimento do marco teórico e conceitual que orienta a pesquisa. Em seguida, a leitura sistêmica do meio internacional na década de 1970, com ênfase nos indicadores de poder econômico e militar. Na seção seguinte,

1. Entre os trabalhos de escopo mais amplo, nos quais há trechos sobre o período Geisel, podemos listar Barreto (2006), Cervo e Bueno (2008) e Vizentini (2004). Entre os trabalhos que abordam o período Geisel de maneira específica estão Cunha e Farias (2011), Hermann (2005a), Lessa (1995, 1997, 1998a, 1998b), Lima (2013), Mendonça e Miyamoto (2011), Pinheiro (1993, 1994, 2007), Saraiva (1990a, 1990b), Spektor (2002, 2004). Trabalhos que abordam o período Geisel por meio de recortes temáticos são Dávila (2011), Dreifuss e Dulci (2008), Fares (2007), Fonseca Júnior (1998), Leite (2011), Ligiéro (2011), Santana (2003), Spektor (2009), Svartman (2011).

2. Também integrados à pesquisa e de publicação recente estão os depoimentos dos diplomatas Ramiro Saraiva Guerreiro, Luiz Felipe Lampreia, Ovídio Melo e João Baena Soares.

os principais temas da política externa do governo Geisel serão cotejados a evidências sobre o processo decisório em política externa. O segmento final consolidará as informações levantadas à guisa de conclusão.

Arcabouço teórico-conceitual

O sistema internacional é caracterizado pela anarquia, consubstanciada na ausência de estruturas governativas centrais, hierarquicamente superiores aos Estados[3]. Consequentemente, o objetivo primeiro destes é assegurar a própria sobrevivência, com óbvias preocupações securitárias, que condicionam sua inserção internacional (WALTZ, 1979). Além de determinarem a dinâmica sistêmica, estas características servem como parâmetros gerais de delineamento da ação internacional das unidades, uma vez que "[...] o escopo e a ambição da política externa de um país são dirigidos primeira e principalmente por seu lugar no sistema internacional e especificamente por suas capacidades materiais relativas." (ROSE, 1998, p. 146, tradução nossa).

3. Dentro do atual debate teórico nas RI, mesmo os argumentos que buscam relativizar a anarquia exposta pela tradição realista convergem na identificação desta característica. Um exemplo é Donnely (2015), que busca desconstruir o termo anarquia, mas acaba por reforçar a centralidade da análise realista no avanço epistemológico do campo.

Uma possibilidade de compreender o comportamento das unidades, em vista da vigência de princípios sistêmicos gerais, é por meio da inserção de elementos intervenientes. Se o neorrealismo se limitava a ser uma teoria de política internacional, desenvolvimentos recentes da tradição realista permitem avançar no campo do estudo de política externa com novos elementos nos níveis inferiores de análise (WALTZ, 1996; KITCHEN, 2010).

A definição da política externa enquanto a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente nas Relações Internacionais centra a análise nos Estados (HILL, 2003; HUDSON, 2007). As propostas conceituais de Allison (1969) são uma ferramenta de análise congruente com a perspectiva realista estrutural das Relações Internacionais, segundo a qual os Estados respondem a demandas e limitações impostas pela lógica sistêmica[4]. A atuação dos Estados, nessa perspectiva, é resultado da soma das ações de organizações especializadas, como ministérios e exércitos, que agem majoritariamente determinados por procedimentos pré-estabelecidos. Este *modus operandi* limita as opções disponíveis a serem adotadas pelas organizações e, consequentemente, as opções decisórias dos líderes ao identificar os problemas, fornecer as informações e as opções de ação (ALLISON, 1969). Ao passo que as organizações permitem lidar com diversos temas simultaneamente e encontrar soluções para problemas que se repetem, elas também podem dificultar a ação ao limitarem as operações possíveis, agir de forma paroquial e não conseguirem se integrar umas às outras quando necessário. Uma decorrência da estrutura burocrática é a constatação de que o resultado da atuação das organizações depende também da disputa entre elas por poder e influência na implementação de programas dentro do Estado. Burocracias buscam implementar suas ideias e programas, com a probabilidade de ser bem sucedido dependendo de sua posição da organização dentro da hierarquia governamental (ALLISON, 1969).

4. São três os modelos desenvolvidos por Allison (1969), porém, dispensaremos o paradigma da política racional, tendo em vista a abordagem de racionalidade contextual a ser abordada.

O sistema anárquico constrange os atores e determina que aqueles que não propugnam por sua própria sobrevivência, adotando cursos

de política externa pouco eficientes, provavelmente serão eliminados (ONEA, 2012). A política externa, independentemente de sua elaboração, será eficiente caso forneça meios de sobrevivência em um ambiente anárquico. Em termos análogos aos estudos estratégicos, a anarquia sistêmica fornece os objetivos políticos dos Estados, enquanto cabe às políticas externas formular a estratégia, isto é, a organização dos meios disponíveis para a obtenção de um objetivo.

Ao considerar a tensão oposta entre forças internas e os imperativos sistêmicos, cabe supor, acerca das capacidades materiais dos Estados, que "o impacto de tais capacidades de poder na política externa é indireto e complexo, porque pressões sistêmicas devem ser traduzidas por meio de variáveis intervenientes no nível das unidades." (ROSE, 1998, p.146, tradução nossa). O postulado serve tanto para relativizar a racionalidade dos atores quanto para integrar à análise a variabilidade entre arranjos institucionais dentro dos Estados.

> O impacto simultâneo do ambiente e dos processos explicam porque as escolhas que os grupos fazem na anarquia são semelhantes, ainda que não idênticos. O ambiente explica as similaridades, uma vez que é uma variável imutável que, assim como o contexto no qual os atores e processos existem, exerce a mesma pressão sobre todos os atores. (STERLING-FOLKER, 1997, p. 20, tradução nossa)

A complexificação da perspectiva realista implica na perda de parcimônia[5]; há, porém, ganho de capacidade heurística por meio da abertura do escopo de análise para abranger unidades que não os Estados centrais do sistema. "[...] Variáveis do nível das unidades dificultam ou facilitam a habilidade de todos os tipos de Estados – grandes potências e Estados menores – para responder a imperativos sistêmicos" (LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2009, p. 4, tradução nossa). A ampliação preditiva é de grande relevância para compreender dinâmicas regionais e potências de menor escala, sendo fundamental para o caso brasileiro.

5. O significado denotativo da palavra "parcimônia" indica "a qualidade ou característica do que é parco", contudo, fazemos uso do vocábulo em referência à lex parsimoniae (também conhecido como o princípio da Navalha de Occam), que postula que entre explicações concorrentes, deve-se optar por aquela que apresenta menos elementos variáveis.

Os Estados, da perspectiva sistêmica, são entendidos como a entidade complexa encarregada pela condução do aparelho de segurança nacional e da política externa, servindo como elo entre o sistema internacional e o resto do aparelho governamental. O grupo é autônomo em relação à sociedade como um todo, mas necessita "[...] barganhar com os atores domésticos [...] com o objetivo de colocar políticas em prática e extrair recursos para implementar escolhas políticas." (LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2009, p. 25, tradução nossa). Logo, o desenho institucional do Estado influencia a condução da política externa e as reações do país às pressões do sistema internacional – um aparelho executivo insulado dos demais atores políticos e societários pode implementar suas decisões com maior facilidade (LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2009, 2009).

A inserção de variáveis intervenientes resulta na possibilidade de relativizar o pressuposto de racionalidade dos agentes (ROSE, 1998). Tendo em vista contextos de distorção e incompletude de informações, além de percepções matizadas por traços institucionais e históricos, cabe colocar que "[...] Escolhas não são selecionadas porque são objetivamente mais racionais, mas porque elas fazem sentido para os atores, dados os seus contextos." (STERLING-FOLKER, 1997, p. 20, tradução nossa).

Uma segunda variável interveniente é a capacidade estatal de mobilização de recursos. "Levantamentos simples da distribuição internacional do poder são inadequados [...] porque os líderes nacionais podem não ter fácil acesso ao total dos recursos de poder material do país" (ROSE, 1998, p. 161, tradução nossa). O acesso aos recursos, definido pelo desenho institucional do regime interno, e a necessidade de mobilização, definida pelo grau de ameaças externas, estipulam a velocidade com que Estados buscam a inovação ou reproduzem as práticas de desenvolvimento militar, tecnológico e de governança de outros Estados tidos como melhor sucedidos. Estados cujo desenho institucional favorece o uso das capacidades materiais pela máquina administrativa e que padecem de grande vulnerabilidade externa são os mais propensos a se reformarem com o objetivo de adquirirem poder nos termos do sistema internacional[6]. Em situação oposta, Estados com baixa capacidade de extração e mobilização de recursos e que não sofrem ameaças externas imediatas não possuem incentivos para buscar a inovação ou a emulação de práticas bem sucedidas (TALIAFERRO, 2009).

6. Prática também denominada como *internal balancing*, isto é, o ganho de poder por meios próprios, sem recurso à agressão externa.

A principal asserção preditiva formulada pelo conjunto das variáveis é que a expansão nas capacidades materiais relativas de um país provavelmente levará à expansão da ambição e escopo de sua atividade em política externa – mas a velocidade desse processo dependerá não apenas das condições materiais simples, mas de sua capacidade de mobilização e implementação de *policies*, assim como da percepção que os tomadores de decisão daquele Estado possuem do sistema internacional. Esse desenvolvimento permite "explicar casos 'isolados' que parecem desafiar a lógica realista, isto é, casos nos quais o comportamento nacional desvia-se das predições da teoria da balança de poder" (SCHWELLER, 2003, p. 340, tradução nossa).

O sistema internacional

A natureza sistêmica do ambiente internacional, definida abstratamente pelo marco teórico da pesquisa como uma bipolaridade, é consubstanciada no contexto da Guerra Fria, cabendo as adaptações necessárias a uma ciência histórica (WOHLFORTH, 2000; HOBSON, LAWSON, 2008). Em termos de distribuição de poder, "[...] o sistema bipolar durou três décadas porque nenhum terceiro Estado foi capaz de desenvolver capacidades comparáveis àquelas dos Estados Unidos e da União Soviética" (WALTZ, 1979, p. 162, tradução nossa). A leitura do sistema enquanto bipolar, à luz da pesquisa historiográfica, mesmo com a variabilidade proporcionada pelos processos históricos, é sustentada. Ainda que tenha havido variações na distribuição de capacidades materiais entre os Estados, assim como crises em que a distribuição de capacidades não pareceu determinante, houve a centralidade de Estados Unidos e União Soviética na determinação da política internacional do período (LEFFLER, PAINTER, 2005; GADDIS, 2006; LEFFLER, WESTAD, 2010).

A análise de indicadores brutos complementa a revisão. Os gastos militares das duas superpotências são superiores aos de qualquer outro Estado – na década de 1970, Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS)

se alternavam nas primeiras colocações do ranking, superando em muito o dispêndio chinês, terceiro maior gasto. (ver Tabela 1). A situação de bipolaridade se reforça se considerarmos as capacidades nucleares dos Estados. Enquanto EUA e URSS possuem dezenas de milhares de artefatos e detém mísseis balísticos de alcance intercontinental (ICBM) desde a década de 1960; o Reino Unido, terceiro colocado, conta com centenas de ogivas e não dispõe da tecnologia ICBM (NORRIS; KRISTENSEN, 2006).

Tabela 1 - Gasto militar total – ranking mundial
(US$ milhões - valor constante 1978) (continua)

Ano – 1970			Ano – 1973			Ano – 1976			Ano - 1979		
1	Estados Unidos	128.844	1	União Soviética	140.478	1	União Soviética	158.225	1	União Soviética	166.669
2	União Soviética	127.762	2	Estados Unidos	112.094	2	Estados Unidos	103.303	2	Estados Unidos	112.394
3	China	32.933	3	China	35.048	3	China	35.980	3	China	38.497
4	Alemanha Ocid.	17.204	4	Alemanha Ocid.	20.169	4	Alemanha Ocid.	20.887	4	Alemanha Ocid.	21.773
5	França	14.450	5	França	14.960	5	França	16.882	5	França	19.270
6	Reino Unido	12.401	6	Reino Unido	14.159	6	Reino Unido	14.757	6	Reino Unido	15.139
7	Polônia	6.009	7	Polônia	7.105	7	Irã	11.047	7	Arábia Saudita	13.240
8	Itália	5.178	8	Japão	6.841	8	Arábia Saudita	10.233	8	Japão	9.748
9	Japão	5.153	9	Itália	6.237	9	Japão	7.913	9	Polônia	7.778
10	Alemanha Orie.	5.007	10	Alemanha Orie.	5.622	10	Polônia	7.847	10	Itália	6.619

Fonte: (STATE, 1982)

O número de efetivos nas forças armadas reforça a relevância militar soviética. No início da década URSS e EUA lideram o ranking de membros das forças armadas. Há o crescimento dos efetivos militares chineses até o fim da década, quando o país se aproxima das cifras soviéticas – em 1979, a URSS possui 4.8 milhões de pessoas nas forças armadas, enquanto a China conta com 4.5 milhões. A terceira posição estadunidense, que poderia matizar a caracterização bipolar, deve ler lida sob a ressalva de que, ao contrário de União Soviética e China, o país é geograficamente distante dos principais focos de instabilidade geopolítica. O desengajamento das forças estadunidenses no Vietnã leva à redução de efetivos, que, ainda assim, permanecem na casa de dois milhões de soldados (ver Tabela 3).

A situação bipolar do sistema internacional tem implicações para a análise da conjuntura internacional do período e para o caso brasileiro, inferidas a partir da própria teoria realista. "[...] Em um mundo bipolar, os líderes [das superpotências] são livres para definir suas ações sem ceder aos desejos de membros menores da aliança. Pela mesma lógica, os últimos são livres para não seguir a política que foi adotada." (WALTZ, 1979, p.184, tradução nossa). Essa possibilidade é entrevista, empiricamente, em comportamentos relativamente independentes quanto à clivagem bipolar.

Tabela 4 - Efetivo militar (milhares de pessoas)

Ano – 1970			Ano – 1973			Ano – 1976			Ano – 1979		
1	União Soviética	4.300	1	União Soviética	4.500	1	União Soviética	4.600	1	União Soviética	4.800
2	Estados Unidos	3.070	2	China	3.250	2	China	4.300	2	China	4.500
3	China	2.850	3	Estados Unidos	2.250	3	Estados Unidos	2.100	3	Estados Unidos	2.047
4	Índia	1.550	4	Índia	1.620	4	Índia	1.440	4	Índia	1.104
5	Coreia do Sul	645	5	Coreia do Sul	634	5	Coreia do Sul	610	5	Turquia	717
6	França	570	6	França	560	6	Paquistão	604	6	Coreia do Norte	678
7	Turquia	540	7	Turquia	545	7	França	585	7	Coreia do Sul	600
8	Alemanha Ocid.	510	8	Itália	520	8	Coreia do Norte	500	8	França	575
9	Coreia do Norte	438	9	Alemanha Ocid.	505	9	Alemanha Ocid.	495	9	Itália	500
10	Itália	435	10	Coreia do Norte	470	10	Turquia	460	10	Alemanha Ocid.	495
12	Brasil	375	12	Brasil	420	11	Brasil	450	11	Brasil	450

Fonte: (STATE, 1982).

A margem de manobra para os Estados de menor capacidade permitiu que estes expandissem suas ações. Na Europa, o gaullismo buscou se dissociar do arranjo militar da OTAN e a *Ostpolitk* alemã se aproximou dos Estados socialistas (MOCKLI, 2008; BOZO, 2010). A Índia voltou-se para a dinâmica de segurança regional, desenvolvendo aparato nuclear próprio. Na África, as elites políticas dos Estados em formação buscavam usar o alinhamento geopolítico extracontinental para consolidar seus projetos de poder. (FREY, 2006; GADDIS, 2006; SARAIVA, 2001).

Na América Latina houve iniciativas de reajuste da dinâmica política internacional, incentivadas pela consolidação dos processos de industrialização por substituição de importações (BRANDS, 2008; HOBSBAWM, 1995). O México aproximou-se de países socialistas como Cuba e Chile da presidência Allende. A Venezuela, beneficiada pela alta dos preços do petróleo, estabeleceu relações com Estados socialistas, se aproximou dos países árabes e liderou a tentativa de estabelecer um diálogo Norte-Sul nos âmbitos continental e global, além de ter incentivado o Sistema Econômico Latino-Americano. (GADDIS, 2006; LIMA; KFURI, 2007; SARAIVA, 2001). A bipolaridade sistêmica foi fértil para iniciativas dos Estados menos potentes das mais diversas regiões. O quadro é teoricamente permissivo à expansão de Estados de menor capacidade e serve de base para a leitura da política externa brasileira do período (ONEA, 2012).

Estado e política externa no governo geisel

O regime burocrático-militar instaurado pelo golpe de 1964 oscilou entre normalização institucional e autoritarismo arbitrário, ambiguidade

que pode ser creditada à divisão dentro das próprias Forças Armadas. A linha oficialista congregava os militares próximos das elites liberais, assim como os oficiais burocratas, enquanto a linha dura contava com os militares que defendiam as soluções políticas autoritárias (DREIFUSS; DULCI, 2008; CRUZ; MARTINS, 2008). A perspectiva nacionalista de direita, inspirada pela noção de modernização conservadora e associada à linha dura, prevaleceu após a escolha do general Costa e Silva para a presidência em 1967. Após 1968 o regime foi sustentado pelos militares, responsáveis pelo subsistema de segurança, e pelos tecnocratas, responsáveis pelo sistema de administração. Esta associação dava a alguns setores do aparelho governamental grande autonomia institucional, caso dos ministérios da área econômica e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (GÓES, 1978; ALMEIDA, 2008).

Dois processos marcam os anos entre 1968 e 1973: o elevado crescimento econômico e o recrudescimento do autoritarismo. No período, o Brasil teve taxas médias de crescimento do PIB de 11%. As importações brasileiras subiram 330% e as exportações, 275%, puxadas pela venda de bens manufaturados, com alta de 639%. A média da participação da formação bruta de capital físico (FBKF) no PIB período foi de 19,5%, sendo que, desses, 6,5% eram de responsabilidade do setor público. (HERMANN, 2005b). O autoritarismo é agravado pelo o Ato Institucional 5 (AI-5), que consolida o poder da linha dura, retira parte dos direitos individuais e conduz grupos opositores à clandestinidade e resistência armada (COUTO, 1998; SKIDMORE, 1988; CHIRIO, 2012).

O general Ernesto Geisel toma posse como presidente em março de 1974. Considerado um oficial de posições políticas moderadas, ele compôs o núcleo de seu gabinete com outros oficiais da linha oficialista, como o general Golbery do Couto e Silva na chefia da Casa Civil e o general João Baptista Figueiredo à frente do Serviço Nacional de Informações (SNI) (FAUSTO, 2010). A maior parte dos ministérios foi ocupada por técnicos com pouca atuação política profissional[7]. A administração Geisel apresentava como objetivos não perder apoio dentro da corporação militar, controlar ameaças ao regime, promover um eventual retorno ao regime democrático e manter o crescimento econômico (SKIDMORE, 1988).

7. Os únicos ministros que haviam previamente ocupado cargos eletivos eram Armando Falcão, ministro da Justiça, e Ney Braga, ministro da Educação.

A meta econômica foi concluída com relativo sucesso. O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi um conjunto de investimentos públicos lastreados em capital externo, destinados a superar as limitações ao desenvolvimento. O crescimento médio do PIB no período foi de 6,7%, permitindo mudanças estruturais na produção brasileira, como a tentativa de desconcentração espacial da produção econômica e os investimentos públicos nos setores de insumos e máquinas para reduzir a dependência externa. A expansão foi limitada pela alta nos preços do petróleo em 1973, mas possível graças à abundância de capital disponível no mercado externo, e resultou na participação estatal de 24% na FBKF do período. O país saltou de décimo-quarto para nono maior produtor mundial de energia, assim como de décimo quinto para nono maior consumidor mundial, segundo entre os países em desenvolvimento, atrás apenas da China (WORLD DEVELOPMENT INDICATORS, 2013). O Brasil se tornou a nona maior economia mundial, e a maior dos países

do então chamado Terceiro Mundo (HERMANN, 2005a). A forte participação estatal na restruturação econômica do país é um incentivo à ação externa, conforme aponta Taliaferro (2009), já que garante ao Estado a capacidade de mobilização de recursos essenciais.

A população brasileira aumentou em 23 milhões de habitantes ao longo da década, chegando aos 119 milhões, ultrapassando o Japão como o sétimo país mais populoso do planeta (WORLD DEVELOPMENT INDICATORS, 2013). O número de efetivos das três forças armadas passou de 375 mil pessoas em 1970 para 420 mil em 1973 e, a partir de 1976, estabilizou-se em 450 mil, passando de décimo segundo para décimo primeiro colocado mundial em número de membros das organizações militares. Houve aumento do gasto militar, de US$ 1,4 bilhão de dólares em 1970 para US$ 1.8 bilhão em 1973 e US$ 2.1 bilhões em 1976; os dados de 1979, contudo, mostram retração no fim do período, para US$ 1.5 bilhão[8] (STATE, 1982).

8. Todas as cifras em dólares – valor de 1978

Os outros objetivos listados por Skidmore (1988) estão interligados. O retorno ao regime democrático não ocorreria sem o controle dos militares da linha dura, tarefa condicionada tanto pela autocontenção das Forças Armadas, no sentido de se limitar a desempenhar as funções ligadas à segurança nacional, quanto pela supressão dos atos vistos pelos militares como subversivos.

O ministro do Exército Sylvio Frota expressava publicamente sua preocupação com os rumos da revolução[9], dando sinais do risco de sedição nos quartéis. A subversão militar foi solucionada por duas trocas em postos de comando. Em janeiro de 1976, o general Ednardo Mello foi substituído pelo general Dilermando Monteiro no comando do II Exército, sediado em São Paulo. Em outubro de 1977, após a continuidade de episódios de insubordinação das Forças Armadas, o general Frota foi demitido do cargo de ministro e substituído pelo general Fernando Belfort Bethlem. Ambas as substituições foram efetivadas pelo presidente sem deliberação formal em outras instâncias decisórias, sinalizando o grau de centralização do regime (SKIDMORE, 1988; CHIRIO, 2012; FROTA, 2006).

9. O termo "Revolução" era utilizado pelos militares para definir o golpe de 1964 e o regime subsequentemente implantado.

Apesar do processo de abertura política controlada resultante ao final do período, concluído na presidência Figueiredo, a presidência Geisel foi um dos períodos de maior concentração de poder da história republicana. Compreender o processo que levou a esta centralização é fundamental também para explicar a política externa do período.

O regime militar sustentava-se sobre três pilares jurídicos: o AI-5, a Lei de Segurança Nacional de 1969 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Os dois primeiros garantiam amplas capacidades ao presidente para a proteção da integridade do território e do regime; seus artigos, todavia, não definem claramente quais seriam tais riscos (BRASIL, 1968). Havia, portanto, uma estrutura política constrangida pela possiblidade constante de ampla interferência presidencial.

O Conselho de Segurança Nacional (CSN), oficialmente o órgão de mais alto nível sobre temas de segurança nacional, possuía função consultiva, que pode ser constatada pelo fato de que o presidente Geisel tomou sozinho, sem deliberação no CSN, as decisões relativas às exonerações dos generais Ednardo Mello e Sylvio Frota. O fechamento do congresso

em 1977 foi tratado no CSN; a função do órgão, contudo, foi de propiciar aos ministros oportunidade de sugerir como proceder, uma vez que o ato fora previamente decidido (BRASIL, 1969; D'ARAÚJO; CASTRO, 1997; GASPARI, 2004; GÓES, 1978). Os estudos de política externa elaborados pelo CSN se baseavam em informações geradas no MRE e raramente levavam a deliberações por meio de voto (GÓES, 1978).

Geisel realizou dezesseis consultas ao CSN, três delas sobre temas de política externa. A primeira, em abril de 1974, tratou do restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China. Segundo a ata da consulta, após a exposição de motivos apresentada pelo ministro Azeredo da Silveira, os pareceres ministeriais apontavam para um consenso favorável. Depoimentos de participantes indicam a fabricação do consenso por meio de ação prévia do presidente, com comunicações individuais aos ministros (BRASIL, 1974; GÓES, 1978; PINHEIRO, 1993; SPEKTOR, 2010).

As demais consultas ao CSN sobre política externa foram a consulta 38, de maio de 1975, sobre a adesão brasileira ao Tratado da Antártida; e a consulta 41, de novembro de 1975, que tratou da cessão de uma pequena ilha fluvial ao Paraguai e o estabelecimento definitivo da soberania brasileira sobre outra. (BRASIL, 1975a; 1975c). A consulta 39, de abril de 1975, tratou do estabelecimento da regulação dos depósitos nacionais de materiais nucleares, tema que tangenciou dos eventos relevantes da política externa do período (BRASIL, 1975b). Em todas consta a aprovação consensual das medidas propostas nas exposições de motivos, mas não há informações sobre a interferência do presidente ou de outros atores na formação do resultado.

A Emenda Constitucional Nº 1 indica a total centralidade do presidente nos temas de política externa, com possibilidade de delegação de funções ao ministro das Relações Exteriores (BRASIL, 1969; BRASIL, 1961). Quanto à concepção da política externa, há indícios de que Geisel definiu suas linhas gerais, escolhendo o embaixador Azeredo da Silveira como chanceler por ser o profissional de carreira cujas ideias mais se aproximavam às suas (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997; GUERREIRO, 2010). A condução pessoal da política externa pelo presidente mostra-se por meio de evidências factuais e depoimentos. O número de horas oficiais de despacho conjunto de Geisel e Silveira supera a de todos os outros ministros somados, havendo entre o chanceler e o presidente um canal de comunicação exclusiva. (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997; SPEKTOR, 2009; SPEKTOR, 2004). Segundo o embaixador João Clemente Baena Soares, "[...] Geisel lia tudo, até projeto de resolução [da Assembleia Geral das Nações Unidas]. Devolvia nossa informação toda rabiscada. Um presidente acompanhar a votação da Assembleia Geral da ONU, quer dizer que está engajado na política exterior." (SOARES apud D'ARAÚJO et al. 2006, p. 49).

O MRE passou no período por mudanças que fortaleceram a centralidade do ministro em seu funcionamento. A reforma de 1976 criou oito divisões administrativas diretamente ligadas ao gabinete ministerial, algumas com amplos poderes de planejamento e supervisão da atuação externa. Azeredo da Silveira elevou o número de funcionários de seu gabinete, com o objetivo de transformá-lo no centro de planejamento mi-

nisterial, à revelia de outras instâncias, como a Secretaria-Geral (CASTRO, 1983; SPEKTOR, 2004). A junção de estrutura legal voltada para a centralidade do presidente, a inexistência de contrapesos institucionais no CSN e a concentração das atividades da chancelaria na figura ministerial permitiu a execução da política externa sem grandes disputas internas. Identifica-se, portanto, a dispensa da necessidade de negociações internas apontada como fator de contenção da atuação externa (LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2009).

A política externa de Geisel caracterizou-se pelo realinhamento de estratégias para países em desenvolvimento. Paralelamente, houve a diversificação de parcerias em relação aos países desenvolvidos. Em relação à América do Sul, o país mostrava desproporção econômica e militar em relação a seus vizinhos[10], havendo o reconhecimento disso pelos tomadores de decisão (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997; SPEKTOR, 2010). No campo dos empreendimentos diplomáticos, a ação para o entorno regional orientou-se por dois eixos. Em relação aos países da Bacia do Rio da Prata, a atuação brasileira era pautada pela disputa geopolítica com a Argentina e a necessidade de equacioná-la com os projetos brasileiros na região. A aproximação do Paraguai, contando em 1976 com o Tratado de Amizade e Cooperação, servia como contrapeso favorável em relação aos projetos de aproveitamento hidroelétrico. (BARRETO, 2006; LEITE, 2011). Não se buscou dirimir as diferenças com a Argentina, havendo uso de capacidades expressas de comércio e investimento para atrair Uruguai e Paraguai. (SPEKTOR, 2002; LIMA, 2013)

O reflexo das relações atribuladas com a Argentina se encontra nas relações com a região amazônica. Houve investimentos oficiais brasileiros na Bolívia e no Peru, além do rápido reconhecimento da independência do Suriname, em 1975 (BARRETO, 2006). Em 1978, após iniciativa brasileira, foi elaborado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), que assegurava o uso soberano dos recursos amazônicos às partes contratantes. A medida está ligada à dinâmica na Bacia do Rio da Prata, uma vez que susta a perspectiva argentina da consulta prévia compulsória para uso de recursos hídricos compartilhados, estratégia adotada para impedir o a execução do projeto brasileiro em Itaipu.

A África teve grande importância ao conjugar possibilidades de expansão das relações econômicas brasileiras por meio da compra de petróleo e a venda de bens manufaturados, e um setor político dinâmico, especialmente no tocante ao processo de descolonização dos territórios portugueses no continente. A relevância da região é evidenciada pelo plano de expansão diplomática feito pelo MRE em 1974, no qual às seis embaixadas existentes seriam acrescidas cinco, cobrindo cumulativamente trinta e nove países (DÁVILA, 2011).

A reversão da posição brasileira em relação ao colonialismo português, principalmente em Angola, além de retirar resistências ao Brasil no continente, era considerada relevante para a segurança da fronteira marítima brasileira. Junto daquela com Moçambique, a aproximação serviu ainda para incentivar a exportação de produtos manufaturados brasileiros (PINHEIRO, 2007; DÁVILA, 2011). O processo de tomada de decisão do reconhecimento de Angola, sob um regime de inspiração marxista,

10. Ao longo da década de 1970, o PIB brasileiro saltou de 36,4% para 51,1% do produto regional. O marco de 50% do PIB sul-americano foi ultrapassado em 1976. A participação argentina, segundo maior PIB da região, declinou de 27,1% para 15,7. A liderança brasileira no número de efetivos militares é menos expressiva, com média de 38% dos efetivos na região. A Colômbia, segundo lugar ao longo do período, vai de 20,7% para 16,6% do total sul-americano. O único indicador no qual o Brasil perde a liderança é o de gastos militares. O país é responsável por 37% dos gastos sul-americanos no início da década, e termina em 32%, empatado com a Argentina.

sublinha a centralização na política externa do período. Ciente da presença cubana e soviética no país, Geisel, com auxílio do MRE, não divulgou tais informações e alienou os ministérios do Exército e da Casa Militar da decisão (FROTA, 2006; ABREU, 1979).

A política externa para os países asiáticos contou com dois movimentos centrais: o reconhecimento da República Popular da China (RPC) e a intensificação das relações com os países árabes. A política para a Ásia teve ainda relações especiais com o Japão, no contexto de realinhamento da interação com países desenvolvidos.

Desde 1952 o Brasil mantinha relações diplomáticas com a República da China - Taiwan. A decisão é mantida até o início da década de 1970, quando iniciativas da RPC, como a não assinatura do Tratado de Não Proliferação e defesa do estabelecimento do mar territorial em 200 milhas náuticas, se aproximam das brasileiras. A *détente* também leva à aproximação entre China e Estados Unidos no início da década (PINHEIRO, 1993; SCHULZINGER, 2008). Houve diferenças de perspectiva entre os indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisão – Geisel enfatiza a primazia dos interesses comerciais, enquanto Silveira e Abreu colocam a China como ator político indispensável para o projeto brasileiro de projeção global (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997; SPEKTOR, 2010; ABREU, 1979).

A elevação dos preços do petróleo teve alto impacto nas contas nacionais[11] e justifica a nova relação com países árabes. "Em 1974, o Brasil era o maior importador de petróleo entre os países em desenvolvimento e o sétimo em escala mundial, sendo necessários 40% das exportações brasileiras para pagar a importação somente deste produto." (FARES, 2007, p. 131). Buscou-se boas relações com os países árabes, principais exportadores do produto para o Brasil e principais articuladores do embargo na produção, para evitar restrições às vendas para o Brasil e, se possível, melhorar as condições de compra. Para tal, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com os Emirados Árabes Unidos, o Bahrein, o Catar e o Omã (BARRETO, 2006). As relações com o Iraque se tornaram centrais devido à possibilidade de ampliação das compras de petróleo em troca da exportação de bens manufaturados e serviços brasileiros para o país. Foi estabelecido um tipo de comércio compensado entre os dois países, o que transformou o Iraque em um dos principais parceiros econômicos do Brasil no período (FARES, 2007).

11. As faturas nas contas de 'combustíveis e lubrificantes' e 'matérias-primas' dobram de valor de 1973 e 1974 (SANTANA, 2003)

No âmbito multilateral, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 1974, o Brasil votou favoravelmente à requisição do status de observador feita pela Organização para a Libertação da Palestina. Houve ainda o voto favorável à Resolução 3379 da AGNU em 1975, que classifica o sionismo como racismo. A medida agradou aos países árabes; sua propriedade, contudo, foi uma versão gestada *a posteriori*, já que as evidências indicam falha no levantamento das informações e na coordenação entre as instâncias decisórias, ressaltando a centralidade do presidente na tomada de decisão – optou-se pelo voto favorável após falha de diagnóstico da missão brasileira junto à ONU, que previa a não aprovação da resolução em instâncias prévias (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997; SPEKTOR, 2010). Ordem presidencial, contrária à orientação do ministro

das Relações Exteriores e sem consulta aos demais membros do ministério, determinou a manutenção da posição brasileira (SPEKTOR, 2009; GÓES, 1978; ABREU, 1979).

A intensificação das relações com o Japão seguiu a linha da diversificação das parcerias com países desenvolvidos, também aplicada na Europa. A troca de visitas de chefes de Estado e a assinatura de acordos de cooperação para tecnologia siderúrgica e desenvolvimento agropecuário, pelo Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER), foram marcos principais.

As relações brasileiras com a Europa durante o período se concentraram na aproximação com o Reino Unido, a França e a Alemanha Ocidental. Os países desenvolvidos eram vistos como fiadores da ascensão política brasileira, fonte dos capitais necessários ao modelo de desenvolvimento brasileiro e fornecedores de tecnologia usada para o ganho de autonomia. A chamada 'opção europeia' servia como contrapeso às críticas sobre o suposto terceiro-mundismo da diplomacia brasileira do período (SARAIVA, 1990a).

A opção pela Europa como fonte de financiamento baseava-se no fato de que os ganhos dos países exportadores de petróleo estavam investidos em grande parte naquele continente, cujas leis bancárias permitiam maior flexibilidade nas aplicações. O resultado da política de atração de capitais disponíveis na Europa foi a elevação dos investimentos da região no país, de US$ 1,7 bilhão em 1974 para US$ 4,4 bilhões em 1978, um salto de mais de 150%, consubstanciado em convênios como o assinado com o Reino Unido, para a produção de aço no Brasil, e com a França, para a construção de usinas hidroelétricas (HERMANN, 2005ª; SARAIVA, 1990b; BARRETO, 2006). A aproximação política, por meio do estabelecimento de memorandos de entendimento, foi menos efetiva (SPEKTOR, 2010).

A relação com a Alemanha Ocidental se destaca devido ao Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear de junho de 1975. No início da década, o Brasil fizera um acordo com a empresa estadunidense Westinghouse para a construção de usinas nucleares no país. Um reajuste na política de comércio tecnológico dos EUA em 1973 reduziu as concessões ao Brasil, tirando as garantias de fornecimento do combustível necessário para o funcionamento das futuras usinas. A forma do acordo passou a ser indesejável para o projeto brasileiro de desenvolvimento autônomo, levando à busca de novas opções para o programa nuclear (GASPARI, 2004).

A busca pelo desenvolvimento atômico era consensual nos meios militares e diplomáticos, e vista como fator essencial para a independência nacional, ainda que as opiniões sobre a eventual aplicação bélica sejam pouco nítidas, talvez intencionalmente. Segundo Geisel, os custos da resistência internacional ao programa nuclear brasileiro eram menores que aqueles do subdesenvolvimento e da dependência tecnológica, perspectiva ecoada pelos generais Frota e Abreu e pelo embaixador Baena Soares. (D'ARAÚJO, CASTRO; 1997; D'ARAÚJO et al. 2006; FROTA, 2006; ABREU, 1979).

França e Alemanha se afiguraram como possíveis parceiras para a busca brasileira em âmbito internacional. A Índia realizara há pouco seu primeiro teste nuclear, e era um parceiro na defesa do desenvolvimento

tecnológico autônomo do Terceiro Mundo, mas não tinha condições técnicas e políticas de trabalhar com o Brasil (LAMPREIA, 2010). As tratativas com a França não se concluíram e a iniciativa brasileira coincidiu com a necessidade alemã de ganhar escala em suas vendas no campo nuclear. Iniciou-se o processo de negociação secreta com a Alemanha, contando com a participação de poucos agentes brasileiros – a cúpula do MRE, a subsecretaria do CSN a cargo do general Hugo Abreu, técnicos do ministério de Minas e Energia e o senador Virgílio Távora, representando o Congresso Nacional (GASPARI, 2004; SPEKTOR, 2009). A negociação externa ficou a cargo do embaixador Paulo Nogueira Batista, como representante político, e do ministro das Minas e Energia, Shigeaki Ueki, responsável pelo segmento técnico (LAMPREIA, 2010; ABREU, 1979; GÓES, 1978).

Em junho de 1975 foi assinado o acordo que previa desenvolvimento conjunto ou transferência completa de tecnologia, com previsão de tratativa posterior com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para supervisão antiproliferação bélica. Apesar das medidas que asseguravam o uso pacífico do material, o acordo levantou a suspeita de que o Brasil desse uso militar para a tecnologia, e houve pressão estadunidense para seu término. O acordo foi considerado uma ferramenta de indução de desenvolvimento econômico e tecnológico e de legitimação do regime militar, assim como um ato de afirmação soberana (BRASIL, 1975c; SPEKTOR, 2009; SARAIVA, 1990b)

As relações entre Brasil e Estados Unidos no período foram por vezes classificadas como conflituosas (CERVO; BUENO, 2008; VIZENTINI, 2004). Essa abordagem é discutível, já que houve tentativas de aproximação e parte das discordâncias possuíram maior repercussão simbólica do que fática. Uma caracterização mais precisa é a de interações descoordenadas, resultado da redução da dependência brasileira. Em termos econômicos, a preponderância dos bens manufaturados na estrutura de exportação brasileira expõe a falta de complementariedade das economias (LESSA, 1998a; SANTANA, 2003). Em termos militares, a indústria bélica brasileira estava próxima da autossuficiência, com capacidade exportadora. A criação do Programa Nacional de para a Exportação de Material de Emprego Militar (Pnemem) e da Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL) em 1975 exemplifica o quadro de autonomia virtual na produção de material militar. As iniciativas congregaram como empreendimento estatal diversas plantas fabricantes de material militar, levando ao desenvolvimento de equipamentos com alto grau de tecnologia em curto espaço de tempo (DORATIOTO, VIDIGAL, 2014, DELLAGNEZZE, 2008; MIYAMOTO, 1995). O controle estatal da fabricação de armamentos sinaliza razoável de capacidade de mobilização de recursos por parte do aparelho governamental. Essa característica é tratada pelas perspectivas realistas neoclássicas como uma das condições da autonomia e possibilidade de expansão da política externa (LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2009; ROSE, 1998)

As divergências entre Brasil e Estados Unidos se concentraram em duas áreas: nuclear e de direitos humanos. O acordo nuclear de 1975 levou os EUA a agir contra o instrumento por meio de pressão sobre a Alemanha; a ação, todavia, cessou após o acordo ganhar aval da AIEA. A

oposição estadunidense recrudesceu durante as eleições presidenciais de 1976, assim como logo após a vitória e a posse de Jimmy Carter, que se opunha à proliferação de tecnologia atômica. As pressões cederam após a Alemanha se recusar a alterar sua postura em relação ao acordo, e o Brasil dar sinais de que não conseguiria implementar com rapidez um programa nuclear com fins bélicos. Em meados de 1977, as divergências entre Brasil e Estados Unidos sobre o programa nuclear brasileiro eram poucas (SPEKTOR, 2009; LESSA, 1998).

Em relação aos direitos humanos, em 1976 o Congresso estadunidense aprovou a Emenda Harkin, condicionando a ajuda externa a avaliações da situação dos direitos humanos (MENDONÇA; MIYAMOTO, 2011). Em março de 1977, a embaixada estadunidense comunicou ao MRE que um relatório seria apresentado ao Congresso dos EUA, e condicionaria a aprovação de recursos para a cooperação militar com o Brasil. A medida levou o MRE a propor a denúncia dos acordos militares que sustentavam a assistência dos EUA, vigentes desde 1952 (SPEKTOR, 2010; GUERREIRO, 2010; D'ARAÚJO et al., 2006). A denúncia, gestada na chancelaria, teve respaldo da presidência, cabendo ao ministro-chefe da Casa Militar comunicar a decisão aos ministros da área, principais afetados (SPEKTOR, 2010; ABREU, 1979). A rapidez da decisão, tomada menos de dois dias após a comunicação dos EUA, e seu insulamento de outras instâncias interessadas, podem ser explicadas tanto pela centralização do processo de tomada de decisão em política externa quanto pela pouca importância material dos acordos denunciados. O baixo valor da cooperação, a obsolescência do material recebido, a virtual autossuficiência na produção de armamentos e a revitalização das ideias de busca de autonomia sustentaram a decisão brasileira (LESSA, 1998; D'ARAÚJO; CASTRO, 1997).

O ato deu ao presidente, acusado por oficiais subalternos de atender aos interesses estadunidenses pela flexibilização do mando militar, autoridade sobre a linha dura do regime e consolidou a narrativa sobre divergências entre os dois países na área militar: se no período, além do fim dos acordos, os EUA perderam importância como fornecedores de material bélico para o Brasil, a causa foi principal foi o crescimento da produção nacional de armamentos. Para concluir a invalidação da tese de afastamento, é relevante apontar que os EUA efetuaram vendas significativas de material militar no período, como a de caças F-5 nos anos de 1975 e 1976 (CHIRIO, 2012; SVARTMAN, 2011).

Considerações finais

A pesquisa trabalhou com a hipótese, derivada da estrutura teórica realista neoclássica, de que a política externa brasileira da presidência Geisel teria sido consequência das possibilidades abertas pela aquisição brasileira de capacidades militares e econômicas. O país, dentro das limitações do sistema bipolar, teria aumentado sua margem de manobra no sistema internacional. Teriam auxiliado variáveis intervenientes como as características da estrutura brasileira de tomada de decisão em política externa.

Conforme o estruturalismo waltziano, a bipolaridade sistêmica permite que Estados de menor capacidade adotem condutas relativamente dissociadas daquelas dos polos do sistema sem maiores constrangimentos. Essa condição permissiva foi atestada em termos históricos pela autonomia de países em desenvolvimento, além da *Ostpolitik* e o gaulismo. A política externa brasileira no período Geisel se insere neste grupo, divergindo dos Estados Unidos em temas políticos, securitários e econômicos, sem resultar em aproximação da União Soviética. Para além da bipolaridade permissiva da expansão, houve aumento expressivo das capacidades econômicas e militares do Brasil. O crescimento populacional, militar e econômico levou à ampliação da atividade exterior do Brasil, conforme apontam indicadores e evidências históricas.

Ao longo do período o Brasil fortaleceu os laços com os Estados vizinhos da América do Sul por meio de aproximações bilaterais e multilaterais, com ênfase na região da Bacia do Rio da Prata. A compleição do objetivo de elevar e estabilizar a geração de energia com base em recursos compartilhados só não foi total porque o Brasil não foi capaz de superar a resistência argentina em relação a Itaipu, o que indica as limitações da expansão brasileira. A situação inconclusa do tópico não eclipsa a reversão da política da cordialidade oficial como indicador da influência do aumento das capacidades brasileiras no relacionamento com o país vizinho.

A política externa da presidência Geisel também apresentou ação orientada pela expansão material relativamente à 'opção europeia' e a aproximação do Japão. A intensificação das relações com países desenvolvidos buscou manter o influxo de investimentos necessários para manter o ritmo de desenvolvimento brasileiro, e foi possibilitada pelas possibilidades oferecidas por um país no fim de seu processo de industrialização, com mercado interno em crescimento. O acordo nuclear com a Alemanha em 1975 marca a política externa ampliada pelas capacidades materiais e voltada para a consolidação do desenvolvimento. A abertura da possibilidade de desenvolvimento autônomo de tecnologia nuclear bélica, apesar das afirmações em contrário e do acordo com AIEA, serve como evidência de possível expansão posterior.

A lógica de ampliação da atividade diplomática prevista pelo aumento das capacidades brasileiras fica patente na África e na Ásia. O estabelecimento de relações com Estados socialistas, como Angola e China. é parte da lógica maior de expansão[12]. O mesmo ocorre quanto à abertura de missões diplomáticas, tendo em vista que o Brasil expandiu sua presença em países cujos regimes se situavam em diversos pontos do espectro ideológico, de califados a repúblicas socialistas. A atividade brasileira em espaços ainda não ocupados é orientada pelas necessidades econômicas, como a manutenção dos fluxos de petróleo e a melhoria do balanço de pagamentos por meio da exportação de bens manufaturados e serviços. O pragmatismo alardeado pelos executores da política externa era uma necessidade de uma economia em rápido crescimento e, até então, relativamente confinada.

A expansão brasileira no Atlântico Sul, justificada por questões de segurança, ocorreu em um contexto no qual os principais Estados do

12. Servem de exemplo da lógica relativamente indiferente a regimes o estabelecimento de relações com o Suriname e o Níger

sistema estavam, ao menos diretamente, ausentes da área[13], deixando espaço para a atuação de potências menores. A estabilidade de Angola interessava ao Brasil, independentemente de seu regime de governo. Para evitar o isolamento ou a radicalização de seu regime, uma vez que a manutenção do governo socialista parecia o cenário mais provável, preferiu-se garantir que o Brasil fosse interlocutor preferencial e mediador das relações angolanas com países ocidentais.

13. O envolvimento estadunidense e soviético em Angola foi essencialmente material e, quando contou com a participação de recursos humanos, se deu de forma secreta.

Conforme estabelecido pela hipótese, um nível maior de concentração no processo de tomada de decisão da política externa serve como fator catalisador da expansão, sentido para o qual as evidências apontam no caso. Os freios e contrapesos institucionais eram poucos, já que o Congresso Nacional, atuando somente *a posteriori*, poderia ter sua ação suspensa pelo poder Executivo. O Conselho de Segurança Nacional, que poderia oferecer opções ou resistência para a elaboração da política externa, baseava suas deliberações em dados do MRE, o que enviesava sua abordagem. Ademais, sua função de órgão consultivo era alterada pelo *modus operandi* presidencial, que o usava como fonte legitimadora de suas decisões. Restam, como atores institucionais relevantes, a presidência e o MRE, sendo que o segundo órgão estava subordinado ao primeiro.

A dinâmica destas instituições registra um segundo processo de centralização. A atuação do presidente Geisel nos temas de política externa foi intensa, incluindo atividades *ex officio*. Isso, em conjunto com a ampla gama de poderes por ele dispostos, o coloca como figura central da política externa do período. Processo semelhante ocorreu dentro do MRE. As reformas institucionais de Azeredo da Silveira elevaram o nível de controle ministerial, se somando à criação de órgãos deliberativos e grupos de trabalho informais diretamente ligados ao gabinete do ministro. Uma leitura de acordo com o modelo de política externa apresentado por Allison (1969) permite afirmar que havia pouca possibilidade de disputas intragovernamentais que alterassem o curso da política externa daquele pretendido pelo presidente. O restabelecimento das relações com a China serve como exemplo: nos órgãos deliberativos sobre política externa, a oposição à medida foi neutralizada pela ação prévia de Geisel. Em outros temas, o tamanho reduzido da base de consultas para a formulação da política externa auxiliou a implementação, como no caso do acordo nuclear com a Alemanha. A constatação vai ao encontro da predição feita pelo instrumental teórico realista neoclássico, segundo o qual um aparato de política externa concentrado facilita a execução de medidas.

A hipótese ofereceu uma leitura adequada da política externa brasileira executada durante a presidência de Ernesto Geisel. O Brasil passou, nos anos anteriores e durante o período estudado, por um processo de expansão das capacidades materiais, especialmente aquelas ligadas à produção econômica, que propiciou ao país tanto ganhos absolutos quanto melhora relativa de sua posição no sistema internacional. Este processo serviu como fator de impulsão para uma inserção externa mais ativa, com ampliação de presença diplomática, busca de novas parcerias para o desenvolvimento e execução de políticas não alinhadas com aquelas das superpotências. O contexto da *détente* permitiu que os Estados dotados de menos capacidades agissem com mais autonomia, sem que suas divergên-

cias com os Estados centrais se tornassem problemas para a manutenção da lógica sistêmica. As grandes linhas da política externa se enquadram na previsão de expansão e busca pela autonomia oriunda dos pressupostos do realismo neoclássico.

A análise do processo de decisão em política externa do Brasil sustenta o postulado inicial da pesquisa em relação ao formato institucional enquanto variável interveniente relevante. A estrutura institucional do processo de decisão em política externa, fortemente concentrada na presidência da República e na chefia do MRE, somada aos constrangimentos do regime autocrático – limitação das possibilidades de oposição, restrições no funcionamento do Congresso Nacional – propiciou a execução desimpedida de medidas potencialmente controversas para os atores internos, seja pelas implicações ideológicas, seja pelos custos financeiros elevados.

O estudo, além de contribuir para o aumento da integração entre a Teoria das Relações Internacionais e a Análise de Política Externa, abre caminho para maiores explorações do tema. A abordagem sistêmica usada para a leitura dos muitos acontecimentos da política externa do governo Geisel mostrou ser pertinente e as evidências apontam para a relevância de processos que antecederam o governo Geisel, como o período de vigoroso crescimento econômico entre as décadas de 1960 e 1970 e o ganho de poder da ala nacionalista no governo. Houve, ainda, atos que prefiguraram a busca pela autonomia no período imediatamente anterior ao estudado, como a recusa brasileira em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear de 1968. A propriedade do estudo da política externa brasileira do período pelo prisma realista neoclássico aponta para a possibilidade de expansão do escopo temporal do estudo, com vistas a cobrir o processo brasileiro de acúmulo de capacidades em sua inteireza e suas consequências para além do intervalo entre 1974 e 1979.

REFERÊNCIAS

ABREU, Hugo. **O outro lado do poder**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5. In: MUNTREAL FILHO, Oswaldo; FREIXO, Adriano de; FREITAS, Jacqueline Ventapane. **Tempo negro, temperatura sufocante**: estado e sociedade no Brasil do AI-5. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2008.

BARRETO, Fernando de Mello. **Os sucessores do Barão**: relações exteriores do Brasil, vol:1 1964- 1985. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BOZO, Frédéric. France, Gaulism and the Cold War. In: LEFFLER, Melvin P; WESTAD, Odd Arne (Org.). **The Cambridge history of the Cold War.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010. v.2.

BRANDS, Hal. Third world politics in an age of global turmoil: the Latin American Challenge to U.S and Western Hegemony (1965-1975). **Diplomatic History**, v. 32, n. 1, p 105-138, 2008

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Ata da trigésima sétima consulta ao Conselho de Segurança Nacional**. Brasília: BIT, 1974. Disponível em: <http://bit.ly/1d0jPBH≥ Acesso em: 16 set. 2013.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Ata da trigésima oitava consula ao Conselho de Segurança Nacional**. Brasília: BIT, 1975a. Disponível em: <http://bit.ly/1J2PyjA ≥ Acesso em: 16 set. 2013.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Ata da trigésima nona consulta ao Conselho de Segurança Nacional.** Brasília: BIT, 1975b. Disponível em: <http://bit.ly/1SCXfA0> Acesso em: 16 set. 2013.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Ata da quadragésima primeira consulta ao Conselho de Segurança Nacional.** Brasília: BIT, 1975c. Disponível em: <http://bit.ly/1FhnKla> Acesso em: 16 set. 2013.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Ato institucional Nº 5.** Brasília: BIT, 1968. Disponível em: <http://bit.ly/1SCXqeI> Acesso em: 16 set. 2013.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Decreto Legislativo Nº 85, de 1975.** Brasília: BIT, 1975d. Disponível em: <http://bit.ly/1d0kl2P> Acesso em: 23 set. 2013.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Emenda Constitucional Nº 1**. Brasília: BIT, 1969. Disponível em: <http://bit.ly/1LJraRE> Acesso em: 13 set. 2013.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Lei Nº 3917 de 14 de julho de 1961**. Brasília: BIT, 1961. Disponível em: <http://bit.ly/1Qb5JKB> Acesso em: 15 set. 2013.

CASTRO, Flávio Mendes de Oilveira. **História da organização do ministério das Relações Exteriores**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CHIRIO, Maud. **A política nos quartéis**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura:** Brasil, 1964-1985. Rio de Janeiro: Record, 1998.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e; MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo. **Sociedade política no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008

CUNHA, Raphael Coutinho da.; FARIAS, Rogério de Souza. As relações econômicas internacionais do governo Geisel (1974-1979). **Revista brasileira de política internacional,** v. 54, n. 2, p 46-69, 2011.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Org.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

D'ARAÚJO, Maria Celina et al. (Org.). **João Clemente Baena Soares:** sem medo da diplomacia: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

DÁVILA, Jerry. **Hotel trópico:** o Brasil e o desafio da descolonização africana, 1950-1980. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

DELLAGNEZZE, René. **200 anos da indústria de defesa no Brasil**. [S. l.]: Ambito Jurídico, 2008. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2652> Acesso em: 17 out. 2013.

DONNELY, Jack. The discourse of anarchy in IR. **International Theory**, v. 7, n. 3, p 393-425, 2015.

DREIFUSS, René Armand; DULCI, Octavio Soares. As forças armadas e a política. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo. **Sociedade política no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo **história das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

FARES, Seme Taleb. O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque. **Revista brasileira de política internacional,** v. 50, n. 2, p 129-145, 2007.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010.

FONSECA JÚNIOR. Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

FREY, Karsten. **India's Nuclear Bomb and National Security**. New York: Routledge, 2006.

FROTA, Sylvio. **Ideais traídos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

GADDIS, John Lewis. **História da Guerra Fria.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

GASPARI, Élio. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GÓES, Walder de. **O Brasil do general Geisel**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Ramiro Saraiva Guerreiro** (depoimento, 1985). Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005a.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o 'milagre econômico' (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fábio et al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005b.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy.** London: Palgrave Macmillan, 2003.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSON, John M. LAWSON, George. What is history in international relations?. **Millenium:** Journal of international studies, v. 37, n. 2, p 415-435, 2008.

HUDSON, Valerie M. **Foreign policy analysis:** classic and contemporary theory. Lanham: Rowman and Littlefield, 2007.

KITCHEN, Nicholas. Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. **Review of International Studies**, v. 36, n. 1, p 117-143, 2010

KUSHNIR, Ivan. **Gross Domestic Product (GDP) of USSR,** 1970-1990. [S. l.]: BIT, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/1FPjgGq≥ Acesso em: 06 jun. 2013.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

LEFFLER; Melvin P.; PAINTER, David S. **Origins of the Cold War**: an international history. New York: Routledge, 2005.

LEFFLER, Melvin P; WESTAD, Odd Arne (Org.). **The Cambridge History of the Cold War.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa:** os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LESSA, Antonio Carlos. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 38, n.1, p. 24-39, 1995.

LESSA, Antônio Carlos. A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-EUA (1974 – 1979). **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 35, n. 137, p. 69-82, 1998a.

LESSA, Antonio Carlos. Instabilidade e mudanças: os condicionamentos históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979). **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 34, n.133, p. 73-81, 1997.

LESSA, Antonio Carlos. Relações Brasil - América Latina durante o governo Geisel: discussão sobre o projeto hegemônico brasileiro (1974-1979). Revista Anos 90, Porto Alegre, v. 10, p. 2, 1998b.

LIGIERO, Luiz Fernando **A autonomia na política externa brasileira:** a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? Brasília: FUNAG, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. **The political economy of Brazilian foreign policy:** nuclear energy, trade and Itaipu. Brasília: FUNAG, 2013 **.**

LIMA, Maria Regina Soares de; KFURI, Regina. Política externa da Venezuela e relações com o Brasil. **Papeis legislativos**, n. 6, p. 1-15, 2007.

LOBELL, Steven E.; RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical realism, the state and foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MELO, Ovídio. **Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty:** relatos de política externa de 1948 à atualidade. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MENDONÇA, Filipe Almeida do Prado; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Geisel (1974 – 1979). **Revista Século XXI**. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 11 – 29, 2011.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

MOCKLI, Daniel. **European foreign policy during the Cold War:** Heath, Bradnt, pompidou and the short dream of political unity. London: Tauris, 2008.

NORRIS, Robert S; KRISTENSEN, Hans M. Global Nuclear Stockpiles 1945 – 2006. **Bulletin of Atomic Scientists,** v.. 62, n. 64, p 64- 66, 2006.

ONEA, Tudor. Putting the 'classical' in Neoclassical Realism: Neoclassical Realist Theories and US Expansion in the Post-Cold War. **International Relations**, v. 26, n. 2, p 139-164, 2012.

PINHEIRO, Letícia. Ao vencedor, as batatas: o reconhecimento da independência de Angola. **Estudos históricos.** Rio de Janeiro, n. 39, p. 83-120, 2007.

PINHEIRO, Letícia. **Foreign policy decision under the Geisel government:** the President, the military and the foreign ministry. 1994. 353f. Tese (Doutorado) – London School of Economics, Department of International Relations, London, 1994.

PINHEIRO, Letícia. O restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão. **Estudos históricos,** Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p 274- 270, 1993.

ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policy. **World Politics,** Cambridge, v. 51, n. 1, Oct. 1998.

SANTANA, Ivo de. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 1970 a 1990. **Contexto Internacional,** v 25, n. 1, p 139-195, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.) **Relações Internacionais:** dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias). Brasília: IBRI, 2001.

SARAIVA, Miriam Gomes. A opção europeia e o projeto de Brasil Potência Emergente. **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, n. 11, p 95-177, 1990a.

SARAIVA, Miriam Gomes. **A opção europeia nos marcos do pragmatismo responsável.** 1990. 179f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 1990b.

SCHULZINGER, Robert D. **U.S. Diplomacy since 1900.** Oxford: Oxford University Press, 2008.

SCHWELLER, Randall. The progressiveness of neoclassical realism. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. **Progress in international relations theory**. Cambridge: MIT Press, 2003.

SKIDMORE, Thomas E. **The politics of military rule in Brazil 1964-85**. New York: Oxford University Press, 1988.

SLANTCHEV, Branislav L. **National Security Strategy**: the rise and fall of Détente. [S. l.]: BIT, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/1HwYZSz> Acesso em: 20 jun. 2013.

SPEKTOR, Mathias (Org.). **Azeredo da Silveira**: um depoimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SPKETOR, Matias. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo Geisel (1974-1979). **Revista brasileira de política internacional,** v. 45, n.1, p 117-145, 2002.

SPEKTOR, Mathias. Origens e direção do pragmatismo ecumênico e responsável (1974-1979). **Revista brasileira de política internacional,** v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004.

STATE. Department of State **World Military Expenditures and Arms Transfers.** São Paulo: ACDA Publication, 1982.

STERLING-FOLKER, Jennifer. Realist environment, liberal process, and domestic-level variables. **International Studies Quarterly 41**, Malden, n.1, p. 1-25, mar. 1997.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Brazil-United States military relations during Cold War: political dynamic and arms transfers. **Brazilian Political Science Review,** v. 5, n. 2, p. 75- 93, 2011.

TALIAFERRO Jeffrey W. Neoclassical realism and resource extraction: state building for future war. In: LOBELL, Steven E.; RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical realism, the state and foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

THIES, Cameron G. A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations. **International Studies Perspectives,** v. 3, n. 4, p. 351- 372, 2002

TUCKER, Spencer C (Ed.). **The encyclopedia of Cold War:** a political, social and military history. Santa Barbara: ABC-Clio, 2007.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to methodes for students of political science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro:** multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

WALSH, David M. **The military balance in Cold War:** U.S. perceptions and policy 1976- 1985. Oxford: Routledge Custom Publishing, 2007.

WALTZ, Kenneth Neal. International Politics is not Foreign Policy. **Security Studies**, v. 6, n. 1, p 54- 57, 1996.

WALTZ, Kenneth Neal. **Theory of international politics**. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WATSON, Adam. **The evolution of international society**: a comparative historical analysis. London: Routledge, 1992.

WORLD DEVELOPMENT INDICATORS. [S. l.]: BIT, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/1aS5CmL> Acesso em: 06 jun. 2013.

WOHLFORTH, William C. A Certain Idea of Science: How International Relations Theory Avoids Reviewing the Cold War. In: WESTAD, Odd Arne (Org.) **Reviewing the Cold War.** Approaches, Interpretations, Theory. London: Frank Cass Publishers, 2000.

De Chernobyl a Fukushima: os impactos dos danos ambientais nos direitos das crianças

From Chernobyl to Fukushima: the impacts of environmental damage to the rights of children

Patrícia Nabuco Martuscelli[1]

1. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Bolsista CAPES. Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Resumo:

Derramamentos nucleares apresentam danos para o meio ambiente e para os seres humanos, principalmente para grupos tidos como vulneráveis pela comunidade internacional como as crianças. Utilizando a convergência entre a proteção dos direitos ambientais e dos direitos das crianças, este trabalho analisa os impactos de acidentes nucleares com causas antrópicas (excluindo o uso de armas e liberações radioativas fora de usinas nucleares) no meio ambiente e suas consequências para os direitos das crianças, com o estudo dos casos de Chernobyl (por ser o mais emblemático) e de Fukushima (por ser o mais recente). Também foca-se como a comunidade internacional (Estados, organizações internacionais e da sociedade civil) reagiu a isso, de modo a ressaltar que os aprendizados realizados após Chernobyl foram aplicados para responder a Fukushima, o que possibilitou que menos crianças tivessem seus direitos violados. Dessa forma, pretende-se diversificar os temas estudados nas Relações Internacionais e contribuir para estudos nas áreas de direitos humanos e segurança nuclear.

Palavras- Chave: Crianças. Chernobyl. Fukushima. acidentes nucleares. direitos da criança. direitos ambientais.

Abstract:

Nuclear Spillovers cause damage to the environment and to human beings, especially for the ones classified as vulnerable groups for the international community such as children. Using the convergence between the protection of environmental rights and the child's right, this study analyzes the impacts of nuclear accidents with anthropogenic causes (excluding the use of atomic weapons and radioactive releases outside of nuclear power plants) in the environment and its implications for the rights of children, studying the cases of Chernobyl (the flagship) and Fukushima (the latest). It also analyzes how the international community (States, international organizations and organizations of civil society) reacted to this in order to emphasize the learning achieved after Chernobyl that were applied to answer Fukushima's situation , which enabled that fewer children had their rights violated. That is a work that contributes to diversify the themes studied in International Relations and it contributes to the discussions in the area of human rights and nuclear security.

Keywords: Children. Chernobyl. Fukushima. nuclear accidents. rights of the child. environmental rights .

Recebido em:
12 de outubro de 2015
Aprovado em:
30 de abril de 2016

Introdução

Vinte e cinco anos após o derramamento nuclear oriundo da explosão de um reator na usina de Chernobyl na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a humanidade se depara com o segundo pior acidente desse tipo da História: um terremoto, seguido por um tsunami atinge a usina nuclear de Fukushima levando à liberação de material radioativo no Japão. Em meio a preocupações sobre o futuro da energia nuclear e buscas de culpados, duas questões devem ser abordadas: o impacto desses acidentes para o meio ambiente e suas consequências para as crianças, um grupo pouco considerado nos estudos internacionais.

A convergência entre os sistemas de proteção de direitos humanos e do meio ambiente é uma abordagem recente no Direito Internacional e ainda pouco explorada nas Relações Internacionais[2]. O modo como a população e o meio ambiente são afetados, em seus territórios nacionais, por um acidente nuclear em uma usina para produção de energia é um assunto que precisa ser considerado porque aquilo que deteriora as condições da saúde e da educação das crianças dilapida os recursos humanos de um Estado que são seu bem mais valioso e isso compromete sua capacidade econômica futura (TRINDADE, 1993, p. 107).

2. Tanto a proteção internacional do meio ambiente quando a proteção internacional dos direitos humanos começaram a ser mais bem estudadas no pós-Segunda Guerra Mundial.

Esse artigo analisa os impactos de desastres nucleares (excluindo o uso de armas de destruição em massa e acidentes radioativos fora de usinas) no meio ambiente e suas consequências para os direitos das crianças, utilizando estudos dos casos de Chernobyl e de Fukushima, escolhidos por serem os mais graves já registrados, tendo o primeiro ocorrido em abril de 1986 na atual Ucrânia e o segundo em março de 2011 no Japão.

Um derramamento nuclear provoca graves danos ao meio ambiente, como contaminação da água, do solo, do ar e de alimentos, morte de diversas espécies e outros prejuízos à biodiversidade. Tudo isso contribui para a violação de diversos direitos humanos, especialmente os direitos à vida, saúde, alimentação, água, moradia e o próprio direito a um meio ambiente sadio. Em meio a isso, como lembrou Dupuy (2007), um dos principais grupos afetados são as crianças por absorverem maiores quantidades de radiação devido ao seu tamanho menor e metabolismo mais acelerado, de modo que esses derramamentos prejudicam seu desenvolvimento e trazem consequências negativas para a sua saúde.

Assim, essa pesquisa qualitativa utiliza o método do estudo de caso para responder à pergunta: como impactos ambientais oriundos de derramamentos nucleares violam o direito das crianças e como a comunidade internacional (composta por Estados, organizações não governamentais internacionais e Organizações Internacionais) reage a isso? Com esse objetivo a seguinte hipótese pode ser enunciada: derramamentos nucleares violam direitos das crianças consagrados em instrumentos internacionais, contudo, as lições aprendidas com o acidente de Chernobyl (boas práticas, desenvolvimento da legislação nuclear civil e a própria experiência) possibilitaram que a comunidade internacional estivesse mais preparada e agisse de modo que um número menor de crianças tivesse os seus direitos violados em Fukushima.

O artigo está dividido em 6 partes, com o intuito de facilitar a compreensão da proteção internacional do meio ambiente e da criança relacionada à segurança nuclear internacional: introdução; retomada de alguns conceitos fundamentais para o trabalho, análise do caso de Chernobyl; respostas internacionais a ele; panorama da situação de Fukushima; respostas ao acidente nuclear de Fukushima e as considerações finais, que apresentam os paralelos entre os casos estudados. Por fim, seria importante destacar duas dificuldades enfrentadas nessa pesquisa: a primeira é que o acidente em Fukushima é relativamente recente de modo que ainda carecem estudos e dados sobre seus efeitos. É por isso que a seção sobre Fukushima apresenta mais inferências dedutivas do que fatos estatísticos sobre esse caso. O segundo problema é que crianças é um grupo esquecido nas Relações Internacionais, sendo assim, é difícil encontrar ações específicas direcionadas a esse grupo. É por isso que as seções que tratam de respostas da comunidade internacional acabam tratando o tema da criança colateralmente e apresentando temas que afetam tanto as gerações presentes como as futuras.

Convergências entre o direito ambiental e o direito das crianças

A Declaração de Johanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002 e a Declaração Final da Conferência Rio+20 "O futuro que queremos" de 2012 colocam as crianças como representantes do futuro coletivo da humanidade. Para tal, assinalam a necessidade de consideração e participação delas em questões relacionadas ao meio ambiente. O artigo 1º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) define criança como qualquer ser humano com menos de 18 anos. Esta será a definição utilizada nesse trabalho, ainda que crianças de idades diferentes sejam afetadas de diversas formas por um acidente nuclear e tenham necessidades específicas de acordo com seu desenvolvimento.

A Convenção sobre os Direitos da Criança data de um momento posterior ao acidente de Chernobyl. Contudo, é possível utilizá-la como base para analisar a violação dos direitos das crianças nos dois casos estudados, pois há documentos anteriores que elencam os direitos desse grupo. Percebe-se que "a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial [já tinha sido] enunciada na Declaração de Genebra dos Direitos da Criança, de 1924, e na Declaração dos Direitos da Criança adotada pela Assembleia Geral em 20 de novembro de 1959" (CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA, 1989).

A Convenção de 1989 é o tratado de direitos humanos mais ratificado na História[3]. Ela é especialmente importante porque reconhece a criança como portadora de seus direitos (WATSON, 2006, p. 19) e estabelece deveres para o Estado perante esse grupo, tal como agir sempre considerando "o melhor interesse da criança", conceito central proposto no documento. A ocorrência de derramamentos nucleares representa um fracasso do Estado em garantir os direitos das crianças presentes na Convenção, pois diversos direitos reconhecidos internacionalmente são violados. Como os direitos a alimentação (devido à contaminação de gêneros alimentares e ingestão de alimentos contaminados), água (devido à

3. Dentre todos os países parte da Organização das Nações Unidas (ONU) apenas Somália e os Estados Unidos da América não a ratificaram.

contaminação de recursos hídricos), moradia (devido à necessidade de se deslocar de seu local de sua residência habitual e permanecer por algum tempo em abrigos), vida (há uma grande mudança na vida das crianças que vivem em locais contaminados ou que fugiram deles, um grande problema é o medo constante da radiação), saúde (muitas crianças desenvolvem doenças e são vítimas de estresse e transtornos psicossociais causados pelo trauma), descanso e lazer (muitos infantes passam a adotar medidas para se protegerem da radiação que envolvem ficar em locais fechados considerados seguros por muito tempo), educação (muitas crianças têm que ficar algum tempo sem ir à escola ou têm que ser transferidos o que interfere diretamente em seu rendimento escolar)[4], além disso, os direitos das futuras gerações são comprometidos. Esses direitos serão os considerados para analisar os dois casos propostos.

4. Esses direitos estão contidos na Convenção dos Direitos da Criança (1989).

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 assinala que a defesa e a melhoria do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se tornaram uma meta primordial da humanidade. Um desastre nuclear prejudica tanto aqueles que já vivem no ambiente contaminado quanto aqueles que ainda nascerão, principalmente considerando que os efeitos da radiação no corpo humano ainda são pouco conhecidos e por isso podem afetar diretamente futuros bebês de mães que tiveram seu material genético radioativamente modificado. Nesse sentido, tanto a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1986 quanto o Japão em 2011 não respeitaram a "[...] solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras" e a necessidade de preservar os recursos naturais para todas as gerações (DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).

A Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 também afirma que "o direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras". Assim, Trindade (1993, p. 57) defende a igualdade de direitos entre as gerações presentes e futuras, que dependeria basicamente da responsabilidade de uma geração usuária e guardiã do patrimônio natural e cultural do planeta de transmiti-lo para as gerações futuras em condição não piores do que quando o recebeu. Ainda que declarações não sejam vinculantes aos Estados como tratados e são definidas como *soft law*, especialmente na área ambiental, elas foram fundamentais para definir temas e uma linguagem comuns, conceitos e direitos que depois seriam retomados em outros documentos internacionais.

A convergência entre direitos humanos e meio ambiente pode ser vista no chamado direito a um meio ambiente sadio expresso no princípio 1º da Declaração de Estocolmo de 1972: "[o] homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, e gozar de bem-estar." Esse é interpretado por Trindade não como "um direito a um meio-ambiente ideal, mas antes como direito à conservação" (TRINDADE, 1992, p. 65). O direito a um meio ambiente sadio e equilibrado pode ser visto como uma extensão ou corolário lógico do direito à vida, sem o qual nenhum ser humano pode vindicar a

proteção de seus outros direitos internacionalmente reconhecidos (MAZZUOLI, 2007, p. 182). No caso de um acidente nuclear, a contaminação ambiental impede que os seres humanos que ali habitavam possam desfrutar desse direito tão necessário para que os demais direitos também sejam assegurados.

Ao analisar como as crianças têm seus direitos violados nessas situações, é importante ressaltar que o direito a um meio ambiente sadio está indiretamente contido no artigo 27 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989): "[o]s Estados Partes reconhecem o direito de todas as crianças a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social." Dessa forma, interpreta-se que é dever dos Estados partes garantir um meio ambiente sadio e seguro para que as crianças possam se desenvolver em todos os seus quesitos.

Derramamentos nucleares também criam os chamados "deslocados (pessoas que ficam em seus países) ou refugiados (pessoas que atravessam suas fronteiras nacionais) ambientais" que são "pessoas obrigadas a deixar seus lares, de forma temporária ou permanente, em razão de sérias desordens ambientais" (FONSECA, 2007, p. 130). Milhares de pessoas tiveram que sair de seus locais de residência habitual devido à contaminação radioativa ocorrida em Chernobyl e Fukushima. Dentre essas, várias crianças foram forçadas a mudar de escola, deixar parentes e amigos e recomeçar suas vidas em outros lugares junto com suas famílias.

As declarações sobre o meio ambiente também salientam a necessidade de cooperação internacional para mitigar os problemas relativos ao assunto e tratam de princípios importantes como o de prevenção (voltados para prevenir danos ambientais) e o de precaução encontrado no princípio 15 da Declaração do Rio que afirma que "[q]uando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental". (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

As crianças de Chernobyl

O acidente nuclear considerado mais sério da história foi o causado pela explosão do reator 4 da usina de Chernobyl entre os dias 25 e 26 de abril de 1986 à 1h 23 min na Ucrânia. Estima-se que a liberação radioativa afetou pelo menos seiscentas mil pessoas, incluindo cerca de 200 mil "liquidadores"[5], 120 mil habitantes retirados do local (sendo essas pessoas retiradas só 36 horas depois da explosão) e 270 mil outros residentes nas zonas mais contaminadas (MARA, 2011). É importante observar que, no momento em que ocorreu a tragédia de Chernobyl, as usinas nucleares eram tidas como de responsabilidade inteiramente nacional. De modo que a pouca legislação internacional que existia sobre o uso civil da energia nuclear tratava apenas de *nuclear security*, sendo *nuclear safety* só debatida na agenda internacional após esse evento marcante para a humanidade. De acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), *nuclear security*, considera a segurança física de materiais radioa-

5. Liquidadores são as pessoas que foram convocadas para limpar a região e construir a estrutura de aço e concreto, "conhecida como sarcófago", para conter a radiação.

tivos, o uso pacífico da tecnologia nuclear e meios para impedir que ela seja usada por organizações terroristas e para fins indesejados. Com o acidente em Chernobyl, de 1986 a 1988 o tema de *nuclear safety* se tornou o assunto principal das revisões anuais e das recomendações da agência, envolvendo assuntos como a segurança das usinas, reatores e locais de uso de tecnologia radioativa contra derramamentos nucleares e eventos naturais que levem à liberação radioatividade (FISCHER, 1997, p. 461). O conceito de *nuclear safety* está mais relacionado com prevenção de acidentes nucleares, enquanto o *nuclear security* com a segurança da tecnologia e matérias radioativas.

O desastre da usina de Chernobyl aconteceu por uma coalizão de fatores: deficiências no design do reator (em especial nos sistemas de desligamento e segurança) e falhas na estrutura física da usina; violação de procedimentos operacionais no momento do acidente; falta de cultura de segurança pela organização responsável pela operação e pelo controle da usina; despreparo dos responsáveis e operadores de Chernobyl e baixo compartilhamento de informações (GONZÁLEZ, 1996, p. 13; MARA, 2011). Segundo relatório da United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation (UNSCEAR, 2006, p. 466), o acidente ocorreu durante um teste de baixa energia não autorizado pelo governo soviético na Unidade 4 do reator, (no qual foi desligado o sistema de segurança de modo que sua operação imprópria e instável provocou um incontrolável surto de energia, resultando em sucessivas explosões que danificaram severamente e destruíram o reator). Assim, a principal causa da explosão foi humana devido a esses testes.

Ainda hoje não há consenso sobre a quantidade de material radioativo liberado pelo acidente (GONZÁLEZ, 1996, p. 2), contudo sabe-se que os principais elementos presentes eram iodo-131 (com semi-vida[6] de cerca de 8 dias), césio-137 (com semi-vida de cerca de 30 anos), césio-134 (com semi-vida de cerca de 2 anos), além de estrôncio e transurânios em menores quantidades (UNITED NATIONS SCIENTIFIC COMMITTEE ON THE EFFECTS OF ATOMIC RADIATION, 2006, p. 515). A Chernobyl Children International, uma organização não-governamental internacional baseada na Irlanda, criada após o acidente para ajudar as crianças afetadas, estima que a liberação radioativa do acidente de Chernobyl seja 200 vezes maior que as duas bombas atômicas lançadas em Hiroshima e Nagasaki durante a Segunda Guerra Mundial. Aproximadamente 70% dessa radiação teria caído sobre a população de Belarus, afetando 7 milhões de pessoas (metade delas de crianças), 99% do território do país está contaminado por radiação em diferentes graus acima dos níveis aceitos internacionalmente[7]. As crianças são os indivíduos mais afetados porque absorvem entre 5 e 6 vezes mais radioatividade do que os adultos por causa de seu peso e altura menores e de seu metabolismo mais ativo (CHERNOBYL CHILDREN INTERNATIONAL, 2011, p. 11).

6. Tempo necessário para um elemento radioativo ter sua massa diminuída pela metade.

7. Informações disponíveis em: (CHERNOBYL CHILDREN INTERNATIONAL, 2016).

Ao mesmo tempo, também não havia histórias e casos anteriores nos quais o governo e a comunidade internacional pudessem basear suas ações (MARA, 2011, p. 61; 72). Nesse sentido, Chernobyl possibilitou um ganho de experiência inestimável, principalmente para as instituições que lidaram com as suas consequências.

As terras em volta da usina se tornaram inutilizáveis, pois as plantas, o solo e a água estavam muito contaminados (MARA, 2011, p. 77). Dezenas de milhares de quilômetros quadrados de áreas agricultáveis foram contaminadas pela radiação e grandes quantidades de alimentos, especialmente produtos lácteos foram destruídos (SCHWARTZ, 2006, p. 37). Também mais de 4 milhões de hectares de florestas na Europa foram contaminadas pela radiação de Chernobyl (IPATYEV, 2007), prejudicando a alimentação de grande parte da população mais pobre do Leste Europeu que dependia de seus recursos para complementar a sua dieta alimentar.

Durante as primeiras semanas, a população ficou mais fortemente exposta ao Iodo 131 que é um elemento absorvido pela glândula tireoide dos seres humanos por meio de inalação e consumo de produtos contaminados. As crianças são os principais afetados pelas consequências adversas do iodo devido ao seu alto consumo de produtos contaminados (principalmente leite) e por causa de suas tireoides pequenas que absorvem as doses mais altas da radiação (GONZÁLEZ, 1996, p. 3). O iodo no corpo de crianças pode levar ao desenvolvimento de câncer de tireoide, um tipo cancerígeno extremamente raro que não é fatal com diagnóstico precoce, tratamento e atenção adequados. Contudo, o governo soviético não teve como garantir que todas as crianças impactadas pelo acidente tivessem acesso à profilaxia e ao tratamento médico adequados contra a doença, que pode ser extremamente severa nos menores. "Não há dúvidas da relação entre a liberação de materiais radioativos do acidente de Chernobyl e o incomum aumento no número de casos de câncer de tireoide observados nas áreas contaminadas" (UNITED NATIONS SCIENTIFIC COMMITTEE ON THE EFFECTS OF ATOMIC RADIATION, 2006, p. 504).

Até o ano de 2011, mais de 5000 crianças expostas à radiação após Chernobyl tiveram câncer de tireoide, sendo esse o impacto mais significativo na sa*úde das pessoas (SARIN, 2011, p.* 110). De 1990 a 1998, houve um aumento de quatro vezes na incidência dessa doença nos três países mais afetados (Ucrânia, Rússia e Belarus). (UNITED NATIONS SCIENTIFIC COMMITTEE ON THE EFFECTS OF ATOMIC RADIATION, 2006, p. 497). Há estimativas de que por volta do ano 2056 possa haver até 72000 casos da doença reportados por pessoas que quando crianças foram vítimas do desastre de Chernobyl. Também houve relatos do aumento dos casos de câncer de tireoide em outros países vizinhos como na Polônia (BAVESTOCK; WILLIAMS, 2007, p. 690).

A exposição nuclear também teria provocado um aumento nos casos de doenças respiratórias como asma e pneumonia e de problemas cardiovasculares, incluindo ataques do coração em pacientes relativamente jovens. A radiação, especialmente o césio-137, é conhecida por enfraquecer tecidos musculares, sendo o coração um dos órgãos mais afetados. Doenças do coração quadruplicaram em Belarus desde o acidente, causadas pelo acúmulo de césio radioativo no músculo cardíaco, o que ficou conhecido como "Chernobyl Heart" (CHERNOBYL CHILDREN INTERNATIONAL, 2011, p. 11). Também há indícios de enfraquecimento do sistema imunológico das pessoas após o acidente, principalmente de crianças. Além disso, defeitos de nascimento e abortos também se tornaram recorrentes. Muitas mulheres, temendo riscos para o feto, passaram

a escolher não ter filhos (MARA, 2011, p. 72; 76). Hoje as taxas de natalidade nas regiões são menores devido a isso e às altas taxas de aborto (THE HUMAN..., 2011). Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2013), a maior fonte de apreensão para pessoas que vivem em regiões contaminadas é o medo de defeitos genéticos que podem afetar as gerações futuras.

Com o intuito de tentar proteger a população civil e evitar sua exposição à radiação, milhares de pessoas foram removidas de suas residências. Essas podem ser classificadas como "deslocados ambientais" visto que foram forçadas a sair de suas casas por consequências ambientais que estavam além de seu alcance. Tanto as pessoas que saíram das regiões mais afetadas como aquelas que lá ficaram sofreram restrições em suas atividades habituais o que tornou a rotina diária difícil e instável. Assim, ansiedade, angústia, atitudes fatalísticas e uma mentalidade de vitimização cresceram entre a população e ainda estão presentes nas áreas mais contaminadas (GONZÁLEZ, 1996, p. 9). Efeitos psicossociais imediatamente após a explosão resultaram da falta de informações dada às pessoas logo após o derramamento nuclear, do estresse e do trauma devido à realocação compulsória para regiões menos contaminadas, da sensação de perda e quebra de laços sociais, do medo das consequências da exposição à radiação e da sensação de discriminação sofrida devido ao estigma de estar "contaminado" (GONZÁLEZ, 1996, p. 8; SARIN, 2011, p. 110). Fischer (1997) defende que sintomas associados ao stress mental podem estar entre os maiores legados do acidente (FISCHER, 1997 p. 197).

A ansiedade e o estresse emocional entre os pais quase sempre influencia as crianças (UNITED NATIONS SCIENTIFIC COMMITTEE ON THE EFFECTS OF ATOMIC RADIATION, 2006, p. 514). Dessa forma, esses efeitos psicossociais do acidente abalam a qualidade de vida das crianças, podendo prejudicar seu direito ao descanso e lazer visto que crianças ansiosas e estressadas não conseguem desfrutar plenamente de atividades recreativas, momentos prazerosos e boas horas de sono. Além disso, esses desvios comportamentais e psicológicos e atitudes autodestrutivas podem impactar negativamente na saúde desses indivíduos, violando mais uma vez esse direito consagrado na Convenção.

A contaminação do meio ambiente, de rios, lagos, solos por elementos radioativos viola o direito das crianças a um meio ambiente sadio onde possam se desenvolver. O direito a moradia das crianças também é violado visto que muitos infantes com suas famílias tiveram que deixar suas casas por causa do derramamento nuclear e ir construir suas vidas em outros locais. O direito à educação tanto das crianças que ficaram em locais contaminados quanto das que saíram também foi prejudicado seja porque essas ficaram algum tempo sem poder ter acesso à educação, seja porque sua escola foi estruturalmente afetada durante a explosão da usina ou porque ela está em um local dentro da zona de exclusão. Além disso, as mudanças e traumas decorrentes do acidente podem impactar diretamente o rendimento escolar desses indivíduos, levando a consequências graves como perda do ano letivo e atrasos escolares.

Por fim, ainda que nem todas as crianças tivessem acesso à alimentação, água, moradia, educação, saúde, descanso e lazer de qualidade antes

do acidente, essas não tinham que se preocupar com os efeitos da radiação em suas vidas e saúde e nenhum desses direitos era violado devido à contaminação nuclear. Essas preocupações assim como as consequências psicossociais e econômicas do acidente pioraram a qualidade de vida das famílias, o que impacta as crianças e o seu desenvolvimento. Dessa forma, o acidente de Chernobyl viola diretamente o direito das crianças à vida e ao desenvolvimento. Ainda hoje, cinco milhões de pessoas continuam a viver em *áreas* contaminadas por baixos níveis de radioatividade (SARIN, 2011, p. 110) e muitas crianças continuam a conviver com as consequências negativas do acidente. Essas ainda terão seus direitos violados por um bom tempo visto que um derramamento nuclear demora a ser resolvido e seus efeitos podem ser percebidos por várias décadas após o ocorrido.

Respostas internacionais para Chernobyl

O governo da URSS demorou muito a tomar providências para lidar com o acidente. Isso pode ter ocorrido devido ao fato de que as autoridades não estavam preparadas para lidar com as consequências (WALSKE, 1986, p. 39) visto que medidas de mitigação simples como a distribuição de tabletes de iodo poderiam ter tornado as vidas de crianças afetadas muito mais saudáveis e não foram implementadas. Além disso, o fato de o Estado soviético não ter avisado aos outros países do mundo também impediu que esses tomassem as medidas imediatas para se proteger contra a contaminação radioativa o mais rapidamente possível. O acidente de Chernobyl mostrou que um derramamento nuclear em um Estado poderia ter consequências negativas para vários outros países, dessa forma seria necessário desenvolver o regime internacional[8] sobre o uso civil de energia nuclear, traçar meios de coordenação e cooperação internacional em caso de desastres e desenvolver entre as agências da Organização das Nações Unidas acordos e arranjos internacionais para responder a emergências nucleares, onde é possível destacar a atuação e os estudos da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), da Organização Mundial da Saúde (OMS) entre outras no pós-Chernobyl. Pesquisas dessas instituições possibilitaram o desenvolvimento de contramedidas e técnicas em diversos setores, principalmente na medicina radiológica e na agricultura permitindo que terras contaminadas pudessem voltar a produzir alimentos seguros para o consumo humano.

O acidente de Chernobyl aumentou a relevância da atuação da AIEA no sentido de *nuclear safety*. Além disso, diversas conferências, fóruns e projetos foram organizados em vários níveis para tentar analisar as causas do derramamento nuclear e suas consequências para a população e para o meio ambiente. Dentre eles, é possível destacar o projeto "Radiological Consequences in the USSR of the Chernobyl Accident: Assessment of Health and Environmental Effects and Evaluation of Protective Measures", mais conhecido como International Chernobyl Project, desenvolvido entre 1990 e 1991 por especialistas internacionais em diversas áreas a pedido do governo soviético com o intuito de analisar as avaliações sobre as situações radiológicas e de saúde nas regiões afetadas da URSS pelo acidente de Chernobyl e examinar as medidas tomadas para proteger a

8. O termo regime internacional se refere ao conceito de Relações Internacionais definido por Stephen Krasner (1982, p. 185) como "princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em determinada área temática". Após Chernobyl, houve o desenvolvimento da legislação internacional e de medidas sobre *nuclear safety*. Isso é importante para evitar que novos derramamentos nucleares aconteçam e que crianças tenham seus direitos violados.

população. Com foco central em quatro assuntos principais: a extensão da contaminação existente nas localidades habitadas; a exposição da população à radiação; os efeitos correntes e potencias na saúde e a adequação das medidas que estavam sendo tomadas durante a vigência do projeto para proteger o público (GONZÁLEZ, 1996, p. 7), o projeto concluiu que houve ocorrência de distúrbios na saúde das pessoas não relacionadas com a radiação, principalmente hipertensão e problemas dentários e destacou a alta incidência de câncer de tireoide em crianças como principal consequência do acidente (*Ibidem*, p. 34). Destaca-se mais uma vez a clara relação entre o acidente de Chernobyl e os direitos das crianças.

Por fim, a organização Chernobyl Children International (CCI) tem desenvolvido muitas iniciativas para melhorar a vida de crianças afetadas pelo acidente de Chernobyl e defender os direitos de todos os afetados. A organização, estabelecida em 1991, tem como missão restaurar a esperança, aliviar o sofrimento e proteger as gerações correntes e as futuras nas regiões impactadas por Chernobyl. Também possibilitou a mais de 21.000 crianças do centro das zonas de radiação descanso e recuperação na Irlanda, onde algumas delas receberam cuidados médicos urgentes. O afastamento das crianças de ambientes tóxicos, mesmo que só por algumas semanas, permite que sua expectativa de vida seja aumentada em dois anos e reduz seus níveis de contaminação entre 30 e 50% (CHERNOBYL CHILDREN INTERNATIONAL, 2011).

O desastre de Chernobyl proporcionou o fortalecimento e o desenvolvimento do regime de segurança nuclear civil. Isso ocorreu por meio da incorporação de achados técnicos e científicos em instrumentos legais e quase legais (PELZER, 2006, p. 115); da adoção e criação de instrumentos legais internacionais vinculantes e não-vinculantes; do estabelecimento de uma série de padrões de segurança nuclear; do aprimoramento de revisões, consultas e serviços de segurança nuclear e do estabelecimento de infraestruturas nacionais legais e regulatórias (RAUTENBACH; TONHAUSER; WETHERALL, 2006, p. 8). Os principais avanços em termos de legislação internacional foram, ainda no ano de 1986, a Convenção sobre Notificação Prévia e a Convenção sobre Assistência em caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica que, com o objetivo de minimizar e mitigar as consequências radiológicas de uma emergência e proteger a vida, a propriedade e o meio ambiente, estabelecem em forma de tratado os deveres dos Estados de notificar acidentes nucleares com efeitos transfronteiriços atuais ou possíveis e o dever do Estado de cooperar para fornecer assistência em caso de acidente nuclear (RAUTENBACH; TONHAUSER; WETHERALL, 2006, p. 10). Preocupados com a segurança nuclear, os Estados também acordaram a Convenção sobre Segurança Nuclear em 1994 que deixa claro o entendimento de que o uso civil da energia nuclear é uma responsabilidade internacional.

O desastre de Chernobyl mostrou ainda que o meio ambiente é vulnerável a derramamentos nucleares e que sua contaminação é prejudicial para a vida humana, de modo que os países precisam ter planos pré-estabelecidos de preparação em caso de emergência e respostas definidas de como agir, com o intuito de que possam aplicar imediata e efetivamente contramedidas para diminuir os danos ao meio ambiente e

aos seres humanos. Além disso, os Estados perceberam que muitos problemas psicossociais na população das regiões afetadas poderiam ter sido minimizados se essas pessoas estivessem devidamente informadas.

Por fim, a situação em Chernobyl mostrou que "um acidente em qualquer lugar é um acidente em todos os lugares" (RAUTENBACH; TONHAUSER; WETHERALL, 2006, p. 22), pois não há barreiras ou fronteiras que consigam impedir o trânsito da radiação. Dessa forma, a cooperação internacional em caso de acidente nuclear é um dos grandes aprendizados para enfrentar as consequências de liberações radioativas. As medidas adotadas foram importantes para evitar que novos acidentes nucleares acontecessem em outras usinas, o que protegeu milhões de crianças em todo o mundo, evitando que tivessem que conviver com a radiação.

A comunidade internacional tentou tomar todas as medidas que achou necessárias para evitar um novo acidente nuclear aos moldes de Chernobyl. Contudo, o ano de 2011 mostrou que seus esforços não tinham sido suficientes para impedir que o meio ambiente e as crianças sentissem mais uma vez o efeito da radiação. O acidente de Fukushima levou que as crianças japonesas tivessem mais uma vez contato com a radiação e ressaltou que a segurança nuclear precisa ser constantemente revisada. No entanto, Fukushima pôde contar com as lições aprendidas em Chernobyl, o que acelerou em parte as repostas dadas à situação, permitindo que maior atenção fosse dada às crianças, principalmente porque já se havia constatado a relação entre o aumento de câncer em crianças e o acidente de Chernobyl.

As crianças de Fukushima:

Em 11 de março de 2011, um terremoto de magnitude 9.0 seguido por um tsunami atingiu a central nuclear japonesa Fukushima Daiichi danificando o sistema de resfriamento dos reatores e levando a uma liberação radioativa que contaminou o meio ambiente da região. O terremoto interrompeu a chegada de energia elétrica na usina, causando o desligamento dos reatores por dispositivos de segurança que funcionaram. Contudo, as águas do tsunami inundaram e danificaram os mecanismos alternativos de resfriamento via diesel (PREBBLE, 2012, p. 2). Esse acidente foi considerado de máximo nível de severidade como o de Chernobyl (WADA et al., 2012, p. 599).

Acton e Hibbs (2012) acreditam que as consequências negativas do tsunami poderiam ter sido mitigadas. Segundo os autores, o que aconteceu em Fukushima foi resultado de uma conjunção de fatores: má preparação da usina, falta de fiscalização adequada e negligência quanto a precauções contra tsunamis como a construção de barreiras de contenção da água e de mecanismos alternativos de resfriamento dos reatores. Ainda que o terremoto e o tsunami sejam eventos naturais, o derramamento nuclear poderia ter sido evitado caso a empresa responsável pela usina, a Tokyo Electric Power Company (TEPCO) e a agência reguladora japonesa, Nuclear Industrial Safety Agency (NISA) tivessem seguido padrões internacionais de proteção contra eventos naturais

como tsunamis. Dessa forma, a conjunção do terremoto seguido pelo tsunami não foi simples coincidência ou falta de sorte; esses eventos naturais encontraram sistemas tecnológicos que reagiram de maneira imprevisível. A existência de seis reatores em um mesmo local poderia ter levado a um efeito dominó, de modo que suas consequências poderiam ter sido ainda piores do que foram (KERSTEN; UEKOETTER; VOGT, 2012, p. 28). A Estação de Energia Nuclear Fukushima Daiichi estava preparada, segundo a empresa responsável, para um tsunami de 5,7 metros que não é nem a metade do tamanho daquele que atingiu a costa japonesa em março de 2011 (ACTON; HIBBS, 2012, p. 7). Além disso, a força hidrodinâmica do tsunami e os efeitos dos destroços e sedimentos por ele carregados podem danificar gravemente uma central nuclear. Em 2003, já existia um guia da AIEA com medidas de segurança sobre riscos de inundação em centrais nucleares que continha todos os fatores que deveriam ser considerados na avaliação de riscos de tsunami (ACTON; HIBBS, 2012, p. 23).

A TEPCO e a NISA não deram a devida atenção ao histórico de grandes eventos sísmicos na região nem aos padrões internacionais sobre o assunto. Desde 1468, houve mais de 12 tsunamis com mais de 10 metros, e seis desses com mais de 20 metros na região da usina de Fukushima que não foram considerados para a proteção da usina nuclear (ACTON; HIBBS, 2012, p.10). Houve uma falha da TEPCO em considerar as reais possibilidades de ocorrência de um tsunami e houve um erro da NISA ao revisar os cálculos e simulações apresentados pela TEPCO. De modo que, se esses resultados tivessem sido devidamente verificados, a TEPCO teria tido tempo de corrigir, preparando a usina para resistir a um tsunami e evitando o derramamento nuclear (ACTON; HIBBS, 2012, p. 14).

Logo após o acidente, por pressões públicas e políticas clamando por uma ação efetiva do governo em resposta ao derramamento nuclear, a NISA reagiu demandando que as usinas costeiras do país erguessem paredões de no mínimo 15 metros de altura como medida contra tsunamis (ACTON; HIBBS, 2012, p. 27). As emendas pós-Fukushima na legislação de segurança nuclear e energia atômica do Japão incluem provisões dando a um novo órgão regulatório japonês autoridade para exigir dos proprietários aperfeiçoamentos em suas instalações nucleares (ACTON; HIBBS, 2012, p. 31).

Segundo relatório norte-americano, altos níveis de iodo-131, césio-137 e césio-134 radioativos foram medidos no local da usina, mesmos elementos químicos liberados em Chernobyl. O governo japonês estima que a quantidade de radioatividade liberada na atmosfera seja cerca de 15% da radiação liberada em 1986. A contaminação por césio-137 no país não é geograficamente tão extensa como no caso de Chernobyl porque grande parte da liberação radioativa (mais de 80%), por ação dos ventos, foi dirigida ao Oceano Pacífico (PREBBLE, 2012, p. 3). Mesmo assim a contaminação de terras agricultáveis gerou prejuízos para os agricultores e para as famílias que dependiam delas para sobreviver. De modo que, já no dia 21 de abril, autoridades japonesas, com base em recomendações da OMS, proibiram a venda de alimentos (leite e algumas

hortaliças) originários da província de Fukushima, devido à sua alta concentração de iodo-131.

Deve-se pensar que, mesmo as autoridades japonesas tendo conseguido mais rápida e eficientemente limitar os impactos do desastre na saúde humana do que o governo soviético em Chernobyl (ACTON; HIBBS, 2012, p. 6), o derramamento nuclear provocou violações dos direitos das crianças. Houve de fato a contaminação nuclear de recursos hídricos e alimentos que compõem a dieta dos japoneses (principalmente peixes, cogumelos e algas), o que limitou o acesso dessa população a alimentação e água livres de radiação. Assim, é possível concluir que os direitos da criança a alimentação e água foram comprometidos, mesmo porque como há a passagem de radiação por meio da cadeia alimentar muitos dos outros produtos consumidos podem também ter sido indiretamente contaminados pelo desastre.

Os direitos a moradia e educação das crianças também foram prejudicados. A organização Save the Children estima que mais de 100.000 crianças foram deslocadas devido ao acidente e que as maiores preocupações para aquelas vivendo em centros de evacuação seriam a falta de água e os problemas psicológicos relacionados a traumas e stress. Segundo especialistas, crianças que passaram por situações estressantes como em Fukushima podem desenvolver problemas de comportamento e de saúde mental a não ser que recebam apoio e tratamento psicológicos o quanto antes[9]. O governo calcula que 22.788 cidadãos ficaram em Fukushima (ODA, 2011, p. 1). Tantos as famílias forçadas a deixar suas casas quanto as pessoas que permaneceram na região tiveram suas vidas alteradas. Muitos dos indivíduos que foram se fixar em outras cidades notaram a falta de acesso a serviços públicos visto que os locais para onde se deslocaram não estavam preparados para recebê-los (ODA, 2011, p. 3). Muitas pessoas tiveram quer ir morar em hotéis e *inns* por longos períodos, o que pode violar o direito das crianças a habitação de qualidade que permita seu desenvolvimento pleno.

9. Informações disponíveis em: (JAPAN..., 2016).

Um dos principais efeitos de Chernobyl foi o aumento dos problemas psicológicos e sociais para a sua população principalmente as crianças, que deterioraram especialmente sua qualidade de vida. Considerando essa experiência, é provável que o governo japonês saiba como lidar melhor com essa situação e que os profissionais da saúde tenham um entendimento mais amplo das consequências de um desastre nuclear para a vida das pessoas. Apoio mental imediato e contínuo para tratar o stress e outros problemas psicológicos após um derramamento nuclear pode acelerar a recuperação e prevenir consequências em longo prazo como stress pós-traumático e outros efeitos psicossociais (THE HUMAN..., 2011).

O mesmo se aplica ao direito à educação, pois não há como garantir que as crianças que se deslocaram para outras regiões conseguiram se matricular em instituições educacionais de qualidade que atendam a suas necessidades, principalmente ao considerarmos o despreparo dos municípios para atender os recém-chegados. Também os traumas decorrentes do medo de estar contaminado, as modificações em suas rotinas diárias e a saída de suas casas pode prejudicar o desempenho escolar desses menores.

Uma pesquisa realizada com 61 pais e crianças vítimas de Fukushima pela ONG Save the Children do Japão revelou um panorama de como esses grupos percebem as consequências do acidente em suas vidas do ponto de vista daqueles que se deslocaram e dos que permaneceram em locais contaminados. O estudo ressaltou que as crianças mais jovens sabem que a radiação é ruim para elas, mas não entendem exatamente o que ela é. Os pais que saíram de Fukushima afirmaram que seus filhos tiveram dificuldades em se adaptar aos novos ambientes, por outro lado as crianças relataram mudanças nos comportamentos de seus pais que passaram a ficar "sempre nervosos e ansiosos". Essas constatações ressaltam as dificuldades de adaptação às novas realidades surgidas devido ao acidente nuclear. Isso pode impactar diretamente na saúde dos infantes e no seu rendimento escolar prejudicando seus desenvolvimentos futuros (SAVE THE CHILDREN , 2013).

Tanto as crianças realocadas como as que ficaram em Fukushima relataram a mudança em suas rotinas, como menos espaço para brincar, impossibilidade de sair de casa devido ao medo da radiação, altas sirenes e a mudança no relacionamento com familiares e amigos, principalmente devido aos laços sociais abalados entre aqueles que fugiram e os que ficaram. Ainda que os pais estejam fazendo esforços, viajando para áreas afastadas da radiação para permitir o acesso de seus filhos a atividades fora de casa, o direito das crianças ao lazer foi violado e o fato de o ambiente permanecer contaminado dificulta ainda mais a sua plena realização. É possível decorrer dessa pesquisa que o direito ao descanso também e comprometido, pois essas preocupações prejudicam o descanso das crianças, levando a sintomas como insônia e sono agitado que impedem que a criança recupere suas forças dormindo. Isso porque tanto crianças que ficaram no local quanto as realocadas afirmam a dificuldade em pensar na radiação, em suas consequências e nas incertezas quanto ao futuro e as decisões familiares. Além disso, elas temem a discriminação contra Fukushima e que as pessoas fiquem com uma imagem negativa de sua prefeitura (SAVE THE CHILDREN, 2013).

O direito das crianças à saúde é um dos mais afetados em uma liberação radioativa, ainda que seus efeitos demorem a ser percebidos pela comunidade internacional. Contudo, ações preventivas tomadas pelo governo japonês após o acidente de Fukushima podem ter reduzido substancialmente os impactos radiológicos na saúde, especialmente na das crianças. Um deles foi a distribuição para a população com menos de 40 anos de tabletes de iodo não radioativo cinco dias após o acidente, medida que pode reduzir o número de casos de câncer de tireoide em crianças (HOEVEA; JACOBSON, 2012, p. 8755). Os impactos psicológicos do terremoto seguido pelo tsunami e pelo derramamento nuclear foram extremamente grandes, devido a situações estressantes e potencialmente traumáticas. A perda de vidas e de entes amados, a evacuação, a realocação, as perdas materiais e financeiras juntamente com o medo e as incertezas relacionadas à exposição radioativa e suas consequências são outros fatores que afetam a saúde mental e física humana tanto daqueles que ficaram em locais contaminadas quanto dos que de lá saíram (THE HUMAN..., 2013, p. 91).

O mundo pós-Fukushima: respostas internacionais

Diante da existência de tantas regras (como a Convenção sobre Segurança Nuclear de 1994, da qual o Japão é parte), normas e informações sobre segurança nuclear, incluindo o tocante a terremotos e tsunamis, a ocorrência de um desastre no Japão surpreendeu a comunidade internacional, que precisou analisar detalhadamente o acidente para entender quais foram suas reais causas e como corrigir as falhas para evitar outra situação com essas proporções no mundo. Fukushima trouxe novas considerações sobre a produção de energia nuclear e dúvidas sobre a real capacidade dos países de evitarem derramamentos nucleares. Isso porque se a terceira maior economia mundial, um dos países mais tecnológicos e preparados para eventos sísmicos não conseguiu impedir uma liberação nuclear é possível imaginar o que pode acontecer em outros países menos preparados e mais populosos. Estados como a Alemanha abriram mão do uso da energia nuclear, o governo japonês começou a incentivar fontes energéticas alternativas, contudo, países emergentes como China, Índia e Coreia do Sul aparecem como os novos compradores de usinas nucleares.

Várias iniciativas da população local, das autoridades japonesas, das organizações internacionais e da sociedade civil foram colocadas em prática para lidar com as consequências do acidente de Fukushima, a fim de mitigar as adversidades para o meio ambiente e para a população e retirar lições para que outro acidente dessa magnitude não acontecesse. ONGs como a Save the Children mantêm um monitoramento anual das crianças em Fukushima e criam alternativas para aliviar o trauma e o contato com a radiação. Ficou evidente, logo após o derramamento nuclear na ilha japonesa, uma influência substancial do acidente de Chernobyl na coordenação da preparação para emergências assim como em outros campos sobre segurança nuclear, e nas respostas dadas pela comunidade internacional (JANŽEKOVIČ; KRIŽMAN, 2011, p. 107.2).

Uma das primeiras atitudes do governo japonês foi estabelecer a Nuclear Regulatory Authority[10] (NRA) como um órgão externo do Ministério do Meio Ambiente (Ministry of Environment - MOE), separando dessa forma as atividades reguladoras de segurança nuclear do METI (ministério que incentivava o uso desse tipo de energia) e unificando com as funções relevantes de outros ministérios (YASUI, 2012, p. 5).

10. Mais informações sobre a entidade reguladora em: <http://www.nsr.go.jp/english/>, acesso em 01/06/2013.

As reações imediatas da OMS a esse desastre combinaram avaliações e respostas envolvendo preocupações com a saúde mental e o impacto psicossocial do desastre; tratamento de doenças, dando prioridade para pacientes com doenças crônicas e doentes críticos que tiveram que ser evacuados (THE HUMAN..., 2013, p. 84). A organização também está desenvolvendo estudos como relatórios para poder se preparar para futuras necessidades da população atingida no campo da saúde, principalmente as crianças. A AIEA também agiu prontamente acompanhando de perto os trabalhos realizados no Japão e desenvolvendo conferências, relatórios, missões e guias de segurança que abordam temáticas relacionadas com o acidente.

Por fim, as ações da Save the Children, instalada no Japão desde 1986, têm contribuído para melhorar a vida de crianças afetadas pelo desastre de Fukushima e permitido que seus pontos de vista sejam consi-

derados pelas autoridades nos processos de recuperação e reconstrução. A organização está implementando um programa de cinco anos para auxiliar na recuperação psicológica e emocional de crianças, apoiar sua educação e permitir que elas participem ativamente da reconstrução de suas cidades. Suas atividades de resposta inicial incluíram a distribuição de itens de alívio de desastres para famílias em centro de evacuação, provisão de espaços seguros para crianças deslocadas brincarem; distribuição de kits de volta às aulas e apoio material para escolas e creches cujos equipamentos foram destruídos pelos desastres[11]. A Save the Children no Japão tem ainda desenvolvido uma série de programas para as crianças afetadas pela liberação radioativa, como excursões de um dia de viagem, eventos dentro e fora da Prefeitura e um programa de descanso para recuperação baseado em projetos empreendidos pela ONG Chernobyl Children International.

11. Informações em: Save the Children (2012).

O acidente de Fukushima lembrou que é irresponsável depender de uma tecnologia que se baseia na presunção da perfeição humana, de modo que a energia nuclear deve ser aprimorada a ponto de tolerar erros humanos e poder ser aplicada em vários contextos políticos e culturais diferentes. Dessa forma, o princípio da precaução deve ser considerado, mesmo em face de desastres e eventos naturais mais hipotéticos. De fato, não há tecnologias sem riscos, assim, faz-se necessário uma análise adequada e participativa da relação benefícios e malefícios do uso da energia nuclear (KERSTEN; UEKOETTER; VOGT, 2012, p. 48). Fukushima também revelou as limitações dos sistemas de avaliação de riscos que são baseados em previsões imprecisas e limitadas (KERSTEN; UEKOETTER; VOGT, 2012, p. 59).

Outra lição central da situação no Japão é que as concepções de que certos eventos são tão improváveis que não acontecerão se provaram falsas (BUNN; HEINONEN, 2011, p. 1581). Isso permitiu que a comunidade internacional tomasse conhecimento da importância de prever todo e qualquer tipo de evento natural na hora de aprimorar a segurança de suas usinas nucleares. O acidente também lembrou que mesmo quando um reator é efetivamente desligado em uma situação de emergência, ainda assim uma grande liberação nuclear pode ocorrer (PREBBLE, 2012, p. 3).

Por fim, o acidente de Fukushima evidenciou mais uma vez a importância da colaboração global e da coordenação de preparação para emergências e repostas conjuntas efetivas para os acidentes (THE HUMAN..., 2013, p. 84). Outro ponto que deve ser levantado é a importância de instituições reguladoras independentes cumprirem efetivamente seu papel. As falhas institucionais observadas no Japão servem como aviso para o resto do mundo (MORRIS-SUZUKI et al., 2012, p. 9).

Várias semelhanças entre Chernobyl e Fukushima podem ser observadas: quantidades grandes de liberação radioativa, um grande número de pessoas realocadas, a contaminação de longo prazo de grandes áreas de terra, direitos das crianças violados e impactos ambientais que durarão por décadas (se não séculos), prejudicando os direitos das futuras gerações. Contudo, as repostas ao acidente de Fukushima contaram com o *expertise* obtido após Chernobyl, de modo que temas mais preocupantes puderam ser focados mais rapidamente como medidas profiláticas para

evitar altas taxas de câncer de tireoide em crianças e fornecimento de atenção e apoio adequados para evitar os efeitos psicossociais do acidente de modo que a população fosse tratada como sobrevivente e participante do processo de reconstrução. O conhecimento obtido durante o acidente de Chernobyl permitiu que a comunidade internacional soubesse como lidar melhor com as consequências da emergência radiológica de modo a minimizar e mitigar, dentro do possível, seus impactos negativos no meio ambiente e nos seres humanos, especialmente nas crianças. Assim, é válido afirmar que o aprendizado obtido em 1986 foi útil e aplicado em 2011, permitindo que menos crianças fossem afetadas pela liberação radioativa e melhorando o bem-estar daquelas mais atingidas.

Considerações finais

Os acidentes nucleares civis mais sérios da História, Chernobyl e Fukushima, levaram à liberação de enormes quantidades de materiais radioativos na atmosfera, o que teve, continua a ter e ainda terá consequências adversas para o meio ambiente e para as gerações presentes e futuras por muitas décadas. Em meio a isso, as crianças são as principais prejudicadas, pois, devido ao seu tamanho e peso menores e ao seu metabolismo mais acelerado, absorvem mais radiação do que os adultos, de modo que a possibilidade de desenvolverem doenças relacionadas a isso é maior. Ao mesmo tempo, essas viverão em ambientes contaminados por mais tempo do que os adultos que presenciaram as citadas emergências. Assim, esse trabalho mostrou que tanto no caso de Chernobyl quanto no de Fukushima, direitos das crianças consagrados na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) foram violados. Os direitos à alimentação, água, moradia, vida, saúde, descanso e lazer, educação e a um meio ambiente sadio foram desrespeitados devido ao derramamento nuclear e às suas consequências diretas e indiretas. Ainda que tenham sido violados em graus diferentes proporcionais à quantidade de material radioativo liberado e as respostas dadas pelos governos nacionais e pela comunidade internacional tenham sido diversas, em ambos os casos as gerações presentes e futuras foram prejudicadas por um derramamento nuclear que influenciará para sempre as suas vidas e as de seus descendentes.

Por outro lado, uma conclusão interessante obtida nesse estudo foi a de que o aprendizado e o conhecimento oriundos do desastre de Chernobyl foram aplicados em medidas e respostas dadas ao acidente de Fukushima. Dessa forma, as respostas foram mais rápidas e eficientes e certos pontos mais sensíveis puderam ser focados desde o início. Isso permitiu e permitirá que um menor número de crianças seja afetado pelas consequências negativas do acidente, melhorando a sua qualidade de vida. Dentre eles destaca-se ainda que já havia um regime internacional de *nuclear safety* pautando as ações do Japão. O desenvolvimento desse regime no pós-Chernobyl reforçou a segurança das usinas, impedindo que outros acidentes nucleares acontecessem, o que protegeu milhões de crianças em todo o mundo onde essa tecnologia é empregada. Da mesma forma que o conhecimento desenvolvido sobre emergências nucleares e seus efeitos foi aplicado para lidar com a situação em Fukushima, ele também poderia

ser empregado em qualquer outro acidente nuclear que possa acontecer, independente da localização ou do estado de desenvolvimento do país. Assim, considerar as repostas do governo japonês como baseadas apenas em seu grau de desenvolvimento econômico é errôneo, visto que de nada adiantaria seus recursos econômicos se ele não tivesse em que basear suas respostas e preparar o plano de ação para os próximos anos. Além disso, sem a experiência prévia de Chernobyl, as autoridades não saberiam lidar primordialmente com certas questões que apareceram como prioritárias após o desastre de 1986, o que poderia significar, por falta de conhecimento e ações imediatas, um maior número de crianças sofrendo de câncer de tireoide e uma geração nos próximos 20 anos permeada por problemas sociais e psicológicos, como altas taxas de distúrbios mentais, altos níveis de suicídios, e de consumo de álcool e drogas e comportamentos de risco. É esperado que esses problemas ocorram nos próximos anos nas regiões afetadas pela radiação, mas seus números podem ser muito menores devido às repostas iniciais preocupadas em evitá-los que utilizaram como base as pesquisas e estudos feitos nos 27 anos que seguiram Chernobyl. É possível que outras variáveis também influenciem o grau e eficiência das respostas tais como o desenvolvimento do país e seu regime político, contudo, por suas limitações, esse estudo conseguiu apenas evidenciar a influência das lições de Chernobyl utilizadas em Fukushima e não o relacionamento dessas outras variáveis nesses casos.

Dentre os aprendizados proporcionados por Chernobyl e aplicados em Fukushima estão o desenvolvimento e aprimoramento da legislação nuclear civil e o conhecimento científico sobre efeitos imediatos e em longo prazo (diretos e indiretos). Os estudos sobre as consequências na saúde e no meio ambiente que seguiram o acidente em 1986 produziram uma vasta quantidade de informações científicas que podem ser usadas para atualizar a proteção à radiação e a medicina radiológica, fortalecendo especialmente a preparação e respostas a acidentes ao redor do mundo. Chernobyl também chamou a atenção para os efeitos psicossociais de desastres radioativos e a importância de tratá-los, principalmente considerando os cidadãos afetados, não como vítimas, mas como sobreviventes. Isso permitiu que a abordagem inicial com as pessoas afetadas em Fukushima, inclusive as crianças, fosse diferente, tratando-as como sobreviventes e criando espaços para que elas participassem ativamente dos processos de reconstrução e recuperação e das decisões que afetam seu futuro. O aprendizado de Chernobyl possibilitou, ainda, que as organizações da sociedade civil soubessem como lidar melhor com a situação no Japão, garantindo respostas às crianças e proteção aos seus direitos.

"Although the Fukushima accident is a terrible disaster, it has offered an opportunity for replication of studies conducted at Chernobyl" (MOUSSEAU; MOLLER, 2012, p. 11). Nesse sentido, Chernobyl serviu como um "laboratório" onde foram desenvolvidas medidas de remediação que puderam ser testadas em Fukushima. Algumas se mostraram extremamente eficientes, como ferramentas para a descontaminação especialmente em áreas onde as crianças passam muito tempo como escolas, parques e creches; contramedidas na agricultura para diminuir as doses de césio-137 e o consumo desses alimentos; restrição de visitas a florestas

contaminadas e proibição de ingestão de alimentos delas oriundos e a aplicação de tecnologias que foram desenvolvidas no pós-Chernobyl (BALONOV, 2013, p. 38). Contudo, nem todo o conhecimento científico pós-Chernobyl conseguiu evitar o derramamento nuclear de Fukushima. Os seres humanos erram, contudo, as crianças e o meio ambiente não devem lidar com as consequências dessas falhas por diversas décadas e gerações. Espera-se que as lições aprendidas em Fukushima sejam devidamente aplicadas, internalizadas e permitam que gerações presentes e futuras de todos os seres vivos não tenham mais que presenciar novos Chernobyls ou Fukushimas.

Referências

aCTON, James M.; HIBBS, Mark. **Why was Fukushima Preventable:** Nuclear Policy - The Carnegie Papers. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2012. Disponível em: <www.CarnegieEndowment.org/pubs> Acesso em: 22 ago. 2015.

BALONOV, Mikhail. The Chernobyl accident as a source of new radiological knowledge: implications for Fukushima rehabilitation and research programmes. **Journal of Radiological Protection**, v. 33, p. 27–40, 2013.

BAVESTOCK, Keith; WILLIAMS, Dillwyn. The Chernobyl accident 20 years on: an assessment of the health consequences and the International Response. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 3, p. 689-698, 2007.

BUCK, Eugene H.; UPTON, Harold F.; FOLGER, Peter. Effects of Radiation from Fukushima Daiichi on the U.S. Marine Environment, Congressional Research Office, April 5th, 2011. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/161337.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2016.

BUNN, Matthew; HEINONEN, Olli. Preventing the Next Fukushima. **Science**, v. 333, n. 16 p.1580-1581, Sep. 2011.

CHERNOBYL CHILDREN INTERNATIONAL. **Programmes**. Disponível em: <http://www.chernobyl-international.com/programmes/>. Acesso em 30 jun. 2016.

CHERNOBYL CHILDREN INTERNATIONAL. Anniversary Chernobyl Children International, 25th. [S. l.]: Chernobyl, 26 April 2011. Disponível em: <http://www.chernobyl-international.com/docs/default-document-library/25th-anniversary-programme-overview.pdf?sfvrsn=2> . Acesso em: 14 mar. 2016.

CHERNOBYL CHILDREN INTERNATIONAL. More than 1 million children continue to live in contaminated zones. [S. l.]: CCI, 2016. Disponível em: <ttp://www.chernobyl-international.com/about-chernobyl/facts-and-figures>. Acesso em: 28 maio. 2016.

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA**.** Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. [S. l.]: UNICEF, 2013. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 23 abr. 2016.

CONVENTION ON ASSISTANCE IN THE CASE OF A NUCLEAR ACCIDENT OR RADIOLOGICAL EMERGENCY. Adotada pela Conferência Geral da AIEA em sessão especial relacionada entre 24 e 26 de setembro de 1986 em Viena Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc336.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2016.

CONVENTION ON EARLY NOTIFICATION OF A NUCLEAR ACCIDENT. Adotada pela Conferência Geral da AIEA em sessão especial relacionada entre 24 e 26 de setembro de 1986 em Viena, entrou em vigor em 27 de abril de 1986. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc335.pdf >. Acesso em: 30 mai. 2016.

CONVENTION ON NUCLEAR SAFETY. Adotada durante a Conferência Diplomática convocada pela AIEA em Viena entre 14 e 17 de junho de 1994. Disponível em: https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc449.pdf. >. Acesso em: 30 mai. 2016.

DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO. Acordada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, 1972, Estocolmo, UN Doc. A/CONF/48/14/REV.1. Salvador: MP, 1972. Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/ legislacoes/declaracao_estocolmo_meio_ambiente_humano_1972.pdf >. Acesso em: 23 abr. 2016.

DECLARAÇÃO DE JOANESBURGO SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: das origens ao futuro. ***São Paulo: CQGP,*** 2002. Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_ licitacoes/publicacoes/ joanesburgo.pdf> Acesso em: 23 abr. 2016.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Acordada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, junho de 1992. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> Acesso em: 23 abr. 2016.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA. Assembleia Geral da ONU, 1959. Amazonas: TJAM, 1959. Disponível em: <http://www.tjam.jus.br/index.php?option=com_ docman&task=doc_ view&gid=1341&Itemid=450> Acesso em: 23 abr. 2016.

DECLARAÇÃO FINAL DA CONFERÊNCIA RIO+20 ."O futuro que queremos". [S. l.]: DACCESS, 2012. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement> Acesso em: 23 abr. 2016.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 10 de dezembro de 1948. [S. l.]: AGNU, 1948.

DUPUY, Jean-Pierre. A catástrofe de Chernobyl vinte anos depois. **Estudos Avançados,** v. 21, n. 59, p. 243-252. 2007.

FONSECA, Fúlvio Eduardo. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, p. 121-138, 2007.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **UNICEF response to the Chernobyl disaster.** [S. l.]: UNICEF, 2013. Disponível em: <http://www.unicef.org/ceecis/media_4150.html> Acesso em: 28 mai. 2016.

FISCHER, David. **History of the International Atomic Energy Agency** : the first forty years. Vienna: AIEA, 1997. Disponível em: <http://www-pub.iaea.org/mtcd/publications/ pdf/pub 1032_web.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2016.

FUKUSHIMA FAMILIES. Children and families affected by Fukushima's nuclear crisis share their concerns one year on. [S. l.]: Save the Children, 2012. Disponível em: <http://www.savechildren.or.jp/jpnem/eng/pdf/news/20120307_Briefing_Fukushima.pdf> Acesso em: 28 mai. 2016.

GONZÁLEZ, Abel J. Chernobyl: ten years after: global experts clarify the facts about the 1986 accident and its effects. **IAEA BULLETIN**, v. 3, p. 2-13, 1996.

MORRIS-SUZUKI, Tessa et al. Lessons from Fukushima. Executive Summary. [S. l.]: Greenpeace, Fev. 2012. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/canada/Global/canada/report/2012/02/Lessons-from-Fukushima-ExSum.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2016

HOEVEA, John E. Ten; JACOBSON, Mark Z. Worldwide health effects of the Fukushima Daiichi nuclear accident. **Energy & Environmental Science**, nº 5, p. 8743–8757, 2012

IPATYEV, V.A **Healing the damage of Chernobyl**: radiationcontaminated forests and their rehabilitation. Unasylva: FAO, 2007. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/004/Y2795e/y2795e08.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

JANŽEKOVIČ, Helena; KRIŽMAN, Milko J. Comparison of Discharges of the Nuclear Accidents in Japan 2011 and Chernobyl 1986. In: PROCEEDINGS OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE NUCLEAR ENERGY FOR NEW EUROPE, Bovec, Slovenia, Sept. 12-15, 2011, p. 107.1-107.11.

JAPAN earthquake: 100,000 children displaced, says charity. [S. l.]: The Guardian, 2013. Disponível em: < http://www.theguardian.com/world/2011/mar/15/japan-earthquake-children-displaced-charity>.Acesso em: 31 mai. 2016.

JEFLERESS, David. Neither Seen Nor Heard: the idea of the "child" as impediment to the rights of children. **TOPIA: Canadian Journal of Cultural Studies**, p. 75-97, 2002. Disponível em: <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/topia/article/download/169/159>.

Acesso em: 20 set. 2015.

KERSTEN, Jens; UEKOETTER, Frank; VOGT, Markus. Europe after Fukushima: German Perspectives on the Future of Nuclear Power. **RCC Perspectives**, Munich, n. 1, 2012. Disponível em: < http://www.environmentandsociety.org/perspectives/2012/1/europe-after-fukushima-german-perspectives-future-nuclear-power>. Acesso em: 30 mai. 2016.

KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1982.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. **Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais.** Cuiabá, v. 1, n. 1, jan./jun.p.169-196, 2007.

MARA, Wil. The **Chernobyl disaster**: legacy and impact on the future of nuclear energy (Perspectives on). NY: Marshall Cavendish Corporation, 2011. ISBN 978-1-60870-378-4.

MOUSSEAU, Timothy A.; MOLLER, Anders P. Chernobyl and Fukushima: Differences and Similarities, a Biological Perspective. **Transactions of the American Nuclear Society**, San Diego, California, v. 107, p. 11-15, Nov. 2012.

ODA, Takashi. Grasping the Fukushima displacement and diaspora. **The 2011 East Japan Earthquake Bulletin of the Tohoku Geographical Association**, Aug. 11, p.1-7, 2011. Disponível em: <http://wwwsoc.nii.ac.jp/tga/disaster/>. Acesso em: 29 mai. 2013.

PELZER, Norbert. Learning the hard way: did the lessons taught by the Chernobyl Nuclear Accident contribute to improving nuclear law?. In: NEA-OECD/ IAEA. **International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period**. Paris: OECD, 2006. ISBN 92-64-02293-7. Disponível em: <https://www.oecd-nea.org/law/chernobyl/nea6146-iaea-chernobyl.pdf> Acesso em: 28 mai. 2016.

PREBBLE, Peter. Lessons from Fukushima. **Canadian Centre for Policy Alternatives - Saskatchewan Office,** June, p. 1-15. 2012. Disponível em: <http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/Saskatchewan%20Office/2012/06/SKnotes_Lessons_Fukushima.pdf> Acesso em: 31 mai. 2016.

RAUTENBACH, Johan; TONHAUSER, Wolfram; WETHERALL, Anthony. Overview of the international legal framework governing the safe and peaceful uses of nuclear energy: some practical steps. In: NEA-OECD/ IAEA. **International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period**. Paris: OECD, 2006. ISBN 92-64-02293-7. Disponível em: <https://www.oecd-nea.org/law/chernobyl/nea6146-iaea-chernobyl.pdf> Acesso em: 28 mai. 2016.

SARIN, Rajiv. Chernobyl, Fukushima, and Beyond: a health safety perspective. **Journal of Cancer Research and Therapeutics**, v. 7, n. 2, p. 109-111, April-June 2011.

Save the Children. Japan: Save children, 2013. Disponível em: <www.savechildren.or.jp> Acesso em: 28 mai. 2016.

Save the Children. One year on, UNSEEN radiation danger means Fukushima children no longer play outdoors. Thursday: Save the children, 8 March 2012. Disponível em: <ttp://www.savethechildren.org.uk/2012-03/one-year-unseen-radiation-danger-means-fukushima-children-no-longer-play-outdoors> Acesso em: 29 mai. 2016.

SCHWARTZ, Julia A. International nuclear third party liability law: the Response to

Chernobyl. In: NEA-OECD/ IAEA. **International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period**. Paris: OECD, 2006. ISBN 92-64-02293-7. Disponível em: <https://www.oecd-nea.org/law/chernobyl/nea6146-iaea-chernobyl.pdf> Acesso em: 28 mai. 2016.

THE CHERNOBYL Project. [S. l.]: IASEA, 2016. Disponível em: <http://www-ns.iaea.org/projects/chernobyl.asp> Acesso em: 28 mai. 2016.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. A implementação do direito a um meio ambiente sadio no direito internacional. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, v. 45, n. p. 77-78, jan./mar. 1992.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Fabris, 1993.

UNITED NATIONS SCIENTIFIC COMMITTEE ON THE EFFECTS OF ATOMIC RADIATION, 2006 REPORT, Appendix to ANNEX J Exposures and effects of the Chernobyl accident", p. 453-566.

THE HUMAN Consequences of the Chernobyl Nuclear Accident: a strategy for recovery: a report commissioned by UNDP and UNICEF with the support of UN-OCHA and WHO, 22 Jan. 2002. Disponível em: <http://chernobyl.undp.org/english/docs/strategy_for_recovery.pdf> Acesso em: 28 mai. 2016.

WADA, Koji et al. Emergency response technical work at Fukushima Dai-ichi nuclear power plant: occupational health challenges posed by the nuclear disaster. **Occup Environ Med**, v. 69, p. 599-602, 2012.

WALSKE, Carl. Lessons of Chernobyl. IAEA BULLETIN, p. 38-39. Autumn 1986.

WATSON, Alison M. S. Children and International Relations: a new site of knowledge? **Review of International Studies**, v. 32, p. 237- 250, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Health risk assessment from the nuclear accident after the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami based on a preliminary dose estimation. Geneva: WHO Press, 2013. ISBN 978 92 4 150513 0. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/78218/1/9789241505130_eng.pdf> Acesso em: 31 mai. 2016.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Ionizing Radiation, Health Effects And Protective Measures, May 2011. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs371/en/>. Acesso em: 28 mai. 2016.

YASUI, Masaya. Causes and countermeasures: the accident at TEPCO's Fukushima Nuclear Power Stations. March, 2012. Disponível em: <http://www.oecd-nea.org/nsd/fukushima/documents/NISAFukushimacausesandcountermeasuresMarch2012_en.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2016.

Crise ou afirmação da hegemonia americana? Arrighi, Wallerstein, Fiori e Zakaria[1]

Crisis or reaffirmation of American hegemony? Arrighi, Wallerstein, Fiori and Zakaria

Renan Holanda Montenegro[2]

Resumo

Este trabalho se propõe a analisar, sob a ótica de perspectivas teóricas antagônicas, as projeções a respeito da hegemonia norte-americana. O objetivo é reunir a posição de quatro autores e discutir a contribuição das suas ideias para o estudo acerca dos cenários traçados para as relações internacionais na contemporaneidade. De um lado, utilizaremos os conceitos de Giovanni Arrighi e Immanuel Wallerstein, que apregoam que a presente crise do poder americano é também uma crise de hegemonia e, necessariamente, haverá uma substituição do *hegemon*. Enquanto Arrighi argumenta que haverá apenas uma troca do *hegemon*, Wallerstein afirma que a atual crise também marcará o fim do moderno sistema-mundo em suas atuais configurações. Do outro lado, temos os autores Jose Luis Fiori e Fareed Zakaria. Este defende que os Estados Unidos terão de lidar não com o seu declínio, mas com a "ascensão do resto", e aquele diz que a atual crise, além de não significar qualquer decaída do poder estadunidense, servirá apenas para reconfirmar o status hegemônico norte-americano. Através do entrelaçamento e discussão dessas ideias, espera-se contribuir com o debate teórico acerca das reconfigurações dos polos de poder e os rumos das relações internacionais neste século XXI.

Palavras-chave: Hegemonia. Estados Unidos. Teoria. Relações Internacionais.

Abstract

This paper aims to analyze, from the perspective of opposing theoretical perspectives, projections about the US hegemony. Our objective is to bring together the positions of four authors and discuss the contribution of their ideas to the study of the contemporary international relations. On the one hand, we will use the concepts of Giovanni Arrighi and Immanuel Wallerstein, who claim that the current crisis of American power is also a crisis of hegemony and necessarily there will be a replacement of the hegemon. While Arrighi argues that there will happen an exchange of hegemon, Wallerstein says that the current crisis will also mark the end of the modern world-system in its current settings. On the other hand, we have the authors Jose Luis Fiori and Fareed Zakaria. The latter argues that the United States will not deal with its decline, but with the "rise of the rest", and the first says that the current crisis, besides does not mean any fallen of US power, will only serve to reconfirm north-America hegemonic status. Through the interweaving and discussion of these ideas, we expect to contribute to the theoretical debate about the reconfiguration of polarity and the directions of international relations in this 21st century.

Keywords: Hegemony. United States. Theory. International Relations.

1. Uma versão inicial deste trabalho foi apresentada no VI Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em 2010. Trechos do texto também foram utilizados na dissertação de mestrado defendida pelo autor junto ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ), em 2013.

2. Doutorando em Ciência Política (UFPE) e mestre em Relações Internacionais (UERJ). Pesquisador Associado do Instituto de Estudos da Ásia (IEASIA-UFPE). Contato: renanholanda@bol.com.br.

Recebido em:
14 de outubro de 2015
Aprovado em:
08 de junho de 2016

Introdução

Os Estados Unidos passam por uma crise. É verdade que há quem rechace tal afirmação, mas tomar esta premissa como verdade é o primeiro passo das análises contidas neste trabalho. Autores de diversas linhas de pensamento já opinaram sobre a referida crise e a literatura a respeito do assunto chega a ser vasta[3]. No entanto, falar apenas em "crise" chega a soar como algo vazio. Que crise é essa? Quando ela começou? A mais recente foi na esfera financeira, mas antes os Estados Unidos também enfrentaram a descrença na guerra contra o terror, o aumento do desemprego, etc. Neste trabalho, analisaremos as perspectivas teóricas de pesquisadores que não discutem mais se a crise existe ou não, mas sim quais serão os rumos das relações internacionais quando ela passar.

3. Alguns exemplos: Gilpin (2001), Wallerstein (2004), Fiori et al. (2008), Zakaria (2008), Arrighi (1994) e Roubini & Mihm (2010).

Especificamente, nosso objeto de análise é a hegemonia dos Estados Unidos. Pode-se dizer que a crise pela qual passa os Estados Unidos influencia seu status de ator hegemônico nas relações internacionais? Sendo assim, a discussão acerca da redefinição dos eixos de poder em escala global neste início do século XXI é a preocupação norteadora deste artigo. A intenção é analisar a contribuição de quatro estudiosos sobre o assunto e entender de que forma suas projeções podem ser úteis para compreender o atual cenário internacional.

Os especialistas selecionados foram Giovanni Arrighi (2008), Immanuel Wallerstein (2002), Jose Luis Fiori et al. (2008) e Fareed Zakaria (2008). Intencionalmente, escolhemos autores que apresentam perspectivas distintas sobre o futuro das relações internacionais: dois argumentam que a presente crise norte-americana representa o fim da hegemonia dos Estados Unidos e outros dois não colocam isso em xeque, apesar de reconhecerem a existência de uma crise – mas não uma crise hegemônica. Grosso modo, podemos classificá-los como "radicais" ou "moderados".

Do lado dos radicais, Giovanni Arrighi (2008) e Immanuel Wallerstein (2002) defendem que a referida crise do poder americano é também uma crise terminal e, inexoravelmente, haverá uma queda do *hegemon*. Ao passo que Arrighi entende que haverá apenas uma troca deste país hegemônico, Wallerstein afirma que a atual crise marcará o fim do *Modern World System* em suas atuais configurações. Os moderados Jose Luís Fiori et al. e Fareed Zakaria (2008) discordam. O último acha que os Estados Unidos terão de enfrentar não o seu declínio, mas a "ascensão do resto do mundo". O primeiro defende a tese de que a atual crise, além de não significar qualquer derrocada do poder americano, servirá tão somente para reconfirmar o seu status hegemônico.

Para uma compreensão mais ampla sobre o assunto, apresentamos na próxima seção do texto um breve panorama da literatura sobre hegemonia no campo acadêmico das Relações Internacionais (RI)[4]. Nas duas seções seguintes, discutimos, nesta ordem, as contribuições dos autores que creem na derrocada da hegemonia estadunidense (ARRIGHI, 2008; WALLERSTEIN, 2002) e daqueles que acreditam numa espécie de reafirmação do poder norte-americano (FIORI et al. 2008; ZAKARIA, 2008). Por fim, traçamos as considerações finais do artigo.

4. Ao longo de todo o texto, utilizamos o termo "Relações Internacionais", com as iniciais maiúsculas, ou simplesmente "RI", para nos referir à disciplina acadêmica. Ao mencionarmos "relações internacionais" com as iniciais minúsculas, estamos nos referindo ao objeto de estudo da disciplina *per se*.

O conceito de hegemonia no estudo das Relações Internacionais

A preocupação dos estudiosos das Relações Internacionais com temas relacionados à hegemonia não é tão recente, a despeito de a já mencionada crise do poder norte-americano ter reavivado discussões em torno do conceito. A bem da verdade, discussões sobre hegemonia permeiam outras disciplinas das Ciências Sociais que não somente as Relações Internacionais. Autores como Antonio Gramsci (1978), Andre Gunder Frank (1998) e Charles Kindleberger (1973) são apenas alguns que escreveram sobre hegemonia e cujas ideias foram apropriadas por algumas correntes teóricas das RI.

Alves (2010) explica que a noção de hegemonia tem raízes na tradição marxista de pensamento e foi desenvolvida para se analisar as configurações sociais que se apresentam em pontos distintos no espaço e no tempo. Nesse contexto, "a noção de hegemonia propõe uma nova relação entre estrutura e superestrutura e tenta se distanciar da determinação da primeira sobre a segunda, mostrando a centralidade das superestruturas na análise das sociedades avançadas" (ALVES, 2010, p. 72). Gramsci (1978) elaborou uma conceituação mais avançada do termo, sobretudo para melhor compreender as relações sociais como um todo.

A elaboração conceitual proposta pelo pensador italiano traz o conceito de hegemonia para a luta de classes existente no âmbito da sociedade civil. Segundo Gramsci (1978), o caminho para que um determinado grupo se torne hegemônico passa necessariamente pela sociedade civil, sociedade politica e pelo Estado, exatamente nesta ordem. Nesse contexto, o autor dá especial ênfase a questões ideológicas, entendendo a ideologia (ou simplesmente o poder das ideias) como fator essencial à difusão e preservação de uma hegemonia. Essa interpretação muito deriva do pensamento marxista, que atribui a formação do Estado Moderno à divisão da sociedade em classes. Assim, a evolução de todo um sistema interestatal se deu por meio da hegemonia de uma classe dominante, que impôs sua forma de "ver o mundo" às classes dominadas.

De acordo com Gramsci (2002), um determinado ator só consegue manifestar sua supremacia por duas maneiras: através do simples domínio ou coerção, e por meio do que ele chama de "direção intelectual e moral". Segundo ele "Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a liquidar ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados" (GRAMSCI, 2002, p. 62). É por isso que o autor distingue a classe dirigente da classe dominante, já que nem sempre quem dirige necessariamente goza da posição de dominador, muito embora o "comum" seja a existência de uma classe dominante e dirigente ao mesmo tempo.

A leitura do sociólogo e economista alemão Gunder Frank (1998) também dialoga com a concepção gramsciana. Para ele, a hegemonia possui uma contingência claramente estrutural. Sua investigação tem fortes raízes na economia e traz muito da interpretação (neo)marxista do mundo. Na teoria do Sistema Mundo desenvolvida pelo autor, elementos como coerção, dominação e imperialismo andam praticamente lado a lado com a hegemonia, quando não se confundem com a própria.

Na teorização proposta por Robert Cox, fortemente influenciada pelo pensamento marxista e pelos teóricos críticos da Escola de Frankfurt, também há clivagens no conceito de hegemonia. Para Cox (1983), em um sentido mais comum, hegemonia diz respeito à dominação de um Estado sobre outros e à capacidade deste em controlar os *outputs* dessas relações. Em uma segunda interpretação, a hegemonia é entendida segundo uma lógica sistêmica de adesão a princípios sustentados pelo Estado hegemônico. Nesse último cenário, a hegemonia não é apenas material, mas também envolve liderança moral e intelectual.

Como se vê, muitos autores de natureza marxista dão grande ênfase à economia e a fatores ideológicos em suas análises sobre hegemonia. No campo das Relações Internacionais, as principais correntes teóricas atribuem pesos diferentes à economia quando tratam sobre hegemonia. Os (neo)realistas, por exemplo, priorizam questões de distribuição de poder. Já os liberais, adeptos da tese de que a hegemonia é essencial para a manutenção da ordem mundial, são daqueles que incorporam a economia como elemento central de suas análises.

O debate acerca da necessidade de um país hegemônico estabilizador no sistema internacional tem o economista Charles Kindleberger (1973) como um dos precursores, mas acabou ganhando corpo com outros pesquisadores. O próprio termo "teoria da estabilidade hegemônica" foi cunhado por Robert Keohane. Kindleberger formulou a tese na década de 1970. Para ele, "for the world economy to be stabilized, there has to be a stibilizer, one stabilizer" (KINDLEBERGER, 1973, p. 305). Como descrevem Fiori et al. (2008, p. 13):

> O funcionamento da economia internacional requer uma "primazia" ou uma "liderança" de um país que forneça "bens públicos" indispensáveis ao sistema, como a moeda, a defesa do livre-comércio, a coordenação das políticas econômicas e a garantia do sistema financeiro. Esta "liderança", entretanto, foi sempre passageira, e obedeceu a uma espécie de "ciclo vital" ao longo da história, em que a ascensão foi seguida do declínio, da queda e da substituição do antigo líder por um novo país, que voltou a exercer as mesmas funções do anterior.

Mais recentemente, autores como Robert Gilpin (2001) incorporaram elementos econômicos à perspectiva realista, muito embora este último seja considerado por muitos um liberal dentro das RI. Gilpin, que se define um *state-centric realist*, argumenta que a Teoria da Estabilidade Hegemônica é mais uma "ideia intuitiva" baseada numa leitura particular da história do que propriamente uma teoria científica. Para ele, a necessidade de um país hegemônico estabilizador é premissa oriunda, sobretudo, dos economistas. Ainda de acordo com a opinião de Gilpin, a teoria aponta o seguinte: "um *hegemon* é condição necessária, mas não suficiente, para o estabelecimento de uma economia liberal internacional" (GILPIN, 2001, p. 94).

Keohane (1984), considerado um dos fundadores do neoliberalismo nas Relações Internacionais, oferece uma explicação alternativa à tese da estabilidade hegemônica. Sua ênfase reside no fato de que instituições internacionais, como os regimes, facilitariam a cooperação entre Estados mesmo em um virtual cenário no qual ator o hegemônico não exista. Essa posição é diametralmente oposta à visão de que a cooperação é determinada por questões circunstanciais de poder, defendida pelos realis-

tas. Para Keohane (1984, p. 31), "there is little reason to believe that hegemony is either a necessary or a sufficient condition for the emergence of cooperative relationships".

A teoria (neo)realista, por outro lado, enfoca outras dinâmicas, como explicam Vigevani, Veiga e Mariano (1994, p. 9-10).

> Os realistas visualizam a distribuição do poder, e não o livre mercado, como o aspecto decisivo das relações internacionais. Por mais importante que seja o nível das trocas mundiais, o livre-mercado é o resultado de arranjos políticos entre Estados que estimulam preferências a partir de interesses particularistas. Portanto, o livre-mercado não emerge espontaneamente [...] O debate atual, do ponto de vista realista, situa-se no campo da busca de sustentáculos para um novo equilíbrio, já que a situação hegemônica norte-americana vem declinando. Os desequilíbrios nas relações de trocas financeiras e comerciais, alguns indicadores de produtividade, o endividamento dos Estados Unidos erodem sua capacidade de sustentação de um sistema internacional liberal.

Kenneth Waltz (1979), responsável pela elaboração do novo pensamento realista (neo-realismo), entende a questão da hegemonia como definidora do tipo de distribuição das capacidades dentro de um sistema. Para ele, um sistema internacional onde há a presença do *hegemon* é considerado um sistema hierárquico. Por outro lado, quando a distribuição das capacidades é mais igualitária, tem-se um sistema anárquico. Nesse contexto, Waltz (1979) reconhece que um sistema hierárquico é naturalmente mais instável. Isso porque sua abordagem parte da teoria microeconômica e lança mão do conceito de equilíbrio. Como o comportamento dos Estados em um sistema anárquico tende a produzir equilíbrios, esse mesmo sistema, dominado pelas relações de poder, torna previsível a atuação dos seus componentes. Cabe a ressalva, todavia, que Waltz desenvolveu seu argumento durante a distribuição bipolar da Guerra Fria.

Como se vê, as concepções teóricas de hegemonia e suas respectivas aplicações ao mundo real variam de autor para autor. Cada um parte de pontos distintos para justificar seus argumentos, utilizando abordagens que perpassam elementos da economia, política, segurança, ideologia, entre outros fatores. Sendo assim, não há como este artigo utilizar um referencial único para balizar as comparações que serão feitas – e nem é este o nosso objetivo.

Nas próximas duas seções, apresentamos as visões de autores que discordam quanto aos rumos do sistema internacional, mas que apresentam seus argumentos com base no mesmo ponto: a hegemonia. O que argumentam aqueles que garantem que estamos diante do fim da hegemonia norte-americana? Por outro lado, qual a visão dos autores que defendem estarmos diante de uma simples crise de poder? Há pontos em comum? Através do entrelaçamento e discussão dessas ideias, esperamos contribuir com o debate teórico acerca das reconfigurações dos polos de poder e os rumos das relações internacionais neste século XXI.

Arrighi, Wallerstein a crise anunciada e a certeza incerta

O ponto de congruência nas visões de Giovanni Arrighi e Immanuel Wallerstein a respeito da crise de hegemonia dos Estados Unidos reside no fato de que ambos acreditam que estamos diante, e isso é apenas questão de tempo, da derrocada norte-americana. Os dois são unís-

sonos em crer que, em linhas gerais, a referida turbulência teve início nos anos 1970, foi brevemente esquecida com a "vitória" na Guerra Fria e retornou na entrada do século XXI, sobretudo devido aos atentados de 11 de Setembro.

A priori, é preciso caracterizar o que esta dupla de autores entende como hegemonia. Em "O Longo Século XX", Arrighi busca discernir hegemonia de "dominação". Para ele, há uma distinção clara de um para o outro, embora os dois conceitos envolvam algo maior: o poder. Arrighi entende que o poder da hegemonia é associado, sim, à dominação, mas acaba sendo ampliado pelo exercício da liderança intelectual e moral. Para Arrighi (1994, p. 27):

> O conceito de 'hegemonia mundial' [...] refere-se especificamente à capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas. Em princípio, esse poder pode implicar apenas a gestão corriqueira desse sistema, tal como instituído num dado momento. Historicamente, entretanto, o governo de um sistema de Estados soberanos sempre implicou algum tipo de ação transformadora, que alterou fundamentalmente o modo de funcionamento do sistema.

A leitura de hegemonia proposta por Wallerstein se ancora em uma explicação de viés econômico, mas a ênfase não é tão latente quanto na obra de Arrighi (1994; 2008). Wallerstein (2004) entende o processo que desencadeia a condução de um ator ao posto de *hegemon* como uma conjunção de fatores. No caso específico da construção da hegemonia dos Estados Unidos, o fator militar desempenhou papel central. Na visão do autor, a participação crescente dos Estados Unidos e da Alemanha nos mercados globais, às custas da decadência britânica, foi o gatilho para a disputa hegemônica que só foi encerrada com o término da Segunda Guerra.

Wallerstein (2004) explica que a compreensão da chegada americana à hegemonia internacional se dá através de um longo processo, que começou com a recessão de 1873. Essa ascensão aconteceu baseada num jogo de soma zero, onde a perdedora foi a Inglaterra. O retrocesso da economia britânica, de certo modo, plantou as sementes para o crescimento dos Estados Unidos na economia internacional. A partir desta época, os americanos travaram com a Alemanha, e não mais com a Inglaterra, o conflito da sucessão pelo poder global. Wallerstein chega a afirmar que as duas guerras mundiais podem ser sintetizadas como uma contínua "guerra dos trinta anos" entre a Alemanha e os Estados Unidos.

Em primeiro lugar, essa disputa teve um forte componente ideológico. O discurso dos nazistas na Alemanha defendia a formação de um império global, ao passo que os Estados Unidos se apresentavam ao mundo como defensores do liberalismo. Como se sabe, a Alemanha saiu derrotada na guerra, assim como a ideologia nazista. No entanto, a aliança com a União Soviética, que abriu caminho para os norte-americanos derrotarem os alemães, constituiu-se num obstáculo político aos Estados Unidos. Isso porque as potências aliadas estabeleceram, na esteira da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), o Conselho de Segurança, órgão que autorizava o uso da força e contava com cinco países com poder de veto – entre eles, a União Soviética.

Na concepção de Wallerstein (2004), foi a Conferência de Yalta, realizada dois meses antes da fundação das Nações Unidas, que estabeleceu

de fato os rumos da geopolítica mundial para o restante do século XX. A Conferência reuniu três chefes de Estado: Roosevelt, Churchill e Stalin. Nas palavras do autor: "Yalta foi um acordo de *status quo*, segundo o qual a União Soviética controlaria cerca de 1/3 do mundo e os Estados Unidos o restante" (WALLERSTEIN, 2004, p. 23). A parte que coube aos norte-americanos, nesse sentido, foi alvo de esforços maciços de reconstrução econômica. Isso aconteceu primeiro na Europa Ocidental, logo depois no Japão, Coreia do Sul e Taiwan. Essa reconstrução não só gerou clientes para os Estados Unidos, como também colocou muitos países em uma condição de "subserviência política".

Claro que o componente ideológico liberal permeou todo o discurso norte-americano durante a Guerra Fria, mas o principal inimigo então passara a ser o comunismo, e não o mais o imperialismo nazista. E o imediato pós-guerra foi, talvez, o auge da popularidade da ideologia comunista. Com a força do movimento dos revolucionários iniciado na França em 1968, "o liberalismo centrista tombou do trono que ocupara desde as revoluções europeias de 1848 e que lhe permitira juntar conservadores e radicais" (WALLERSTEIN, 2004, p. 27). Diante desse cenário, a posição norte-americana de antifascismo e anticomunismo soava pouco convincente para uma porção crescente da população global.

Em termos práticos, a decadência da hegemonia americana é captada, segundo Wallerstein (2004), em quatro diferentes momentos (ou símbolos): a Guerra do Vietnã, as revoluções de 1968, a queda do Muro de Berlim e, mais recentemente, os ataques de 11 de setembro de 2001. O caso do Vietnã foi bastante emblemático porque os Estados Unidos se empenharam 100% militarmente e, mesmo assim, perderam. Wallerstein observa que a derrota não foi apenas militar, mas também representou um forte golpe na economia norte-americana. Isso porque o país gastou grande parte das suas reservas de ouro e incorreu numa escalada crescente de custos para sustentar o conflito, justamente num momento em que o Japão e a Europa Ocidental vinham numa escalada de retomada econômica.

O caso dos revolucionários de 1968 já nem diz tanto respeito a fatores econômicos. As consequências dos eventos daquele ano foram muito mais geopolíticas e intelectuais, já que o liberalismo foi o grande alvo dos "rebeldes". Contudo, com a estagnação da economia mundial na década de 1970, os Estados Unidos viram colapsar o ideário desenvolvimentista, principal reivindicação ideológica dos movimentos da velha esquerda que ainda estavam no poder. Todas as tentativas de intervenção realizadas por Washington nesse momento conturbado das relações internacionais acabaram fracassando: foi assim no Libano, com Reagan, e na Somália, com George Bush. Para compensar, cada presidente invadiu, respectivamente, Granada e o Panamá, ambos países sem tropas militares.

A questão da derrocada soviética é ainda mais intrigante. Wallerstein (2004, p. 28) argumenta que o colapso comunista trouxe junto, também, o colapso do liberalismo, já que a Guerra Fria era a "única justificação ideológica para a hegemonia dos Estados Unidos, uma justificação tacitamente sustentada pelo ostensivo opositor ideológico do liberalismo" (WALLERRSTEIN, 2004, p. 28). Por fim, o 11 de Setembro e suas consequências diretas na guerra contra o terror serviram para enfraquecer ain-

da mais a retórica americana frente ao resto do mundo. Wallerstein defende que a fase final da queda dos Estados Unidos apenas ficou evidente com os atentados às Torres Gêmeas, mas, como já foi dito, esse processo teve início nos anos 1970.

Seguindo essa linha de raciocínio, os prognósticos de Wallerstein (2004) para o século XXI sustentam-se no que ele chama de "clivagens geopolíticas". Para ele, os tempos contemporâneos serão assaltados por três clivagens distintas, mas que interagem entre si:

- a luta pela dominação econômica entre Estados Unidos, União Europeia e Japão;
- a luta entre os países do Norte e do Sul; e
- a luta entre o espírito de Davos e o de Porto Alegre.

Retomaremos esses argumentos de Wallerstein nas considerações finais deste artigo, mas de antemão é possível adiantar o óbvio: o fator China e a profunda crise na Zona do Euro certamente não estavam entre as previsões feitas pelo autor no início do século. Com base nas três dimensões da hegemonia norte-americana (eficiência produtiva, agenda política mundial e superioridade militar), o autor conclui (WALLERSTEIN, 2004, p. 211):

> Há cinquenta anos, a hegemonia dos Estados Unidos no sistema-mundo baseava-se em uma combinação de eficiência produtiva que superava de longe a de qualquer rival, uma agenda de política mundial que era calorosamente apoiada por seus aliados na Europa e na Ásia, e uma superioridade militar. Hoje, a eficiência produtiva das empresas norte-americanas enfrenta forte competição, principalmente por parte das empresas dos seus aliados mais próximos. A agenda política mundial dos Estados Unidos já não é tão calorosamente apoiada e, muitas vezes, é claramente contestada, mesmo por seus aliados, especialmente depois do desaparecimento da União Soviética. O que resta, no momento, é sua superioridade militar.

A compreensão de Arrighi acerca do mesmo problema é mais esquematizada, sobretudo por conta da sua teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação. Ele entende que as crises de hegemonia podem ser identificadas tendo em mente quatro sintomas principais: as expansões financeiras em larga escala, a intensificação da competição entre outros Estados, o aumento dos conflitos internacionais de ordem social e colonial e a emergência de novos polos de poder dotados de força suficiente para desafiar e vencer o atual *hegemon*.

O viés financeiro é essencial na compreensão do cerne do processo de decaída da hegemonia, que Arrighi (2008) também concorda datar da crise dos anos 1970. Ele argumenta que a virada na direção das políticas expansionistas foi o pontapé do processo. "Enquanto os juros caíam nos Estados Unidos e permaneciam altos ou em elevação na Europa e no Japão, o dinheiro especulativo de curto prazo fugiu do dólar, fazendo disparar o deficit norte-americano na balança de pagamentos" (ARRIGHI, 2008, p. 114). Arrighi explica que, com o tempo, expansões financeiras dessa ordem acabam por desestabilizar o status quo vigente, tanto por processos sociais e políticos, como por econômicos.

> Em termos econômicos, elas desviam sistematicamente o poder de compra do investimento em commodities (até mesmo a força de trabalho), criador de demanda, para a acumulação e a especulação, exacerbando assim os problemas

> de realização dos lucros. Em termos políticos, tendem a se associar ao surgimento de novas configurações de poder, que minam a capacidade do Estado hegemônico dominante de se aproveitar da intensificação da concorrência em todo o sistema. E, em termos sociais, trazem consigo a redistribuição maciça de remuneração e de deslocamentos sociais, que tendem a provocar movimentos de resistência e rebelião nos grupos e nos estratos subordinados, cujos modos de vida tradicionais sucumbem ao ataque. (ARRIGHI, 2008, p. 172)

Nesse sentido, o sociólogo italiano nota que essas três tendências (econômica, política e social), ou a combinação entre elas, apareceram em todas as transições hegemônicas que sucederam até hoje na história do capitalismo: a holandesa para a britânica e a britânica para a norte-americana. Tal explicação se assemelha em alguma medida àquela oferecida por Wallerstein, para quem as clivagens geopolíticas do século XXI necessariamente passam por disputas pela dominação econômica e conflitos entre Norte e Sul. Arrighi, contudo, é enfático ao afirmar que expansões financeiras sempre têm impacto contraditório sobre a estabilidade sistêmica.

Há uma raiz gramsciana na concepção de hegemonia em Arrighi. Gramsci (1978) apresenta uma noção de hegemonia que defende a capacidade dos grupos dominantes (ou de um único grupo) em apresentar seu projeto de poder como algo de interesse geral, e não apenas particular. Quando falta credibilidade ao *hegemon*, a força e a coerção passam a ser as únicas ferramentas à disposição, esvaindo a hegemonia em simples dominação. É o que Ranajit Guha, teórico indiano, define como "dominação sem hegemonia", termo que Arrighi (1994) toma emprestado em sua análise. À época dos seus escritos, Arrighi defendia que estávamos presenciando um claro momento de "dominação sem hegemonia".

Para Arrighi, uma crise de hegemonia não necessariamente conduz à queda do *hegemon*, consistindo em uma situação na qual "falta ao Estado hegemônico dominante os meios ou a vontade de continuar conduzindo o sistema de Estados numa direção em geral considerada capaz de expandir não só seu poder, como também o poder coletivo dos grupos dominantes do sistema" (ARRIGHI, 2008, p. 160). Sendo assim, o sociólogo italiano propõe uma distinção bem definida entre as crises de hegemonia cujos problemas acabam resolvidos em períodos longos e as crises de hegemonia que não são resolvidas, que culminam com o fim de um ciclo hegemônico. A estas últimas, Arrighi dá o nome de "crises terminais"; às primeiras, "crises sinalizadoras".

Dentro desse contexto, a crise sinalizadora da hegemonia dos Estados Unidos teve um caráter amplo e reuniu vários elementos. O lucro dos capitalistas achatou, a industrialização não elevou a renda do Terceiro Mundo e, o pior, os Estados Unidos perderam a credibilidade enquanto polícia do mundo, o que fomentou o ressurgimento de forças nacionalistas e revolucionárias ao redor do globo.

O evento-chave dessa crise sinalizadora foi a Guerra do Vietnã, na qual os Estados Unidos não conseguiram prevalecer, a despeito do seu potente aparato militar. Para piorar, Washington também viu ruir seu controle sobre o sistema monetário internacional. Obviamente que não se pode inferir que o fim de Bretton Woods não aconteceria caso houvesse sucesso na Guerra do Vietnã, mas é certo que "o desenvolvimento desigual depois da Segunda Guerra Mundial foi inteiramente configura-

do pelos sucessos e fracassos das estratégias e das estruturas mobilizadas pelo Estado da guerra e do bem-estar social hegemônico norte-americano" (ARRIGHI, 2008, p. 165).

A crise terminal da hegemonia norte-americana, por sua vez, muito tem relação com os episódios que seguiram após os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001. Os recorrentes fracassos militares dos Estados Unidos, listados por praticamente todos aquelas que teorizaram sobre a hegemonia ianque, deixaram os tomadores de decisão em Washington com medo de correr riscos. O receio de perder combatentes em terra e deixar a opinião pública em choque, como já havia ocorrido, por exemplo, na Somália, era nítido.

Arrighi argumenta que, por isso, o governo Bush priorizou a invasão do Iraque em vez do Afeganistão. Entretanto, o aumento na quantidade de baixas no exército americano em combate no Iraque reacendeu no imaginário o ocorrido no Vietnã. Nas palavras de Arrighi, "assim como as dificuldades no Vietnã percipitaram a crise sinalizadora da hegemonia norte-americana, é bem provável que se considere que as dificuldades no Iraque precipitaram sua crise terminal" (ARRIGHI, 2008, p. 194).

Na visão do autor italiano, a proximidade do fim do "século americano", ou o "longo século XX", implica a urgência da reflexão sobre que papel deverá desempenhar o novo *hegemon*. Para Arrighi (2008), não restam dúvidas de que esse ator será a China. Ele faz questão de destacar que, durante as décadas de 1970 e 1980, o leste asiático como um todo ascendeu a uma condição de centro de dinamismo dos processos de acumulação de capital em escala mundial.

Arrighi (2008), entende que o desenvolvimento desigual, característica definidora da atuação hegemônica dos Estados Unidos, não foi um processo meramente espontâneo nascido de baixo para cima por meio das ações dos acumuladores capitalistas. Para ele, o referido desenvolvimento desigual foi tocado de cima para baixo de maneira consciente, sendo ativamente encorajado pelo Estado da guerra e do bem-estar social globalizante norte-americano. "Essa diferença explica não só a rapidez e a extensão do longo *boom* depois da 2ª Guerra como também a combinação específica de limites e contradições que a transformou na estagnação relativa das décadas de 1970 e 1980" (ARRIGHI, 2008, p. 163).

Já Wallerstein (2004) tem uma visão mais determinista. Ele atribui o declínio dos Estados Unidos a fatores quase que exclusivamente estruturais. Sua teoria do Sistema-Mundo é essencialmente sistêmica. Os constrangimentos impostos pelo sistema residem na especialização produtiva e na distribuição desigual dessas capacidades em favor dos países centrais. Essa explicação tem clara influência braudeliana, apesar de o próprio Braudel ter apresentado algumas críticas ao pensamento determinista que Wallerstein propõe para interpretar as relações internacionais, especialmente a economia.

É verdade que os dois autores concordam ao identificarem que o desenvolvimento desigual liderado intencionalmente pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra foi um processo decisivo na formação e consolidação da hegemonia ianque. Essa explicação não é 100% original, já que grande parte dela já havia sido elaborada por intelectuais como Ro-

bert Brenner. O fato é que a expansão sistêmica patrocinada pelos norte-americanos trouxe consequências que aproximam a compreensão de Arrighi à proposta por Wallerstein.

A "certeza incerta", que está presente no título desta sessão, explicita os pontos congruentes básicos das obras de Wallerstein e Arrighi: ambos creem veementemente que os Estados Unidos estão diante de uma crise terminal de sua hegemonia, mas o que vem pela frente ainda é uma incógnita. Assim, temos a certeza: os Estados Unidos cairão; e a incerteza: o futuro.

Nas palavras de Arrighi (2008, p. *393*):

> Se essa reorientação conseguir reviver e consolidar as tradições chinesas de desenvolvimento baseado no mercado e centrado em si mesmo, de acumulação *sem* desapropriação, de mobilização de recursos humanos, ao invés de não-humanos, e de governo com participação das massas na configuração das políticas, então existe a possibilidade de que a China esteja em posição de contribuir decisivamente para o surgimento de uma comunidade de civilizações que de fato respeite as diferenças culturais. Mas se a reorientação fracassar, a China pode se transformar num novo epicentro de caos social e político, o que facilitará as tentativas do Norte de restabelecer um domínio global esmagador ou, para parafrasearmos Schumpeter [...], de ajudar a humanidade a queimar nos horrores (ou glórias) da escalada de violência que acompanhou o fim da ordem mundial estabelecida pela Guerra Fria.

E os prognósticos de Wallerstein (2004, p. *298-312*):

> Minha visão baseia-se na crença de que o declínio dos Estados Unidos no sistema-mundo é estrutural e não o resultado de erros de política cometidos pelos governos anteriores. Não pode ser revertido. É verdade que pode ser gerenciado de forma inteligente, mas isso é o que não está acontecendo. [...] Qual o futuro para o mundo? A resposta é incerta. Mas é bastante certo que podemos todos, individual e coletivamente, influir nesse futuro mais do que julgamos, precisamente porque vivemos em uma era de transição, de bifurcações caóticas, de escolha.

Reafirmação da hegemonia norte-americana segundo Jose Luis Fiori e Fareed Zakaria

Nesta parte do trabalho, analisaremos as visões de dois autores que estão "do outro lado", por assim dizer. Ambos entendem que os Estados Unidos não estão diante da sua cova e, ainda mais, creem que os desafios enfrentados pela hegemonia americana, no presente momento, são bem distintos daqueles apregoados por Wallerstein e Arrighi. Boa parte do desenvolvimento teórico de Jose Luis Fiori et al. (2008), inclusive, é baseada na crítica a esses dois autores. Já a visão de Fareed Zakaria (2008) parte de um cenário multipolar, do renascimento do nacionalismo; ou como o próprio define, de "ascensão do resto".

A leitura que Fiori (2004) apresenta sobre hegemonia dialoga com sua teoria do "universo em expansão", uma alternativa à tese dos ciclos hegemônicos. Para ele, as potências que lutam pelo poder estão sempre criando cenários de ordem e desordem, expansão e crise, paz e guerra. Assim, o autor defende que não se pode falar em termos como "colapso" ou "derrocada" simplesmente porque ocorrem momentos de crise ou de guerra, que são intrínsecos à disputa internacional.

Fiori (2004, p. 16) sustenta que as evidências apresentadas por Wallerstein para justificar a tese do fim do Sistema Mundial Moderno não

são claras. E mais, afirma que a obra do autor americano não é coesa ao explicar "como se originam, se identificam e se distinguem as crises de hegemonia de tipo clássica de uma crise terminal do próprio Sistema Mundial Moderno". Por isso, ressalta Fiori, boa parte da visão desenvolvida por Wallerstein está amparada por análises conjunturais onde sempre há um estado de "crise final".

Com relação a Arrighi, a crítica de Fiori é mais localizada. Ele chega a elogiar o instrumental desenvolvimento pelo autor italiano, mas contesta, por exemplo, a questão da relação entre as expansões financeiras e as crises cíclicas do capitalismo mundial, um dos pontos-chave na obra de Arrighi. Outro ponto central da crítica de Fiori a Arrighi reside no fato de que o estudioso europeu credita parte do fracasso do projeto hegemônico americano ao endividamento excessivo dos Estados Unidos, o que permitiu uma transferência do "caixa" do sistema para o leste asiático. Citando Franklin Serrano, Fiori lembra que o fato de o dólar ser a moeda de reserva internacional já basta para que os Estados Unidos possam, sim, incorrer em déficits na balança de pagamentos e, mesmo assim, financiá-los sem muito alarde com a sua própria moeda[5].

5. Para mais detalhes, ver "A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial dos anos 2000", de Franklin Serrano, em Fiori et al. (2008).

Na ótica de Fiori et al. não se pode sequer tomar a crise da década de 1970 como ponto de partida para a análise de um suposto enfraquecimento do poder americano. Segundo os autores (2008, p. 17),

> [...] é verdade que os Estados Unidos se transformaram no grande 'devedor' da economia mundial, a partir dos anos 1970. Mas essa dívida não provocou um desequilíbrio fatal na economia americana, e funcionou com um motor da economia internacional, nesses últimos quarenta anos. Foi também no início da década de 1970 que ocorreu a crise final do Sistema de Bretton Woods, e, no entanto, o 'padrão dólar ouro' foi substituído por um novo padrão monetário internacional – o 'dólar flexível' – que permitiu aos Estados Unidos exercerem um poder monetário e financeiro internacional sem precedente na história da economia e do 'sistema mundial moderno'.

Em suma, a questão central na refutação de Fiori (2008) acerca das profecias terminais está guardada nas leituras conjunturais imediatas. Para ele, a confusão entre planos e tempos históricos distintos acaba por precipitar conclusões desta ordem. O auge da elaboração teórica da crítica do autor é a instrumentalização da teoria do "universo em expansão" e a tese da "explosão expansiva". Este desenvolvimento histórico feito por Fiori mostra como ele entende o desenrolar dos acontecimentos que, de certo modo, marcaram o sistema mundial até aqui.

Fiori (2004) propõe uma analogia do sistema internacional com um universo em constante expansão. Nesse contexto, há momentos específicos em que ocorrem a chamada "explosão expansiva" dentro do próprio sistema, que tende a desencadear dois processos:

- aumento da "pressão competitiva" dentro do sistema; e
- "explosão" ou alargamento das suas fronteiras internas e externas. Em geral, o aumento da pressão competitiva foi causado pelo expansionismo de uma ou várias grandes potências tidas como líderes. Por sua vez, a explosão expansiva projetou o poder dessas potências para fora de si mesmas, o que ampliou as fronteiras do próprio sistema.

O autor identifica quatro períodos históricos em que fenômenos desse tipo aconteceram. O primeiro deles ocorre entre 1150 e 1350, com o crescimento da pressão competitiva sendo tocado pelas invasões mongóis, pelo expansionismo das Cruzadas e pela intensificação de guerras internas em trechos específicos da Europa Ocidental. A explosão que segue faz emergir o primeiro sistema europeu de guerras e trocas, com unidades soberanas dotadas de moedas e tributos próprios. O segundo momento acontece entre 1450 e 1650, com o aumento da pressão provocado pelo expansionismo dos impérios Otomano e de Habsburgo, bem como outras guerras na Europa. É quando surgem os primeiros Estados europeus, momento em que a explosão expansiva desse embrionário sistema interestatal rompe as barreiras do continente.

O terceiro momento de expansão sistêmica aconteceu entre 1790 e 1914, com o colonialismo francês e inglês, o nascimento dos Estados americanos e o surgimento de novas potências: Estados Unidos, Alemanha e Japão. Logo em seguida, mais uma explosão expansiva assumiu a forma de uma corrida imperialista que trouxe a África e a Ásia definitivamente para dentro das fronteiras do sistema. A última expansão acontece a partir da década de 1970, provocada pela estratégia expansionista e imperial dos Estados Unidos e pelo crescimento potente do poder e da riqueza dos países asiáticos, notadamente a China. A hipótese de Fiori (2004) é que o século XXI sedia atualmente a fase da pressão competitiva que, segundo o autor, vai levar a uma nova corrida imperialista.

Fiori se diferencia de Arrighi e Wallerstein ao deixar claro que está nítido, neste início de século XXI, que os Estados Unidos se mantêm como potência decisiva no sistema internacional. A grande diferença, e aí chegamos ao ponto de equilíbrio com a obra de Zakaria (2008), está exatamente na volta do nacionalismo econômico lançado pelas "novas" potências, uma espécie de resposta ao expansionismo imperial protagonizado pelos Estados Unidos.

A estratégia imperial adotada pelos norte-americanos nos anos 1970 teve transformações na geopolítica global ao trazer de volta a Rússia e a Alemanha e ao fortalecer Índia e China, bem como a crise de liderança após a invasão do Iraque fez com que essas antigas potências regionais passassem a atuar de forma mais incisiva na defesa dos seus interesses. No entanto, segundo Fiori (2004, p. 37), "essa competição e as guerras, em todos os tabuleiros geopolíticos e econômicos do mundo, vêm cumprindo um papel decisivo na reprodução e na acumulação do poder e da riqueza dos próprios Estados Unidos".

Nesse sentido, Rússia e China devem ser os protagonistas da competição geopolítica mundial nas próximas décadas. A China por motivos óbvios, e a Rússia, sobretudo, por causa de suas reservas energéticas, do seu arsenal atômico e do seu "ressentimento nacional". As duas nações, inclusive, têm estreitado as relações, o que foi demonstrado nas manobras militares conjuntas e na criação da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), em 2001. Na visão de Fiori et al. (2008, p. 68),

> Haverá uma nova 'corrida imperialista', e ela provocará aumento dos conflitos localizados entre os principais Estados e economias do sistema. Mas é muito difícil prever os caminhos do futuro, depois desta nova 'era imperialista'. Seja

> como for, uma coisa é certa, do nosso ponto de vista: não haverá nada parecido a um 'duelo final' entre os Estados Unidos e a China nesta primeira metade do século XXI. Pelo contrário, do ponto de vista econômico o que se deve esperar é uma fusão financeira cada vez maior entre a China e os Estados Unidos.

Na ótica de Fiori, essa nova relação de complementaridade e competição entre Estados Unidos e China está no centro das grandes transformações em curso no sistema internacional. Mais ainda, é responsável pelo forte aumento da "pressão competitiva" que, nas palavras do autor, "extravasa por todos os lados nesta conjuntura internacional do início do século XXI" (FIORI, 2004, p. 52). Nesse contexto, a China tem adotado uma postura muito mais de acomodação ao status quo vigente do que propriamente uma visão contestadora.

Fareed Zakaria (2008) é dos que compartilham, basicamente, da mesma visão de Fiori. O autor indiano radicado nos Estados Unidos argumenta que, fundamentalmente, o mundo presenciou três mudanças tectônicas de poder nos últimos 500 anos. A distinção é simples: primeiro ocorreu a ascensão do mundo ocidental, que teve início ainda no século XV; a segunda mudança, que data do fim do século XIX, é justamente a ascensão norte-americana; e, por fim, a terceira mudança é exatamente a que está em curso. É o que Zakaria (2008) chama de "ascensão do resto".

Ao tratar da nova geopolítica internacional que surge com a emergência de novos atores, sobretudo na Ásia, Zakaria (2008) oferece uma explicação que se distancia da argumentação quase exclusivamente econômica defendida por marxistas como, por exemplo, Gunder Frank (1998). Segundo o autor, é verdade que o eixo asiático esteve historicamente à frente do Ocidente em termos internacionais, mas a transferência de poder para os países ocidentais não acontece somente no século XIX, como defendem muitos marxistas, mas no século XV, como dito mais acima.

Para Zakaria (2008), a dominação ocidental já dura cerca de meio milênio. Ele explica que a utilização do PIB para inferir sobre questões de poder na era pré-industrial é algo que naturalmente conduz a interpretações equivocadas. O dinamismo social e a capacidade de descobrimentos e invenções, estes sim, são elementos-chave que fornecem os porquês de ter havido uma inflexão de poder do Leste para o Oeste. Nesse sentido, ao escrever sobre a contemporaneidade, o autor indiano não passa pelo conceito de hegemonia da mesma forma que os outros três autores que trabalhamos neste artigo. A "ascensão do resto" tão apregoada por Zakaria é, na verdade, um reequilíbrio de forças na arena internacional que remete à situação do mundo antes da emergência e consolidação do eixo eurocêntrico.

Zakaria (2008) chama a atenção para o fato de que essa difusão de poder tem fluído não só de Estados para Estados, mas também para outros atores que não necessariamente são nações. Funções que outrora eram de responsabilidade exclusiva dos Estados agora também são compartilhadas com as organizações e instituições internacionais, como a Organização Mundial do Comércio e a União Europeia, por exemplo. "Terroristas como os da Al Qaeda, cartéis das drogas, insurgentes e milícias de todos os tipos encontram espaço para atuar nos escaninhos do

sistema internacional" (ZAKARIA, 2008, p. 14). Esse argumento muito se aproxima das teses encampadas por Joseph Nye (2002)

Zakaria, no entanto, pondera que "enquanto a economia, a informação e até a cultura podem ter se globalizado, o poder político formal continua firmemente amarrado ao Estado-nação" (ZAKARIA, 2008, p. 42). E um dos grandes problemas do nosso tempo surge daí: a coordenação e a cooperação tornaram-se fundamentais na resolução dos conflitos contemporâneos, ao passo que os Estados-nações estão, cada vez mais, demonstrando menos disposição para a união. Estamos, nesse sentido, diante do "desafio central da ascensão do resto".

Zakaria nota, ainda, algo que Joseph Nye Júnior também observou: as várias etapas da "polaridade". Em algumas áreas, argumenta Zakaria, a unipolaridade já mostra sinais de que acabou. No trabalho de Nye Júnior (2002), há referência a uma tripolaridade do poder econômico, já que Estados Unidos, Japão e União Europeia representavam dois terços da produção global na época em que ele escreveu o texto em questão. O único setor onde a unipolaridade segue intocável, e aí Zakaria e Nye Júnior concordam em todas as linhas, é o militar. Um conceito que Zakaria julga descrever bem o cenário atual é o de "unimultipolaridade", termo cunhado por Samuel Huntington. Seria o caso de "muitas potências e uma superpotência". Em todos os cenários, mesmo com a ascensão de outras potências, os Estados Unidos seguem na supremacia.

O espaço da economia tem sido decisivo neste contexto, principalmente com a perda de poder relativo dos Estados Unidos no que diz respeito à riqueza. Guerras, golpes e terrorismo, que tinham capacidade de alterar a tranquilidade dos mercados logo na entrada do século, têm perdido importância, mesmo com determinados tumultos políticos localizados. Zakaria afirma que estamos vivendo a terceira grande expansão da economia global, que se assemelha às duas expansões anteriores pelo fato de combinar tumulto político e crescimento econômico.

A primeira expansão aconteceu com a virada do século XIX para o XX, quando a economia se expandiu mesmo com os temores frequentes da eclosão de uma guerra na Europa. Este foi o período dos primeiros grandes movimentos de capital fluindo da Europa para outras partes do mundo. A segunda expansão acontece após a Segunda Guerra, nos anos 1950 e início da década de 1960. Foram os anos de início da Guerra Fria, um período repleto de crises e conflitos. Mesmo assim, o capital fluiu em abundância dos Estados Unidos para a Europa e Ásia. Na ótica de Zakaria (2008, p. 30):

> Estamos passando por uma terceira expansão desse tipo da economia global – de longe, a maior delas. Nas duas últimas décadas, cerca de 2 bilhões de pessoas entraram no mundo dos mercados e do comércio internacional – um mundo que, até recentemente, não passava de um pequeno clube de países ocidentais. A expansão foi estimulada pelo movimento dos capitais ocidentais em direção à Ásia e ao resto do planeta. [...] O crescimento dos novos atores é cada vez mais impulsionado por seus próprios mercados, não simplesmente pelas exportações para o Ocidente – o que significa que não se trata de um fenômeno efêmero.

Como se vê, nesse ponto Zakaria se aproxima um pouco das explicações fornecidas por Arrighi, para quem os movimentos internacionais de expansão financeira estão no centro do atual processo de difusão do

poder, principalmente para a Ásia. O eixo asiático, inclusive, não apenas será decisivo para o futuro das relações internacionais, como também estará no centro da própria política externa norte-americana.

Quando compara a hegemonia norte-americana com a britânica, um exercício comum a todos os especialistas que teorizaram sobre ciclos hegemônicos, Zakaria (2008) explica que as circunstâncias do domínio da Grã-Bretanha eram únicas. Na visão dele, o predomínio econômico dos ingleses durou pouco tempo. No entanto, o Estado britânico conseguiu manter a posição de maior potência global graças a uma combinação de visão estratégico e eficiência diplomática.

Uma das principais medidas foi a aceitação da crescente assertividade dos Estados Unidos, uma ex-colônia. Zakaria nota que a acomodação de Londres quanto a Washington permitiu à Grã-Bretanha seguir tocando sua influência internacional com relativamente pouca oposição. Caso tivesse escolhido combater a ascensão estadunidense, possivelmente sairia derrotada.

O que Zakaria (2008) nota é que não se pode comparar a causa do declínio hegemônico britânico – basicamente, sua deterioração econômica irreversível – não se aplica aos Estados Unidos. A supremacia econômica norte-americana já dura mais de um século, ao passo que o antigo *hegemon* só foi superior economicamente por algumas décadas. Em termos militares, a supremacia dos Estados Unidos é ainda mais massiva, haja vista que os britânicos apenas possuíam um potente domínio marítimo, mas não gozavam da mesma força em terra e no ar. Para Zakaria (2008, p. 227-228):

> O verdadeiro teste para os Estados Unidos é, em certo sentido, o oposto daquele enfrentado pela Grã-Bretanha em 1900. O poder econômico britânico esvaiu-se enquanto o país conseguia manter sua imensa influência política no resto do mundo. A economia e a sociedade americanas, ao contrário, são capazes de reagir às pressões econômicas e à competição. Podem ajustar-se, adaptar-se e perseverar. O verdadeiro teste para os Estados é político – e recai não somente sobre o país em geral, mas, sobretudo, sobre Washington.

O prognóstico de Zakaria, desse modo, envolve um desafio mútuo, onde os Estados Unidos precisam voltar a se abrir, pois foi justamente essa "lição americana" que tornou possível a ascensão do resto. Para Zakaria (2008, p. 56;59),

> [...] **A nova ordem não anuncia o declínio americano** [...] O novo mundo não terá uma nova superpotência, mas **uma diversidade de forças** que **Washington pode manobrar e até ajudar a dirigir**. [...] No futuro distante, quando escreverem sobre nossa época, talvez os historiadores observem que, nas primeiras décadas do século XXI, os Estados Unidos tiveram sucesso em sua grande e histórica missão: globalizar o mundo. Mas talvez escrevam que, ao longo do caminho, esqueceram de globalizar a si mesmos. (**Grifo nosso**.)

Considerações finais

Como se vê, os quatro autores abordados neste artigo apresentam visões que divergem sobre o futuro das relações internacionais contemporâneas, mas é possível identificar pontos de congruências nas suas análises. Apesar de nem todos esses pontos serem 100% consensuais entre os autores, eles apontam para algum entendimento sobre determinados aspectos da cena internacional. Elencamos eixos principais, a saber:

• os Estados Unidos passam por uma crise, seja hegemônica ou apenas de liderança;

• há em curso um processo de difusão de poder para outros polos, sobretudo o eixo asiático;

• a China desempenhará papel fundamental ao longo das próximas décadas.

Na visão de Gunder Frank (1998), por exemplo, o centro dinâmico da economia internacional durante muitos séculos foi a Ásia, mais particularmente a Índia e a China. A relativa liderança do eixo asiático no comércio internacional desencadeou uma forte competição política com a Europa, que rapidamente desembocou no militarismo. Para o autor, a possível transferência da hegemonia do Ocidente para o Oriente nada mais é do que um regresso à normalidade histórica.

A bem da verdade, outros autores também são partidários da tese de que a hegemonia norte-americana está fadada ao fim. Em entrevista concedida à Folha de São Paulo em 2007, o historiador Eric Hobsbawm[6] chegou a afirmar que o projeto dos Estados Unidos está falindo e que não se pode exportar ideias à força. Para ele, a imposição de valores – como a democracia e o livre mercado – por meio do militarismo apenas acentua a falta de legitimidade do projeto global ianque.

6. Disponível online no seguinte link: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3009200707.htm.

Por outro lado, autores como Jospeh Nye Júnior vão argumentar que essa não é a primeira vez que os analistas internacionais mencionam uma crise do poder norte-americano. Segundo ele, estamos vivendo mais um período de reacomodação de forças, mas os Estados Unidos seguem como a potência dominante. Já Ikenberry (2008) explica que a posição global dos Estados Unidos pode até estar declinando, mas o sistema internacional liderado pelo país deve continuar usufruindo da ordem construída pelos norte-americanos.

À guisa de conclusão, podemos afirmar com alguma certeza que a difusão do poder dos Estados Unidos é irreversível. Contudo, isso não quer dizer que os Estados Unidos simplesmente perderam poder, mas sim que o poder já não está mais concentrado em suas mãos. Em nossa visão, a verdadeira discussão sobre os rumos do sistema internacional passa não apenas pelas questões de poder, mas também pelas questões relativas à nova ordem que emergirá de um cenário multipolar jamais experimentado.

Com exceção de Wallerstein, que acredita estarmos diante do fim do próprio sistema moderno, todos os autores trabalhados neste artigo centram suas preocupações nas configurações que vão ordenar as relações internacionais no futuro. O próprio Arrighi entende que a ascensão da China não representa uma ruptura, mas apenas uma dimensão cíclica e repetitiva do sistema internacional. Dessa forma, tomando o protagonismo da China como o elemento fundamental da cena internacional na contemporaneidade, entendemos que as concepções trabalhadas pelos quatro autores aqui analisados fornecem *insights* relevantes.

Ao que tudo indica, parece haver uma clara competição entre China e Estados Unidos por zonas de influência. Cada vez mais, aspectos regionais tomam o status de prioridade na atuação externa de ambos os países. Os Estados Unidos buscam manter sua posição dominante no continente

americano, além de estender sua influência também para a Europa Ocidental e algumas porções da Ásia, como Japão, Filipinas e Índia. Por sua vez, a China vem estreitando suas relações com a África e com grande parte dos seus vizinhos na Ásia, com especial atenção ao Sudeste Asiático.

Mais do que isso, os chineses têm se empenhado em desenvolver uma espécie de estrutura alternativa de governança para seus parceiros, o que inclui um banco para financiamento de obras de infraestrutura (AIIB), o banco dos BRICS (NDB) e o projeto essencialmente multilateral da Nova Rota da Seda. Tais iniciativas tendem a distanciar muitos países do arcabouço institucional da ONU, que inclui o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional[7].

O relativo silêncio dos Estados Unidos quanto às incursões de Pequim no Mar do Sul da China, bem como a criação de um diálogo econômico e estratégico sino-americano (S&ED), podem ser o indício de que estamos diante de um processo de acomodação de interesses. É claro que ainda há questões sensíveis no âmbito dessa relação, como é o caso do apoio norte-americano a Taiwan. Entretanto, é certo que essa espécie de G2 será decisiva para o futuro das relações internacionais.

Sim, os Estados Unidos passam por uma crise, mas não parece fazer sentido apregoar o fim da sua hegemonia. Sim, estamos vivendo momentos de multipolaridade em termos de poder, mas é certo que Estados Unidos e China estão em uma posição acima do restante. A China manterá sua "ascensão pacífica"? Teremos algum tipo de disputa militar? Não cabe aqui especular sobre o futuro, muito embora questionamentos dessa ordem se tornarão cada vez mais comuns ao longo dos próximos anos. Que a história de destruição protagonizada mais de uma vez pelo equilíbrio de poder na Europa sirva de lição. A conferir.

7. Apesar disso, não podemos deixar de mencionar o engajamento crescente da China em outras esferas do multilateralismo onusiano, como o Conselho de Segurança e as *peacekeeping operations*.

Referências

ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. **Lua Nova,** São Paulo, n. 80, p. 71-96, 2010.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim***:* origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2007.

COX, Robert. Gramsci, hegemony and International Relations: An essay in method. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 12, n. 2, p. 162-175, 1983.

FIORI, Jose Luís et al. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FIORI, Jose Luís (Org.). **O poder americano.** Petrópolis: Vozes, 2004.

FRANK, Andre Gunder. **ReORIENT***:* global economy in the Asian age. California: University of California Press, 1998.

GILPIN, Robert. **Global political economy**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere: volume 5:** o risorgimento, notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

IKENBERRY, G. John. The rise of China and the future of the West: Can the liberal system survive?. **Foreign Affairs,** v. 87, n. 1, Jan./Feb. 2008.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony***:* Cooperation and discord in world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KINDLEBERGER, Charles P. **The world in depression, 1929-1939**. California: University of California Press, 1973.

NYE JÚNIOR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**: uma introdução à teoria e à história. Lisboa: Gradiva, 2002.

ROUBINI, Nouriel; MIHM, Stephen. **A economia das crises:** um curso-relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo C.; MARIANO, Karina Lilia P. Realismo versus Globalismo nas Relações Internacionais. **Lua Nova**, n. 34, p. 5-26, 1994.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o liberalismo:** em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis: Vozes, 2002.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics.** Massachusetts: Addison-Wesley, 1979.

ZAKARIA, Fareed. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

A política externa da Bolívia e a questão da coca (2006-2014)

The Bolivia's foreign policy and the matter of coca (2006-2014)

Marcelino Teixeira Lisboa[1]

1. Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Professor Adjunto da Universidade Federal da Integração Latino-Americana , Brasil.

Resumo

Este texto trata das principais ações realizadas pelo governo boliviano em relação à questão da folha de coca, no campo da política externa, entre os anos de 2006 e 2014. O objetivo foi verificar que tipo de mudança ocorreu na orientação das diretrizes de política exterior do país acerca deste tema. Argumenta-se que ocorreu uma reforma gradual na política externa, baseada em alterações de metas e programas, ocorrida de maneira incremental, sem uma reestruturação profunda ou rápida na orientação do assunto em questão. Utilizam-se como variáveis de análise: a parceria com a *United Nations Office on Drugs and Crime,* b) as relações com os EUA; c) a demanda pela alteração da Convenção Única de Entorpecentes de 1961, além dos planejamentos governamentais para a questão da folha de coca, apresentados em 2007 e em 2011. As abordagens de Lasagna (1995) e Hermann (1990) servem de base conceitual para a análise. Concluiu-se que houve continuidade em um primeiro momento, seguida de mudanças incrementais entre 2006 e 2009. A partir de 2010 as mudanças de rumo foram menores, mas suficientes para caracterizar o período analisado como uma fase de reforma gradual.

Palavras-chave: política externa. Bolívia. Coca.

Abstract

This article addresses the main actions worked by the Bolivian government about the matter of coca, in respect of your foreign policy, between 2006 and 2014. The objective is to verify the changes in the directions of the foreign policy of this country about this matter. The argument is that occurred a gradual reform, based in changes of targets and programs, of incremental form, without a deep and fast restructuration in the orientation of the question. The variables utilized in the analysis is: a) the partnership with United Nations Office on Drugs and Crime, b) the relationship with USA; c) the claim to an alteration in the Single Convention on Narcotic Drugs. Also, the governmental politics of this issue is utilized in this study. The approaches of Lasagna (1995; 1996) and Hermann (1990) are the concepts that guide the analysis. The study concluded that there was a continuity, in early years, with some gradual changes verified between 2006 and 2009. After 2009, there was only small changes, but, enough changes to characterize the time in analysis like a gradual reform period.

Key-words: Foreign policy. Bolivia. Coca.

Recebido em:
28 de outubro de 2015
Aprovado em:
16 de junho de 2016

Introdução

Este texto trata das principais ações realizadas pelo governo boliviano em relação à questão da folha de coca, com respeito à sua política externa, entre os anos de 2006 e 2014, período dos dois primeiros mandatos de Evo Morales como presidente do país. A folha de coca é utilizada há séculos na Bolívia como elemento cultural, como produto medicinal e em rituais dos povos autóctones da região andina. No entanto, a mesma folha é utilizada para produzir a cocaína, entorpecente que é foco de políticas antidrogas em todo o mundo, com o intuito de extirpar esta droga, sendo que um dos objetivos dessas políticas é a erradicação do arbusto *erythroxylum*, de onde é extraída a folha de coca. A erradicação do arbusto poderia ir de encontro aos objetivos de contenção da produção da cocaína, mas significaria uma intervenção nos aspectos culturais milenarmente preservados por parte da sociedade boliviana. É justamente neste ponto que surge a controvérsia coca-cocaína.

Este tema foi um dos motes da campanha eleitoral de Evo Morales no pleito de dezembro de 2005, ocasião na qual o então candidato do *Movimiento al Socialismo* (MAS) foi eleito com um discurso oposicionista, em que afirmava que era necessária uma revolução democrática e cultural na Bolívia. Além disto, pregava a necessidade de uma alteração nas bases e no direcionamento da política boliviana, tanto interna quanto externa, rumo a um rompimento com os modelos econômicos neoliberais então vigentes, sob os quais o país não tinha autonomia na decisão de sua política externa. A partir deste contexto, este texto analisa os principais pontos relacionados à questão da folha de coca na política externa boliviana nos dois primeiros mandatos de Morales, para verificar que tipo de mudança ocorreu na orientação das diretrizes de política exterior do país, acerca deste tema. Argumenta-se nesta discussão que as mudanças ocorridas caracterizam uma reforma gradual na política externa, baseada em alterações de metas e programas, ocorridas de maneira incremental, não tendo havido uma reestruturação profunda ou uma mudança súbita na orientação do tema em questão.

Do ponto de vista conceitual, o texto baseia-se nas definições de Marcelo Lasagna, em sua abordagem sobre as reorientações da política externa quando ocorrem mudança de regimes políticos, e nas definições da tipologia de Charles Hermann, que apresenta conceitos relacionados ao redirecionamento da política externa, com base na extensão de tais mudanças. Lasagna, tratando das variáveis internas que se refletem na política exterior, demonstra que sempre que há mudanças em um regime político de um Estado, há também alterações na política exterior (LASAGNA, 1995). Charles Hermann, em trabalho no qual discute as mudanças de direcionamento da política externa por parte dos governos, destaca que a mudança é um atributo intrínseco da política exterior (HERMANN, 1990, p. 3).

Lasagna (1995) considera que alterações na política externa podem ocorrer quando há algum tipo de mudança no regime de governo. Classifica as mudanças de regime como formais, graduais e radicais, sendo a mudança gradual aquela em que podem coexistir elementos de continui-

dade e de mudança (LASAGNA, 1995, p. 400). As mudanças de governo levam a alterações na política externa, as quais o autor classifica em três tipos: reestruturação, reforma ou ajuste. A reforma refere-se a uma mudança que acontece em um processo lento e incremental, mudando os aspectos da política externa parcialmente e de maneira cumulativa, alterando ao longo do tempo os padrões desta política (LASAGNA, 1995, p. 393-394). Sobre a extensão das mudanças que ocorrem na política externa, Hermann apresenta uma tipologia na qual considera que uma alteração menos profunda na política externa é uma mudança de programa, enquanto que uma modificação média é uma mudança de objetivo e uma transformação mais profunda é uma mudança de orientação internacional nas relações (HERMANN, 1990, p. 13). Ponderando sobre o argumento deste texto, verifica-se que estes níveis de mudanças têm relação com as mudanças na nomenclatura proposta por Lasagna, visto que um ajuste pode ser realizado através de uma mudança de um programa que esteja sendo executado, ao passo que uma mudança de objetivo pode levar gradualmente a se aplicar uma reforma. Uma reestruturação, por sua vez, é a forma de mudança mais profunda e pode levar a uma reorientação das relações internacionais de um Estado.

Quanto ao tema da coca, relativamente à política externa, quatro pontos são relevantes para se entender o direcionamento do tema no período tratado neste texto. O primeiro ponto é a parceria com o *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), que desde 1985 passou a realizar o monitoramento dos plantios de folha de coca no território boliviano, do potencial de produção de cloridrato de cocaína e dos preços de comercialização da folha de coca. O segundo ponto é a relação com os Estados Unidos (EUA), com foco nos aportes financeiros realizados em especial após o ano de 2002, quando passou a vigorar na Bolívia o *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA). O terceiro ponto é a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, em cujo texto era permitida temporariamente a mastigação da folha de coca, sendo que esta prática deveria ser abolida em um prazo de 25 anos após a entrada em vigor do tratado. Estes três pontos dizem respeito ao estado da arte da questão da coca ao início do governo Morales. O quarto ponto refere-se ao planejamento apresentado pelo governo para o tratamento da questão, através da *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010* (ELCN-RHC 2007-2010) e da *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentários de Coca 2011-2015* (ELCN--RCEC 2011-2015), que foram o marco institucional e legal que guiou as ações governamentais. O texto trata destes elementos e está organizado de forma cronológica.

A questão da coca antes de 2006

A *erythroxylum* é o arbusto do qual se extrai a folha de coca. Seu cultivo somente é possível em solos ácidos, em altitudes entre 300 e 2000 metros acima do nível do mar, o que é encontrado em regiões da Bolívia, Colômbia e Peru desde o século V, havendo vestígios do cultivo e do uso da folha de coca desde este período (THIEL, 2014, p. 125) e mesmo antes,

em torno do ano 2.500 a.C., de acordo com escavações arqueológicas realizadas no Peru e na Bolívia (FERREIRA, MARTINI, 2001, p. 96).

Ao longo dos séculos, a folha de coca foi utilizada como componente das crenças religiosas (STEELE, 2004), como produto agrícola (MURRA, 1990) e como forma de reduzir a fadiga, a indigestão e o *apunado* ou mal de altura, causados pela escassez de oxigênio e pela radiação solar das altas altitudes andinas (THIEL, 2014), sendo estas questões a base daquilo que se denomina consumo tradicional da folha de coca. O consumo tradicional da folha de coca tem como uma de suas principais práticas o *acullico*, que é frequentemente traduzido para a língua portuguesa como mastigação da folha de coca (DUNKERLEY, 2003, p. 374). A mediação entre as divindades da terra e as comunidades indígenas andinas realizada pela folha de coca e pelo *acullico* é o que solidifica as crenças nativas. Um exemplo disto é a realização do *acullico* antes de lavrar o solo, pois as comunidades originárias mantêm a tradição não iniciar o cultivo da terra sem realizar um tributo a ela. A terra à qual se realiza a homenagem através do *acullico* cumpre a função de mãe sagrada ou *Pachamama* (SOUSA, 2006, p. 44).

No entanto, a diversificação do uso da folha de coca e as controvérsias derivadas disto surgiram a partir da produção da cocaína, a partir de 1855, quando o químico alemão Friedrich Gaedecke produziu o extrato das folhas de coca e em 1859 outro pesquisador alemão conseguiu isolar o extrato de cocaína dos demais elementos como nicotina, cafeína e morfina (FERREIRA, MARTINI, 2001, p. 97). Na medicina, pesquisadores como Karl Koller, Sigmund Freud e Wiliam Halsted passaram a utiliza-la em seus pacientes, em um período no qual não havia leis ou regulamentos que limitassem a comercialização ou o uso da cocaína. Porém, com o avanço nas pesquisas e a detecção de efeitos não desejados do uso da cocaína, começou-se a colocar em dúvida a eficácia do produto. Em 1892, Freud publicou um artigo no qual destacava que a droga não era milagrosa e que tinha uma série de inconvenientes, sendo o principal deles a dependência.

A partir de então, a comunidade médica da Europa a dos EUA discutiu amplamente as consequências do uso da droga, gerando centenas de artigos em revistas de medicina em torno deste debate. As discussões médicas e científicas levaram à tratativa do assunto no campo político, primeiramente na Convenção Internacional do Ópio de 1912 (LEAGUE OF NATIONS, 1922) e posteriormente em outros tratados internacionais. Em 1961, foi acordada pelos países membros da ONU a Convenção Única Sobre Entorpecentes, com o objetivo de sistematizar o controle internacional, com ações coordenadas para contenção e combate do tráfico e produção de drogas ilícitas, entre elas a cocaína. De acordo com o artigo 49, parágrafo 1º, item "c", um Estado signatário da Convenção poderia reservar-se o direito de permitir temporariamente a mastigação da folha de coca em seu território. No mesmo artigo, no parágrafo 2º, item "e", consta que a mastigação da folha de coca deveria ser abolida em até 25 anos após a entrada em vigor da Convenção (ONU, 1972, p. 23).

A partir de então, iniciou-se na Bolívia um processo de busca da erradicação das plantações de folha de coca, em seguimento ao que estava previsto na Convenção, da qual a Bolívia era signatária. Camargo afirma que, a partir de 1986, não é exagero dizer que a política externa da Bolívia

foi *cocalizada*, principalmente nas relações com os EUA, devido à considerável parte que ocupavam na agenda política a coca e a cocaína (CAMARGO, 2006, p. 198). Em 1988 foi promulgada a *Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas*, a qual teve o objetivo de definir legalmente, em nível interno, questões relativas à produção, tráfico, porte e consumo de cocaína. A lei também previa a instauração do *Programa Integral de Desarrollo y Sustitución*, que visava erradicar de 5000 a 8000 hectares anuais de plantações de coca e substituir por cultivos alternativos. Também previa que um total de 12000 hectares de plantios seria permitido para atender ao consumo tradicional, somente em áreas determinadas pela lei. A permissão do plantio dos 12000 hectares estava em confronto com o previsto na Convenção de 1961, pois desta forma o objetivo de erradicar a prática da mastigação não poderia ser atingido.

Em 1998 foi realizada uma sessão especial na Assembleia Geral da ONU para tratar da questão das drogas, com foco na análise das medidas previstas na Convenção de 1961. Desta reunião resultou uma declaração dos Estados Membros, na qual consta que apesar das metas previstas na Convenção de 1961 estarem sendo perseguidas, o problema da produção, do tráfico e do consumo de drogas no mundo estava se agravando e que medidas deveriam ser tomadas, com base na cooperação internacional. Conforme o documento, o problema do cultivo ilícito de coca continuava em níveis alarmantes, recomendando que fosse reforçada a cooperação internacional, com vistas a desenvolver programas alternativos de cultivo para os plantadores de coca e implantar sistemas de monitoramento dos plantios (ONU,1998, p. 32-37).

Após este episódio, algumas medidas foram tomadas e parcerias foram estabelecidas pelo governo boliviano para reduzir as plantações de coca no território boliviano. Destas políticas, duas estiveram presentes mais marcadamente na política externa boliviana após 2006. A primeira delas é a parceria com o UNODC, órgão da ONU voltado para o controle de drogas ilícitas. A segunda é a relação com os EUA, com a implantação de ações de erradicação das plantações e que contribuiu financeiramente para sustentar os programas dos quais participava.

A parceria com a UNODC passou a vigorar em 2001 com o *Illicit Crop Monitorng Program* (ICMP), com o objetivo de estabelecer metodologias para coleta e análise de dados sobre cultivos ilícitos e melhorar a capacidade dos governos de monitorar tais cultivos (UNODC, 2007, p. 7), em um contexto no qual se buscava a erradicação dos plantios mesmo que fosse necessário o uso da força militar. A partir de 2003 a UNODC produziu relatórios de monitoramento dos plantios e monitorou também plantações de café, cacau e outros cultivos, rotas de comercialização de coca e de outros produtos, além das condições do uso do solo. Entre 2003 e 2005, o programa de monitoramento dos cultivos recebeu auxílio financeiro dos governos dos EUA, Reino Unido, Espanha, Itália, França e Áustria, sendo que as imagens de satélite foram fornecidas pela Divisão de Narcóticos da embaixada dos EUA na Bolívia.

Sobre a parceria com os EUA, ao longo dos anos 1990, agentes do *Drug Enforcement Administration* (DEA), o departamento antidrogas dos EUA, juntamente com grupamentos militares dos EUA, passaram a se

fazer presentes nas regiões onde a erradicação era o objetivo, em parceria com a *Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico* (FELCN), que era a unidade operacional de contenção das drogas da polícia boliviana. As ações da FELCN, bem como a manutenção de sua estrutura, eram integralmente pagas pelos EUA, através da *Narcotis Affairs Section* (NAS). Além disto, em 1991, a Bolívia foi incluída no *Andean Trade Promotion Act* (ATPA), um programa de preferências tarifárias proposto pelos EUA para o comércio com a Bolívia, o Peru e a Colômbia, cuja contrapartida era o cumprimento de metas de redução das plantações de coca. Em 2002, a Bolívia assinou com os EUA um acordo de livre comércio, o *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA), que era uma nova versão do ATPA, com as mesmas premissas de liberação de tarifas de importação e exportação, condicionadas a metas de erradicação dos plantios. O Departamento de Estado dos EUA também executou, entre 1996 e 2002, o monitoramento dos cultivos da folha de coca.

Sendo assim, quando Evo Morales assumiu a presidência boliviana em janeiro de 2006, em relação à coca, o quadro apresentava uma convenção internacional da qual a Bolívia era signatária, que dava respaldo para a adoção por parte do governo de medidas voltadas à erradicação de plantações, tendo a UNODC e os EUA como principais parceiros nesta tarefa. A partir deste quadro, apresentam-se a seguir as medidas tomadas durante o governo Morales em relação ao tema da folha de coca.

Continuidades no primeiro ano de Evo (2006)

O ano de 2006 foi uma fase de planejamento para a Bolívia na questão da coca, enquanto que a comunidade internacional ficou em compasso de espera, pois não se sabia qual seria na realidade o rumo das políticas para a coca. As desconfianças baseavam-se principalmente no fato de que o novo presidente era de origem indígena, tinha ligações com os produtores da folha de coca e teve justamente neste grupo a base eleitoral que o levou à vitória nas eleições de 2005. Contudo, a despeito das incertezas e das expectativas de possíveis mudanças, as parcerias com os EUA e com a UNODC foram mantidas, nos mesmos termos em que ocorreram nos anos anteriores.

As relações com os EUA em 2006 podem ser examinadas a partir de dois fatores: as relações comerciais e a ajuda financeira para a erradicação dos plantios da folha de coca e para o combate ao tráfico de cocaína. As relações comerciais seguiram sem grandes mudanças, principalmente em relação às exportações, que eram o âmbito comercial mais afetado pelas premissas do ATPDEA, vigente desde 2002. No ano de 2006, a Bolívia exportou para os EUA pouco mais de USD 360 milhões, de acordo com o *Instituto Nacional de Estadísticas* (INE), sendo que desde total obteve uma vantagem líquida de USD 45 milhões proporcionadas pelos termos vigentes do ATPDEA. Este valor significou 8,8% do total das exportações bolivianas, deixando os EUA na condição de quarto principal destino das exportações bolivianas. Em relação às vantagens líquidas obtidas com o ATPDEA, no total, representaram 0,41% do PIB do país naquele ano. O ATPDEA tinha o prazo de expira-

ção previsto para 31 de dezembro de 2006, mas foi renovado por decisão do congresso dos EUA até 30 de junho de 2007. A manutenção das relações comerciais com os EUA e a renovação do ATPDEA são fatos significativos em relação à política externa da Bolívia para a questão da coca, pois mostrou que não houve nenhuma estruturação profunda e imediata, mas uma continuação das políticas em vigência.

A outra face da relação pautada pelo ATPDEA era a erradicação de plantações de folha de coca, realizada em grande medida com os fundos advindos da *Narcotis Affairs Section* (NAS) para custear as ações da unidade operacional boliviana *Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico* (FELCN). Os investimentos destinados pela NAS para as atividades da FELCN foram mantidos e em 2006 foram revertidos USD 33,8 milhões para este fim, sendo este aporte originário dos cofres estatais dos EUA. Importante destacar que nos dois anos anteriores os valores foram maiores, acima de USD 46 milhões anuais (CONALTID, 2013, p. 3). Esta redução de mais de um quarto do valor disponibilizado pela NAS revela indícios de que os EUA ainda trabalhavam com a incerteza e a desconfiança como variáveis para definir sua relação com a Bolívia, pois a diminuição dos valores foi iniciativa estadunidense.

Além das relações com os EUA, a manutenção dos trabalhos de monitoramento dos cultivos de folha de coca, realizados pela UNODC, marcaram a continuidade da política boliviana para a questão da coca, relativamente à sua política externa. A agência da ONU seguiu realizando mapeamentos através de imagens de satélite e de fotos aéreas, no intuito de mensurar a evolução das plantações no território boliviano, nos mesmos moldes dos anos anteriores.

No início de 2007, a UNODC apresentou o relatório de monitoramento dos cultivos de coca referentes ao ano de 2006. O resultado foi um aumento do total da área plantada em 8,26% em comparação com o ano anterior, chegando a 27500 hectares, com especial preocupação, destacada pela agência, em relação aos plantios em áreas de preservação ambiental, em parques nacionais do trópico de Cochabamba que, apesar de comporem 8,34% do total da área plantada, tiveram um aumento de 17,8% em 2006, em regiões que fazem parte do sistema amazônico. Porém, o que mais se destaca no documento da ONU é a declaração do diretor executivo da UNODC, Antonio Maria da Costa, de que "o governo necessita reconfirmar ao mundo que seu apoio aos produtores de coca não vai conduzir a um aumento na produção de cocaína" (UNODC, 2007), uma preocupação que se baseava no fato de que na comunidade internacional havia o temor de que pudesse haver a liberação do livre cultivo da coca na Bolívia. Destarte, o levantamento apontou que na região do Chapare, onde houve o maior crescimento absoluto do da área cultivo, predominam os cultivos do tamanho de um *cato de coca* (UNODC, 2007, p. 27), o que foi um fator positivo dentro do levantamento, em relação à preocupação internacional. O *cato de coca* corresponde a uma área de 0,16 hectare e passou a ser a referência para o governo como área máxima permitida para o plantio para uso tradicional, como forma de evitar as plantações em grande escala, destinadas à produção da cocaína.

Mudança gradual: novos programas e parcerias (2007-2008)

No início de 2007, o *Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas* (CONALTID)[2] apresentou a política governamental para o tema da coca no documento *Estratégia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca* (2007-2010), também tratado pela sigla ELCN-RHC 2007-2010. O próprio nome da estratégia do governo indicava quais seriam as prioridades do programa e em seu conteúdo são demonstrados alguns fatos e reafirmados alguns posicionamentos da Bolívia. Entre estes posicionamentos, destaca-se a responsabilidade compartilhada, que imputa aos países consumidores da cocaína o mesmo grau de responsabilidade dos países produtores, afirmando que a economia da coca distribui seus lucros entre diversos atores desta rede na qual os produtores são os que menos lucram (CONALTID, 2007, p. 18-19). Sobre os objetivos da estratégia boliviana, a meta era reduzir até o final de 2009 os cultivos a 20000 hectares, através da racionalização e do controle social da produção, que significava limitar a produção a um *cato* por produtor afiliado aos órgãos legais de controle, respeitar o uso tradicional e promover a revalorização da folha de coca através da transformação produtiva do insumo em infusões, farinhas e medicamentos, que constituem *"un potencial al cual Bolivia no puede darse el lujo de renunciar"*. Para esta transformação produtiva, destaca o documento que a Bolívia reconhece que necessitará de apoio e cooperação internacional para identificar mercados internos e externos para os produtos derivados da folha de coca (CONALTID, 2007, p. 10; 32).

Porém, ao final do segundo ano do governo Morales, as metas estipuladas pelo planejamento governamental não estavam em vias de serem cumpridas. Em janeiro de 2008 a UNODC apresentou o monitoramento referente ao ano de 2007, indicando um crescimento de 5,1% do total da área cultivada, atingindo 28900 hectares. Devido às regiões em que ocorreu o aumento, principalmente em La Asunta, nos Yungas, cujas folhas possuem grande potencial para a produção de cloridrato de cocaína, o potencial estimado de produção do narcótico na Bolívia em 2007 teve um incremento de 10,6% em relação ao ano anterior. O estudo identificou ainda que as áreas nas quais o governo tomou medidas para o controle social e o desenvolvimento de culturas alternativas, o cultivo se manteve estável. Os pontos positivos em 2007 foram a redução de 21% da área de cultivo dentro de áreas de preservação ambiental e o aumento das apreensões de cloridrato de cocaína, que havia sido de 1309 quilogramas em 2006 e passaram para quase três toneladas em 2007 (UNODC, 2008, p. 4).

Contudo, o assunto não estava parado nas tratativas da política externa da Bolívia, que buscava aportes financeiros para realizar o planejamento do ELCN-RHC 2007-2010. A despeito dos números desfavoráveis, o congresso dos EUA aprovou em 28 de junho a extensão do ATPDEA na Bolívia até fevereiro de 2008, o que gerou um benefício de USD 34 milhões à Bolívia, se comparado com um quadro no qual não existisse o programa. Sobre as ações da FELCN financiadas pela NAS, houve um aporte de USD 26,2 milhões em 2007 (CONALTID, 2013). Em fevereiro de 2008 os EUA novamente estenderam a vigência do ATPDEA, desta vez até 31 de dezembro de 2008. Além da parceria com os EUA, em 4 de

2. O CONALTID foi criado em 1997 com o intuito de definir e normatizar as políticas nacionais de luta contra o narcotráfico e de substituição da economia da coca. Na sua composição conta com representantes de diversos órgãos estatais, principalmente dos Ministérios.

março de 2008, o governo boliviano assinou dois acordos com a agência *European External Action Service* (EEAS) órgão da União Europeia (UE). Com estes acordos, havia a previsão de um aporte de € 36 milhões. O primeiro convênio destinava € 10 milhões para apoiar o governo na implementação de políticas para a luta contra o narcotráfico através dos mecanismos de controle social previstos no ELCN-RHC 2007-2010. O segundo convênio tinha o valor de € 26 milhões para gerar informação técnica sobre as características do consumo, comercialização e industrialização lícita da folha de coca. Os projetos designados Convênio de Financiamento DCI/2007/19010 e Convênio de Financiamento DCI/2007/19027 estavam diretamente ligados à estratégia governamental, pois um deles tinha como foco a questão do narcotráfico e o outro era reservado ao controle social. Os recursos seriam liberados gradualmente, de acordo com o cumprimento de indicadores, sendo que as metas não cumpridas significariam a perda da parte do valor correspondente àquela meta.

Os fatos descritos demonstram como o governo boliviano estava encaminhando o tema da coca de um quadro de continuidade para uma alteração de programas e metas, caracterizando uma reforma gradual em sua política externa. É inegável que a renovação do ATPDEA por duas vezes e um novo aporte financeiro da NAS indicam um elemento de continuidade. No entanto, isto pode ser relativizado, se for verificado que tanto os benefícios provindos do ATPDEA em relação ao lucro líquido com as exportações, quanto o total dos valores disponibilizados pela NAS estavam em declínio em comparação com os três anos anteriores. Além disto, o conteúdo do ELCN-RHC 2007-2010 representou uma clara alteração de metas e do programa de governo para a questão da folha de coca. Os acordos com a União Europeia significaram também uma diversificação das parcerias, aproximando-se assim de um ator que apresentou apoio com base no novo planejamento do governo.

Todavia, as relações com os EUA tomaram outro rumo a partir de maio de 2008, em um caso que culminou com o rompimento das relações entre a Bolívia e os EUA. No âmbito da política interna, havia uma divergência entre o governo e a oposição sobre a discussão acerca das autonomias departamentais, tema sobre o qual os grupos de oposição entendiam que o modelo constitucional era demasiadamente centralizador. Estes grupos desejavam maior liberdade institucional, principalmente sobre o controle da arrecadação fiscal e distribuição dos valores angariados em impostos com a exploração e comercialização dos hidrocarbonetos. Em agosto de 2008 o embaixador dos EUA na Bolívia, Phillipe Goldberg, reuniu-se secretamente com o governador de Santa Cruz, Rubén Costas. O governo boliviano advertiu ao embaixador de que tais encontros *"puedem provocar malos entendidos"* e acusou o representante estadunidense de incitar e comandar um processo separatista na Bolívia, realizando espionagem através do DEA (AYERBE, 2011, p. 205-206). Em setembro houve a radicalização da atuação dos oposicionistas, e diante da tensão política e da interpretação do governo boliviano da influência dos EUA como negativa naquele momento, o embaixador Goldberg foi expulso da Bolívia naquele mês, gerando ruptura nas relações dos dois países. Em outubro, todos os agentes do DEA também foram expulsos, por acusações de es-

pionagem e em novembro foram suspensas pelo governo boliviano as atividades do DEA no país. Em represália, os EUA suspenderam a Bolívia do ATPDEA no mês de dezembro, alegando que, sem a ação dos agentes do DEA, o programa não estaria em conformidade com o que estava previsto no acordo, além do que a Bolívia não havia obtido êxito na erradicação das plantações de coca.

A despeito do rompimento das relações com os EUA e da alteração no *status* da parceria entre os dois países em relação à contenção dos plantios de folha de coca, a atuação da UNODC seguiu sem alterações. Quanto aos resultados sobre o monitoramento da UNODC, em 2008 constatou-se um aumento de 6% no total da área plantada de coca, com 30500 hectares. No entanto, reduziu-se a área em regiões de preservação ambiental e cresceram consideravelmente as apreensões, com o cloridrato de cocaína aumentando em 150% o volume confiscado. De acordo com estimativa da UNODC, a produção da folha de coca na Bolívia em 2008 alcançou um valor de USD 293 milhões, o que significou 3% do PIB boliviano e 21% do total da produção agrícola do país, considerando a área de 30500 hectares (UNODC, 2009). Por ocasião do IX Congresso Extraordinário da *Coordinadora de las Seis Federaciones del Tropico de Cochabamba*, principal instituição que reúne os cocaleiros na Bolívia, realizada entre 16 e 18 de setembro de 2008, a organização aderiu voluntariamente ao programa de controle social, assumindo o compromisso de trabalhar no sentido de manter o plantio de no máximo um *cato de coca* por produtor afiliado (PACS, 2009b, p. 38).

Mudança incremental: uma nova política exterior (2009)

Com as mudanças na relação com os EUA e os novos números da UNODC, o ano de 2009, último da primeira gestão de Evo Morales, teve uma dinâmica diferente em relação à defesa da folha de coca, com avanços para levar o tema a outras instâncias políticas. No âmbito interno, Evo Morales tomou um importante posicionamento, que vinha ocorrendo, mas não de forma tão declarada, que foi a defesa incondicional da restrição dos plantios da folha de coca a um *cato* e das demais medidas de controle social do narcotráfico previstas no ELCN-RHC 2007-2010. Embora esta fosse, desde 2006, uma meta do governo, a partir de 2009 tornou-se um alvo a ser perseguido com mais afinco, pois estava sendo um dos fatores positivos em relação à visão da comunidade internacional, principalmente com os países apoiadores da UNODC e com a União Europeia. Os monitoramentos da UNODC em 2009 e em 2010 foram realizados com apoio financeiro da Áustria, Colômbia, Dinamarca, França, Reino Unido e também dos EUA.

Um exemplo das ações de Evo Morales foi a participação, em 24 de fevereiro de 2009, de um programa de rádio na localidade de Lauca Ñ, no Chapare, ocasião na qual pediu aos cultivadores de coca da região que estendessem o programa de controle social do narcotráfico através do plantio de *"no más que um cato de coca"* (PACS, 2009a, p. 49). Contudo, apesar da *Coordinadora* e de Evo Morales alinharem as políticas em torno do *cato de coca*, o tema não era unanimidade, tal como se pode perceber

na declaração de Eliseo Zeballos, um dos dirigentes da Federação Yungas do Chapare: *"el cato de coca es muy escaso, no alcanza para sobrevivir. Se tiene que ver otras formas para aumentar los ingresos de la familia. Se debe lograr la despenalización de la hoja de coca y la consiguiente industrialización de la coca"* (PACS, 2009b, p. 2). Logo, pode-se perceber que o governo estava disposto a levar adiante sua política em relação à folha de coca, a despeito de possíveis descontentamentos dentro de sua própria base de apoio eleitoral, os cocaleiros.

Na esfera internacional regional, em 2009 o país realizou entendimentos e assinou programas de cooperação, tal como o Plano Operacional de Curto Prazo com o Brasil, o BOLPAR com o Paraguai e o ARBOL com a Argentina (BOLÍVIA, 2010, p. 14-15). Nos organismos internacionais, em 11 de março houve o Segmento de Alto Nível da 52ª Sessão da *Comission on Narcotic Drugs* (CND), no qual há uma sessão específica da *International Narcotics Control Board* (INCB), órgão que realiza o monitoramento do cumprimento por parte dos Estados signatários, da Convenção Única Sobre Entorpecentes de 1961, na qual a folha de coca foi incluída como substância controlada. No dia seguinte, Evo Morales reuniu-se com o presidente da INCB, Hamid Ghodse, e expressou a intenção da Bolívia em perseguir uma reforma na Convenção de 1961, descriminalizando a folha de coca. Ghodse afirmou a Morales que era possível, porque os tratados não são "talhados na pedra" e podem ser alterados, mas que este procedimento deveria passar por uma avaliação da Organização Mundial da Saúde e, se o parecer da organização fosse favorável, teria ainda que ter a aprovação da CND e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU (INCB, 2009, p. 6).

No dia seguinte, 12 de março de 2009, foi protocolada na secretaria geral do ECOSOC uma carta do governo boliviano solicitando que fossem suprimidos da Convenção Única de Entorpecentes de 1961 o item "c" do parágrafo 1 do artigo 49 e o item "e" do parágrafo 2 do mesmo artigo, que tratam da erradicação da prática da mastigação da folha de coca. Na solicitação boliviana, justificava-se o pedido alegando que o uso tradicional e milenar da folha de coca na região andina é uma prática sócio cultural e religiosa e que a supressão da folha de coca da região afetaria estes costumes. Demonstrava-se na carta também, que o artigo 49 desrespeitava outras convenções internacionais, como a Declaração das Nações Unidas dos Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2009). Em 30 de julho de 2009 o ECOSOC repassou o documento aos Estados Partes da convenção e estipulou prazo até 11 de janeiro de 2011 para que fizessem suas considerações, o que deixou a Bolívia em compasso de espera em relação à sua demanda.

Retornando à relação com EUA, apesar da exclusão do ATPDEA, no programa financiado pela NAS, o *Illicit Crop Monitorng Program*, os EUA investiram em 2009 pouco mais de USD 22 milhões nas ações da FELCN, menos da metade do valor revertido em 2005, último ano dos governos pró-EUA, quando o montante foi de USD 46,1 milhões. Para compensar a redução das atividades e dos aportes financeiros da NAS, em 13 de abril de 2009, o governo boliviano criou, através da Resolução Multiministerial nº 35, a *Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotrá-*

fico (UELICN), unidade integrada ao *Ministerio de Gobierno*, encarregada da administração de recursos financeiros destinados às ações da FELCN (UNODC, 2014, p. 71) que paulatinamente passou a substituir a NAS em suas atribuições. No mesmo ano de 2009 a UELICN recebeu do *Tesoro General del Estado* (TGE) mais de USD 17 milhões para investir, juntamente com os USD 22,2 milhões da NAS, em ações operacionais da FELCN para apreensão de pasta base e cloridrato de cocaína, destruição de laboratórios e fábricas de narcóticos e efetuar prisões de envolvidos em negócios ilícitos (CONALTID, 2013).

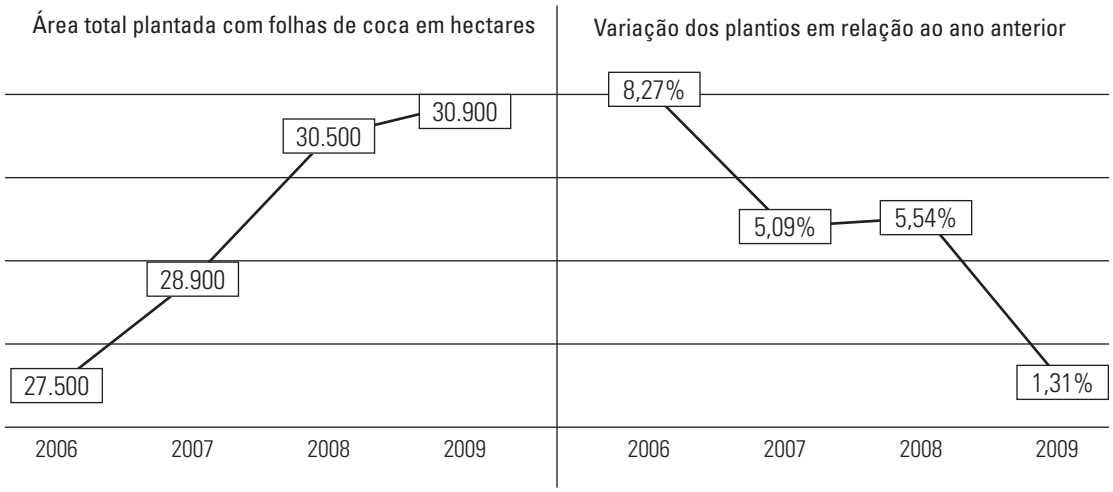
Em 2009 as áreas de cultivo de folha de coca apresentaram o menor crescimento desde o início da gestão Morales, chegando a 30900 hectares, com um crescimento de 1,01% em relação ao ano anterior. O monitoramento da UNODC destacou que havia evidências de que o controle social da produção de coca estava funcionando, recomendando ainda que fosse envidado maior apoio para o desenvolvimento destas políticas, bem como maior ênfase na erradicação (UNODC, 2010, p. 3). As ações do controle social fazem parte do *Programa de Apoyo al Controle Social de la Producción de la Hoja de Coca* (PACS), que teve os custos cobertos pelo Convênio de Financiamento DCI/2007/19010 da UE, implementado em 2008 e que teve em 2009 o seu primeiro ano de execução integral.

Para finalizar as ações de defesa da folha da coca seu primeiro mandato, o presidente deu mais um passo na direção de lutar pela sua descriminalização na 64ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em 23 de setembro de 2009, em Nova Iorque. Depois de ter participado pessoalmente em março das sessões da INCB e de ter apresentado o tema naquela ocasião, em seu discurso no plenário da ONU, Evo Morales voltou a citar o tema. Destacou que estava em execução o trabalho de seu governo para descriminalizar a folha de coca e ao mesmo tempo combater a produção e tráfico de cocaína, através de política que em nenhuma hipótese permitiriam o livre cultivo (BOLÍVIA, 2009, p. 5-6). Este pronunciamento serviu para marcar o início efetivo da luta da Bolívia para alterar a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, tema a ser tratado no mandato seguinte.

Ao final do primeiro mandato de Evo Morales, um ponto importante a ser destacado é a evolução dos cultivos da folha de coca. O gráfico 1 demonstra dois importantes dados a serem considerados, pois deixam explícito que entre 2006 e 2009 a área cultivada aumentou 12,3%, tendo havido crescimento em todos os anos. No entanto, o ritmo do crescimento foi reduzido, traçando uma linha de tendência favorável ao governo boliviano por este ponto de vista.

Contudo, o mais significativo em relação à política externa, é que muitos fatores contribuíram para confirmar a mudança gradual que vinha ocorrendo e torna-la uma mudança incremental. A mudança substancial na relação com os EUA e a demanda pela alteração da Convenção de 1961 foram dois passos marcantes para que a diretriz da política externa boliviana para a questão da folha de coca pudesse ser definitivamente considerada diferente do modelo anterior ao governo de Morales. A partir de 2010, os desafios eram substituir os recursos que eram aportados pelos EUA, reduzir as áreas plantadas e ter êxito na demanda em relação à Convenção de 1961.

Gráfico 1: Variação da área plantada.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: (UNODC, 2011, p. 9)

Consolidação das mudanças: o segundo mandato (2010-2014)

Entre 2006 e 2009, a redução do percentual de aumento dos plantios da folha de coca, demonstrava que havia uma tendência ao equilíbrio nestes números. O equilíbrio surgiu em 2010, ano no qual o crescimento nas áreas plantadas foi de apenas 0,32% passando de 30900 para 31000 hectares. Havia também a intenção do governo em industrializar a folha de coca como parte do controle social, mas em 2010 somente 0,03% do total cultivado foi destinado para esta atividade (UNODC, 2011, p. 3; 32). Apesar das áreas plantadas não terem aumentado significativamente, o baixo volume da industrialização deixa indicativos de que ainda um volume considerável estava sendo desviado para o narcotráfico, pois a meta perseguida pela ELCN-RHC 2007-2010 era de redução dos cultivos para 20000 hectares, havendo, portanto, ao menos 11000 hectares excedentes em 2010.

Em 2010, a unidade boliviana de controle do tráfico, a UELICN, destinou mais de USD 19,7 milhões para ações operacionais da unidade especial FELCN da *Policia Nacional*, enquanto que a agência NAS, dos EUA, empregou USD 15,8 milhões (CONALTID, 2013). Este foi o primeiro ano que a UELICN superou a NAS em investimentos contra o narcotráfico, demonstrando que a agência boliviana se encaminhava para assumir o controle e ficar responsável financeiramente por estas ações. A CONALTID também passou a ser responsável por novas atribuições e em 2010 detectou a necessidade de descentralizar seus processos, buscando na União Europeia a ajuda financeira para proceder com uma maior institucionalização do conselho (BOLÍVIA, 2010, p. 16).

No início de 2011, a CONALTID apresentou a *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentários de Coca 2011-2015*, também chamado de ELCN-RCEC 2011-2015 que teve como base o planejamento anterior, o ELCN-RHC 2007-2010. Esta estratégia era bastante semelhante à anterior, pois era uma continuação do trabalho que estava sendo realizado e tinha como pilares fundamentais a redução da oferta da droga através de melhores mecanismos de controle e das apreensões

da FELCN, a redução da demanda com programas de prevenção do consumo e reabilitação de usuários, além da redução de cultivos excedentes. Foi mantida a meta de se reduzir a área plantada a 20000 hectares e a ênfase no controle social, cujo objetivo é evitar o aumento da produção e seu consequente desvio para atividades ilícitas, tendo como um de seus eixos norteadores a extensão da restrição dos plantios a um *cato de coca* (CONALTID, 2011, p. 11-40).

Quanto à solicitação de alteração do artigo 49 da Convenção Única de Entorpecentes de 1961, em 31 de janeiro de 2011 a Comissão de Fiscalização de Políticas Antidrogas da ONU recebeu 17 rejeições formais[3] de Estados Parte da Convenção (INCB, 2012, p. 37), o que levou o processo a ser retirado da pauta, visto que, de acordo com o artigo 31 da Convenção, para que uma emenda seja incorporada às discussões, não deve haver a rejeição de nenhum dos Estados Partes (ONU, 1972, p. 25-26). Em reação à esta decisão, a Bolívia tomou uma atitude sem precedentes quando apresentou, em 29 de junho de 2011, um instrumento de denúncia da convenção de 1961, retirando-se do quadro de Estados Partes do tratado. Indicou, ao mesmo tempo, que tinha a intenção de submeter-se novamente à Convenção, desde que fosse realizada uma reserva no documento, na qual constasse que a mastigação de folha de coca e o cultivo da coca para este propósito seria legal no território boliviano (INCB, 2012, p. 37).

3. Os países que apresentaram rejeição em relação à demanda boliviana foram: Bulgária, Canadá, Dinamarca, Estônia, EUA, França, Alemanha, Itália, Japão, Lituânia, Malásia, México, Rússia, Singapura, Eslováquia, Suécia e Reino Unido.

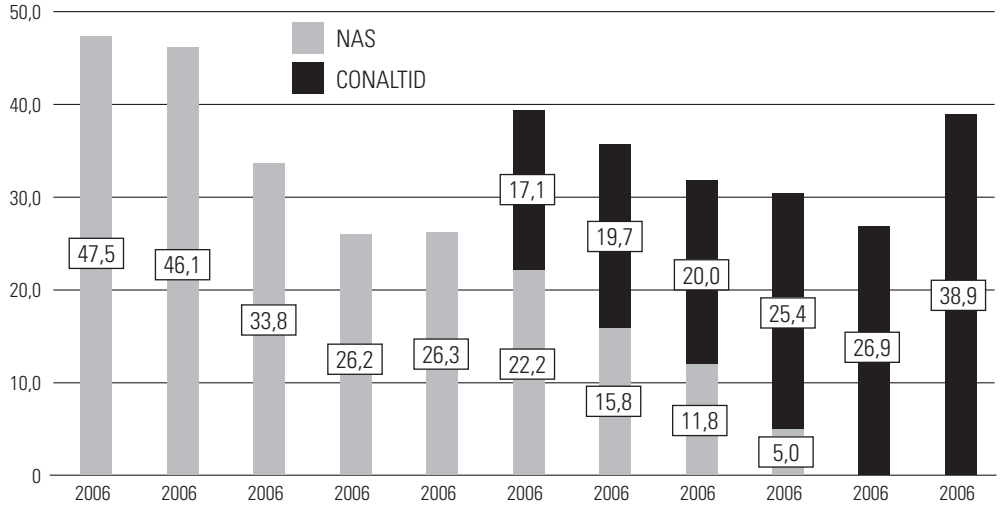
A INCB enviou uma comissão à Bolívia em 29 de dezembro de 2011 para tratar o assunto com o presidente Morales, solicitando que a Bolívia reconsiderasse a sua decisão, mas não obteve êxito. De acordo com a Convenção, um Estado que apresenta uma denúncia tem o direito de ficar de fora do quadro dos Estados Partes após um período de seis meses e, desta forma, em 1º de janeiro de 2012 a Bolívia deixou de participar da Convenção. Foi então estipulado o prazo de 10 de janeiro de 2013 para que as partes se manifestassem sobre a solicitação de reserva boliviana, sendo que neste caso, para a reserva ser rejeitada na Convenção, era necessário que pelo menos um terço dos 183 Estados Partes apresentassem a sua rejeição formalmente (INCB, 2013, p. 13-14). Novamente, o governo boliviano permaneceu aguardando os prazos estipulados, antes de tomar qualquer atitude sobre a questão.

Apesar das petições bolivianas não terem sido atendidas no âmbito das organizações internacionais, as parcerias com outros Estados e instituições prosseguiram na busca do cumprimento das metas da estratégia da CONALTID. Em 25 de agosto de 2011 foi colocado em funcionamento um projeto para maior institucionalização da CONALTID, em parceria com a UE através do Convênio DCI-ALA/2010/021-936 no valor de USD 11,2 milhões, dos quais USD 2,2 milhões seriam bancados pelo TGE boliviano e USD 9 milhões por aportes advindos da Europa. Os objetivos principais eram criar uma secretaria operacional permanente, descentralizar os serviços do CONALTID em todo o território boliviano e assegurar a formação de pessoal capacitado para atuar nas funções do conselho, além de implementar um sistema de informação interligado (EEAS, 2011, p. 9-10). A justificativa para esta tarefa era a dificuldade de funcionamento do órgão na coordenação das políticas setoriais de controle do tráfico de

drogas, bem como os obstáculos estruturais enfrentados para a aplicar uma boa gestão aos processos em andamento (BOLÍVIA, 2010, p. 16).

O ano de 2012 foi marcado por ao menos três ocorrências significativas nas mudanças ocorridas na política boliviana para a folha de coca. Primeiro, destaca-se que foi o último ano em que a NAS contribuiu financeiramente nos programas de combate ao narcotráfico e à eliminação de plantios excedentes, o que marcou um maior afastamento dos EUA em relação à esta questão. Nas palavras de Evo Morales, estes fatos demonstraram ao longo do tempo que a Bolívia nacionalizou também a luta contra as drogas no país. Conforme dados da CONALTID, observados no gráfico 2, os montantes com os quais a NAS participou para as ações da UELICN foram reduzindo, enquanto que desde 2009 a CONALTID incrementou a sua participação (CONALTID, 2013, p. 3).

Gráfico 2: Valores para o combate ao tráfico de drogas e eliminação de cultivos excedentários de folha de coca.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: (CONALTID, 2013), (UNITED STATES, 2014) UNITED STATES, 2015)

Em segundo lugar, outra ocorrência significativa foi que, no início do ano de 2012, foram apresentados os resultados da contenção do tráfico e de controle das plantações de coca e, pela primeira vez desde que Evo Morales chegou à presidência, houve redução nas áreas cultivadas, com queda de mais de 12% em relação a 2010, repetindo-se a redução em 2012. Em 2010 o total das áreas cultivadas havia sido de 31000 hectares, número que reduziu para 27200 hectares em 2011 e para 25300 em 2012. Cresceu também a apreensão de pasta base de cocaína, que havia sido de 25,7 toneladas em 2010, aumentou para 28,3 toneladas em 2011 e cresceu 13% no ano seguinte chegando a 32,3 toneladas, número que não havia sido atingido desde o início do monitoramento (UNODC, 2013, p. 8; 43). No entanto, as parcelas enviadas para a industrialização continuaram sendo ínfimas, não passando de 0,05% em ambos os anos.

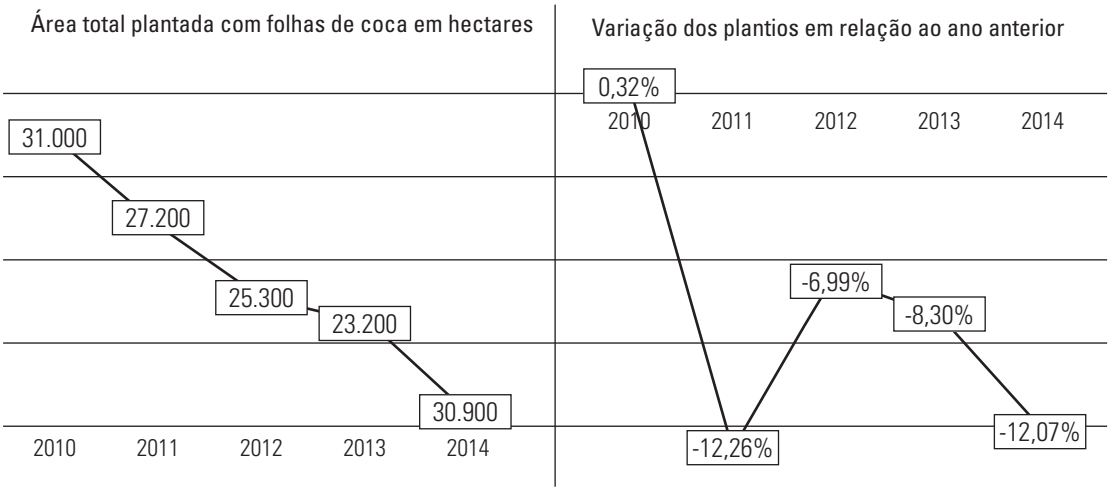
O terceiro fato foi o pronunciamento de Evo Morales na ONU, quatro meses antes do prazo final para o resultado da solicitação da reserva à Convenção de 1961. Em seu discurso na 67ª Sessão da Assembleia Geral da ONU em setembro de 2012, Evo Morales repetiu os argumentos

apresentados na solicitação de reserva quanto à Convenção Única Sobre Entorpecentes de 1961, reconhecendo que existe um mercado ilegal da folha de coca, mas que a Bolívia estava combatendo-o e que a prova disto era a redução dos cultivos de coca que vinha ocorrendo no país (ONU, 2012). Este pronunciamento teve grande importância, pois foi a primeira vez que o presidente boliviano pôde apresentar argumentos que iam de encontro ao que grande parte da comunidade internacional esperava, que era a demonstração que o governo estava combatendo a produção das drogas ilícitas, o que os números estavam demonstrando.

Em 10 de janeiro de 2013 venceu o prazo para que os Estados Partes da Convenção Única de Entorpecentes de 1961 apresentassem suas moções de rejeição à reserva a favor da Bolívia no artigo 49 do acordo. Era necessário que no mínimo 61 Estados se apresentassem como contrários, mas apenas 15 se manifestaram e a reserva foi aprovada. Com isto, a Bolívia voltou a aderir à Convenção em 11 de janeiro de 2013, com a reserva de que a Bolívia poderia permitir em seu território a mastigação e o consumo da folha de coca para fins culturais e medicinais (ONU, 2013).

Nos anos de 2013 e 2014 os cultivos continuaram reduzindo-se, de acordo com os dados da UNODC. Houve uma redução total de mais de 8% em 2013 e de cerca de 12% em 2014, reduzindo-se para 20400 hectares a área plantada, sendo o menor número desde que a UNODC passou a realizar o monitoramento em 2003, estando também bastante próximo da meta almejada pelo ELCN-EHC 2007-2010 e pelo ELCN-RCEC 2011-2015 que é de 20000 hectares. Conforme se verifica no Gráfico 3, a tendência de crescimento nas áreas plantadas que ocorreu entre 2006 e 2009 inverteu-se a partir de 2010, seguindo até 2014 a queda, ao passo que o percentual de redução em relação ao período anterior teve variações, mas manteve a trajetória de diminuição em todos os anos do segundo mandato de Morales.

Gráfico 3: Variação da área plantada.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: (UNODC, 2015, p. 7).

De acordo com os números da UNODC, a apreensão de folha de coca ilícita, de pasta base de cocaína e de cloridrato de cocaína caiu em

2013, revertendo uma tendência de aumento dos anos anteriores. O *Vice Ministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas*, ao qual a FELCN está ligada, explicou que o que ocorreu foi uma mudança na metodologia, pois em 2013 passou a ser contabilizada como apreendida somente a coca que estivesse registrada pela FELCN com recibos de apreensão, atas das operações ou registros fotográficos, não entrando na conta o material apreendido que foi incinerado no local da operação (UNODC, 2014, p. 7; 50). Em 2014 a apreensão de folha, pasta base e cloridrato de cocaína voltaram a aumentar significativamente de 1,5 tonelada em 2013 para 4 toneladas em 2014, utilizando-se para o cálculo a mesma metodologia de 2013.

Apesar dos progressos na contenção do avanço das áreas plantadas com a folha de coca e na apreensão de narcóticos e da matéria prima utilizada na fabricação das drogas, a folha de coca encaminhada para processos de industrialização continuou apresentando números baixos, tal como nos períodos antecedentes (UNODC, 2014, p. 37). Em 2013 apenas 0,3% e em 2014 somente 0,1% do total cultivado de folha de coca foi utilizado em processos de industrialização. O tema da industrialização da folha de coca fez parte do discurso da campanha eleitoral do MAS-IPSP, partido de Morales, desde 2005, e seguiu sendo parte da pauta política em ambos os mandatos. Dentro da estratégia de controle social das plantações de folha coca, a industrialização é parte fundamental, de acordo com o ELCN-RHC 2007-2010 e o ELCN-RCEC 2011-2015. Em relação a isto, a última medida vultuosa realizada por Morales em seu segundo governo foi a aprovação da Lei nº 509 em 18 de março de 2014, declarando prioridade nacional o fomento à industrialização, comercialização e consumo do mate de coca, priorizando programas e planos a nível nacional e internacional para este objetivo.

O que se percebe no segundo mandato de Evo Morales é que houve uma continuidade daquilo que havia sido colocado em ação no primeiro mandato. A UNODC permaneceu sendo a principal instituição, com a concordância do governo boliviano, com acesso às informações e aos territórios nos quais ocorre o plantio da folha de coca. A partir de 2014, o monitoramento realizado pela UNODC passou a receber financiamento da Dinamarca, dos EUA, da Suécia, da Alemanha e da União Europeia, participando também o CONALTID, o *Vice Ministerio de Defensa Social e Sustancias Controladas* e o *Vice Ministerio de Coca e Desarrollo Integral*, demonstrando a institucionalização e reorganização da questão dentro do âmbito governamental boliviano. Cabe destacar que a União Europeia participa em duas frentes, sendo uma delas o apoio ao UNODC e a outra a *European External Action Service* (EEAS), que realiza convênios *ad hoc* com o governo boliviano, baseados nos objetivos do ELCN-RHC 2007-2010 e do ELCN-RCEC 2011-2015. O afastamento dos EUA e o fortalecimento do CONALTID também foram marcantes a partir de 2010, seguindo uma tendência iniciada em 2006 que em 2008 acelerou-se. Sobre a reserva na Convenção de 1961, do ponto de vista prático, pouco mudou até o momento no dia a dia da sociedade boliviana, mas significou uma importante vitória para o governo da Bolívia perante os órgãos internacionais, principalmente por ter a objeção dos EUA.

Conclusão

Mudanças de governo comumente geram algum tipo de alteração nos rumos da condução da política externa de um Estado. As mudanças podem estar atreladas à alteração de um regime autoritário para uma modelo democrático, pode ser a mudança de um grupo governante por outro, de pensamento divergente, dentro de um mesmo modelo de governança ou até mesmo a mudança de uma facção governante por outra de mesma linha de pensamento. O fato é que a política externa está sempre sujeita a mudanças, quando ocorre uma mudança de governo.

No caso boliviano, por ocasião da entrada de Evo Morales no governo, o que ocorreu foi a saída do poder de um grupo governante com uma determinada orientação política e ideológica e a entrada de outro grupo com orientações diametralmente opostas. Diversos acontecimentos políticos, sociais e econômicos demonstraram que muita coisa mudou na Bolívia e na forma de condução da política após 2006, tal como a nova Constituição promulgada em 2009 e as nacionalizações dos recursos naturais e de fornecimento de serviços, que foram privatizados pelos governos anteriores. Contudo, tais mudanças nem sempre são imediatas e rápidas.

Neste sentido, argumentou-se neste artigo que, em relação ao tratamento dado pelo governo boliviano à questão da folha de coca, entre os anos de 2006 e 2014, no que se refere à política externa, houve uma reforma gradual, que alterou os programas e metas do governo, de maneira incremental, sem uma reestruturação profunda e rápida. Concluiu-se que nas variáveis analisadas – relação com os EUA, parceria com o UNODC e demanda pela alteração da Convenção de 1961 – os fatos corroboraram com o argumento. As relações com os EUA através do ATPDEA e da NAS e a parceria com o UNODC foram mantidas nos mesmos termos que ocorriam anteriormente. Paulatinamente, o papel dos EUA e seus aportes financeiros foram sendo substituídos por instituições e financiamento da própria Bolívia, o que ocorreu gradualmente entre 2006 e 2012. Sobre o UNODC, o trabalho foi mantido com as parcerias internacionais e auxiliou o governo boliviano em seus argumentos para conquistar a reserva à Convenção de 1961, em janeiro de 2013. Ampliaram-se as parcerias internacionais, a partir de 2008, principalmente com a União Europeia. As metas de redução dos plantios excedentes de folha de coca, que não foram cumpridas no primeiro mandato de Morales, foram alcançadas no segundo. O próximo grande desafio é a industrialização da folha de coca, que ainda está longe de alcançar as metas previstas pelo programa do governo, para o que o governo boliviano necessitará também de parcerias internacionais, o que deve levar o assunto para a agenda da política externa boliviana no terceiro mandato de Evo Morales.

Referências

AYERBE, L. F. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. **Lua Nova**, São Paulo, n. 83, p. 179-216, 2011.

BOLÍVIA. Discurso de S.E Don Evo Morales Ayma Presidente del Estado Plurinacioal de Bolivia. **64º Periodo de Sessiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas**, Nova Iorque: 23 set. 2009.

BOLÍVIA. **Análisis y evaluación del proceso de Implementación de la Política sub sectorial de Desarrollo Integral contemplada en el PNDIC 2006 - 2010**. La Paz: MDRyT, 2010.

CAMARGO, A. J. C. J. **Bolívia:** a criação de um novo país a ascensão do poder político autóctone das civilizações pré-colombianas a Evo Morales. Brasília: MRE, 2006.

CONALTID. **Estratégia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010**. La Paz: Consejo Nacional De Lucha Contra El Tráfico Ilícito De Drogas, 2007.

CONALTID. **Estrategia de lucha contra el narcotráfico y reducción de cultivos excedentários de coca 2011-2015**, La Paz: Consejo Nacional De Lucha Contra El Tráfico Ilícito De Drogas, 2011.

CONALTID. La UELICN cubre los vacíos que deja la NAS. **Dignidad**, La Paz, jun. 2013.

DUNKERLEY, J. **Rebelion en las venas. La lucha politica en Bolivia 1952-1982**. La Paz: Plural, 2003.

FERREIRA, P. E. M.; MARTINI, Rodrigo K. Cocaína: lendas, história e abuso. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, 2001.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quaterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

LASAGNA, M. Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 28, n. 111, p. 384-409. 1995.

LEAGUE OF NATIONS. **The International Opium Convention signed at The Hague, January 23, 1912, and subsequent papers**. Treaty Series. Genebra: 1922. p. 189-239.

MURRA, J. Las sociedades andinas antes de 1532. In: BETHELL, L. **Historia de America Latina**. Barcelona: Editorial Crítica, 1990. Cap. 3, p. 48-75. v.1

ONU. **Single Convention on Narcotic Drugs 1961,** New York: Organização das Nações Unidas, 1972. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/ convention_1961_en.pdf > Acesso em: 14 maio 2016.

ONU. **Political declaration guiding principles of drug demand reduction and measures to enhance international cooperation to counter the world drug problem**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 1998.

ONU. Proposal of amendments by Bolivia to article 49, paragraphs 1 (c) and 2 (e). **Economic and Social Council**, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 15 maio 2009.

ONU. Bolivia (Plurinational State of) - Statement Summary. **General Debate of 67th Session of the UN General Assembly**, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, set. 2012.

ONU. C.N.94.2013.TREATIES-VI.18. **Bolivia (Plurinational State fo): Accession**, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 22 jan. 2013.

PACS. **Diagnóstico a las organizaciones sociales de productores de coca de los departamentos de Cochabamba y La Paz**. La Paz: Programa de Apoyo al Controle Social de la Producción de la Hoja de Coca, 2009. Disponível em: <http://www.controlsocial.bo/respaldos_2/Estudios/004_DIAGNOSTICO_OS_CBBA.pdf. > Acesso em: 14 maio 2016.

PACS. **Línea Base de Acción del PACS (Trópico)**. La Paz: Programa de Apoyo al Controle Social de la Producción de la Hoja de Coca, 2009b. p. Disponível em: < http://www.controlsocial.bo/respaldos_2/Estudios/001_Línea_Base_Trópico.pdf.> Acesso em: 14 maio 2016.

SOUSA, R. S. **Os cocaleros do Chapare:** coca, cocaína e políticas internacionais antidrogas na Bolívia. 2006. 178f. Tese (Doutorado)- Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Brasília, 2006.

STEELE, P. R. **Handbook of Inca mythology**. Santa Barbara/CO: ABC-CLIO, 2004.

INCB. President discusses coca leaf with the President of the Plurinational State of Bolivia, Evo Morales. **Focus on international drug control**, Viena: The International Narcotics Control Board, v. 3, p. 6, June. 2009.

INCB. **Report of the International Narcotics Control Board for 2011**. Viena: The International Narcotics Control Board, 28 fevereiro 2012.

INCB. **Report of the International Narcotics Control Board for 2012**. Viena: The International Narcotics Control Board, 5 March. 2013.

THIEL, M. Acullico y narcotráfico - Cuestionar la injerencia. **Revista Boliviana de Investigación**, v. 11, n. 1, 2014.

UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE. **International Narcotics Control Strategy Report (INCSR):** Country Report**:** Bolivia. Washington D.C.: State Department, 2014.

UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE. **International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Report: Bolivia. Washington D.C.: State Department, 2015.**

EEAS. **La cooperación de la Unión Europea en Bolivia.** La Paz: European External Action Service, 2011.

UNODC. **Monitoreo de cultivos de coca 2006**. La Paz: UNODC, 2007.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de hoja de coca 2007**. La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2008.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de hoja de coca 2008.** La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2009.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de hoja de coca 2009**. La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de coca 2010.** La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de Coca 2012**. La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de Coca 2013**. La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2014.

UNODC. **Monitoreo de cultivos de coca 2014**. La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2015.

Elementos de terras raras como instrumento de *Smart Power* da China[1]

Rare earth elements as an instrument of chinese smart power

Alexandre César Cunha Leite[2]
Mércia Cristina Gomes de Araújo[3]

Resumo

este texto analisa as estratégicas que norteiam a política de poder chinesa em relação ao monopólio e exploração dos Elementos de Terras Raras (ETR). O termo "terras-raras" corresponde à dificuldade e ao custo de sua extração e não à escassez desses elementos. Esses insumos constituem-se como um grupo de 17 elementos químicos utilizados em áreas estratégicas por meio da fabricação de produtos *high tech*, cujo uso é imprescindível nas vertentes comercial e militar. Esses minerais possuem propriedades muito semelhantes, tais como a maleabilidade e a resistência que oferecem. Atualmente, a China é o ator monopolista do mercado de Terras Raras, detendo cerca de 35% das reservas e exercendo o controle de aproximadamente 97% do mercado mundial desses elementos. Argumenta-se aqui que a China utiliza sua posição de monopolista como instrumento de poder, aqui denominado de *Smart Power,* para se destacar no mercado mundial e, simultaneamente, exercer controle na geração e oferta de um insumo que garante ao país valor agregado nas suas transações e poder de barganha diferenciado.

Palavras-chave: Elementos de terras raras. *Smart Power*. China.

Abstract

This paper analyzes the strategies that guide the Chinese power policy on monopoly and exploitation of Rare Earth Elements (REE). The term "rare earth" is related to the difficulty and cost of its extraction and not about its scarcity of these elements. These inputs are formed as a group of 17 chemical elements used in strategic areas in the manufacture of high-tech products, whose use is indispensable in commercial and military aspects. These minerals have very similar properties, such as malleability and resistance they offer. Currently, China is the monopolist actor of rare earth market, holding about 35% of the reserves and exercising control approximately 97% of the world market of these elements. It is argued here that China uses its position of monopoly as an instrument of power, here called Smart Power to excel in the world market and simultaneously exert control in the generation and supply of the input that guarantees the country value in their transactions and power of different bargain.

Keywords: Rare earth elements. Smart Power. China.

1.Este texto é parte de uma pesquisa cujo foco é a importância estratégica das reservas e depósitos de ETR para nações emergentes e países desenvolvidos, considerando seus objetivos de desenvolvimento e inserção internacional. O escopo temporal das informações utilizadas neste texto limita-se aos dados disponíveis até o primeiro semestre de 2015. Mudanças no cenário decorrentes da decisão da OMC (de meados de 2015) a respeito da ação monopolista da China na oferta dos ETR fazem parte de uma agenda de pesquisa em andamento. A pesquisa supracitada obteve financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Os autores agradecem aos pareceristas pelas relevantes contribuições, isentando-os de qualquer responsabilidade sobre o conteúdo do texto.

2. Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq), pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq) e do Grupo Política Externa, Cooperação e Desenvolvimento (DRI/UFPB).

3. Bacharel em Relações Internacionais pela UEPB, graduanda em Economia pela UFPB e MBA em Gestão Empresarial pelo Centro Universitário de João Pessoa (em andamento). Pesquisadora de Iniciação Científica entre 2013 e 2015. Extensionista no Modelo Universitário de Diplomacia. Do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na UEPB. Bolsista CNPq e membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq).do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq).

Recebido em:
09 de abril de 2016
Aprovado em:
15 de junho de 2016

Considerações Iniciais

A China tem se consagrado como a grande potência política, econômica e militar da região da Ásia-Pacífico. Trata-se de um Estado que por sua dimensão demográfica, territorial, militar e, acima de tudo, econômica tem se tornando um gigante incontornável na região asiática. Este texto busca analisar a posição chinesa no mercado de Elementos de Terras Raras, considerando não apenas uma posição de mercado, mas, sobretudo uma posição de poder dentro do sistema internacional. Para tanto, parte-se do conceito de *Smart Power*, conforme cunhado por Armitage e Nye Jr (2007) e mais recentemente presente em Nye Jr (2012), que leva em consideração a aplicação do poder inteligente – entender o cenário e definir a melhor estratégia de ação considerando uma junção de *hard* e *soft power*.

A sugestão de Armitage e Nye Jr (2007) e Nye Jr (2012) para lidar com a complexidade das duas formas de exercer poder (*soft e hard power*), deriva em uma terceira possibilidade: o *"smart power"*, poder capaz de contrapor às percepções errôneas acerca dos dois poderes até então utilizados pelos atores no sistema internacional cunhado pela estrutura anárquica, limitados por suas estruturas ideológicas, a saber: o realismo e o liberalismo.

Com efeito, a escolha da base teórica proposta pelos autores supracitados (e, posteriormente derivadas em formas mais complexas de análise), está diretamente relacionada ao fato da grande aderência à formulação da política externa chinesa, em especial no caso das terras-raras, elementos que caracterizam um importante insumo da cadeia produtiva de produtos de defesa de inúmeros Estados. O *smart power* encontra-se diretamente atrelado a condução e a execução do comportamento chinês voltado para restrição dos elementos essenciais às indústrias dos seus grandes importadores. Com o uso conjugado de mecanismos de poder duro e brando, a atuação chinesa sob seu mercado de terras-raras passou a deter um caráter menos flexível e mais pragmático. Um exemplo de tal atuação se deu quando a China passou a autorizar apenas o investimento de empresas estrangeiras quando estas formavam coalizão com mineradoras domésticas. O instrumento de poder também pôde ser vislumbrado quando a produção chinesa sobre os ETR superou a produção americana, deixando-a dependente das exportações chinesas, fase nomeada por Zhang et al. (2012) como período subsidiado.

Em outro momento da obra já foi explicado que tais elementos não se constituem terras e tampouco são raros, como a nomenclatura sugere. O termo "terras-raras" corresponde à dificuldade e ao custo de sua extração e não à sua escassez. O uso dos insumos utilizados em áreas estratégicas por meio da fabricação de produtos *high tech* é imprescindível nas vertentes comercial e, a posteriori, militar, e por isso a manipulação estratégica da China sobre a exportação desses recursos tornou-se uma variável definitiva para a repercussão da limitada autossuficiência dos EUA no que concerne às suas práticas econômicas e a sua vulnerabilidade comercial no caso desses recursos, uma vez que esses são extremamente essenciais para preservação do seu parque industrial de produtos de defesa.

A China tem nas últimas décadas prezado pela conjugação de suas políticas de poder na prática, alinhando simultaneamente seus interesses nos ambientes doméstico e internacional. É uma aplicação direta da sua vertente pragmática quando se trata de política, seja interna, seja externa. Seu monopólio da indústria de exploração, produção e comercialização de produtos compostos por porcentagens razoáveis dos elementos de terras-raras são considerados para os fins deste texto uma estratégia utilizada por Beijing na formulação e implementação de suas ações nas quais seu *hard power e soft power* estão congruentemente conjugados em estratégias eficazes. Esta interação entre ambas as faces de poder utilizadas por Beijing é objeto de diversos questionamentos e inquietações norte-americanas, respaldadas com maior ênfase em um litígio (WORD TRADE ORGANIZATION, 2015) encabeçado pelos EUA junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). Logo, dedica-se aqui a analisar a articulação entre as duas vertentes de poder utilizadas pelo governo chinês na última década, período no qual ocorreu um crescente aumento do protagonismo chinês na região asiática assim como no cenário internacional. Todavia, o aumento do protagonismo chinês na indústria de terras-raras, além de trazer oportunidades de projeção, inserção e autonomia para o país, também acarretou uma nova série de desafios. Inevitavelmente, recai-se na pergunta: até que ponto as capacidades internas de monopólio e produção dos insumos de terras-raras e da exportação dos mesmos permitem à China ocupar uma posição confiável na geopolítica mundial?

Sob esse viés, leva-se também em consideração a dimensão dos interesses e das escusas preferências chinesas, uma vez que apesar de utilizar-se da narrativa pacífica e benévola de manutenção de sua indústria interna e zelo pelo meio ambiente, o aumento de sua projeção externa culminou na ascensão de novos desafios em diferentes cenários, e de novas jogadas fazendo uso dos três tabuleiros de poder em novas modalidades de ação.

Assim sendo, o objetivo geral do trabalho reside em realizar uma análise do posicionamento estratégico chinês sob a ótica da monopolização dos Elementos de Terras Raras (ETR) e o uso de tais elementos como instrumento de *Smart Power*. A hipótese levantada aqui é de que a China vem conferindo crescente importância ao seu *soft power*, ao mesmo tempo em que busca usá-lo conjugando-o com o *hard power*, adotando como medida final o *smart power*.

Portanto, para os fins pretendidos e estabelecidos para o texto que segue, sua divisão pretende contemplar, ainda que brevemente o conceito de *Smart Power* e o entendimento que se tem da sua adoção pelos tomadores de decisão chineses e qual o lugar dos ETR nessa macroestratégia.

Smart Power e a política interna e externa chinesa

A projeção do poder por parte do ator mais importante do sistema, o Estado, é um instrumento essencial para se conseguir influência, relevância e capacidade de barganha no tabuleiro internacional. O poder, conceito caro às Relações Internacionais, pode ser brevemente definido como "a capacidade ou a possibilidade de agir e de produzir efeitos"

(BOBBIO, 1998, p. 933), direcionados aos interesses e anseios dos atores envolvidos. No que concerne à sua operacionalização relativa às suas capacidades materiais, Moreira (1997) abrange elementos de *soft* e de *hard power* e da sua congruente conjugação:

> o poder é o produto de recursos materiais (*tangible*) e imateriais (*intangible*) [ambos *soft* e *hard power*], que se integram à disposição da vontade política do agente, e que este usa para influenciar, condicionar, congregar, vencer, o poder de outros agentes que lutam por resultados favoráveis aos seus próprios interesses (MOREIRA, 1997, p. 221 (grifo do autor).

A virtude da asserção de Moreira (1997) reside no fato de que torna o poder algo mais concreto, previsível e mensurável. Importante ressaltar que a conversão do poder é uma variável crucial, ou seja, os Estados que convertem seus recursos no sentido de obter os resultados desejados devem, sobretudo, utilizar estratégias bem planejadas e uma liderança hábil, o que Nye Jr (2012) chama de *Smart Power*. Compreender e utilizar essa base teórica é de grande valia para se analisar o caso chinês em tomadas de decisão em política externa, notadamente para o caso aqui tratado, concernente aos ETR. O que se argumenta aqui é que diante de um cenário internacional constituído de uma grande potência, ainda hegemônica, os EUA, uma potência emergente cuja pujança tem se feito notar nos últimos 35 anos, a China, cercadas, contudo, por países ainda relevantes no cenário europeu e pelo subúrbio do globo, os países africanos, a América Latina e a região do Oriente Médio[4], todo instrumento de poder e diferenciação nas barganhas internacionais deve ser seriamente considerado. Logo, considera-se aqui um fundamento teórico, a saber: o *Smart Power*; e um fato concreto, a instrumentalização dos ETR como forma de exercício de poder. De acordo com Nye Jr (2012), os recursos naturais e a robustez econômica, além da capacidade militar e do território (população mais dimensão) estão normalmente relacionados com o conceito de poder, uma vez que tal conceito está frequentemente ligado à capacidade de um Estado de prover de empreendimentos em caso de uma guerra. Contudo, possuir instrumentos de poder e não deter aptidão ou habilidade de convertê-los em ações concretas, de nada servirá ao Estado, mesmo que esse detenha capacidades importantes.

4. *Heartland* de Mackinder.

No caso evidenciado nesse texto, debruça-se na análise da situação das terras-raras e da necessidade proeminente dos EUA (e de outros países, desenvolvidos e em desenvolvimento) de comprarem tais materiais da China. Ainda, tomando como evidência o trato da questão dos ETR, observa-se que em um primeiro momento, apesar de ser, em termos dimensionais, o Estado mais influente do mundo, os EUA, definindo-se ou não como potência hegemônica e balanceadora do poder mundial, não tem seu poder efetivamente traduzido na capacidade de influenciar diretamente as ações dos Estados do Pacífico asiático, particularmente da China.

Dentro do campo das Relações Internacionais, duas perspectivas teóricas sobre o poder predominavam nas análises dos mais diversos cenários. O *Soft Power* entendido como a "capacidade de um Estado obter o que deseja por meio do poder de atração da sua cultura, das suas ideias, das suas políticas domésticas e da sua diplomacia" (NYE JR, 2012, p.115). Enquanto o *hard power* seria a habilidade, traduzida na capacidade de coagir o outro por

meio de ameaças e incentivos, levando-os a agir de maneira que são contrárias às suas preferências e estratégias iniciais. O uso da força no *hard power* está associado não só ao poder militar, mas também ao poder econômico[5] e as pressões desse recorrentes exercidas como ameaças de barreiras aos fluxos financeiros (NYE JR, 2012). Ao mesmo passo Nye Jr (2012) infere que no século XXI o jogo *hard* passou a demandar mais recursos financeiros, por outro lado o jogo *soft* não consegue mais atingir e convencer com todas as peças do jogo em todos os cenários. E qualquer ator que se concentrar apenas em um desses tabuleiros, perderá nos outros níveis de análise. Nessa constante, há o advento de uma nova jogada que pode dar o xeque mate ou pode se converter em vários xeques, o *smart power*.

5.Inclusão observada em Nye Júnior (2012).

Posto desta forma, observa-se que o *Smart Power* distancia-se da lente das teorias convencionais das Relacões Internacionais que versam sobre o poder em dois moldes, a saber: o militar no qual os Estados Unidos se destacam, e o econômico no qual o destaque é dado à China e a sua economia em ascensão. O uso da proposta teórica de Armitage e Nye Jr permite a análise de uma nova face do poder, o poder ideológico e cultural. Desenvolvido por Joseph Nye Jr (2004), o conceito de *soft power* designa a "capacidade de um Estado obter o que deseja através do poder de atração da sua cultura, das suas ideias, das suas políticas domésticas e da sua diplomacia" (NYE JR , 2004, p. 37). Compreender estes conceitos, como eles funcionam e de que maneira afetam a dinâmica das relações internacionais é relevante para compreender a configuração atual dos países dentro do sistema internacional, principalmente, no que concerne ao uso do *Smart Power* pela China no caso das terras-raras.

Adotando uma postura mais pragmática, a política externa norte-americana foi reposicionada. Suzanne Nossel em 2004 e Hillary Clinton em 2007 reforçaram a necessidade de adequar as políticas aos cenários, ou seja, compreender o cenário para a tomada de decisão em política externa.

> Eu falo frequentemente em poder inteligente porque o conceito é central em nosso pensamento político e em nosso processo de tomada de decisão. Isso significa o uso inteligente de todos os meios à nossa disposição, incluindo a nossa capacidade de agrupar e conectá-los. Isso significa usar nossa força econômica e militar; nossa capacidade de empreendedorismo e inovação; bem como a capacidade e credibilidade do nosso novo Presidente e sua equipe. Significa também a aplicação do senso comum à moda antiga na formulação de políticas. É uma mistura de princípios e pragmatismo[6] (CLINTON, 2009).

6. I speak often of smart power because it is so central to our thinking and our decision making. It means the intelligent use of all means at our disposal, including our ability to convene and connect. It means our economic and military strength; our capacity for entrepreneurship and innovation; and the ability and credibility of our new President and his team. It also means the application of old-fashioned common sense in policymaking. It's a blend of principle and pragmatism.

A estratégia *Smart* surge com a necessidade de apresentar novas narrativas em diferentes cenários para o século XXI e com estratégias de poder não mais restritas ao setor militar, econômico e político. De acordo com Nye Jr (2012) o *smart power*, em contraponto com os dois conceitos mencionados anteriormente, "é a capacidade de obter que os outros queiram os resultados que você deseja" e, mais especificamente é "a capacidade de atingir metas através da atração ao invés de coerção" (NYE JR, 2012, p. 262).

Segundo Nye Jr (2012),

> [...] uma narrativa para o *smart power* do século XXI, não é somente sobre maximização do poder e manutenção da hegemonia. É principalmente, sobre encontrar caminhos para combinar recursos dentro de uma estratégia de sucesso em um novo contexto de difusão de poder e "ascensão dos outros atores" (NYE JR, 2012, p. 267, grifo do autor).

Ao empregar o poder inteligente, a China tem avaliado os cenários, dosado sua projeção internacional e instrumentalizado seus elementos de terras-raras como componente de poder em sua geopolítica. Sua postura tem criado condições de manipular e prever situações distintas e cenários adversos adaptando-se a cada um deles por meio de ramificações do conceito de estratégia. Com uma capacidade dissuasória e um discurso convincente capaz de atrair economias interessadas em seus recursos, Beijing reitera sua articulação coerente entre suas políticas, analisando a evolução do contexto no qual está inserido o uso adequado de um "poder inteligente" e o uso de ambas as políticas exercidas em seu *hard* e *soft power*.

No caso das terras-raras, insumos estratégicos vitais para a manutenção de parques industriais de grandes potências, apresenta-se latente a manipulação exercida pela China sobre as exportações. Opta-se, dessa forma, por princípio e por lógica, extirpar da análise da situação das terras-raras no mundo de um enfoque que trataria o problema como pertencente às esferas militar e política dos países envolvidos no litígio levado à OMC[7]. Pois de fato, trata-se, acima de tudo, de um problema econômico que pode vir a gerar repercussões tanto na política externa chinesa, como no conjunto de reações na política internacional. Nesse sentido, no caso relativo a tais insumos, há um descolamento instantâneo da hegemonia e do poder centrado no plano militar de um Estado específico em direção à outra esfera de atuação, a político-econômica, centrada em outro pólo de poder e sustentada de maneira distinta da hegemonia atual.

7. Nye Jr (2012, p.2)

Vale reparar que em nenhum momento está sendo negada ou questionada a influência do contexto internacional e da pressão exercida pelos demandantes do painel da OMC em relação à restrição das quotas de exportação chinesas. Mas sustenta-se que a China tem sido sagaz ao utilizar um princípio básico de estratégia: a adequabilidade, ou seja, "o critério por meio do qual é avaliada se a modalidade de ação contempla as circunstâncias em que o Estado atua e tem possibilidade de desenvolvimento" (RIBEIRO, 2010, p.190).

Elementos de Terras Raras[8] como instrumento de *Smart Power* da China

8. Alternativamente também encontrado na literatura como Terras Raras.

As preocupações com o suprimento desses minérios, essenciais para os setores tecnológicos estratégicos e de defesa, em virtude dos recentes movimentos do principal produtor, trazem à tona duas fragilidades complexas e coexistentes: a sensibilidade e a vulnerabilidade dos países que importam e que abastecem seus parques industriais com os elementos de terras-raras advindos da China.

Os Elementos de Terras-Raras (ETR ou Rare Earth Elements (REE) constituem um conjunto de 17 elementos químicos que inclui o escândio (Sc), o ítrio (Y) e os 15 elementos da série dos lantanídeos - do lantânio (La) ao lutécio (Lu). Dentre os elementos químicos identificados como ETR, constata-se pelos registros do *Mineralogy Database* que o cério (Ce) é o elemento de maior abundância enquanto o promécio (Pm) constitui-se no mais raro dos elementos de terras-raras, decorrente de sua instabilidade isotópica[9]. Esses elementos foram agrupados pois distinguem-se como elementos metálicos com propriedades muito semelhantes entre si em

9. Instabilidade isotópica diz respeito a característica de um elemento químico cujo núcleo atômico possui o mesmo número de prótons, mas números de nêutrons diferentes.

termos de maleabilidade e resistência, que permitem aplicações diversas em áreas atualmente consideradas estratégicas - tanto no seu uso comercial (e criação de uma vantagem competitiva no mercado mundial) quanto em seu uso militar. Visto não constituir o objetivo deste texto tratar de especificações técnicas e químicas dos ETR, logo parte-se diretamente para a discussão de como estes insumos são tratados estrategicamente pela China.

Contudo, vale apenas ressaltar que os elementos de terras-raras caracterizam um importante insumo da cadeia produtiva comercial global, destacando-se majoritariamente nos sistemas de controle de mísseis, de defesa e de comunicação. O uso dos insumos utilizados em áreas estratégicas por meio da fabricação de produtos *high tech*, é imprescindível nas vertentes comercial e militar, logo relacionada às políticas externas, de segurança e comercial das nações do globo.

No atual contexto tecnológico, esses minerais possuem propriedades muito semelhantes e importantes para indústria de defesa, tais como a maleabilidade e a resistência que oferecem. Todavia, a posição dominante da China no setor estratégico de terras-raras tem causado uma grande dependência por parte dos países industrializados, especialmente Japão e Estados Unidos. O acesso de ambos os países, e de outros países de alta tecnológica, aos elementos de terras-raras é vital para a manutenção e crescimento de seus parques industriais que produzem um grande leque de produtos finais com a presença de tais elementos. O universo de aplicações de elementos de terras-raras é muito abrangente, e não é objetivo deste texto passar em detalhe as diversas possibilidades de aplicação industrial dos ETR.

Obter uma boa gestão sobre um vasto número de recursos naturais estratégicos implica, por vezes, exercer um papel positivo ou negativo no cenário geopolítico mundial. Os recursos de terras-raras tornam-se recursos estratégicos à medida que são vitais para manutenção dos parques industriais de países como os EUA e o Japão. Países que produzem uma grande quantidade de peças e produtos com a presença dos elementos químicos de terras-raras. Desse modo, o poder exercido por meio do monopólio das exportações, da produção e da instrumentalização de tais recursos denota ao cenário geopolítico internacional a autonomia, inserção e projeção do ator principal, a China.

No que concerne à cadeia produtiva de valor agregado dos ETR, pode-se afirmar que demandam tecnologia e conhecimento hoje concentrados, majoritariamente, em um país: a República Popular da China. Várias são as etapas que formam a cadeia produtiva dos elementos de terras-raras. Os minérios, após extraídos do solo são triturados e moídos. Após serem moídos passam pelo processo de flotação, ou seja, são separados os componentes das misturas heterogéneas mediante bases específicas. Em seguida à concentração do minério que contém os elementos, são separados os óxidos de terras-raras. Após essa primeira etapa de processamento os óxidos são refinados e convertidos em metais. Esses últimos são combinados com outros metais e são então produzidas as ligas que são utilizadas em centenas de aplicações, principalmente na indústria *high tech* (LIMA, 2011).

Todo o sistema de exploração, refino e exportação dos elementos de terras-raras depende, atualmente, de um número restrito de Estados. A China destaca-se no cenário de terras-raras como maior monopolizador dos elementos, desde sua exploração até o monopólio dos produtos finais com porcentagens dos insumos.

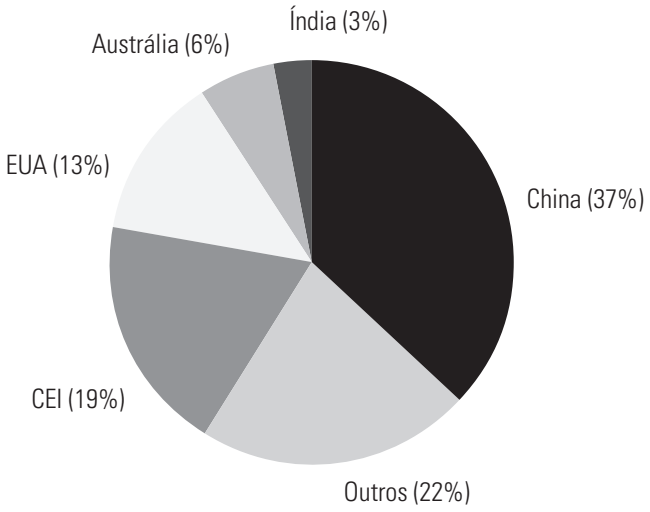
Aproximadamente 82% dos elementos dos elementos de terras-raras usados no parque industrial do Japão advêm da importação da China. Outro grande importador são os EUA. Segundo dados recentes, estima-se que as importações norte-americanas tiveram um aumento em valores absolutos de 42 milhões de dólares, em 2005, para 129 milhões de dólares, em 2010, enquanto que a quantidade importada teve uma queda de 24.239 toneladas métricas para 13.907 toneladas métricas, o que representa em porcentagem uma redução de 42,6% do montante inicial (HUMPHRIES, 2013).

Em dados de 2010, a China dispunha de 37% das reservas mundiais dos recursos, compartilhando com outros Estados que também possuem depósitos significativos, porém sem ainda desenvolver plenamente a tecnologia para manipulação e transformação dos insumos. De acordo com Zhanheng (2011),

> No passado afirmava-se que a China era abundante em depósitos de terras raras assim como era o maior produtor, consumidor e exportador de produtos de terras raras. Mas a situação foi alterada com a descoberta de novos depósitos em todo o mundo e pela exploração da própria China ao longo desses anos[10] (ZHANHENG, 2011, p. 1).

10. For China, in the past, it was always claimed that China was abundant in rare earth deposits, and had been the largest producer, consumer, and exporter of rare earth products. But thing has been changed with the discovery of new deposits worldwide and the exploitation of China itself through these years.

Gráfico 1 - Principais reservas mundiais de ETR (2010)



Fonte: Oakdene Hollins Research & Consulting (2010).

Apesar de possuírem depósitos significativos, as economias listadas acima optaram por importar os minérios, uma vez que o preço do investimento em extração e condução do processo até chegar aos metais finais seria consideravelmente mais alto do que o preço pago pelas importações. Não obstante, é válido mencionar que, sobre frequente pressão, a perspectiva para o mercado mundial de tais minérios é de um aumento considerável, uma vez que a importância desses minerais não se restringe ao viés econômico, mas também ao viés estratégico e acaba por converte-

-se em questão de soberania nacional. Logo, o cálculo converte-se em uma relação estratégica mais séria do que até então era uma análise de custo *versus* benefício.

Efetivamente, os EUA não conseguem mais camuflar a sua dependência geoestratégica dos elementos, como se observa pela leitura da presença norte-americana nas importações dos minérios da China e nas tentativas de diminuição de tal dependência. Para o Pentágono a questão torna-se mais séria quando se trata do fornecimento de elementos indispensáveis a manutenção de sua indústria de alta tecnologia e especialmente na área militar. Os EUA carregam grande dependência da importação do produto de uma nação cujo comportamento não pode ser controlado e influenciado por sua política de poder, no caso específico a China. Pode-se afirmar, com base em dados recentes, que EUA são dependentes das importações dos metais de TR para a fabricação de suas armas (COPPEL, 2011).

Com efeito, o debate relativo à autonomia e autossuficiência norte-americana parece sucumbir à verificação de que o país encontra-se em uma situação de considerável vulnerabilidade especialmente após o anúncio de restrição às exportações feito pela China. Cabe ressaltar que a preocupação não é um reflexo único do Estado norte-americano menos ainda restrito ao setor de defesa, mas também dos setores industriais de produtos de alta tecnologia que historicamente influenciam a tomada de decisão em cenários doméstico e externo.

Inserida num complexo geopolítico favorável à sua economia em ascensão, a China é o atual monopolista na exportação de insumos derivados de elementos terras-raras, detendo, atualmente, cerca de 35% das reservas e 95% do mercado mundial desses elementos. Salienta-se, no entanto, que os Estados Unidos já foram os maiores produtores mundiais[11], contudo, o país praticamente encerrou essa atividade em seu território e, como mencionado anteriormente, já demonstra certa preocupação com a vulnerabilidade estratégica a qual está submetido.

11. Para maiores informações, sugere-se leitura a respeito de *Montain Pass*. (STAUFFER; HENDLEY, 2013)

Em constante paralelismo com os Estados Unidos, a China vem buscando diferenciar-se no mercado, lançando mão de uma estratégia eminentemente competitiva e pragmática, diretamente atrelada a ascensão de sua economia de mercado. Sustentada em uma política industrial organizada e expansiva, além de voltada ao fomento ao investimento, a China vem buscando alternativas de energias mais limpas e de políticas de proteção ao meio ambiente. É válido salientar, todavia, que o comportamento chinês em relação às suas práticas econômicas se baseia não só no seu momento preponderante no sistema financeiro internacional, mas também nos interesses contidos em sua aproximação com seus vizinhos asiáticos. Assim, o país tem manipulado de maneira altamente inteligente seu monopólio, exploração e produção de bens oriundos dos elementos de terras-raras.

Com sua cada vez maior capacidade produtiva e seu interesse contínuo em aplicações de tecnologias limpas, a demanda interna vem aumentando consideravelmente, o que evidencia que as políticas chinesas adotadas no caso particular dos insumos obtiveram êxito no estímulo ao crescimento da produção de alto valor agregado. Todavia, a questão

da exportação desses minérios ganhou dimensão política e estratégica apenas quando a China, após um incidente pesqueiro com o seu vizinho asiático, o Japão, ameaçou restringir as cotas para esse país. Desde então, a gradual redução das quotas nos últimos 5 anos repercutiu no mercado internacional e o preço dos metais disparou.

Um exemplo clássico das intenções do país ocorreu em 2009, quando Beijing anunciou planos de redução da quota de exportação dos elementos de terras-raras em cerca de 35 mil toneladas entre 2010 e 2015, sob o discurso de conservar suas reservas e proteger o meio ambiente. É sabido, no entanto, que a política externa chinesa é estruturada baseada em sua própria segurança doméstica. Considerando que os elementos de terras-raras constituem um importante sustentador do setor comercial e militar, a China optou por zelar sua segurança interna monopolizando os recursos capazes de garantir sua expansão do setor de defesa e sua militarização frente a possíveis ameaças. Vale notar que sua escolha é racional e não foge do histórico comportamental de grandes potências quando almejavam seu espaço no meio político e econômico internacional. Além disso, a escolha chinesa perpassa a esfera comercial, reunindo esforços para driblar os problemas decorrentes da extração dos minérios e do impacto causado por essa ao meio ambiente. Segundo Lyrio (2010), problemas relacionados ao meio ambiente são a segunda maior causa de manifestações populares na China, atrás apenas dos conflitos em torno de desapropriações de terras.

O comércio dos metais de terras-raras é de extrema importância para o pico de demanda chinês de outros produtos, a exemplo de telefones celulares, laptops e outras tecnologias. A China, buscando proteger tais recursos ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento industrial dos elementos de terras-raras, emitiu um documento no qual dispõe que é proibido o estabelecimento de empresas mineradoras estrangeiras de tais elementos no país, nomeadamente esse documento ficou conhecido como *"Interim Provisions on the Administration of Foreign Funded Rare Earth Industry"*[12], e passou a vigorar em 1º de agosto de 2002.

12. Disponível em: http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=2486.&CGid=&EncodingName=big5.

Outrossim, em 2007 a China usou o sistema de créditos do imposto de valor agregado como estratégia, retirando cerca de 16% desse valor sobre as exportações de insumos ainda não desenvolvidos, ao mesmo tempo em que manteve intactos os créditos para as exportações cujo valor agregado era maior, a exemplo de fósforos e imãs. Uma análise feita pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estima que a decisão de comprar matérias-primas oriundas desses elementos, combinada com as tarifas de exportação chinesas, decorreram do pagamento feito pelos 8 fabricantes de ímãs fora da China de um valor 30% maior do que o pagamento feito pelos fabricantes domésticos. E essa diferença nos preços seria responsável por estimular os fabricantes chineses (KORINEK; KIM, 2010).

Na questão das terras-raras levada à discussão no âmbito da OMC, a acusação feita à China é que o país tem tentado manter a condição de dependência e carência dos elementos nos países que precisam dele para manter e dar continuidade a seus parques industriais. Segundo França (2012), no caso norte-americano os metais são recursos críticos não ape-

nas para a indústria *high tech*, mas também para o campo da defesa. Sendo assim, a preocupação advinda das restrições é mais incisiva sobre a cadeia de equipamentos logísticos que dependem de tais elementos.

O setor privado norte-americano e japonês têm demonstrado sérias preocupações com as restrições e os controles sobre as quotas de exportações que a China tem imposto, mostrando que o problema não se posiciona apenas no nível do Estado. Mais recentemente, essa discussão foi levada para o âmbito da Organização Mundial do Comércio, na forma de uma demanda contra a RPC. A China contestou a demanda ao argumentar que sua política está voltada à proteção dos recursos naturais e do meio ambiente, além de estar destinada a obter o desenvolvimento sustentável. Ademais, argumentou por intermédio do seu Primeiro Ministro que não agiu de má fé, não tendo, portanto, qualquer intenção de proteger as indústrias domésticas em detrimento dos seus compromissos com comércio exterior (CHINA, 2012).

Contudo, vale notar que tais restrições ocorrem por motivos políticos e econômicos de diferentes estímulos e modalidades. A princípio, a China impôs restrições quantitativas através das quotas, impostos e taxas sobre as exportações, ao fazer isso, preços mínimos de exportação e as restrições burocráticas passaram a dificultar as licenças de exportações por parte dos países que dependem desse minério em seus aspectos de defesa e militarização. A China então passou a impor uma maior vulnerabilidade econômica aos seus concorrentes, especialmente aos Estados Unidos.

Considera-se, de fato, que a política praticada pela China é bastante semelhante a outros casos históricos de potências emergentes na proteção de suas atividades nacionais. Não há nada de novo na prática de proteção de seus interesses, a exemplo que já fizeram Reino Unido e EUA.

Nestes termos, cabe observar e avaliar algumas questões propaladas no discurso dos envolvidos. A primeira delas é que a reputação da China tem se convertido como positiva no que concerne a adoção de políticas de proteção ao meio ambiente. Isso porque a China tem tentado reduzir a dicotomia entre preservar e crescer. Pode ser questionável a universalidade dessa asserção, mas figura nos documentos oficiais chineses, inclusive aqueles que tratam de política industrial e energética que este é objetivo de curto e médio prazo chinês. Uma segunda questão de caráter discursivo, diretamente atrelado a ascensão harmoniosa, decorre da afirmação de não existem ambições expansionistas e hegemônicas por parte de Beijing ao restringir a quota de exportação de insumos essenciais. De fato, reitera-se que, fazendo parte de uma política industrial, tal ponto deve ser resolvido em nível doméstico e não em debate no plano internacional. Muito menos deve-se considerar a demanda necessária para manutenção da indústria de defesa do Pentágono, que segundo Coppel (2011) tem sido incrivelmente negligente, uma vez que há uma abundância de sinais de alerta de que a China use sua influência sobre estes materiais como instrumento de poder.

Com efeito, no plano da política internacional a China tem procurado gradativamente desenvolver estratégias de abordagens regionais, mesmo em uma perspectiva quase sempre defensiva, atestando quer a

singularidade do seu *modus cogitare*, quer ainda as oscilações entre um certo complexo isolacionista nas regiões que a circundam. A estratégia reside no caso proposto em possuir o domínio da cadeia produtiva.

O argumento aqui é bem simples: a preocupação chinesa reside em seus objetivos domésticos[13], logo, além de sua política industrial, seus objetivos de crescimento e a estratégia por trás do alcance de tais objetivos precedem e influenciam *ex-ante* a sua tomada de decisão em política externa. Decorrem desta concepção as seguintes assertivas:

13. Este argumento pode ser encontrado nos textos de Leite (2011), Lyrio (2010) e Oliveira e Leite (2014).

- em primeiro lugar, a China é um Estado cuja segurança interna está atrelada, sobretudo, à propagação da sua indústria de defesa e cujo desenvolvimento de tal indústria depende, em parte, do seu setor estratégico oriundo de seus elementos de terras-raras;
- em segundo lugar, um Estado que, mantendo-se como um concorrente – mesmo que seu discurso não corrobore a afirmativa - ao cargo de hegemon e com uma economia considerada estável e em ascensão, tem sinalizado políticas corretas e coerentes com o interesse do país, ou pelo menos coerentes com os discursos adotados por Beijing;
- em terceiro lugar, denota-se persistente o debate sobre a importância estratégica dos produtos, e a adequação do posicionamento da China, considerando especificamente cada cenário. Fazendo *jus* aos princípios da sua cultura política de segurança interna, a China observa-se adaptada a todos os cenários mantendo uma postura pragmática.

Portanto, Beijing assume nas últimas décadas um papel protagonista na região asiática, fundamenta-se numa dupla lógica: por um lado, "sinocêntrica" e de interesse exclusivo, levando em consideração, a priori, questões de natureza de defesa do país e manutenção de sua segurança interna e econômica– constituindo sobre essa última uma linha primária de proteção – e, por outro lado, num plano geoestratégico mais alargado, tem zelado pela manutenção de suas políticas de estímulo ao crescimento da produção de alto valor agregado, condizente com seus objetivos internos de manutenção da estabilidade política e econômica nacional. A característica marcante da estratégia *smart* utilizada pela China no caso das terras-raras reside em sua objetividade e/ou visibilidade. O país agiu em consonância com um cálculo razoavelmente deliberado no qual deter o monopólio e a produção dos elementos químicos seria, porventura, o melhor procedimento a ser adotado para exercer poder promovendo uma influência real sobre o comportamento dos demais Estados.

A posição chinesa no tabuleiro de poder mundial, o uso estratégico dos Elementos de Terras Raras em perspectiva histórica e perspectivas futuras

É sabido que o domínio de recursos estratégicos de terras-raras pode vir a representar uma série de vantagens econômicas, geopolíticas e de barganha para o país frente aos demais Estados. No caso chinês, os elementos adquiriam importância singular, uma vez que fomenta-

ram a perspectiva chinesa de projeção geopolítica à nível internacional. A China, regida de suas políticas internas e de suas perspectivas externas de projeção, trouxe à tona fragilidades outrora "escanteadas" pelos principais importadores. Todavia, a projeção dos ETR como instrumento de poder em uma estrutura anárquica foi justificada com base em três posicionamentos do Estado chinês: 1º: sua preocupação pertinente com o meio ambiente, justificada pelos altos índices de poluição e de enfermidades acometidas decorrentes dessa; 2º: o viés econômico oriundo da comercialização dos elementos em sua forma final, como produtos altamente tecnológicos – a China deixaria de ser exportador primário, e passaria a comercializar produtos com porcentagens dos elementos em seu molde final, e; 3º: o viés político resultante desse protecionismo, variável importante no que diz respeito ao poder de barganha oriundo da monopolização dos ETR e o uso dos mesmos como moeda de troca.

No que concerne a definição dura de poder, toma-se por pressuposto os elementos que o compõem internamente, sendo eles: a geografia, os recursos naturais (matérias-primas), a capacidade industrial, o grau de preparação militar e a população. Logo, deter o potencial de exploração e monopólio da produção de elementos estratégicos, além de uma jogada estratégica de projeção da influência chinesa e de sua inserção na economia geopolítica mundial, é também uma variável capaz de colocar em xeque a autossuficiência estratégica de seu maior concorrente ao posto de *hegemon* no século XXI.

Dessa forma, argumenta-se aqui, como se estivéssemos em um tabuleiro de xadrez, que a RPC agiu em consonância com um cálculo razoavelmente deliberado no qual deter o monopólio e a produção dos elementos químicos seria, porventura, o melhor procedimento a ser adotado para exercer poder promovendo uma influência real sobre o comportamento dos demais Estados, ao mesmo tempo em que fomentou o investimento em sua indústria interna. Nesse caso, um maior espaço para jogadas no tabuleiro significa mais opções, que podem ser exploradas taticamente e estrategicamente. Tal situação encontra-se em sintonia com a proposição teórica construída por Armitage e Nye Jr (2007) e propalada mais intensamente no discurso de Hillary Clinton em 2007 e no livro de Nye Jr em 2012. O *Smart Power* é adaptável ao cenário e as alterações de circunstâncias. A importância de um determinado recurso pode variar com o passar dos anos, uma vez que as mudanças no setor tecnológico alteram gradativamente a necessidade de possuir ou consumir um determinado bem. De acordo com Machado (2013),

> A conotação de mineral estratégico sempre teve as suas raízes fundamentadas em dois conceitos básicos: escassez (natural ou artificial) de recursos e possibilidade de confronto militar. Estando o mundo atualmente em situação de super oferta da grande maioria dos bens minerais, o comércio internacional encarrega-se placidamente de promover o equilíbrio entre oferta e demanda, sem rivalidade aguda entre as potências que possam ameaçar tal equilíbrio (MACHADO, 2013, p.7).

Contrariando a conotação acima indicada, no caso das terras-raras o problema reside em sua exploração e não propriamente em sua escassez. Contudo, baseado na premissa citada tem-se que o crescimento da economia mundial liderada atualmente pelo gigante asiático tem induzi-

do uma disputa entre os Estados pelo acesso aos recursos de terras-raras, uma vez que conforme o aumento da demanda pelos produtos oriundos dos minerais, imposta pela crescente dinamização tecnológica, as reservas de terras-raras tornaram-se cada vez mais estratégicas. De acordo com Caifeng (2010), em 2015 a demanda global de óxidos de terras-raras pode ser de 210 mil toneladas métricas. Todavia, a despeito dos recursos de terras-raras encontrados na região chinesa, Beijing após reduzir a quota de exportação em outubro de 2010, contribui com aproximadamente 14,5 mil toneladas das exportações mundiais (CAIFENG, 2010).

Ademais, é importante mencionar que desde meados da década de 1990, os recursos naturais com propriedades estratégicas estão no epicentro dos conflitos econômicos mundiais. Não obstante, um exemplo de tal afirmação foram às intervenções realizadas pelos EUA no Oriente Médio, buscando um recurso indispensável ao país: o petróleo. Dessa forma, pode-se afirmar que o Estado que tem um grande aparato de recursos naturais em seu território tem poder.

Diante de tal cenário, a China vem desenvolvendo diferentes formas de condução de sua política externa e de defesa enfrentando os obstáculos impostos pelos cenários interno e externo. Trata-se de uma manobra de ação estratégica[14] capaz de contemplar quaisquer circunstâncias em que o Estado tem atuado: a adequabilidade (RIBEIRO, 2010). Confere-se em Beijing a existência de um equilíbrio entre seus interesses internos, regionais, continentais e globais no que tange principalmente aos insumos de terras-raras.

14. Segundo Ribeiro (2010), uma manobra estratégica concentra-se na previsão das ações do outro ator a cada uma das ações próprias, sejam elas de qualquer natureza, sendo por isso necessário realizar a articulação dos fatores de decisão de modo a alcançar alguma vantagem estratégica.

A condição de prever o potencial dos elementos químicos indispensáveis às indústrias militar e de defesa, levou à China a investir em pesquisa tecnológica ainda na década de 1980, reduzindo seus preços o suficiente para promover a desmobilização da extração dos insumos no resto do globo. Países como os EUA e alguns estados europeus optaram por não produzir e passaram a importar a matéria-prima da república asiática. Por conseguinte, a China que passou a deter as maiores reservas de terras-raras tornou-se também o maior produtor, suprindo todo o mercado mundial e sendo responsável pela produção de cerca de 97% dos elementos do mundo (SANTOS, 2014).

Ao investir no domínio das rotas de tecnologia e na prospecção bruta ao desenvolvimento dos produtos decorrentes dos insumos, a China optou por zelar pelo monopólio, uma vez que isso seria cuidar dos minerais estratégicos indispensáveis aos demais Estados, e cuidar desses minerais seria cuidar da riqueza mineral do país e da influência deste no tabuleiro geopolítico mundial. Trata-se, portanto, de um jogo estratégico de forças e de poder.

Pode-se ainda utilizar um recorte histórico para avaliar os acontecimentos e tomadas de decisão por parte da China no que concerne a manutenção do poder e a instrumentalização dos ETR, vejamos:

- **2000-2009:** Formando grandes e atrativos estoques após a queda nos preços dos minerais no final da década de 1990, entre os anos 2000 e 2009 a China tornou-se um mercado atrativo para importação de matérias de terras-raras. Com início em meados de 2003, a

produção no país estruturou-se em dois grupos, o primeiro compreendendo as províncias de Mongólia Interior, de Gansu e de Sichuam, e com uma produção centrada em minérios detentores de bastnasita. O segundo grupo compreendendo as províncias de Guangdong, Human, Jiangxi e Jiangsu, com uma produção voltada para argilas enriquecidas com elementos pesados de TR. Entre 2005 e 2007 a demanda nos setores de "materiais avançados" teve um aumento de mais de 20%, desse modo, fazendo uso de um poder intangível, Beijing adotou procedimentos como a persuasão, atração e autoridade, por meio dos baixos preços de importação, características singulares do poder brando, exercendo uma política de diplomacia e de cooperação para com os importadores (CARDOSO; et al., 2012).

• **2010 – 2013:** Após estabelecer planos de redução de quota de exportação em 2010, entre 2011 e 2013 a China aumentou a sua quota de produção de 89,20 em 2010 para cerca de 93,80 em 2011, um aumento de cerca de 5%. Além disso, Beijing impôs tarifas de exportação de 25% sobre determinados produtos, enquanto que os outros estariam sujeitos a uma tarifa de 15% (LIMA, 2011). Ao reduzir as quotas de exportação, a China despertou a preocupação de grandes países importadores dos elementos, como os EUA e o Japão que recorreram à atitude chinesa por meio de um painel na OMC.

• **2014 – meados de 2015:** A evolução no setor tecnológico faz com que as capacidades de comando, controle e informações sejam elementos decisivos para a concretização de um bom potencial militar para um Estado que lida a todo o momento com o uso de seus ganhos relativos. Sistematizando a distinção entre *hard* e *soft power* no caso dos recursos materiais de poder, a China utiliza o tabuleiro do poder bruto ao deter em suas mãos a exportação de insumos utilizados no setor militar das maiores potências mundiais, ou seja, ao controlar a quantidade de insumos exportada, a China manipula o comportamento do outro ator quanto a sua elaboração e condução de seu parque industrial voltado para o setor bélico e de defesa. Além disso, o *hard* ao ser executado vai além da aplicação na força militar, mas atinge também a condicionalidade das sanções econômicas. Por outro lado, ao exercer o convencimento dos demais Estados para importar seus minérios estratégicos, a China exerceu uma segunda face do poder, o *soft power*. O Estado obteve então resultados desejados através da atração econômica que os preços dos minérios exportados aspiraram para os demais países.

Nas raízes da tradicional perspectiva de ascensão a China passou a utilizar-se de diferentes ferramentas de poder, chegando atualmente ao que se define *Smart Power*. Todavia, Nye Jr (2012) ao se debruçar sob o conceito aproximou-se da definição de Estratégia, incluindo a:

> capacidade de identificar os recursos disponíveis e os contextos, após determinar os objetivos e os resultados desejados e, bem assim, as posições e as preferências do alvo de influência, bem como as formas de comportamento com maior probabilidade de serem bem-sucedidas (NYE JR, 2012, p. 231-233).

Logo, estratégia torna-se a palavra-chave para se entender as manobras utilizadas pela China no caso das terras-raras. Nota-se, que a república asiática, com maior ou menor grau de assertividade, há alguns anos vem buscando concretizar sua estabilidade no posto de maior produtor e exportador dos produtos decorrentes das terras-raras, visando manter a sua liderança no comércio competitivo de tais elementos e limitar, simultaneamente, a influência de rivais, como os EUA e o Japão.

Ancorada em hábil gestão da junção do seu poder duro e do seu poder brando, a China busca continuar a ser o centro geopolítico mundial dos elementos de terras-raras. Não obstante, acredita-se que as divergências com outras potências têm sido habilmente manobradas, uma vez que o Estado vem arquitetando estratégias de adaptação às transformações geopolíticas inerentes a atual conjuntura – na qual se inclui um investimento considerável por parte de outros Estados que possuem reservas de terras-raras em sua exploração e comercialização, ainda que essa medida demande um planejamento de longo prazo por parte destes.

O poder de barganha logrado pela China ao possuir o controle dos recursos estratégicos, atualmente tornou-se alvo de discussões e de um painel na Organização Mundial do Comércio. A dinâmica dos preços dos insumos, particularmente de alguns de necessidade constante, levou ao presidente norte-americano Barack Obama a declarar em discurso oficial em meados de 2014 que os produtores chineses estariam logrando vantagens significativas, uma vez que a competição com os demais produtores, inclusive os norte-americanos não estaria sendo justa (SANTOS, 2014).

A abordagem utilizada por Beijing para a regulamentação internacional dos recursos estratégicos de terras-raras deve ser entendida no contexto da experiência da China no direito internacional, uma vez que intuindo proteger seus recursos, ao mesmo tempo em que desenvolvia internamente sua indústria, a China estabeleceu mediante um documento que entrou em vigor em 1º de agosto de 2002 que o estabelecimento de empresas estrangeiras para mineração dos insumos seria proibido. Hurst (2010) argumenta que o objetivo do discurso chinês era expandir e integrar sua indústria doméstica de terras-raras, uma vez que ao investir em sua indústria interna, a atração de investidores externos para construir fábricas no país seria automática. Esses investidores seriam então direcionados ao investimento em três setores: processamento intensivo, novos materiais e produtos aplicados (GERALDO, 2012). Desse modo, um plano estratégico implementado há décadas na China resultou na construção de uma cadeia produtiva integrada no país.

A China tem então controlado rigidamente as exportações de terras-raras. Contudo, apesar de só agora a redução ter sido mais acentuada, o país reduz a quota de exportações desde meados de 2005, o que denota de forma clara à estratégia de barreiras à exportação visando, de acordo com a narrativa adotada pelo país, "à garantia de suprimento estável, ainda que a um alto custo relativo de produção" (LIMA, 2011). Levando-se em consideração o arcabouço de teorias outrora apresentadas, nota-se na situação supracitada a coação e a existência do "outro" como contextualizado por Nye Jr. (2004), bem como a tentativa da China de contornar

possíveis ameaças, ao mesmo tempo em que aproveita seu poderio no tangente aos minérios estratégicos.

De acordo com Santos (2014) "a dominação dos suprimentos de Terras Raras por parte da China tem causado complicações econômicas e também, para alguns, de segurança nacional, considerando a sua vital importância para diversos projetos de defesa (SANTOS, 2014, p. 17)". Ainda de acordo com o autor, há uma política estratégica de projeção de poder, ou seja, a disputa não reside mais em uma questão apenas de cunho comercial. A estratégia se dá a partir do pressuposto de que a China não é só responsável pela concentração de reservas de terras-raras, mas também detém total domínio do processo de manufaturamento. Consequentemente, a maior parte da produção global do produto final oriundo dos elementos concentra-se no solo do gigante asiático.

A preocupação dos consumidores não reside apenas no campo comercial. O domínio sobre produtos de que os países industrializados, especialmente os EUA, dependem de forma vital e que não possuem alternativas a curto prazo para minimizar as consequências ou mitigar o problema do desabastecimento de terras-raras, identifica sérios riscos para a segurança nacional norte-americana, uma vez que segundo Robinson (2011), os elementos são vitais também para a indústria bélica na fabricação de bombas, aparelhos, sistemas de localização por laser, entre outros que serão melhores detalhados em outros textos constituintes deste livro.

De acordo com Machado (2013), a geopolítica dos recursos minerais estratégicos está diretamente ligada a cinco fatores principais: "1. Ao valor das *commodities* no mercado internacional, 2. Às taxas de crescimento dos países que compõem o Sistema Internacional, 3. A escassez da mercadoria, 4. Sua utilidade e 5. À inelasticidade do bem (MACHADO, 2013, p. 18)".

Pode-se dizer que a oscilação de preços provocada pela alteração na quota de exportação chinesa para os demais países e o rápido crescimento da vulnerabilidade das nações e dos grandes centros industriais que carecem da importação dos elementos vitais para manutenção de suas indústrias militares, estratégica e de defesa geraram mudanças expressivas na configuração das agendas nacionais de países que possuem reservas não exploradas. Tal situação resultou nas reclamações destes países junto ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC – já com parecer, porém longe de serem implementadas.

Collier e Hoeffler (2004), quando citados por Machado (2013) argumentam que "à alta volatilidade dos preços internacionais de *commodities* faz com que os países importadores sejam confrontados com choques internos. Esses choques requerem estratégias de gerenciamento adequadas, porém tais estratégias nem sempre são aplicadas (MACHADO, 2013, p.23)". Propriamente, no caso das terras-raras, somam-se elementos políticos-militares e econômicos, gerando então uma combinação propícia para insurgências, uma vez que o controle exercido pela China no tocante a exportação de minérios estratégicos perpassa o setor econômico. A dependência econômica por parte dos importadores gera uma imensurável vulnerabilidade e aumenta, por conseguinte, os riscos da escalada de retaliações dos Estados para com o país exportador.

Na demanda das terras-raras levada à discussão no âmbito da OMC, a acusação feita à China é que o país tem tentado manter a condição de dependência e carência dos elementos nos países que precisam dele para manter e dar continuidade a seus parques industriais. Segundo França (2012), no caso norte-americano os metais são recursos críticos não apenas para a indústria *high tech*, mas também para o campo da defesa. Logo, a preocupação advinda das restrições é mais incisiva sobre a cadeia de equipamentos logísticos que dependem de tais elementos.

O setor privado norte-americano e japonês têm demonstrado sérias preocupações com as restrições e os controles sobre as quotas de exportações que a China tem imposto. As restrições ocorrem por motivos políticos e econômicos de diferentes modos. A princípio, a China impôs restrições quantitativas através das quotas, impostos e taxas sobre as exportações, ao fazer isso, preços mínimos de exportação e as restrições burocráticas passaram a dificultar as licenças de exportações por parte dos países que dependem desse minério em seus aspectos de defesa e militarização. A China então passou a impor uma maior vulnerabilidade econômica aos seus concorrentes, no caso, Japão e Estados Unidos.

Com as retaliações por parte dos países demandantes do painel da OMC, e de teor igualmente crítico, Beijing ao distanciar-se do cenário analisando-o de forma estratégica, tem vindo a aprimorar a ideia de, se necessário, utilizar um novo poder a longo prazo caso seu *smart power* não se mostre suficiente para defender adequadamente os seus interesses estratégicos no tocante aos elementos de terras-raras. O que também denota sua intenção de, se necessário, mudar suas jogadas no tabuleiro geopolítico, adequando-se mais uma vez ao cenário imposto, não deixando, no entanto, de fazer uso de uma ramificação do seu poder inteligente: a análise do cenário. Acresce, todavia, como já foi anteriormente escalpelizado, que o conceito de *smart power* e Estratégia, são conceptualmente muito próximos.

Nessa constante, a modalidade de ação a ser utilizada pela China nesse segundo *round* seria o que Ribeiro (2010) define como exequibilidade, cuja definição segue abaixo:

> [...] está associada à avaliação dos recursos e capacidades estratégicas necessárias à operacionalização da modalidade de ação, e à identificação das deficiências que necessitam de ser colmatadas, bem como a possibilidade de o fazer, de forma a garantir o sucesso (RIBEIRO, 2010, p. 45).

Restaria ainda uma terceira forma de manutenção de poder em cenários mutáveis, à partida a que se apresentaria com menor probabilidade: após Beijing realizar uma observação dos fatores-chave que condicionariam a evolução da conjuntura geopolítica mundial, passaria a fazer uso do poder compensatório, de modo que este seria suficientemente vantajoso ou agradável. A China renunciaria à sua própria preferência buscando alguma recompensa, quer seja ela a manutenção da sua reputação pacífica para com os seus vizinhos asiáticos, quer seja a submissão a uma nova conjuntura refletindo, por conseguinte, à sociedade internacional uma forma de comportamento adequada, prestigiosa, aceita ou decente. Essa hipótese sustenta-se em uma terceira noção de estratégia também explanada por Ribeiro (2010), a aceitabilidade, que para o autor

"se escora nos subcritérios de consistência entre os objetivos fixados e os resultados atingidos, a atratividade dos resultados e riscos envolvidos na prossecução de objetivos" (RIBEIRO, 2010, p. 76).

Desse modo, os resultados provindos da ação do *smart power* utilizada pela China no caso das terras-raras passaram a adquirir novas formas, incorporando cada vez mais a noção básica de estratégia e as ramificações dela decorrentes. A partir de uma releitura do cenário que se encontra em constante mutação, Beijing parece estar concebendo e implementado ao longo do recorte temporal e para além dele, um plano estratégico que tem levado o país a controlar o atual mercado mundial de minérios estratégicos de terras-raras e continuar estável em seu posto de monopolista na exportação de ETR.

Referências

ARMITAGE, Richard L.; NYE JR, Joseph S. **CSIS Commission on smart power**: a smarter, more secure America. Washington: CSIS, 2007.

BALDWIN, Richard. Hysteresis in trade. In: FRAZ, Wolfgang (Ed.). **Hysteresis effects in economic models.** New York: Springer, 1990. (Studies in empirical economics). Disponível em: < https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=euvxCAAAQBAJ &oi=fnd&pg=PA1&dq=Hysteresis+in+trade&ots=VhnSxMDaKS&sig=jteTQYYCIftYSvBjeZ_JQVR3VrM#v=onepage&q=Hysteresis%20in%20trade&f=false>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BILSBOROUGH, Shane. The strategic implications of China's rare earths policy. **Journal of Strategic Security**, v. 5, n.3, Fall 2012.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varriale. 11. ed. Brasília: UnB Editora, 1998.

BRITO, Brígida Rocha. Hard, soft ou smart power: discussão conceptual ou definição estratégica? Notas e Reflexões. **Journal of International Relations**, v. 1, n. 1, p. 118-121, 2010.

CAIFENG, Wang. **Global rare earth demand to rise to 210,000 metric tons by 2015**. Bloomberg News, 2010.

CASTILLO, Juan Ignacio Albino Román. **O Brasil e a segurança no Cone Sul no Pós-Guerra Fria**, 2008. 208 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, 2008.

CHINA. Embaixada da República Popular da China no Brasil. **China responderá queixa sobre terras raras diante da OMC**. Brasília, 14 mar. 2012. Disponível em: <http://br.china-embassy.org/por/szxw/t914078.htm>. Acesso em: 7 fev. 2016.

CHINA: neodymium rare earth export tariff increase in 2011. [S.l.]: Global Trade Alert, mar. 2011. Disponível em: <http://www.globaltradealert.org/measure/china-neodymium-rare-earth export-tariff-increase-2011> Acesso em: 24 abr. 2015.

CLINTON, Hillary Rodham. **Foreign policy address at the council on foreign relations**. Washington, DC: Secretary of State, Jul. 2009. Disponível em:< http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126071.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

COLLIER, Paul; HOEFFLER, Anke; SODERBOM, Mans. On the duration of civil war. **Journal of Peace Research**, n. 41, p. 253-273, 2004.

COPPEL, Emily. Rare earth metals and U.S. National Security. **American Security project.** New York, **Fev. 2011.**

CRAVINHO, João Gomes. **Visões do mundo:** as relações internacionais e o mundo contemporâneo. Lisboa: Imprensa das Ciências Socais, 2002.

FRANÇA, Martha San Juan. **Terras que valem ouro,** *Unespciência*, p. 32-35, abr. 2012. Disponível em: <http://www.cetem.gov.br/clipping/terrarara-unesp-ciencia.pdf> Acesso em 10 Jan. 2014

GALBRAITH, John Kenneth. **A anatomia do poder**. Lisboa: Edições 70, 1986.

GERALDO, Michelly Sandy. A securitização da política energética nas relações internacionais a partir dos anos 1970. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS SEBREEI, 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SEBREEI, 2012. Disponível em:< http://www.ufrgs.br/sebreei/2012/wp-content/uploads/2013/01/Michelly-Sandy-Geraldo.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

GILPIN, Robert. **War and change world politics**. New York: Cambridge University, 1981.

GOODIN, Robert E.; GUTH, Werner; SNIDAL, Duncan. **Strategic aspect of hegemony**. [S.l.]: Max Planc Institute of Economics, 2007.

GOMICHON, Maxime. **Joseph Nye on soft power**. [S.l.]: E-International Relations Students, 2013. Disponível em: < http://www.eir.info/2013/03/08/joseph-nye-on-soft-power/>. Acesso em: 01 abr. 2015.

GSCHNEIDNER JR, Karl A.; CAPELLEN, J. **Two hundred years of rare earth.** Ames: Rare-earth Information Center, 1987. Disponível em: <https://www.ameslab.gov/files/TwoHundredYearsRE.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.

HUMPHRIES, Marc. **Rare earth elements:** the global supply chain. [S.l.]: Congressional Research Service, 2011 2013.

HURST, Cindy. **China's rare earth elements industry:** what can the west learn? Washington: IAGS, 2010. Disponível em: < http://www.iags.org/rareearth0310hurst.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. **Power and interdependence**. New York: Longman, 1989.

KORINEK, Jane; KIM, Jeonghoi. **Export restrictions on strategical raw materials and their impact on trade**. France: OECD Publishing, 2010.

LEITE, Alexandre César Cunha. **O projeto de desenvolvimento econômico chinês – 1978-2008:** a singularidade de seus fatores politicos e econômicos. 2011. 219 f. Tese de (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo 2011.

LIMA, Paulo Cesar Ribeiro. Terras raras: a importância de um plano estratégico. **Cadernos As Legis**, n. 42, p. 11-36, jan./abr.2011.

LYRIO, Maurício Carvalho. **A ascensão da China como potência:** fundamentos políticos internos. Brasília, FUNAG, 2010.

MACHADO, Carlos Russo; LOURENÇO, Nelson. Mudança global e geopolítica dos recursos naturais. **Mulemba - Revista Angolana de Ciências Sociais**, v. 3, n.5, p. 81-103, 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/262485343_Mudanca_Global_e_Geopolitica_dos_Recursos_Naturais>. Acesso em: 25 abril. 2015.

MING. Hwa; SEAMAN, John. Rare earths: future elements of conflict in Asia? **Asian Studies Review**, v. 37, n. 2, 2013.

NYE JR, Joseph. **Entrevista:** Joseph Nye Jr. Lisboa: Relações Internacionais, set. 2011. Entrevista concedida a Bruno Cardoso Reis. Disponível em:< http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000300015>. Acesso em: 15 jun. 2016.

NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais:** uma introdução à teoria e à história. Lisboa: Gradiva, 2002.

NYE JR, Joseph S. **O futuro do poder**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

NYE JR, Joseph S. **The paradox of american power:** why the world's only superpower can't go it alone. New York: Oxford University Press, 2002.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LEITE, Alexandre César Cunha. Chinese engagement for Global Governance: aiming for a better room at the table?. **Revista Brasileira de Política internacional,** Brasília, v.57, p. 265-285, 2014.

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. **Política externa e política de defesa:** uma epifania pendente, 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. I**ntrodução as relações internacionais:** temas, atores e visões. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

REIS, Susana M. **O Smart power na Austrália nas ilhas do pacífico:** 2000-2012. 2013. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa: Lisboa, 2013. Disponível em: < http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6570/1/Smart%20Power%20Austr%C3%A1lia%20Susana%20M%20G%20Reis%20Mestrado%20Estrat%C3%A9gia%202013.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

RIBEIRO, António Silva. **Teoria geral da estratégia:** o essencial ao processo estratégico. Coimbra: Almedina, 2010.

ROBINSON, Michael A. **Rare earths provide critical weapons support**. [S.l.]: Defense Media Network. Apr. 2011. Disponível em: < http://www.defensemedianetwork.com/stories/rareearthsprovide-critical-weapons-support/>. Acesso em: 10 mar. 2015.

ROCIO, Marco Aurélio Ramalho et al. Terras-raras: situação atual e perspectivas. **BNDES Setorial,** n.35, p. 369-420. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/201203_11.html>. Acesso em: 20 abr. 2015.

ROMM, Tony. **Rare earth metals common in tech, defense**. [S.l.]: Politico, mar. 2012. Disponível em: <http://www.politico.com/news/stories/0312/73974.html>. Acesso em: 22 fev. 2015.

SANTOS, Carlos José Crêspo. **A disputa sino-estadunidense na OMC e a importância das terras raras na indústria de defesa**. 2014.78 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SPEDDING, Frank Harold; DAANE, A. H. **The rare earths**. New York: John Wiley & Sons, 1961.

STAUFFER, Peter H.; HENDLEY, James W. **Rare earth elements**: critical resources for high technology. [S.l.]: USGS, 2013. Disponível em: < http://pubs.usgs.gov/fs/2002/fs087-02/>. Acesso em: 12 ago. 2013.

TRAUB, James. **The new hard soft power**. The New York Magazine, jan. 2005. Disponível em: < http://www.nytimes.com/2005/01/30/magazine/the-new-hardsoft-power.html?_r=0>. Acesso em: 15 jun. 2016.

WILSON, Emest J. Hard power, soft power, smart power. **the annals of the American academy of political and social science**, p. 110-124, 2008.

WORD TRADE ORGANIZATION. China: measures related to the exportation of rare earths, tungsten and molybdenum. [S.l.]: WTO, 2015. Disponível em: < https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

ZHANG, Lu et al. **Did China's rare earth export policies work? :** empirical evidence from USA and Japan.[S.l.]: Resources Policy, 2012.

ZHANHENG, Chen. Global rare earth resources and scenarios of future rare earth industry. **Journal of Rare Earths**, v. 29, n. 1, p. 1-6, 2011.

Artigo de divulgação

Trazendo a voz das populações locais à mesa de negociação global: disseminação de normas e construção de consenso sobre o elo entre florestas tropicais e mudança climática.[1]

Bringing Local Voices to the Global Negotiation Table: Norm Dissemination and Consensus Building on Tropical Forests and Climate Change

Maria Guadalupe Moog Rodrigues[2]

1. Esse artigo foi originalmente pulicado na revista **New Global Studies**, sob o título "Bringing Local Voices to the Global Negotiation Table: Norm Dissemination and Consensus Building on Tropical Forests and Climate Change," v. 9, n. 2, Agosto 2015, p. 125-157. A tradução é da autora.

2. College of the Holy Cross. Massachusetts, Estados Unidos

Resumo

Rejeitadas inicialmente pelas partes do Protocolo de Quioto, iniciativas de proteção a florestas tropicais são hoje universalmente aceitas como estratégias importantes para atenuar os impactos da mudança climática. A ideia de Redução de Emissões decorrentes do Desmatamento e Degradação Florestal (ou REDD+ na sigla em inglês), cuja orígem remonta a demandas antigas dos povos da floresta amazônica, é atualmente consenso em fóruns internacionais. Como se explica essa mudança de percepção quanto ao elo entre florestas e mudança climática? A resposta está nos esforços de uma rede transnacional de advocacia (RTA) em disseminar normas e construir consenso, tanto no Brasil quanto no âmbito do Protocolo de Quioto. Esse estudo destaca a importância do ativismo que ocorre a níveis local e nacional em regimes democráticos do Sul global para a eficácia das RTAs nos processos de disseminação de normas e construção de consenso em arenas globais. O estudo também expande o poder explicatório de abordagens normativas em Relações Internacionais através da documentação de um caso em que a ideia e o conjunto de valores que foram propagados globalmente não emanam de valores e experiências associados às tradições do liberalismo ocidental.

Palavras-chave: Redes Transnacionais de Advocacia. Disseminação de normas. Amazônia. Brasil. REDD+. Mudança climática.

Abstract

Initially rejected by the parties to the Quioto Protocol, efforts to protect tropical forests are now an accepted strategy to mitigate the impact of climate change. Inspired by long-standing demands of Amazônia's forests peoples, the notion of Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) has been embraced in global arenas. What accounts for this shift in perceptions about the relation between forests and climate change? Answers lie in the efforts of a transnational advocacy network (TAN) at norm dissemination and consensus-building within Brazil and in the Kyoto Protocol. This study highlights the importance of domestic activism unfolding in democratizing societies to enhance the influence of transnational advocacy networks in

Recebido em:
12 de abril de 2016
Aprovado em:
13 de abril de 2016

norm dissemination and consensus building in global arenas. It enlarges the explanatory power of normative approaches by documenting a case in which the idea and set of values being globally propagated do not emanate from a Western liberal tradition.

Keywords: Transnational advocacy networks. Norm dissemination. Amazonia, Brazil, REDD+, climate change

Em 1997, o Protocolo de Quioto entrou em vigor. Durante as negociações do tratado, um grupo de ativistas ambientais com uma longa história de trabalho junto aos povos da floresta amazônica defendeu a inclusão de florestas tropicais no capítulo do Protocolo dedicado aos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL).[3] Eles foram sumariamente derrotados. Um dos ativistas recorda:

> havia um bloqueio mental global com relação à conexão floresta-clima. Florestas deveriam ser tratadas na Convenção de Biodiversidade, enquanto que a Convenção sobre Mudança Climática tratava apenas de indústria e energia. Como previámos, nós perdemos aquela batalha de dez a zero! Florestas foram completamente ignoradas na regulamentação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e não apareceram em nehuma outra parte da Convenção.[4]

Dez anos mais tarde, porém, iniciativas para proteger florestas tropicais foram amplamente aceitas como medidas válidas para mitigar o efeito das mudanças climáticas. Em 2007, quando os membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC) negociaram o aprofundamento de suas obrigações no âmbito do Protocolo de Quioto, um mecanismo de incentivo à Redução de Emissões decorrentes de Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+)[5] foi incluído no acordo. Em 2009, na Conferência das Partes (COP 15) em Copenhaguem, uma ativista notou "uma verdadeira explosão de avaliações de mecanismos de financiamento REDD+." (STICKLER, 2014) REDD+ tem orígem nas demandas históricas de povos indígenas, seringueiros, e pequenos agricultores da região amazônica de serem compensados por suas práticas de proteção a florestas tropicais.[6] REDD+ permite que países, particularmente aqueles em desenvolvimento e com vastas áreas de florestas tropicais, sejam compensados por seus esforços para limitar a emissão de gases de efeito estufa (GEE) oriúndos de desmatamento. (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA, 2014).

Como explicar que a relação entre florestas tropicais e mudança climática, intensamente rejeitada pelos membros do Protocolo de Quioto em um passado recente hoje gera consenso? O argumento que defendo aqui é que esse resultado se deve aos esforços de uma rede transnacional de advocacia (RTA) que promoveu a disseminação da norma e construiu consenso em torno da inclusão do REDD+ no Protocolo de Quioto, bem como em legislação relevante em vários de seus países membros.

O poder de normas, valores, conhecimento, e ideias em estimular a formulação de regimes internacionais e influenciar o comportamento de estados em questões internacionais é abordagem firmemente estabelecida no arcabouço teórico das Relações Internacionais e da Política Com-

3. Na sua primeira fase de implementação (2008-2012), o Protocolo de Quioto exigiu que apenas países desenvolvidos se comprometessem a estabelecer metas obrigatórias de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE). O protocol contém uma seção sobre Mecanismos de Desenvolvimento Limpos (MDL) que permite a países desenvolvidos financiar e executar projetos de redução de emissões em países em desenvolvimento como forma de preencher uma parte de sua meta de redução de emissões.

4. Entrevista com Márcio Santilli, Coordenador do Programa de Políticas Sociais e Direitos Ambientais do Instituto Socioambiental (ISA), 23 jul. 2014, Brasília, DF.

5. A incorporação do sinal + a sigla se refere a variedade de políticas e incentivos à conservação, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono em países em desenvolvimento.

6. De acordo com Sullivan (2012), Chico Mendes, líder seringueiro e ambientalista a assassinado nos anos oitenta, formulou desse modo a noção de que os povos da floresta amazônica deveriam ser compensados por seus esforços de conservação ambiental. Essa ideia influenciou profundamente o ambientalista americano e amigo de Chico Mendes Steve Schwartzman, membro importante da rede transnacional de advocacia pro-REDD+.

parada (EVANGELISTA, 2002; FINNEMORE, 1996; HAAS, 1989; KECK; SIKKINK, 1998; KHAGRAM; RIKER; SIKKINK 2002; RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999; WENDT, 1999). Essa abordagem teórica, no entanto, está tradicionalmente embasada em estudos sobre processos de difusão de normas e construção de consenso no âmbito global (levando eventualmente à elaboração de regimes e acordos internacionais) cuja base são os sistemas normativos de tradição liberal e ocidental, tida por alguns críticos, como hegemônica (PUCHALA, 2005).

A análise do ativismo da RTA pró-REDD+ apresentada aqui contribui para enriquecer o potencial explicativo de abordagens normativas em pelo menos três aspectos. Primeiro, ela documenta a trajetória de um esforço de advocacia que levou a arenas globais uma ideia inspirada por populações cuja vivência e valores não estão enraizados nas práticas e tradições filosóficas e culturais do liberalismo ocidental. RTAs têm sido ocasionalmente criticadas por estruturarem seu ativismo prioritariamente de acordo com valores do liberalism ocidental, tais como direitos humanos (CLARK, 2013), e direitos individuais (LERCHE, 2008), bem como por sua excessiva dependência do arcabouço de direitos representados no âmbito das Nações Unidas, cuja presunção à universalidade é considerada etnocêntricas por alguns analistas (MESSER, 1997; POSEY; DUTFIELD, 1996). Ao formular o conceito de REDD+, cientistas e ativistas foram inspirados pela visão dos povos da floresta amazônica sobre o papel da *comunidade* (e não meramente de indivíduos) no esforço de proteção de florestas enquanto fontes de bens materiais (biológicos, econômicos) bem como *imateriais* (isto é, bens que se encontram fora do sistema de valoração econômica, tais como contribuições espirituais e estéticas). Além disso, o conceito incorpora as demandas dos povos da floresta de que seu papel de conservação seja objeto de reconhecimento e valoração pela comunidade internacional.[7] Ainda que Keck e Sikkink (1999, p.100) tenham reconhecido que processos de disseminação de normas empreendidos por RTAs podem criar oportunidades para contribuições fora do âmbito das tradições liberais ocidentais, essa possibilidade tem se restringido na literatura quase exclusivamente à advocacia dos povos indígenas (BRYSK, 2000; MARTIN; WILMER, 2008; MUEHLEBACH, 2003).

7. REDD+ é apenas um, em meio a vários outros controvertidos esforços empreendidos por economistas, de atribuir valor econômico a bens ambientais. Veja por exemplo, publicação do Banco Mundial (2010).

Uma segunda contribuição desse estudo é fornecer uma narrativa detalhada de *como* o processo de disseminação de norma, nesse caso do conceito de REDD+ ocorreu, e como se obteve um consenso global em torno dele. Desse modo, o estudo responde ao apelo feito por Price (1998) por uma maior compreensão sobre processos e estratégias através dos quais normas e ideas são disseminadas. O estudo também complementa a análise feita por Risse (2000) do processo de construção de consenso em negociações internacionais, em particular quando tal consenso é almejado por atores "que não comandam recursos materiais relevantes" para influenciar tais negociações (RISSE, 2000 p.20).

Finalmente, o foco em uma ideia, REDD+, capitaniada fundamentalmente por orgnizações não governamentais (ONGs) brasileiras e por seus parceiros nas comunidades locais, contribui para um maior equilíbrio na literatura de construção de normas e redes transnacionais de

advocacia (RTA). Estudos nessas áreas têm priorizado de forma desproporcional o papel das grandes ONGs internacionais (ONGIs) bem como das organizações profissionais de cientistas operando em países desenvolvidos do ocidente nos processos de disseminação global de valores e ideias e na construção de regimes internacionais inspirados pelos mesmos. Exemplos não faltam. Eles variam entre um foco sobre o papel de liderança exercido por ONGIs na formulação de relevantes tratados internacionais, tais como a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas, conhecido como CITES (LANCHBERY, 2006), e o Protocolo Ambiental para a Antártica (CLARK, 2001b), ao papel desses atores em acordos de direitos humanos (CLARK, 2001a; LANDMAN, 2005), termos mais justos para o comércio global (MURPHY, 2010), e políticas globais de saúde (ANDIA, 2014).

Essa êmfase sobre as ONGIs é compatível com o enfoque privilegiado que os estudos sobre RTAs ao nível de análise trasnacional. Por exemplo, Schmitz (2004, 2006) e os estudos de caso na obra de Gready (2004) demostram a importância da ONGIs na criação de oportunidades para seus parceiros locais – limitados no seu esforço de advocacia doméstica por governos autoritários ou pela fragilidade institucional de regimes ainda em processo de democratização – em influenciar "de fora" para que seus estados cumpram compromissos internacionais de proteção às normas liberais. Esse padrão de ativismo conhecido como "bumerangue" (KECK; SIKKINK, 1998, p.12), ou "modelo espiral" de mudança (RISSE; ROPP, 1999, p.239), a despeito de toda a sua eficácia, tem por vezes gerado um desequilíbrio de poder entre membros de redes transnacionais, e por conseguinte, tensões intra-rede. Ambos os fenômenos estão amplamente documentados na literatura (BOB, 2005; FARRELL; MCDERMOTT, 2005; HERTEL, 2006; RODRIGUES, 2004). Na medida em que processos de redemocratização em estados que viveram experiências autoritárias têm permitido a "internalização" de lutas transnacionais (PIPER; UHLIN, 2004; SIKKINK, 2005) pesquisas sobre RTA têm tido mais oportunidades de alinhamento com a rejeição de Keck e Sikkink (1998, p.4) a divisões rígidas entre as áreas de Relações Internacionais e Política Comparada.

As mudanças trazidas pelos processos de democratização e globalização econômica e tecnológica têm aprofundado o interesse sobre modos pelos quais membros de RTAs interagem enquanto operando em diferentes arenas -- nacional e transnacional -- de ativismo (SILVA, 2013). É portanto importante compreender melhor como os processos de democratização têm afetado a capacidade dos membros locais e nacionais de RTAs de liderar processos de disseminação de normas e valores. É importante ressaltar que a literatura sobre RTAs não nega que ativistas no Sul global possam se tornar catalistas de esforços transnacionais de advocacia (KECK; SIKKINK, 1998, p.6). Mas essa possibilidade teórica é limitada por uma carência de evidência empírica que nos permita compreender mais precisamente os diferentes papeis desempenhados pelos participantes em redes de advocacia no processo de disseminação global de normas.

No caso da RTA pró-REDD+ os grupos locais, em parceria com ativistas ambientais brasileiros atuando *no Brasil* foram fundamentais

para superar a oposição feita ao REDD+ por mediadores globais ("global brokers") como definem Della Porta e Tarrow (2005), ou "porteiros" ("gatekeepers,") na definição de Carpenter (2010)[8] das negociações globais sobre mudança climática. Dentre estes, encontravam-se representantes do governo brasileiro e ONGIs ambientais europeias. Ao invés de depender do ativismo exercido "de fora" para a disseminação do conceito de REDD+ e com isso influenciar – ou envergonhar ("shame") o Brasil nas negociações do clima como discutem Risse, Ropp e Sikkink (1999), a rede deu prioridade à advocacia doméstica. Devido às crescentes oportunidades de advocacia doméstica geradas pelo processo de consolidação democrática no Brasil, ativistas e populações locais alcançaram um papel de protagonistas dentro da RTA. Tais oportunidades foram maximizadas através de uma variedade de estratégias de mobilização da base social e penetração de arenas de formulação de políticas públicas. Não é surpresa portanto que a partir dessa base doméstica os ativistas brasileiros acabaram por ganhar influência sem precedente em arenas e debates globais.

Essa mudança na "direção" do ativismo transnacional (substituindo a pressão exercida "de fora" para influenciar mudanças "por dentro," por uma pressão exercida "por dentro" com o objetivo de influenciar mudanças "fora") é ainda pouco explorada e pouco compreendida pela literatura. No entanto, pesquisas promissoras começam a aparecer. Perla Júnior (2013) traz importante contribuição teórica ao formular o conceito de "sinal de socorro" ("signal flare").[9] Esta imagem faz referência a um padrão estratégico de advocacia onde ativistas no sul global mobilizam recursos (discursos, aliados) com o intuito de influenciar políticas externas de países do norte. Estudos empíricos têm documentado a atuação de grupos da sociedade civil de países do sul global na liderança do ativismo por maior justiça na distribuição de recursos e contra políticas neoliberais (DELLA PORTA; ANDRETTA; REITER, 2006; DELLO BUONO; FASENFEST, 2010; DESMARAIS, 2007).

A seção seguinte apresenta uma breve cronologia da evolução do conceito de REDD+ dentro da CQNUMC. A ela se segue a análise de como a RTA pró-REDD+ formulou o conceito, o disseminou globalmente, e eventualmente conseguiu construir o consenso que levou à inclusão na Convenção-Quadro de um mecanismo baseado no conceito. Os dados para esse estudo foram coletados durante pesquisa de campo no Brasil em 2014. Esta pesquisa, portanto, se inserem no contexto das minhas contínuas atividades de pesquisa sobre a evolução de RTAs e movimento sociais na Amazônia durante as últimas duas décadas.[10] A pesquisa de campo incluiu entrevistas com ativistas da RTA pró-REDD+, com críticos do conceito, com oficiais do Itamaraty, e com analistas da sociedade civil organizada no Brasil. Também consultei documentação de organizações, tanto no Brasil[11] quanto nos Estados Unidos,[12] que estiveram diretamente envolvidas na RTA, bem como artigos na imprensa brasileira (eletrônica e impressa). Finalmente, consultei documentos oficiais das Nações Unidas, discursos oficiais e publicações do Itamaraty, e estudos científicos sobre a proposta REDD+.

8. "Porteiros" (ou "gatekeepers") são organizações (ONGIs e outras, e as vezes indivíduos), com grande influência sobre a agenda de uma rede. Elas desempenham "o papel principal na definição do acervo de assuntos relevantes numa determinada arena de advocacia." Ainda que não esteja claro se a função de porteiro é um papel a ser desempenhado ou uma posição estrutural, é certo que a função é imbuída de poder (CARPENTER, 2010, p. 113-15).

9. Agradeço a um revisor anônimo pela referência ao trabalho de Perla Júnior.

10. A pesquisa de campo foi financiada por bolsas de pesquisas fornecidas pelo College of the Holy Cross, Massachusetts, Estados Unidos.

11. Especificamente, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o Instituto Socioambiental (ISA), o Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA), a Confederação Brasileira de Organizações Indígenas (COIAB), o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), e o Observatório do Clima.

12. O Fundo para Defesa Ambiental (Environmental Defense Fund, EDF) e o Centro de Pesquisas Woods Hole (Woods Whole Research Center, WHRC).

A Evolução do REDD+ no âmbito da CQNUMC

O esforço para demonstrar o elo entre proteção de florestas tropicais e mitigação dos impactos da mudança climática encontrou o seu nicho intelectual no contexto das discussões sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). A inclusão desse conjunto de mecanismos no Protocolo de Quioto, porém, foi um processo controvertido. A maioria das ONGIs europeias e partidos verdes naquele continente, bem como a maioria das organições ambientais no sul global faziam críticas ao mecanismo. Para estes, o MDL era apenas uma forma de permitir "que países industrializados fugissem de sua obrigação de reduzir emissões domésticas" (LECOQ; AMBROSI, 2007, p. 136). Nos países em desenvolvimento, setores nacionalistas resistiam a propostas percebidas como tentativas de internacionalizar recursos, tais como terra, florestas, e fontes naturais de energia (CARVALHO, 2012; FEARNSIDE, 2005). Finalmente, havia aqueles que rejeitavam em princípio a noção de que o manejo ambiental global fosse feito através de incentivos de mercado.[13]

Essa variedade de críticas à proposta do MDL gerou um atraso no desenvolvimento de regras para regulamentá-lo até a COP 7, sediada em Marrakesh em 2001. Nessa época, a noção de compensar países que empreendiam esforços para evitar o desmatamento e proteger seus estoques de sumidouros de carbono ("carbon sinks") já ganhara espaço entre cientistas e ambientalistas. No entanto, ela continuava a ser uma ideia politicamente tão polêmica que foi, mais uma vez, excluida das negociações.[14] Entre as principais polêmicas constavam discussões sobre a localização dos sumidouros globais e seu impacto nos processos de mudança climática. A discussão sobre o MDL foi também contaminada pelo ceticismo contra um de seus principais propositores, os Estados Unidos. Desde o início das discussões sobre o Protocolo de Quioto, diplomatas americanos haviam defendido a inclusão de florestas secundárias (mas não de florestas tropicais primárias) no cálculo total de emissões de GEE de um país. Países europeus eram inteiramente contrários a esta proposta. O receio era que a inclusão de florestas secundárias no MDL acabasse por proporcionar ao maior poluidor do mundo, os Estados Unidos, uma forma de escapar da obrigação de reduzir emissões. A proposta americana inviabilizou por muito tempo as negociações sobre o MDL, e contaminou durante anos debates sobre o elo entre florestas e mudança climática (FEARNSIDE, 2005).

Um dos resultados do conflito entre as posições americana e europeia quanto ao MDL foi a elaboração e financiamento, juntamente com o Brasil, do projeto de pesquisa denominado Programa de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia (LBA). A finalidade da iniciativa era que suas conclusões servissem de "suporte para discussões diplomáticas internacionais relacionadas a mudança climática no âmbito da CQNUMC."[15] O estudo teria como uma de suas principais metas determinar se a floresta amazônica brasileira deveria ou não ser considerada como um sumidouro de carbono. Para os Estados Unidos, seria mais vantajoso que o estudo concluisse que florestas secundárias operam como sumidouros mais eficientes do que florestas tropicais primárias, já que as primeiras

13. Lecoq e Ambrosi (2007) fazem referência a essa resistência, que continua ainda hoje a ser expressa no Brasil por setores da sociedade civil organizada que fazem parte da iniciativa Carta de Belém (entrevista com Mauren Santos, Coordenadora de Justiça Socioambiental da Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro, 16 jul. 2014).

14. Cenamo et al. (2009, p. 12) contêm referências específicas sobre o contencioso processo de formulação do MDL

15. Lahsen e Nobre (2007, 64). Os autores argumentam que esse objetivo acabou por se sobrepôr a outras prioridades do projeto, dentre elas a de aumentar a compreensão sobre o ecosistema amazônico e o uso apropriado da terra, com o objetivo de promover praticas ambientalmente sustentáveis de desenvolvimento na região.

predominam em territorio Americano (LAHSEN, 2009). Para os países europeus, ao menos no aspecto político, seria mais vantajoso que o estudo atribuísse um papel neutro à florestas (provando que elas são ao mesmo tempo sumidouros de carbono e emissores desse mesmo gás), o que permitiria excluir florestas por completo do MDL.

No entanto, sem esperar pelas conclusões do LBA, as partes da Convenção-Quadro chegaram a um acordo sobre o papel das florestas no âmbito do MDL. O mecanismo permitiria a obtenção de créditos de carbono apenas quando oriúndos de financiamento a projetos de reflorestamento, em outras palavras, apenas de iniciativas relacionadas a florestas secundárias. A ideia de que florestas tropicais poderiam contribuir para mitigar os efeitos da mudança climática foi relegada a um painel organizado por ativistas ambientais brasileiros e americanos (CENAMO et al., 2009, p. 12). Nele, ativistas não apenas defenderam a importância das florestas tropicais na redução de emissões de carbono. Eles propuseram uma compensação financeira para esforços de redução do desmatamento (se incêndios florestais liberam carbono na atmosfera, esforços para limitar tais incêndios deveriam ser incentivados). Além do potencial para contribuir com a mitigação dos efeitos da mudança climática, a proteção das florestas tropicais trazia ainda outros ganhos, tais como a preservação de ecosistemas, biodiversidade e manutenção de padrões climáticos.

É importante notar que em 2003, assim como fora o caso no início das negociações do Protocolo de Quioto, os próprios diplomatas brasileiros se opunham firmemente a inclusão das florestas tropicais no MDL. Preocupações de cunho nacionalista se sobrepunham a quaisquer outras considerações no processo de formulação da posição brasileira. Mas havia ainda razões burocráticas.[16] Como claramente indicou um diplomata brasileiro em documentação oficial, a despeito do apoio brasileiro ao MDL, o Itamaraty não o considerava como fórum adequado para discussões relacionadas a florestas tropicais. Desde a ECO 1992, a prática brasileira era a de discutir iniciativas relacionadas a florestas tropicais exclusivamente no âmbito do Painel Intergovernamental sobre Florestas e do Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (CHOFI, 2016).

16. Para uma discussão detalhada sobre a resistência da diplomacia brasileira a inclusão das florestas tropicais no MDL consulte Laurance (2007) e Lemos e Roberts (2008).

No entanto, em 2005, durante a COP 11 em Montreal, o Brasil deixou de oferecer resistência a criação de um mecanismo global para compensar esforços de redução do desmatamento. E mais, o Brasil se tornou o propositor de um fundo para a proteção de florestas tropicais no contexto da CQNUMC (CARVALHO, 2012, p. 154). Marina Silva, na época ministra do meio ambiente, fez o anúncio da proposta do fundo durante um evento paralelo promovido pelo mesmo grupo de ativistas que havia apresentado a ideia de compensação para a redução de emissões oriúndas de desmatamento em 2003. Este evento paralelo ocorreu quase simultaneamente aos esforços da Papua Nova Guiné e da Costa Rica de propor conjuntamente à Convenção-Quadro, com o apoio da Coalizão de Países com Florestas Tropicais, "medida que permita explorar os méritos da proposta REDD" (LAURANCE, 2008, p.286). Essa iniciativa abriu uma via através da qual as discussões sobre REDD+ ultrapassaram as fronteiras do ativismo ambiental e penetraram as arenas de negociações oficiais da CQNUMC. Como será detalhado abaixo, essa mudança radical na posi-

ção brasileira, bem como na de outros membros do Protocolo de Quioto com relação ao papel das florestas tropicais, se explica através da análise dos esforços empreendidos por uma RTA para disseminar o conceito de REDD+ tanto no Brasil quanto internacionalmente.[17]

Em 2006, o governo brasileiro propôs formalmente à Conferencia-Quadro que países fossem compensados por seus esforços em mitigar o impacto da mudança climática através de iniciativas para reduzir o desmatamento. Compensação financeira seria oferecida de forma voluntária por países doadores. Estes não poderiam abater de suas metas de redução de emissões o montante gerado por uma eventual redução de emissões em países tropicais oriúnda de iniciativas para evitar o desmatamento. Em outras palavras, a proposta brasileira era uma versão "nacionalista" do conceito originalmente formulado pelos ativistas da RTA pró-REDD+. Como será demostrado abaixo, ela foi influenciada pelo esforço dos ativistas da RTA em redefinir o conceito, superar resistências, e eventualmente construir consenso entre partes interessadas dentro e fora do Brasil. No Fundo Amazônia, como a proposta brasileira ficou conhecida, o Brasil se compromete a atingir metas obrigatórias de redução de GEE que seriam oriúndas de desmatamento. Financiamento internacional para iniciativas de redução de desmatamento só pode ser direcionado a um orgão governamental. Assim, o controle do processo permanence inteiramente nas mãos do governo brasileiro.

Em 2007 REDD+ foi incluido no Plano de Ação de Bali[18] e o Banco Mundial lançou a Parceria para o Carbono Florestal para formular projetos piloto de REDD+. Em 2008 o Congresso brasileiro aprovou lei criando o Fundo Amazônia para prevenir, monitorar e combater o desmatamento e incentivar o uso sustentável das florestas (BRASIL, 2008). Finalmente, progresso no âmbito do REDD+ foi praticamente o único resultado positivo em meio as negociações infrutíferas da COP 15 em Copenhaguem em 2009.

A seção seguinte analisa como a RTA pró-REDD+ conseguiu retirar o conceito da posição marginal em que este se encontrava no contexto das negociações da CQNUMC, e incluí-lo oficialmente não só na Convenção mas também em legislações nacionais de muitos de seus países-membros.

A RTA pró-REDD+: A construção de consenso nos níveis nacional e transnacional

Não foi tarefa fácil a de construir consenso em torno da ideia de que iniciativas para evitar o desmatamento contribuem para atenuar os efeitos da mudança climática. Essa tarefa foi particularmente difícil porque se deu no contexto altamente polarizado das negociações sobre o clima. No final da década de noventa e início do segundo milênio, esse assunto gerava grandes divisões, tanto entre a comunidade científica quanto entre ambientalistas.

Havia conflitos entre cientistas trabalhando lado a lado no programa LBA. Como foi dito acima, o programa era "o maior projeto científico de cooperação internacional a investigar a interaçao entre a floresta amazônica e as atmosferas regional e global." Entre os cientistas envolvidos

17. É importante considerar explicações alternativas para a mudança de posição do Brasil e de outros atores globais. Uma explicação com base na escola realista proporia que a aceitação do REDD+ decorreu de mudança na definição do interesse nacional. Essa explicação poderia ainda sugerir que há uma coincidência entre o momento da mudança da posição brasileira e o período em que os índices de desmatamento diminuiram no país. Essa explicação, porém, não leva em consideração aspectos importantes da decisão brasileira, por exemplo, porque o país resolveu eleger a CQNUMC como arena principal de discussão sobre florestas quando historicamente estas eram discutidas em outros arenas multilaterais? Tendo em vista o sucesso do Plano Piloto para a proteção das florestas tropicais brasileiras (PPG7), porque o Brazil escolheu capitalizar sobre a redução dos níveis do desmatamento através da criação de um novo mecanismo, ao invés de expandir o PPG7? A abordagem realista tambem não é capaz de explicar como a resistência ao REDD+ por parte de outros membros influêntes nas negociações do Protocolo de Quioto foi eventualmente superada.

18. O Plano de Ação de Bali estabeleceu as bases para a entrada em vigor da Convenção Quadro. Em um de seus parágrafos iniciais o documento determina que seus membros irão intensificar ações para atenuar os efeitos da mudança climática, "incluindo políticas e incientivos positivos relacionados a […] conservação e manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal em países em desenvolvimento (Decisão 1, CP 13, parágrafo 1. (b). (iii)).

no programa havia tensões oriúndas de percepções de que o poder e as estruturas dos recursos favoreceriam cientistas americanos e europeus em detrimentos de seus parceiros brasileiros. Essa percepção de uma divisão Norte-Sul acirrava ainda mais as diferenças de abordagens quanto às implicações políticas das conclusões científicas do LBA. Sem querer generalizar, é possível sugerir que cientistas americanos, bem como muitos cientistas brasileiros trabalhando próximos aqueles, tendiam a favorecer a hipótese de que as florestas tinham que ser, necessariamente, parte das medidas atenuantes dos impactos da mudança climática (em termos científicos, este grupo enfatizava evidência de que a Amazônia é um sumidouro de carbono). Cientistas europeus e uma minoria de cientistas brasileiros, ao contrario, concordavam com a posição política dominante entre países europeus de que a floresta amazônica é, simultaneamente, um grande emissor e grande sorvedouro de carbono, e como tal não possui papel importante a desempenhar em medidas de manejo da mudança climática. Para esse último grupo, a inclusão de florestas no Protocolo de Quioto tornaria mais fácil o cumprimento de metas nacionais de redução de emissões. A consequência seria a diminuição do incentivo à adoção de medidas estruturais para mudar o padrão da fontes de emissão.[19]

Entre as redes ativistas de ambientalistas, as relações no início do século 21 eram bem mais tensas do que haviam sido nos anos oitenta e início dos anos noventa, particularmente no Brasil. Nos anos oitenta, ativistas internacionais haviam forjados alianças com ativistas brasileiros. Estes últimos se beneficiaram de tais vínculos na luta para proteger o ecosistema amazônico ameaçado pelos projetos de desenvolvimento do regime militar. Nos anos noventa, durante a transição democrática, ONGIs deram apoio importante a novos grupos de ativistas que começavam a se beneficiar dos espaços criados pela maior liberdade política e crescente consciência ambiental no país (HOCHSTETLER; KECK, 2007). Durante esse período, havia um senso de urgência no sentido de proteger as florestas tropicais das pressões crescentes da expansão da produção de soja e bife para exportação.[20] Essa urgência aumentava a sinergia que havia sido estabelecida anteriormente entre organizações ambientais domésticas e internacionais.

No final dos anos noventa, porém, as RTA que haviam se formado em torno dos esforços de proteção a Amazônia enfrentavam desafios. O processo de redemocratização abria espaços de ativismo a organizações locais que haviam aumentado sua capacidade técnica e política em parte graças ao apoio de seus parceiros transnacionais. Essa crescente assertividade política dos grupos locais por vezes levou a conflitos com seus aliados internacionais com relação às prioridades da advocacia em rede, bem como a percepção de disparidades nas relações de poder entre parceiros de rede. Um caso emblemático desse fenômeno ocorreu no contexto do projeto Planafloro, formulado para promover o desenvolvimento sustentável de Rondônia. O projeto enfrentou um sem número de problemas em sua execução que foram sistematicamente denunciados pelos membros de uma RTA. Em meados dos anos noventa, divisões sérias emergiram no interior da rede. Populações locais nominalmente beneficiárias do projeto e ONGs locais se ressentiram das demandas intensas feitas por seus parceiros internacionais pela interrupção de

19. Para discussões extensas sobre essas tensões, consulte Fearnside (2001b), Gama e Velho (2005), Fearnside (2005), e Lahsen e Nobre (2007).

20. A expansão da fronteira da soja nos anos noventa se juntou à expansão do setor agropecuário tornando-se a maior ameaça à floresta amazônica (FEARNSIDE, 2001a; FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2010)

fundos ao projeto. Por sua vez, ONGs ambientalistas internacionais se ressentiam da ênfase dada pelas populações locais a projetos de desenvolvimento, em detrimento de iniciativas ambientalmente sustentáveis. Tensões similares emergiram de novo em meados dos anos 2000 (RODRIGUES, 2004; ZWICK, 2013).

Em meio a essas tensões, não apenas em círculos ativistas mas também científicos, uma coalizão de cientistas americanos e brasileiros se formou com a finalidade de propor a inclusão de florestas tropicais nas negociações do Protocolo de Quioto. A criação do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), é possívelmente a evidência mais concreta desse esforço, bem como o recurso mais eficaz desse grupo para promover sua agenda.[21] O IPAM foi fundado em 1995 com a missão de "trabalhar para o desenvolvimento sustentável da Amazônia com base no crescimento econômico, justiça social, e integridade funcional dos ecosistemas da região. O IPAM é hoje um dos mais importantes atores nos esforços de advocacia pró-REDD+. (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA, 2016).

21. Cientistas de renome internacional estiveram diretamente envolvidos na criação do IPAM, entre eles Daniel Nepstad, co-fundador e primeiro diretor executivo do IPAM, era até recentemente cientista senior do WHRC. Carlos A. Nobre, membro do conselho diretor, coordenou o LBA e foi membro do Painel Intergovernamental de Mudança Climáticas. Paulo Moutinho, co-fundador e atual diretor executivo do IPAM é consultor científico do WHRC. Philip Fearnside, do prestigiado Instituto de Pesquisas da Amazônia, INPA, trabalhou com esse grupo durante os anos noventa.

Mas seria injusto enfatizar apenas o IPAM como força por trás do conceito. Em grande parte, os princípios operacionais do IPAM emulam aqueles de seu principal parceiro no Brasil, o Instituto Socioambiental (ISA). ISA foi fundado em 1994, com uma missão semelhante a do IPAM. Enquanto este último se apoia nas ciências ambientais para a formulação de suas políticas prioritarias, ISA se apoia nas ciências sociais. O instituto emprega etonologistas, antropólogos, e advogados especializados en direitos indígenas.

A terceira perna desse tripé que promoveu o REDD+ são duas organizações americanas que têm estado na linha de frente do ativismo ambiental global e dos esforços de conservação de florestas tropicais: o Fundo de Defesa Ambiental (EDF), com sede em Washington, DC, e o Centro de Pesquisas Woods Whole (WHRC) em Massachusetts. Steve Schwartzman, antropólogo e Diretor das Políticas para Florestas Tropicais no EDF, Daniel Nepstad, na época cientista senior no WHRC, juntamente com Paulo Moutinho, do IPAM e Márcio Santilli, do ISA desenvolveram o conceito que eventualmente ficou conhecido como Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação Florestal, REDD+, bem como a justificativa para a sua inclusão no Protocolo de Quioto e negociações sobre a mudança climática.[22] Como será discutido em seguida, a formulação do REDD+ deve suas bases políticas e científicas à estreita cooperação destes cientistas e ativistas com as populações da floresta amazônica.

22. Ver "Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial essay," de Márcio Santilli, ISA, Paulo Moutinho, IPAM, Stephan Schwartzman, EDF, Daniel Nepstad, IPAM)e WHRC, Lisa Curran, Yale School of Forestry and Environmental Studies, e Carlos Nobre, INPE, em Moutinho and Schwartzman (2005).

À medida em que a RTA pró-REDD+ evoluiu, ela começou a contar também com "empreendedores políticos" tais como o líder indígena Almir Surui (ZWICK, 2013;MITTELSTAEDT, 2010), e ativistas e cientistas que em certos momentos chaves do ativismo detinham posições relevantes no interior da burocracia governamental brasileira (por exemplo, Marina Silva, ativista e amiga de Chico Mendes, que se tornou Ministra do Meio Ambiente em 2003, e Carlos A. Nobre, cientista do Instituto Brasileiro de Pesquisas Espaciais, INPE, sendo também membro do Painel Intergovernamental de Mudança Climáti-

ca, IPCC, e chegando a fazer parte do Ministério de Ciência e Tecnologia). Finalmente, e bem mais tarde, governadores de alguns estados amazônicos também fizeram parte do esforço pró-REDD+. Bastante importante também para o esforço de advocacia pró-REDD+ foi a organização Observatório do Clima criada em 2002. Esta, também conhecida como Rede Brasileira de ONGs e Movimentos Sociais em Mudança Climática, era composta, na época, por vinte-cinco (e mais tarde, trinta e tres) organizações da sociedade civil organizada brasileira cujo objetivo era influenciar o debate sobre mudança climática.[23] Em um manual publicado alguns anos após a sua formação o Observatório estabelece como uma de suas prioridades "fazer a questão do desmatamento [...] o epicêntro dos debates sobre mudança climática no Brasil (FURRIELA, 2005).

Além de sua experiência tecnica e política, a RTA pró-REDD+ deve a sua legitimidade, em grande parte, ao apoio que obteve dos povos da floresta amazônica.[24] O Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e uma rede de pequenas organizações de base operando na Amazônia sob a articulação do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) haviam, no passado feito parte da Aliança dos Povos da Floresta, sob liderança de Chico Mendes.[25] Os membros da Aliança sempre mantiveram vínculos históricos importantes com o IPAM, ISA e EDF. No início dos anos 2000, o interesse e expêriencia dos povos da floresta em questões relacionadas a mudança climática vinha crescendo. Eles foram beneficiários diretos de iniciativas de conscientização sobre o tema empreendidas pelo Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiênte e Desenvolvimento (FBOMS),[26] pelas oficinas de trabalho promovidas pelo IPAM e ISA para discutir a inclusão de florestas no MDL, (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA, 2008) e por uma maior exposição internacional aos debates sobre o mecanismo.[27]

A participação dos grupos locais na RTA pró-REDD+ e seu ativismo em defesa de políticas com base no conceito precisa ser destacada. O apoio destes ao conceito foi importantíssimo para colocar acima de qualquer suspeita a legitimidade de ONGIs e ONGs brasileiras que promoviam o REDD+ no âmbito global. Também vital para o processo de disseminação e construção de consenso em torno do REDD+ foi a participação das populações locais em espaços que foram surgindo no Brasil tanto no processo de formulação de políticas domésticas quanto internacionais.[28]

Na década de 1990, populações indígenas e seringueiros ganharam importantes avenidas de acesso a políticas para a Amazônia através de sua participação no PPG-7, uma iniciativa global de financiar projetos ambientalmente sustentáveis. PPG-7 criou oportunidades para debate e colaboração entre as partes interessadas nas iniciativas no Brasil e no exterior, bem como entre funcionários do governo e ativistas ambientais (LEMOS; ROBERTS 2008). Esse processo colaborativo ficou bastante evidente em Janeiro de 1999, quando um antigo aliado do movimento ambiental brasileiro, José Sarney Filho, foi nomeado Ministro do Meio Ambiente pelo

23. Carta de Princípios do Observatório do Clima Rede Brasileira de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais em Mudanças Climáticas – Observatório do Clima", 22–23, 2002, São Paulo, Brasil.

24. O conceito de legitimidade é problematizado por Hudson (2001) por se confundir, no entendimento do autor, com questões de soberania de estados no contexto internacional, como, por exemplo, quando ONGIs alegam ter "legitimidade" para representar populações locais em pais X. O autor recomenda como alternativa o uso do termo "political accountability" de difícil tradução para o português.

25. Essas organizações permanecem na linha de frente da advocacia pro-REDD+ (GOMES et al., 2010).

26. O Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS) foi criado em 1990 para incentivar e facilitar a participação da sociedade civil na ECO-92. A organização continua a monitorar e a participar dos processos de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento ambientalmente sustentável, bem como de processos internacionais como as negociações climáticas e de proteção da biodiversidade.

27. A RTA pro-REDD+ sistematicamente alocou recursos para financiar a ida de representantes das organizações dos povos da floresta às COPs, permitindo assim que esses individuos participassem diretamente dos esforços de disseminação do conceito e construção de consenso empreendidos pela Rede.

28. Para uma análise da relação entre administrações democráticas e organizações da sociedade civil, ver Hochstetler (2008); para uma discussão sobre oportunidades para a sociedade civil participar da formulação de políticas publicas, ver Dagnino (2002). Dagnino (2008), no entanto, faz também uma crítica ao impacto dessas oportunidades. Sobre a abertura do processo de formulação de políticas externas no Brasil, começando com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994–2002) e aprofundada sob os governos de Lula da Silva (2002–2010), ver Hirst e Lima (2002), Souza (2009), e Mesquita (2012). Especificamente sobre o papel da sociedade civil na agenda ambiental internacional brasileira, ver Carvalho (2012) e Lisboa (2012).

então re-eleito presidente Cardoso.[29] Sarney Filho não perdeu tempo em abrir as portas do Ministério do Meio Ambiente a ambientalistas, que começaram então a participar da "porta giratória" entre estado e sociedade civil, deixando suas posições em organizações ambientalistas para ocupar cargos na burocracia governamental. Entre estes estava Mary Allegretti, que veio a ser Secretária para a Coordenação da Amazônia no Ministério, bem como dois ex-funcionários do ISA (BARBOSA, 2015).

29. Sarney Filho havia sido um dos fundadores e é membro atuante da Frente Parlamentar Ambientalista, criada para expandir o diálogo entre parlamentares e sociedade civil sobre questões ambientais.

Allegretti fora amiga e aliada importante de Chico Mendes durante a luta desse último para criar reservas extrativistas no Acre. Ela colaborou na criação do CNS e da Aliança dos Povos da Floresta. Allegretti contribui também para a formação do GTA. Assim, Allegretti e outros ambientalistas tabalhando no Ministério do Meio Ambiente de Sarney Filho estavam em contato direto com as populações amazônicas e ciêntes das expectativas destas em obter recursos globais para a proteção de florestas tropicais. Essas demandas se fizeram bastante específicas via um manifesto enviado ao governo brasileiro às vésperas da COP 6 na Holanda.

Entitulado Manifesto da Sociedade Civil Sobre a Relação entre Florestas e Mudança Climática – Expectativas para a COP 6,[30] o document foi assinado por representantes do CNS, COIAB, GTA, de várias federações de pequenos agricultores e de organizações científicas e de advocacia pública. O Manifesto foi formulado durante um seminário organizado pelo IPAM e financiado pelo Ministério do Meio Ambiente. A finalidade expressa do seminário, como indicava seu título, era a de elaborar "Critérios para a inclusão de Florestas no MDL" e assim influenciar a posição brasileira nas discussões internacionais sobre o mecanismo.

30. "Manifesto de ONGs Sobre Florestas e Mudanças Climaticas é entregue ao Governo Brasileiro, 11 de novembro de 2000," em http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1309. Acesso em 24/10/2014.

Tanto o Seminário quanto o Manifesto eram parte do esforço de ambientalistas brasileiros e dos povos da floresta amazônica de ampliar a divisão existente dentro do governo Cardoso entre, de um lado, o Itamaraty e o Ministério de Ciência e Tecnologia, e de outro o Ministério do Meio Ambiente. Junto com a Presidência, essas são as burocracias governamentais responsáveis por formular a posição brasileira nas negociacões do clima. Dos três, o Ministério do Meio Ambiente sempre foi o mais fraco, mas era através dele que os ativistas do REDD+ tinham a sua via mais direta para penetrar a arena principal de formulação da política sobre mudança climática no Brasil. Já em 2000 era evidente que o Ministro Sarney Filho compartilhava da posição da RTA pró-REDD+ de que florestas deveriam ser parte intrínsica da equação climática.[31] O Itamaraty e o MCT, ao contrario, mantinham a posição brasileira de soberania do Brasil sobre os seus recursos naturais, posição esta resumida por um observador do seguinte modo: "receber pagamento para imobilizar parte da floresta amazônica seria equivalente a vendê-la para os estrangeiros e renunciar o controle sobre ela."[32] Desde 1997 até o início dos anos 2000 essa posição prevalecera nas negociações globais. Assim o Brasil continuava a defender a exclusão das florestas do MDL a despeito dos esforços da RTA pró-REDD+.[33]

31. Ver referências em: (LEITE, 2000a; LOPES, 2000b)

32. LEITE, 2000b.

33. Para detalhes sobre a posição brasileira nas negociações da CQNUMC até 2005 consultar Carvalho (2012), Lemos e Timmons (2008), Lahsen (2009) e Abranches (2016).

No Brasil, ativistas continuavam a identificar e as vezes até a criar espaços para a contínua discussão do conceito REDD+, sempre com o objetivo de gerar consenso em torno dele. Por exemplo, o deputado Fabio Feldman, aliado antigo do movimento ambientalista brasileiro, propôs a criação do Fórum Brasileiro de Mudança Climática, uma arena de diálo-

go entre setores governamentais e representantes de empresas, sociedade civil organizada, e da academia. O Fórum propunha incluir as preocupações destes setores no processo de elaboração de políticas sobre o clima. Logo antes da COP 6, o governo Cardoso oficializou o Fórum e nomeou Feldman como seu Secretário Executivo. O Fórum foi criado a despeito das resistências do Itamaraty e do Ministério da Ciência e Tecnologia. (FELDMAN, 2001). Em pouco tempo o Fórum se tornou uma arena importante de debates sobre as oportunidades que o MDL oferecia ao Brasil.

A despeito da existência do Fórum, a RTA pró-REDD+ continuou a maximizar as oportunidades crescentes de comunicação entre a sociedade civil e o poder legislativo proporcionadas pela consolidação democrática. IPAM e ISA, com o apoio da senadora Marina Silva, organizaram o Seminário Nacional sobre o Desenvolvimento da Amazônia no Senado Federal em 2001. O Seminário reuniu parlamentares, membros dos ministérios dos transportes, meio ambiente, e ciência e tecnologia, e associações de base. Conferencistas em muitas seções eram representantes de organizações da sociedade civil que apoiavam o conceito REDD+. Por exemplo, o cientista Daniel Nepstad discursou no painel sobre "As oportunidades da Amazônia na redução das emissões de gases do efeito estufa." No mesmo painel um representante da federação dos trabalhadores rurais do estado do Pará, organização-membro do GTA, falou sobre o programa Proambiênte, discutindo seu potencial no contexto de uma política de crédito para a Amazônia.[34]

O processo de democratização brasileiro descentralizou a formulação de políticas públicas e deu maior autonomia aos estados da federação. Isso gerou oportunidades para que os povos da floresta encontrassem avenidas para influenciar políticas regionais. Por exemplo, organizações amazônicas participaram ativamente nas discussões de programas como o Proambiênte em 2000 (MATTOS et al., 2003), e mais tarde do Bolsa Floresta em 2007 (HALL, 2011, p. 196; OLIVEIRA; ALTAFIn, 2016). Ambos os programas foram inspirados pelos mesmos princípios que inspiraram a formulação do REDD+, isto é, baseavam-se em esquemas que objetivavam a compensação dos povos da floresta pelo seu comprometimento com a adoção de práticas de manejo sustentável, tais como o extrativismo e sistemas agroflorestais. A COIAB, por sua vez, trabalhava para obter consenso sobre o elo entre florestas e clima entre os povos indígenas da Bacia Amazônica. Ainda em 2001, a organização promoveu o Fórum dos Povos Indígenas da Amazônia sobre Mudança Climática, reunindo lideranças indígenas da America Latina. Naquela ocasião, os participantes declararam ser de seu interesse que "a inclusão da conservação e manejo da floresta tropical virgem seja garantida no MDL."[35]

Todos esses esforços ocorreram tendo como pano de fundo a altamente controvertida proposta do governo federal "Avança Brasil," para o desenvolvimento regional da Amazônia. A proposta foi intensamente criticada por vários setores da sociedade brasileira e pelo movimento ambientalista global.[36] Para os membros da RTA pró-REDD+, porém, o debate em torno do "Avança Brasil," representou uma oportunidade de aprofundar o diálogo com formuladores de políticas públicas. Limites de espaço impedem uma discussão mais detalhada de como esse diálogo se deu, mas é importante destacar o esforço feito pelos membros da

34. Programa do Seminário Nacional sobre o Desenvolvimento da Amazônia, 10 de abril, 2001, Brasília. http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1331. Acesso em 14/10/14.

35. "Resolução do Fórum dos Povos Indígenas da Amazônia sobre Mudança Climática" Manaus, 11/10/2001 (assinada por quarenta e nove representantes de organizações indígenas do Brasil e outros países da America Latina).

36. Por exemplo, os materiais educativos da organização Greenpeace "Save or Delete – A Last Chance to Save the World's Ancient Forests," que pode ser encontrado no seguinte link http://www.greenpeace.org/international/en/publications/reports/save-or-delete/

RTA pró-REDD+ em desenhar um plano para o manejo sustentável da região afetada pela pavimentação da BR 163, um componente-chave do "Avança Brasil."

Sob a liderança do IPAM consultas com as comunidade afetadas começaram em 2001. Elas continuaram em 2003 e 2004, quando a proposta recebeu um novo nome, Programa Acelerado de Desenvolvimento (PAC) agora sob o governo Lula. Centenas de pessoas compareceram a essas consultas populares, entre elas representantes de comunidades indígenas, trabalhadores rurais, representantes de ONGs, pesquisadores e funcionários do governo.[37] As várias propostas de manejo sustentável da área de impacto da BR-163 que surgiram durante esses processos consultivos foram compiladas pelo IPAM. O governo brasileiro adotou essas propostas em 2005, em uma versão preliminar do projeto para discussão em audiências públicas (GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL, 2005).

37.Carta de Santarém, Santarém, 31/3/2004, ISA (O DESAFIO...2005).

Esses esforços em identificar arenas para a discussão da ideia de compensação por esforços de redução de emissões por desmatamento dentro do Brasil, sempre contando com a particpação de representantes dos povos da floresta amazônica, era praticamente a única defesa com que os ativistas da RTA pró-REDD+ podiam contar quando se expunham a críticas intensas em arenas globais. Em sucessivas COPs do início dos anos 2000, funcionários do IPAM, ISA, EDF, e WHRC eram sistematicamente hostilizados por "porteiros/gatekeepers" importantes das negociações climáticas globais, entre estes, as ONGIs ambientalistas europeias e diplomatas brasileiros.[38] Ativistas recordam a oposição ao REDD+ nos seguintes termos:

38. Uma ex-funcionária de uma dessas organizações, que prefere não se identificar, recorda que seus superiores proibiram que ela e seus colegas falassem em defesa do REDD+ em COPs devido à intensidade da oposição que o conceito gerava entre organizações parceiras na Rede de Ação Climática (CAN) (entrevista em 24/2/2015).

> Especialmente os Amigos da Terra, lá do Sul do país caiu de pau! Fora isso caiam de pau WWF, Greenpeace, Conservation International, Friends of the Earth, Attack, todas as grandes ONGs internacionais acharam isso o fim da picada. Com exceção da The Nature Conservancy, EDF, e acho que só. Mas as grandes redes de ONGs internacionais foram radicalmente contra. A ponto, inclusive, da gente chegar nas COPs e eles nos expulsarem de reuniões, sumirem com o nosso material, press releases, jogavam no lixo mesmo. […] O ponto de oposição dessas organizações era político. Elas não queriam nenhuma proposta que incluísse desmatamento no Protocolo de Quioto, sempre por essa questão da ameaça que isso imporia às metas que foram assumidas, porque diziam que os EUA iriam querer incluir suas florestas também. O Itamaraty naquela época usava muito, e ainda usa, esse argumento, dependendo de com quem você fala…"[39]

39. Entrevista com Paulo Moutinho, Diretor Executivo do IPAM, 7/23/14, Brasília, DF.

E ainda,

> […] o assunto que a gente ia falar era tão "do mal" que o CAN era contra [...] As proprias ONGs estavam contra. Nós estávamos na contramão do planeta – da ONU, do governo brasileiro, das ONGs, de todos. Quem é que segurava a onda da gente nessa estória? Algumas ONGs latino-americanas, que conseguiam entender o que a gente falava, inclusive alguns membros das delegações latino-americanas, que estavam furiosos com a postura do Brasil, pois era um país florestal mas que não se colocava na negociação como um líder da questão, pelo contrario, queria tirar da pauta da convenção e se colocar ao lado da China, da India, e não dos países florestais da America Latina. […] A gente tinha um apoio fundamental de uma ou outra organização do andar de cima do planeta, do Steve (Schwartzman) no EDF, mas que era pontual, já que nenhuma das redes apoiava esta estoria, nem WWF, nem Greenpeace, nem Amigos da Terra, muito pelo contrário, até roubavam os panfletos da gente pra não podermos falar. Era uma contra-mão que você não imagina![40]

40. Entrevista com Márcio Santilli, Coordenador de Políticas e Direito Socioambiental do ISA, 7/23/2014, Brasília, DF

No devido tempo, essa situação gerou uma reação que acabou por contribuir para uma mudança de posição de muitos dos críticos do

REDD+. Populações das florestas tropicais que dependiam econômicamente destas começaram a denunciar, veementemente, a rejeição das ONGIs europeias ao REDD+. Por exemplo, populações indígenas da região amazônica acusaram formalmente ONGIs de "não representarem nossa posição no processo de tomada de decisão nas negociações e acordos do Protocolo de Quioto."[41] Phillip Fearnside (2001c, p. 299), professor e pesquisador do INPA e participante das discussões sobre compensação por redução do desmatamento explica a oposição ao REDD+ por parte das ONGIs europeias nos seguintes termos:

41. "Resolução do Fórum dos Povos Indígenas da Amazônia sobre Mudança Climática" Manaus, 11/10/2001.

> A motivação básica da ONGs europeias é paralela, mas não idêntica, aquela dos governos europeus. Diferente de governos, as ONGs não estão preocupadas com questões relativas à competitividade econômica e regras comerciais, mas com a oportunidade de gerar embaraço aos Estados Unidos. Isso acabou por reunir as ONGs e seus governos em uma posição comum. Representantes de ONGs, bem como a maioria da população dos países europeus faz restrições aos Estados Unidos por várias razões [...] Na questão climática os EUA são, de fato, o principal vilão, tendo em vista sua posição de maior emissor de gases de efeito estufa do planeta, e seus esforços contínuos de impedir ou enfraquecer os esforços internacionais para conter o aquecimento global [...] Punir os EUA é a motivação principal para a oposição à ideia de créditos para florestas no contexto do MDL.

Fearnside também explica o dilema enfrentado por representantes brasileiros de ONGIs, que não podiam abertamente apoiar o REDD+. Por um lado, estes precisavam manter uma lealdade institucional à posição de seus escritórios-matrizes. Por outro, reconheciam a legitimidade do conceito em virtude de sua orígem na experiência e demandas dos povos da floresta amazônica.[42]

42. Fearnside (2001c).

O fato de os ativistas da RTA pró-REDD+ não desistirem de sua proposta é testamento de sua perseverança e comprometimento com o conceito. No entanto, após sucessivas derrotas, foi ficando evidente que para serem bem sucedidos eles precisariam neutralizer o "efeito EUA," ou seja, o medo de que a inclusão de florestas tropicais no MDL permitisse o cumprimento de metas de redução de emissões sem mudanças estruturais. Ativistas então revisaram sua proposta original, e pode-se argumentar que essa revisão criou uma oportunidade para que se construisse um consenso em torno do REDD+. Em 2003, a RTA pró-REDD+ levou para a COP 9 em Milão a ideia de que a redução de emissões de carbono por desmatamento fosse compensada *a nível nacional*. Em outras palavras, a proposta revisada aumentava a escala da redução das emissões e a possibilidade de manter governos nacionais responsáveis pelo esforço. O estabelecimento de um vínculo entre o REDD+ e o *total* da meta de reduções de emissões de governos nacionais eliminava o problema do primeiro ser usado de forma limitada, projeto a projeto (sob risco de que a redução de emissões oriúndas de um projeto abriria espaço pra o aumento de emissões oriúndas de outra iniciativa). A revisão também permitiu que governos nacionais ficassem responsáveis pela redução total de emissões acordadas na Convenção-Quadro. Finalmente, como os ativistas da RTA pró-REDD+ haviam argumentado desde o princípio, a inclusão dessa nova versão do REDD+ na Convenção Quadro traria a voz dos países em desenvolvimento para a mesa das negociações do clima (Chofi, s/d). Essa voz estava até então cerceada já que apenas países desenvolvidos haviam assumido obrigações na primeira fase do Protocolo de Quioto.

Os ativistas das RTA pró-REDD+ apresentaram a nova versão do conceito em um evento paralelo na COP 9 que atraiu grande atenção. Mais de 500 pessoas estavam presentes, entre elas ativistas internacionais, cientistas, e representantes do Banco Mundial.[43] Marina Silva, já nessa época Ministra do Meio Ambiente, havia sido convidada por seu amigo de longa data, Márcio Santilli, membro da RTA pró-REDD+. Ela não compareceu, mas mandou em seu lugar um de seus acessores mais próximos. Essa foi a primeira vez que um representante do governo brasileiro comparecia a um evento onde o REDD+ seria discutido. Ativistas brasileiros também convidaram para falar no evento o Secretário Executivo do Greenpeace Internacional. Após ouvir a nova versão do REDD+ este aprovou a ênfase na responsabilidade do governo nacional e na redução do desmatamento (ainda que mantivesse à rejeição a tolerância do conceito a mecanismos de mercado).[44] As coisas começaram a andar rápido depois disso.

Assim que retornaram ao Brasil, os ativistas da RTA pró-REDD+ foram informados que o Ministério do Meio Ambiente estava considerando sua proposta (Laurance, 2007). Ativistas receberam a boa notícia de maneira sóbria. Sua experiência prévia com o ministério na época em que este era liderado por Sarney Filho, era a de que o acesso ao Ministério do Meio Ambiente por sí só não seria suficiente para alterar a posição brasileira com relação ao REDD+. Após a COP 9, os ativistas, é claro, aceitaram os convites do Ministério do Meio Ambiente para conversas mais sistemáticas sobre o REDD+, mas insistiram com Marina Silva que representantes do Itamaraty e do Ministério da Ciência e Tecnologia também comparecessem a essas reuniões.[45] A "queda de braço" era intensa entre, de um lado, o comprometimento pessoal de Marina Silva com o REDD+, e do outro a posição nacionalista característica do Itamaraty e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Moutinho (2005) recorda a intensidade dessas negociações:[46]

> […] dentro do governo a gente foi detonado várias vezes. A gente fazia a interlocução com o Itamaraty, era um horror! Com o MCT, terrível! Com o MMA, depois de 2003, com o secretário executivo Claudio Langoni dizendo que ia pensar, a gente começou a ter uma entrada. A partir de 2005, o MMA tomou a frente das negociações. A Marina começou a ir mais, virou chefe da delegação [do Brasil na COP], e aí já não era mais o pessoal do MCT. No dia do lançamento desse livro [Moutinho and Schwartzman 2005], que ela lançou praticamente fazendo os comentários gerais, o Itamaraty estava enloquecido! Bombardeavam a Marina dizendo que não podia, não devia! A gente convidou ela várias vezes para "side events" e os caras ficavam dizendo pra não ir, aí a gente tinha que retomar com ela e contra-argumentar. Mas isso foi fundamental pra passar a ideia de que o governo brasileiro estava aberto a ideia. Entre os setores mais resistentes dentro do governo brasileiro eu diria que eu e o Márcio tivemos um papel bem importante nisso, porque a gente ia nas reuniões e levava pancada de todo canto, depois voltava lá e levava mais pancada, eramos chamados de estúpidos, burros, ingênuos, e quando a gente conseguiu quebrar algumas resistências, aí a vontade política foi decisiva em virar o jogo. A gente convenceu a Marina de que esse era o caminho e aí foi. Era interessante, porque a gente fazia reunião sem a Marina, os caras desciam a pancada dizendo que isso não ia vingar jamais. Dois dias depois, com ela, os caras já diziam "isso é interessante, vamos considerar," porque já sentiam o apoio da Marina ao conceito e não queriam antagonizar a Ministra. Ela foi muito chave, e depois o próprio Presidente Lula acabou abraçando [...]

Uma outra importante oportunidade de quebrar a resistência do governo surgiu durante aquele período. Os índices de desmatamento na

43. Entrevista com Márcio Santilli, Coordenador de Políticas e Direito Socioambiental do ISA, 7/23/2014, Brasília, DF., e entrevista com Paulo Moutinho, Diretor Executivo do IPAM, 7/23/14, Brasília, DF.

44. Entrevista com Márcio Santilli, Coordenador de Políticas e Direito Socioambiental do ISA, 7/23/2014, Brasília, DF.

45. Nas palavras do cientista político Sérgio Abranches (2016, p. 2), Marina Silva "criou um espaço político para discussões francas sobre políticas de redução de desmatamento, trazendo para a mesma mesa ONGs, pesquisadores, e representantes do governo."

46. Apesar da narrativa ser de Paulo Moutinho, descrições semelhantes do processo emergiram nas entrevistas com Santilli, com a funcionário anônima citada acima, e com Angelo Santos, Coordenador de Mudança Climática e Energia Limpa do Fundo Brasileiro para Diversidade, FUNBIO em 18/7/2014, Rio de Janeiro.

Amazônia que havia alcançado níveis máximos em 2004, começaram a declinar rapidamente[47]. A combinação das pressões de ambientalistas, a liderança da Ministra Marina Silva promovendo a criação de novas áreas protegidas, e tendências macroeconômicas ajudam a explicar esse declínio. Assim, foi ficando evidente para audiências, tanto dentro como fora do Brasil, o quanto o país poderia ganhar com essa conquista se assumisse a liderança em questões de desmatamento em fóruns multilaterais.[48]

O papel da ministra Marina Silva nesse processo não pode ser subestimado. A redução do desmatamento era para Marina uma questão moral. Ela havia nascido numa comunidade seringueira e entrou na vida política pelas mãos de Chico Mendes. A ministra, inicialmente, via riscos em restringir os esforços de redução do desmatamento a políticas que poderiam ser monetarizadas. No entanto, ela logo percebeu a oportunidade que o REDD+ representava. Ela assumiu a responsabilidade de discutir o conceito com o ministro do meio ambiente da Noruega, Erik Solheim, e os dois trabalharam juntos para levar o REDD+ a mesa de negociação da CQNUMC (Abranches, s/d, p. 12).

Nessa mesma época, ativistas da RTA pró-REDD+ começavam a enfatizar evidências científicas como estratégia de construção de consenso entre representantes do governo brasileiro e demais "porteiros" nas negociações climáticas. Entre os resultados do estudo LBA estava uma preponderância de dados que indicava ser a floresta Amazônica, de fato, um sumidouro de carbono. O corolário politico destes resultados científicos era o de mostrar que o interesse nacional do Brasil estava em proteger suas florestas e capitalizar sobre tais esforços, e não em desmatá-las em nome do desenvolvimento. A comunidade científica brasileira, liderada por Carlos Nobre, membro do IPAM e com influência no IPCC, rapidamente abraçou essa lógica e colaborou para com a sua difusão entre os formuladores de políticas. Essa estratégia de enfatizar dados científicos foi particularmente eficaz no processo de persuadir ONGIs com escritórios no Brasil e que inicialmente haviam rejeitado o REDD+. Os membros da RTA pró-REDD+ tinham aliados dentre funcionários destas organizações, mas estes raramente ficavam a vontade para demonstrar seu apoio devido à resistência ao conceito nas matrizes internacionais.[49] Lentamente, e como seria de se esperar primeiro dentre organizações americanas, a coalizão de ONGIs que apoiavam o REDD+ foi se ampliando. Além do EDF e do WHRC, ela passou a incluir a The Nature Conservancy (TNC), a Conservação Internacional (CI), e o Conselho de Defesa dos Recursos Naturais (NRDC).[50] Nessa época, a maioria das ONGIs europeias ainda rejeitava o conceito.

Em 2005, na COP 11 em Montreal, ciência e ativismo se fundiram no esforço de promover o REDD+. IPAM, ISA, EDF e WHRC organizaram um evento paralelo onde o livro editado por Moutinho e Schwartzman, *"Floresta Tropical e Mudança Climática,"* até hoje referência em matéria de REDD+, foi lançado. O livro foi fundamental para a construção de consenso em torno do REDD+. Ele contém análises de cientistas renomados de várias partes do mundo, inclusive de países europeus. Especificamente, o livro contém contribuições de cientistas vinculados ao IPCC e a centros de pesquisa e universidades no Brasil, Indonésia, Estados Unidos,

47. Ver, por exemplo: (THUSWOHL, 2016).

48. Entrevista com um funcionário aposentado do Itamaraty (anônimo) em 10/7/2014, Rio de Janeiro.

49. Coincidindo com a análise de Fearnside (2001c), Santilli também recorda que a despeito da oposição da Amigos da Terra internacional, sua filiada brasileira não demorou a aceitar o REDD+. O Greenpeace-Brasil também era receptivo, mas o apoio que podia dar aos ativistas da RTA era limitado em função da posição contrária do Greenpeace internacional.

50. Para uma discussão de como as grandes ONGI se posicionaram com relação ao REDD+ consulte Fearnside (2001b).

e países da Europa, assim como de ativistas vinculados a ONGIs nas áreas de densevolvimento e meio ambiente.

A ministra Marina Silva participou do evento paralelo que lancou o *Floresta Tropical e Mudança Climática*. Em parceria com o ministro do meio ambiente da Noruega, ela também encorajou a formação da um grupo pró-REDD+ dentro da Coalizão de Países com Florestas Tropicais. Este grupo pressionava para que, na segunda fase do Protocolo de Quioto a se iniciar em 2012, metas obrigatórias fossem determinadas também para países em desenvolvimento (Abranches, ibidem). Os países da coalizão viam seu possível compromisso com metas de redução obrigatórias como a via de acesso para sua participação no mercado global de carbono. Já que todos os países da Coalizão (da qual o Brasil não participava) estavam localizados no Sul global, tornou-se politicamente insustentável para ONGIs europeias, e eventualmente para os próprios países europeus, vetar a discussão de remuneração de esforços para reduzir emissões oriúndas de desmatamento, sob pena de serem acusados de imperialismo ambiental.

Não foi surpresa portanto quando, antes mesmo do fim da COP 11, o REDD+ saiu da esfera de discussões restritas à sociedade civil organizada em eventos paralelos, e passou a ser discutido dentro da estrutura oficial das Nações Unidas. Dois países com florestas tropicais, Papua Nova Guiné e Costa Rica apresentaram a proposta "de abrir o diálogo para o desenvolvimento de respostas científicas, técnicas, políticas, e de capacitação para tratar emissões oriúndas de florestas tropicais."[51] As partes da CQNUMC aceitaram a proposta. Dois anos mais tarde, em 2007, o REDD+ constaria em um outro documento oficial da CQNUMC, o Plano de Ação de Bali, que determinou os passos para um aprofundamento dos compromissos adotados no âmbito do Protocolo de Quioto.

Ao voltar da COP 11, Marina Silva autorizou que o Ministério do Meio Ambiente começasse a elaborar um mecanismo de financiamento nos moldes da proposta de REDD+ apresentada em Moutinho e Schwartzman (2005). O resultado desse processo é hoje o Fundo Amazônia. O Fundo é formalmente definido como um mecanismo de REDD+ e instrumento de política pública.[52] No entanto, em vista da eterna preocupação brasileira em manter soberania nacional sobre os recursos nacionais, o fundo se diferencia do REDD+ ao rejeitar mecanismos de mercado.[53] O Brasil anunciou o Fundo Amazônia na COP 13, em Bali, recebendo de imediato o apoio da Noruega, que se tornou seu maior doador. A lei criando o Fundo Amazônia foi sancionada em 2008.[54]

A nível global, o consenso forjado em torno do REDD+ é ilustrado, por exemplo pelo anúncio do Banco Mundial, também em Bali, da criação da Parceria para o Carbono Florestal, "uma parceria entre governos, empresas, sociedade civil e povos indígenas com o objetivo de reduzir emissões oriúndas de desmatamento e degradação florestal." (ABOUT..., 2014) Enquanto o Fundo Amazônia se baseia em doações e não permite que os países doadores usem os projetos financiados via Fundo como forma de cumprir suas metas de redução de emissões, o mecanismo do Banco Mundial o permite.[55]

Os esforços da RTA pró-REDD+ para levar o conceito, a partir de suas orígens locais, às esferas globais chegaram ao climax entre 2007 e

51. "Reduzindo emissões de desmatamento em países em desenvolvimento: abordagens para estimular ação," Conferência Quadro das Nações Unidas para Mudança Climática, Conferência das Partes, décima-primeira sessão, Montreal, 28 de Novembro a 9 de Dezembro, 2005, p. 2.

52. A terminologia original dos documentos em defesa do REDD+ predomina na documentação que constituiu o Fundo Amazônia, desde à sua página na Internet, a boletins informativos e iniciativas internacionais, e à propria legislação que criou o Fundo (FUNDO AMAZÔNIA, 2014)

53. Abranches (2016, p. 15-16) detalha o processo de tomada de decisão que levou à criação do Fundo Amazônia. O então president Lula determinou como condições específicas para a mudança da posição do Brasil em arenas internacionais que houvesse consenso entre o Ministério do Meio Ambiente e o Itamaraty, e que o fundo não criasse obrigações para o Brasil (ou seja, o fundo trataria apenas de reduções voluntárias de emissões oriúndas do desmatamento).

54. Esse artigo não trata dos impactos do Fundo Amazônia desde a sua criação, mas o leitor interessado deve consultar avaliações recentes do mesmo, por exemplo, Pavan e Cenamo (2012); Forstaker, Nakhooda, e Watson (2013); e Sills et al. (2014).

55. Panfleto informativo "O FCPF Fundo de Carbono – Programas Pilotos REDD+" publicado pela Parceria para Carbono Florestal do Banco Mundial (s/d).

2008. Durante esse processo, o conceito sofreu revisões, tanto por parte dos proprios ativistas quanto por parte do governo brasileiro, ganhou aliados em diversas arenas, e superou as resistências de relevante "porteiros" das negociações globais sobre a mudança climática. No Brasil, os ativistas da RTA pró-REDD+ participaram de campanhas nacionais para diminuir o desmatamento, tais como o esforço feito em 2007 em prol do Pacto Nacional pela Valorização das Florestas e Fim do Desmatamento, e em 2008 a campanha Desmatamento Zero, liderada pelo Greenpeace. Essas oportunidades permitiram o aprofundamento da sinergia entre o REDD+ e esforços diversos de proteção da Amazônia no âmbito da comunidade ambiental brasileira. As campanhas serviram também como arenas importantes de troca de informação e processos educacionais sobre as oportunidades geradas pelo REDD+. Na medida em que o apoio da sociedade civil a políticas de proteção da Amazônia se ampliava, o apelo político de tais propostas também crescia aos olhos de líderes politicos. O então president Lula, sempre sensível à opinião pública, já sinalizara sua disposição de apoiar o Fundo Amazônia. Em 2009, aquilo que parecia impossível aconteceu: governadores de estados amazônicos com altos índices de desmatamento aderiram ao REDD+.

O apoio que o conceito recebeu por parte de sete governadores de estados da região amazônica foi resultado de uma estratégia cuidadosamente planejada pela RTA pró-REDD+. Desde o início da década de 2000, as relações entre ativistas e o governador do Mato Grosso, Blairo Maggi, haviam oscilado entre contenciosas e cooperativas. (MEET...) Mas em 2007, durante a COP de Bali, as organizações EDF e WHRC organizaram um evento paralelo que tinha o governador como principal palestrante. No correr do ano seguinte, contatos entre ativistas da RTA pró-REDD+ e o governador continuaram no Brasil, tanto através de reuniões fechadas quanto de seminários com agricultores locais para discutir o impacto da mudança climática.[56] Na esteira das campanhas contra o desmatamento mencionadas acima, e do lancamento do Fundo Amazônia, governadores de estados amazônicos, sob a liderança de Maggi, aderiram aos esforços de conservação.

Os governadores elegeram a COP 15 em Copenhaguem para anunciar sua metas estaduais para a redução do desmatamento.[57] A parceria entre ativistas da RTA pró-REDD+ e os governadores recebeu ampla cobertura na imprensa brasileira. Ela foi reconhecida como sendo o único resultado positivo em meio as frustrantes negociações da COP 15. (COP ..., CLIMA...).

Conclusões

Nos últimos quinze anos, o conceito REDD+ e os mecanismos inspirados por ele deixaram de ser ítems totalmente inaceitáveis entre os membros da CQNUMC para alcançarem consenso quase que universal. Além de inspirar o Fundo Amazônia e outros fundos similares na Indonésia e República Democrática do Congo, para citar apenas alguns, o REDD+ também serve de base para a Parceria para Carbono Florestal do Banco Mundial e para o Programa UN-REDD das Nações Unidas. Em

56. Ver Relatório de Projeto de 2007 apresentado à Fundação Alex C. Walker: "Criando Incentivos Econômicos pra a Preservação da Floresta Tropical – Redução Compensada," (http://walker-founda- tion.org/net/org/project.aspx?projectid1/450770&p1/450769. acesso em 5/9/2014, e "MT: Blairo Maggi também quer ajuda para não desmatar," http://www.paginarural.com. br/noticia/97411/blairo-maggi-tambem-quer-ajuda-para-não-desmatar 11/9/2008. accesso em 5/9/2014.

57. "Governadores da Amazônia definem proposta brasileira para conferencia em Copenhagem," Correio Brazilianse, 16/10/2009 http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2009/10/16/internas_polbraeco,148729/governadores-da-amazonia-definem-proposta-brasileira-para-conferencia-em-copenhagen.shtml. Acesso em 7 de julho de 12016.

2008, foi criada a Força Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas. A Força Tarefa é uma coalizão entre estados e províncias de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos, incluindo o Brasil e os Estados Unidos, para a elaboração de mecanismos para a redução compensada de emissões de desmatamento ao nível sub-nacional.

Cientistas e ativistas responsáveis pela formulação do conceito REDD+, e organizações dos povos da floresta Amazônica cuja experiência inspirou o mesmo, participaram em uma rede transnacional de advocacia que teve papel fundamental nos processos de disseminação da ideia e de construção de um consenso global em torno dela. Esse estudo documentou como esses processos evoluiram, enfatizando o impacto de estratégias específicas que se tornaram disponíveis ao membros da rede em decorrência de processos de consolidação democrática no Brasil. O protagonismo dos ativistas brasileiros na rede, por sua vez, fortaleceu a legitimidade política desta e contribuiu para que fossem evitadas tensões intra-rede. A RTA portanto foi capaz de superar as restrições ao REDD+ impostas por "porteiros" globais importantes nas negociações sobre mudança climática.

Os mecanismos através dos quais a RTA pró-REDD+ influenciou as membros do Protocolo de Quioto em favor do REDD+ e de políticas associadas a ele reproduzem as "técnicas pedagógicas para estimular mudanças normativas" descritas por Price (1998, p. 617). Os argumentos dos ativistas se fundamentaram tanto na ciência quanto na experiência prática dos povos da floresta para formular um conceito original que estabelece um elo vital entre a preservação das florestas tropicais e esforços para atenuar o impacto da mudança climática. Usando como base de seus esforços habilidade política e perseverança, ativistas da rede disseminaram o conceito de REDD+, gradualmente, entre várias audiências. No Brasil, ativistas criaram oportunidades de diálogo com formuladores de políticas públicas nos níveis federal e estadual (ou, como diria Price (1998, p. 617), ativistas "estabeleceram uma rede de proselitismo" com o fim de gerar apoio ao conceito). Eles organizaram seminários e oficinas de trabalho tanto no Senado Federal quanto entre comunidades da Amazônia. Nestas ocasiões ativistas, formuladores de políticas públicas e representantes dos povos da floresta participaram de processos de "argumentação, deliberação e persuasão" Risse (2000, p. 1). com o objetivo específico de buscar consenso. Esses processos evoluiram ao ponto de contribuir para gerar consenso nos níveis mais altos de formulação de políticas no Brasil, ou seja, nos ministérios e, eventualmente, até mesmo junto a presidência da república. A construção de consenso em torno do REDD+ foi também favorecida pela flexibilidade dos ativistas da RTA e sua disposição de reformular o conceito de modo a responder a preocupações relacionadas à escala (fazendo com que a compensação fosse uma função da redução de emissões a nível *nacional* e não a nível de projetos individuais), e ao nível de comprometimento (fazendo com que *governos nacionais* fossem os responsáveis por implementar políticas de REDD+ ao invés de atores individuais tais como empresas nacionais e internacionais).

No nível global, revisões no conceito, bem como a reconhecida legitimidade política atribuida aos membros da RTA pró-REDD+ con-

tribuiram para quebrar resistências entre as grandes ONGIs europeias, "porteiros" importantes das negociações do clima. Um outro fator relevante nesse processo foi o alto nível de consenso científico obtido pelo REDD+ no âmbito do IPCC e em meio a sociedade civil organizada brasileira. Uma vez que a ciência confirmou o elo entre florestas tropicais e mudança climática ficou ainda mais fácil defender o REDD+ como uma estratégia efetiva no esforço gobal de evitar desmatamento e combater a degradação florestal (novamente, usando a terminologia de Price (*ibidem*), ficou mais fácil enxertar uma nova norma no arcabouço de normas já existentes).

As contribuições desse estudo sobre a RTA pró-REDD+ vão além da identificação de mecanismos específicos através dos quais as RTAs podem ser bem sucedidas nos seus esforços de difusão de normas e promoção de consenso. O estudo de caso aprofunda o conhecimento sobre a maneira como esses processos têm sido beneficiados por oportunidades de advocacia abertas pela consolidação democrática em países em desenvolvimento. Em seus esforços para levar o conceito de REDD+ a arenas gobais a RTA pró-REDD+ ancorou suas iniciativas na experiência local das populações da floresta amazônica e em dados científicos gerados na região. A partir dessa base local, a rede priorizou a atuação junto a formuladores de políticas públicas e junto a representantes da sociedade civil no Brasil. Estes, uma vez persuadidos, se juntaram aos esforços da rede no âmbito da CQNUMC. Ou seja, o apoio construido a nível local e nacional foi fundamental para promover os objetivos da rede a nível global.

Os resultados obtidos pela RTA pró-REDD+ sugerem, portanto, um campo fértil para o desenvolvimento de novas linhas de pesquisa. Estas deverão analisar o potencial impacto de uma "mudança de direção" do ativismo transnacional. Ao invés da tradicional ênfase sobre ações globais visando promover mudanças em políticas nacionais, estudos deverão ampliar o conhecimento sobre como o ativismo doméstico pode causar mudanças em políticas globais. Além disso, a trajetória da RTA pró-REDD+ sugere que a forma como o poder é distribuido entre os membros da rede afeta a capacidade desta de disseminar normas e constuir consenso. A decisão de ancorar os esforços da RTA pró-REDD+ em arenas domésticas permitiu que os membros da rede, atuando local e nacionalmente, tivessem acesso a valiosos recursos políticos, materiais e técnicos, tais como legitimidade política, alianças com formuladores de políticas públicas, e dados científicos. Isso contribuiu para criar um equilíbrio entre os parceiros locais, nacionais, e internacionais da rede. Os desequilíbrios de poder que tão frequentemente prejudicam esforços de ativismo em rede foram raros no âmbito da RTA pró-REDD+, contribuindo para sua eficácia. É mesmo possível que a única maneira da previsão feita por Keck e Sikkink (1990, p. 100) se materializar[58] é através da promoção de um equilíbrio entre os parceiros da rede em termos de poder e acesso a recursos.

É importante fazer referência a áreas que ainda demandam contínuos esforços de pesquisa. Apesar das conquistas da RTA pró-REDD+ não é certo que suas práticas sejam representativas de novas tendências nos processos de ativismo em redes transnacionais. Na realidade, não é tarefa fácil reproduzir os elementos que levaram ao sucesso da RTA

58. As autoras sugerem que RTAs podem se tornar veículos através dos quais contribuições cujas orígens diferem da tradição liberal ocidental podem vir a influenciar negociações globais.

pró-REDD+. Por exemplo, a cooperação contínua, por décadas, entre as principais organizações e ativistas no centro do esforço em rede é caso raro. Um dos maiores desafios enfrentados por campanhas transnacionais de advocacia é, precisamente, manter níveis suficiêntes de recursos institucionais (quadros profissionais, fundos e iniciativas de mobilização da base) concentrados sobre um mesmo assunto por um longo período. Uma outra dificuldade é a de manter a unidade de propósitos entre populações e organizações locais, que vivem certos desafios no seu dia-a-dia, e ativistas nacionais e globais, que frequentemente trabalham em várias campanhas simultaneamente.

Um outro aspecto bastante específico da RTA pró-REDD+ é o fato de seu ativismo veicular um proposta concreta para diminuir, tanto o desmatamento, quanto a emissão de gases de efeito estufa. Essa proposta tem por base pesquisa científica de alta qualidade. A capacidade de disseminar informações é um dos grandes recursos do ativismo transnacional em rede, mas a natureza das informações produzidas e disseminadas pela RTA pró-REDD+ talvez representem um caso único. A despeito do ceticismo quanto a neutralidade da ciência, a RTA pró-REDD+ baseou o seu ativismo em sólida evidência científica, facilitando assim a aceitação de políticas e mecanismos formulados com base neste conhecimento. Esse tipo de informação não constitui, em geral, a base dos argumentos utilizados por RTAs em ativismo nas áreas, por exemplo, de direitos humanos, justiça ambiental, ou direitos indígenas.

Finalmente, a RTA pró-REDD+ priorizou as estruturas de tomada de decisão brasileiras como suas principais arenas de ativismo. Evidentemente, o Brasil tem grande peso em quaisquer discussões sobre florestas tropicais. Se a RTA conseguisse persuadir os negociadores brasileiros e assim influenciar a mudança da posição brasileira, era quase certo que ela conseguiria também influenciar as negociações globais sobre a mudança climática. Mas e se o assunto for o comércio global, ou instituições financeiras trasnacionais, ou uma tratado banindo casamento de menores? Seria a advocacia doméstica em países específcos tão ou mais efetiva do que aquela realizada nas tradicionais arenas transnacionais de advocacia, tais como convenções das Nações Unidas ou as reunioes da Organização Mundial do Comércio? Fica claro que é necessário dar continuidade a pesquisas sobre as práticas e eficácia das RTAs no século vinte e um. Eu recomendaria que tais pesquisas selecionassem estudos de caso em que o ativismo esteja ancorado em países em desenvolvimento, onde os processos de consolidação democrática estejam abrindo novas, e possivemente inovadoras, oportunidades para o ativismo transnacional em rede.

Referências

ABRANCHES, S. **The political economy of deforestation in Brazil and payment-for-performance finance**. [S. l.]: Center for Global Development, 2016. Disponível em: < http://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Climate-Forest-Paper-Series-10-Abranches-Deforestation-Brazil_0.pdf> Acesso em: 14 maio 2016.

ABOUT FCPF. [S. l.]: Forest Carbon Partnership Facility, 2014. Disponível em: < https://www.forestcarbonpartnership.org/about-fcpf-0> Acesso em: 05 out. 2014.

ANDIA, T. Pharmaceutical Intellectual Property Rights Protection and Access to Medicines in Ecuador – State Sovereignty and Transnational Advocacy Networks. In: DREYFUSS, Rochelle; RODRIGUEZ-GUARAVITO, Cesar (Ed.). **Balancing wealth and health**: the battle for intellectual property and access to medicine in Latin America. Osford: Oxford University Press, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Environmental Valuation and Greening the National Accounts - Challenges and Initial Practical Steps**. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2010.

BARBOSA, L. **Guardians of the Brazilian Amazon Rainforest:** environmental organizations and development. New York: Routledge, 2015.

BOB, C. **The marketing of rebellion: insurgents, media, and international activism**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2005.

BRASIL. Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. **Diário Oficial da União,** Brasília, 4 ago. 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm> Acesso em: 14 maio 2016.

BRYSK, A. **From Tribal Village to Global Village Indian Rights and International Relations in Latin America, Redwood City, CA**. [S. l.]: Stanford University Press, 2000.

CARPENTER, C. Governing the Global Agenda: Gate-keepers and Issue Adoption in Transnational Advocacy Networks. In: AVANT, D.; FINNEMORE, M.; SELL, S. (Ed.): **Who Governs the Globe?** United Kingdom: Cambridge University Press, 2010.

CARVALHO, F. The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. **Revista Brasiliera de Política Internacional**, Brasília, v. 55, p. 144-169, 2012.

CENAMO, M. et al.. Casebook of REDD Projects in Latin America. Manaus: IDESAM e The Nature Conservancy, 2009.

CHOFI, O. Balanço da atuação diplomática brasileira em foros ambientais, in Rio +10: o Brasil rumo do desenvolvimento sustentável. **Revista Textos do Brasil - revista 9**, Brasília, 2016. Disponível em: < http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista-textos-do-brasil/portugues/revista9-mat18.pdf> Acesso em: 14 maio 2016.

CLARK, Ann Marie. **Diplomacy of conscience**: amnesty international and changing human rights norms. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001a.

CLARK, Ann Marie. The Antarctic Environmental Protocol: NGOs in the Protection of Antarctica. In: PRINCEN, T.; FINGER, M. (Ed.). Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global, NY, Routledge, 2001b.

CLARK, Angela. Transnational and regional advocacy networks: the research agenda, manuscrito apresentado no Workshop on Transnational Advocacy in the Rising Powers, University of Birmingham, Nov. p. 22-23, 2013, (mimeógrafo).

CLIMA de palanque em Copenhague: pré-candidatos à Presidência, Dilma, Marina e Serra participarão de conferência mundial sobre clima, **O Globo**, 18 nov. 2009.

COP em Perigo. **O Globo**, 16 dez. 2009.

DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Challenges to participation, citizenship and democracy: perverse confluence and displacement of meanings. BEBBINGTON, A.; HICKEY, S.; MITLIN, D. (Ed.). **Can NGOs Make a Difference?** the challenges of development alternatives. London: Zed Books, 2008. p. 23-70.

DELLA PORTA, D.; ANDRETTA, M.; REITER, H. **Globalization from below - transnational activists and protest networks**. Minneapolis, MN: Minnesota University Press, 2006.

DELLA PORTA, D.; TARROW, S. Transnational protest and global activism. Lanham, MD: Rowman e Littlefield, 2005.

DELLO BUONO, A.; FASENFEST, D. (Ed.). **Social change, resistance and social practices**. The Netherlands: Brill, 2010.

DEMARS, W. NGOs and transnational networks: wild cards in world politics. London: Pluto Press, 2005.

DESMARAIS, A. La **Vía campesina**: globalization and the power of peasants. Canada: Fernwood Publishing, 2007.

EVANGELISTA, M. Unarmed forces: the transnational movement to end the Cold War, Ithaca e London. [S. l.]: Cornell University Press, 2002.

FARRELL, A.; MCDERMOTT, P. Claiming Afghan Women: The Challenge of Human Rights Discourse for Transnational Feminism. In: HESFORD, W.; KOZOL, W. (Ed.) **Just advocacy? women's human rights, transnational feminisms, and the politics of representation.** New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2005.

FEARNSIDE, P. Soybean cultivation as a threat to the environment in Brazil, **Environmental Conservation,** n. 1, p. 23-38, mar. 2001a.

FEARNSIDE, P. Saving Tropical Forests and a Global Warming Countermeasure: An Issue that Divides the Environmental Movement, **Ecological Economics**, v. 39, n. 2, p. 167-184, nov. 2001b.

FEARNSIDE, P. Environmentalists split over Kyoto and Amazônian deforestation. **Environmental Conservation**, v. 28, n. 4, 295-299, dez. 2001c.

FEARNSIDE, P. Global implications of Amazon frontier settlement: Carbon, Kyioto and the role of Amazonian deforestation. In: HALL, A. (Ed.). **Global impact, local action**: New Environmental Policy in Latin America. London, U.K: University of London, School of Advanced Studies, Institute for the Study of the Americas, 2005.

FELDMAN, Fabio. Palestra de Fabio Feldman, Secretário Executivo do Fórum Nacional de Mudanças Climáticas, no Seminário Novos Mercados por Uma Economia Verde, (Créditos de Carbono e Serviços Florestais). Rio de Janeiro: DocPlayer, 23 mar. 2001. Disponível em: < http://docplayer.com.br/8680424-Palestra-de-fabio-feldmann-secretario-executivo-do-forum-nacional-de-mudancas-climaticas-no-seminario-novos-mercados-por-uma-economia-verde.html> Acesso em: 23 mar. 2016.

FINNEMORE, M. N**ational interests in international society** (**Cornell Studies in Political Economy**). Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. World deforestation decreases, but remains alarming in many countries. [S. l.]: FAO, 2010. Disponível em: < http://www.fao.org/news/story/%20en/item/40893/icode/en/> Acesso em: 14 maio 2014.

FUNDO AMAZÔNIA. **Perguntas mais frequentes.** [S. l.]: FA, 20 out. 2014. Disponível em: < http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Topo/FAQ/index.html> Acesso em: 14 maio 2014.

FORSTAKER, M.; NAKHOODA, S.; WATSON, C. **The effectiveness of climate finance**: a review of the Amazon Fund. London, UK: Working Paper 372 Overseas Development Institute, 2013.

FURRIELA, R. B. **Introdução à mudança climática global**: desafios atuais e futuros. Belém: PA, IPAM, 2005.

GAMA, W.;VELHO, L. A cooperação científica internacional na Amazônia. E**studos Avançados**, São Paulo, v. 19, n.54 maio/ago. 2005. at http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000200012

GLASIUS, M. Expertise in the Cause of Justice: Global Civil Society Influence on the Statute for an International Criminal Court. In: GLASIUS, M.; KALDOR, M.; ANHEIER, H. (Ed.) **Global civil society** 2002. Oxford: Oxford University Press, 2002.

GOMES, R. et al. Exploring the Bottom-up Generation of REDD+ Policy by Forest-dependent Peoples. **CEESP Policy Matters**, v. 17, p. 161-168, 2010.

GREADY, P. (Ed.). **Fighting for human rights**. New York: Routledge, 2004.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2005.

HAAS, P. Do regimes matter? epistemic communities and mediterranean pollution control. **International Organization**, v. 43, n. 3, p. 377-403, 1989.

HALL, A. GETTING REDD-Y Conservation and Climate Change in Latin America. Latin American Research Review, Special Issue, 184-209, 2011.

HIRST, M.; LIMA, M. R. Contexto internacional, democracia e política externa. **Política Externa,** Brasília, v. 11, n. 2, p. 78-98, 2002.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. **Greening Brazil**: environmental activism in state and society. Durham: Duke University Press, 2007.

HOCHSTETLER, K. Organized civil society in Lula's Brazil, in democratic Brazil Revisited Peter Kingstone and Thimothy Power (Ed.). Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2008.

HORN, D. **Women, civil society and the geopolitics of democratization**. New York: Routledge, 2010.

HUDSON, A. NGOs transnational advocacy networks: from 'legitimacy' to 'Political responsibility'?" **Global Networks**, v. 1, p. 331-352, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMOZÔNIA. Brasília: IPAM, 2016. Disponível em: <http://ipam.org.br/sobre-o-ipam/≥ . Acesso em: 06 jun. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMOZÔNIA. **Considerações iniciais sobre o Fundo Amazônia**. Brasília: IPAM, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. O que é e como surgiu o REDD? Brasília: IPAM, 2014. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/O-que-e-e-como-surgiu-o-REDD-/3≥ . Acesso em 5 set. 2014.

KALDOR, M. Democracy and globalization. In: ALBROW, N. et al. (Ed.) **Global civil society 2007/8** Communicative Power and Democracy, Sage Publications, 2008.

KHAGRAM, S.; RIKER, J.; SIKKINK, K. (Ed.). **Restructuring world politics**: transnational social movements, networks and norms. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders**: advocacy networks in international politics. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

KECK, M.; SIKKINK, K. Transnational advocacy networks in international and regional politics. **International Social Science Journal**, v. 51, p. 89-101, 1999.

LAHSEN, M.; NOBRE, C. Challenges of connecting international science and local level sustainability efforts: the case of the Large-Scale Biosphere–Atmosphere Experiment in Amazônia. **Environmental Science e Policy**, v. 10, p. 62-74, 2007.

LAHSEN, M. A science-policy interface in the global south: the politics of carbon sinks and science in Brazil. **Climatic Change**, v. 97, p. 339-372, 2009.

LANCHBERY, J. The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES): responding to Call for Action from Other Nature Conservation Regimes. In: OBERTHUR, S.; GEHRING, T. (Ed.). **Institutional Interaction in Global**. Environmental Governance, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press, 2006.

LANDMAN, T. **Protecting human rights**: a comparative study. Washington, DC: Georgetown University Press, 2005.

LAURANCE, W. A new initiative to use carbon trading for tropical forest conservation. **Journal Compilation** , v. 39, n. 1, 20-24, 2007.

LAURANCE, W. Can carbon trading save vanishing forests?. **BioScience**, v. 58, p. 286-287, 2008.

LECOQ, F.; AMBROSI, P. The clean development mechanism: history, Status, and Prospects. **Review of Environmental Economics and Policy**, v. 1, p. 134-151, 2007.

LEITE, Marcelo. FHC omite as florestas ao abordar mudança do clima. **Folha de São Paulo**, 9 de nov. 2000a. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe0911200001.htm> Accesso em: 12 out. 2014.

LEITE, Marcelo. Rodada sobre mudança climática começa em Haia, com florestas no centro do debate: a **âncora verde do clima global. Folha de São Paulo, 12 nov. 2000b.** Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe1211200001.htm> Accesso em: 12 out. 2014.

LEMOS, M.; ROBERTS, T. Environmental policy-making networks and the future of the Amazon. **Philosophical Transactions of the Royal Society Biological Sciences,** v. 363, n. 1897–1902, Mayo, 2008.

LERCHE, J. Transnational advocacy networks and affirmative action for dalits in India. **Development and Change**, v. 39, n. 2, p. 239–261, 2008.

LOPES, Milano. Saiba porque fracassou a reunião do Clima. **Folha do Meio Ambiente,** 3 dez. 2000. Disponível em: < http://www.folhadomeio.com.br/publix/fma/folha/2000/12/clima111.html> Accesso em: 12 out. 2014.

LISBOA, L. Sociedade Civil e política externa brasileira: os espaços participativos na PEB Contemporanea. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2012.

MARTIN, P.; WILMER, F. Transnational Normative Struggles and Globalization: The case of Indigenous Peoples in Bolivia and Ecuador. **Globalizations**, v. 5, n. 4, p. 583-598, 2008.

MATTOS, L.; OLIVEIRA, L. R.; HIRATA, M. F.; GASPARIM, I. R.; TURA, L. R. PROAMBIENTE: Proposta Inicial. Brasília: FETAGRIs/Amazônia Legal, 2003.

MESQUITA, L. Sociedade civil e política externa brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **OIKOS**, Rio de Janeiro, Brasil, v. 11, n. 2, 2012.

MESSER, E. Pluralist approaches to human rights. **Journal of Anthropological Research**, v. 53, p. 293-317, 1997.

MEET Blairo Maggi: From Soybean King To Politician To One Of The World's Most Powerful People To Tree Hugger. **Revista Forbes**, 11 ago. 2013. Disponível em: www.forbes.com/sites/ricardogeromel/2013/11/08/meet-blairo-maggi-from-soybean-king-to-politi-cian-to-one-of-the-worlds-most-powerful-people-to-tree-hugger/. > Accesso em: 09 out. 2014.

MITTELSTAEDT, Joey von. Using the Internet to Save the Rainforest Cacoal, **Spiegel,** June 8, 2010. Disponível em: <http://abcnews.go.com/International/brazilian-surui-tribe-reverses-deforestation-internet/story?id=10853480epage=6> Accesso em: 12 out. 2014.

MOUTINHO, P.; SCHWARTZMAN, S. (Ed.). **Tropical deforestation and climate change.** Belém - Pará: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia; Washington DC: – USA: Environmental Defense, 2005.

MUEHLEBACH, A. What Self in Self-Determination? Notes from the Frontiers of Transnational Indigenous Activism. **Identities: Global Studies in Culture and Power**, v. 10, n. 2, p. 241-268, 2003.

MURPHY, H. **The making of international trade policy**: NGOs, Agenda Setting and the WTO. Cheltenham and Massachusetts: Edward Eglar Publishing Ltd, 2010.

NASCIMENTO, E.; DRUMMOND, J. Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

O DESAFIO da rodovia BR-163. [S. l.]: Socioambiental, 17 nov. 2005. Disponível em: < http://www.socioambiental.org/esp/BR163> Acesso em: 14 maio 2016.

OLANDER, J.; BORGES, B.; SURUI, A. Projeto Suruí: promovendo a capacitação dos 'povos indígenas' para um acordo informado sobre o financiamento de REDD. In: VALLE, Raul Silva Telles do (Org.). Desmatamento evitado (REDD)e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico. Brasília: São Paulo: ISA and Forests Trends, 2010.

OLIVEIRA, L.; ALTAFIN, I. **PROAMBIENTE**: uma política de pagamento de servicos ambientais no Brasil. Brasília: Universidade de Brasilia, 2016. Disponível em: <www.sober.org.br/palestra/9/421.pdf> Acesso em: 14 maio 2016.

PAVAN, M.; CENAMO, M. REDD + nos estados da Amazônia: Mapeamento de iniciativas e desafios para integração com a estratégia brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ), 2012. Disponível em: <http://www.google.com/url?sa=terct=jeq=eesrc=sesource=webecd=1eved=0CCAQFjAAeurl=http%3A%2F%2Fwww.mma.gov.br%2Fredd%2Fimages%2FPublicações%2Fredd_estados_Amazônia_mapeamento.pdfeei=jg5FVM_XCOGasQTGtYG4BQeusg=AFQjCNFGPfLHw0upQ07VaBCVmmcoG1DTZwesig2=q-CjzlpgYJVgyl5TKxXHjgebvm=bv.77648437,d.cWc> Acesso em: 8 jun. 2016.

PERLA JÚNIOR, H. Central American counter public mobilization: Transnational social movement opposition to Reagan's foreign policy toward Central America. **Latino Studies**, 0: p. 1-23, 2013.

PIPER, N.; UHLIN, A. (Ed.). **Transnational activism in Asia**: problems of power and democracy. New York, Routledge, 2004.

POSEY, D.; DUTFIEL, G. **Beyond intellectual property**: Toward traditional resource rights for indigenous peoples and local communities. Ottawa, Canada: IDRC Books, 1996.

PRICE, R. Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines. **International Organization**, v. 52, p. 613–44, 1998.

PRICE, R. Transnational civil society and advocacy in world politics. **World Politics**, v. 55, p. 579-606, July, 2003.

PRICE C. The role of NGOs in the drafting of the convention on the rights of the child. **Human Rights Quarterly** , v. 12, 137-47, 1990.

PRICE, M. Civil society and the global market for loyalties. In: ALBROW, N. et al. (Ed.)**. Global civil society 2007/8 Communicative power and democracy**. London, UK: Sage Publications, 2008.

PUCHALA, D. World Hegemony and the United Nations. **International Studies Review**, v. 7, p. 571-584, 2005.

REINMANN, K. A View from the top: international politics, norms and the worldwide growth of NGOs. **International Studies Quarterly**, v. 50, p. 45-67, 2006.

RISSE, T.; ROPP, S. International Human Rights Norms and Domestic Changes – Conclusions. In: RISSE, T.; STEPEN, S.; SIKKINK, K. (Ed.) **The power of human rights – international norms and domestic**. Change, New York:Cambridge University Press, 1999.

RISSE, T.; ROPP, S.; SIKKINK, K. (Ed.). The power of human rights - international norms and domestic. Change, New York: Cambridge University Press, 1999.

RISSE, T. "Let's Argue!": communicative action in world politics. **International Organization**, v. 54, n. 1, p. 1-39, Dez. 2000.

RODRIGUES, M. **Global environmentalism and local politics**: transnational advocacy networks. Ecuador, and India: Albany, NY, SUNY Press, 2004.

SILVA, E. (Ed.). **Transnational activism and national movements in Latin America**: Bridging the Divide, New York: Routledge, 2013.

SIKKINK, K. Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition in Transnational Protest and Global Activism. In: DELLA PORTA; D.; TARROW, S. (Ed.). **Transnational protest and global activism**. Rowman e Littlefield, 2005.

SCHMITZ, H. Domestic and transnational perspectives on democratization. **International Studies Review**, v. 6, p. 403-426, 2004.

SCHMITZ, H. Transnational Mobilization and Domestic Regime Change: Africa in comparative perspective. [S. l]: Palgrave Macmillan, 2006.

SILLS, E.O et al. (Ed.). **Redd+ on the ground**: a casebook of subnational initiatives across the globe, Bangor, Indonesia: CIFOR, 2014.

STICKLER, C. **WHRD, Blog News from COP15 in Copenhagen.** [S. l.]: WHC, 2014. Disponível em: <http://www.whrc.org/policy/ cop15_news.html#sthash.v8ffdoAc.dpuf≥ . Acesso em: 5 set. 2014.

SOUZA, A. **A agenda internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula, Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2009.

SULLIVAN, S. Living among "Things of Value": Stephan Schwartzman, Indigenous Restitution, and Forest (Carbon) Conservation." **American Anthropologist**, v. 114, p. 683-685, 2012.

THUSWOHL, Maurício. COP-19 avança pouco: Brasil sofre pressão por desmatamento e Pré-Sal. [S. l.]: Reporter Brasil, 2016. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2013/11/cop-19-avanca-pouco-brasil-sofre-pressão-por-desmatamento-e-pre-sal/> Aceso em: 1 jul. 2016.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. New York: Cambridge University Press, 1999.

ZWICK, S. (2013). **Almir Suruí**: perseverance under pressure. [S. l.]: Ecosystem, 18 Sep. 2013. Disponível em: <http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page_id=9956esection=news_articleseeod=1> Acesso em: 3 out. 2014.

Resenha

Brazil on the global stage: power, ideas, and the liberal international order.

STUENKEL, Oliver. (Ed.); TAYLOR, Matthew M. (Ed.). New York: Palgrave Macmillan, 2015. ISBN: 978-1-137-49164-0

Wagner Martins dos Santos[1]

1. Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Possui graduação em Relações Internacionais pela Faculdade Estácio do Recife e MBA em Gestão de Negócios pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais. Atua, principalmente, nos seguintes temas: Teoria Política / Relações Internacionais (com especial foco nas teorias pós-modernas); Integração Regional; Soberania Estatal; Política externa norte-americana; pensamento filosófico de Jacques Derrida.

Pensar a política externa da América Latina no período contemporâneo é um desafio complexo, haja vista o fato de os países desta região terem sido historicamente considerados como o quintal da influência norte-americana. Esta situação, no entanto, tem sido aos poucos modificada face a um mundo cada vez mais multipolar. Os países latino-americanos estão cada vez menos inclinados a seguir os ditames dos Estados Unidos (EUA) e desejosos de ter uma maior autonomia por um desenvolvimento econômico - impulsionados, sobretudo, pelo boom das commodities que começou por volta de 2003 -, além de um aprofundamento e diversificação dos parceiros comerciais na própria região sul-americana. O Brasil, maior país da América Latina, e uma potência média emergente no sistema internacional, tem representado essa dicotomia entre os interesses com os Estados Unidos e as expectativas com a região latino-americana. E este posicionamento tem causado impactos no cenário regional.

O engajamento cada vez maior do Brasil na arena internacional tem permitido ao país se mostrar relevante para a região, com notória influência sobre a estabilidade econômica, mas também um crescente ator nas relações internacionais. O Brasil hoje exerce, como nunca antes, uma influência na América Latina e no mundo. Tendo sido considerado a sétima maior economia do mundo, investe em países africanos, especialmente na área da infraestrutura, é âncora de muitas instituições multilaterais regionais como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), mas também de alcance supranacional, como o Grupo dos 20 (G-20), e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Por esses e outros motivos, o Brasil já desempenha um papel importante na governança global, agindo, muitas vezes, de forma complementar aos interesses e preferências americanas como na missão de paz das Nações Unidas (ONU) no Haiti e no Open Government Initiatives[2]. Estes exemplos apontam para as diversas formas em que a emergência do Brasil pode dar suporte para uma atuação cada vez mais alicerçada na ordem liberal global, sem que, com essa ascensão, tenha que abandonar a harmonia com os interesses e valores dos Estados Unidos.

2. O Open Government Initiatives é um esforço conjunto criado no governo Barack Obama com o intuito de tornar os governos mais transparentes e participativos.

Recebido em:
14 de abril de 2016
Aprovado em:
19 de abril de 2016

Diante de um cenário complexo e desafiador como este, torna-se necessário uma melhor compreensão da agenda brasileira nas relações internacionais. O objetivo deste texto, dado este desafio analítico, é resenhar o livro "Brazil on the global stage: power, ideas, and the liberal international order", editado por Oliver Stuenkel, professor adjunto de Relações Internacionais na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, onde também coordena a Escola de Ciências Sociais (CPDOC) e o MBA em Relações Internacionais, e Matthew M. Taylor, professor assistente na School of International Service em Washington, e ex-professor assistente da Universidade de São Paulo (USP). Publicado em 2015, o livro oferece uma análise bastante completa dos desafios e posicionamentos do Brasil desde o início do séc. XXI na ordem global. O texto visa promover uma compreensão da ascensão brasileira em um mundo cada vez mais multipolar e onde novos atores surgem, desafiando o status quo dos Estados Unidos após a Guerra Fria e permitindo uma ampliação das fronteiras cada vez mais abertas à cooperação.

Os editores dividem a obra em nove capítulos, cada um escrito por autor(es) diferentes, onde analisam as diversas áreas de crescente influência brasileira: segurança internacional, normas ambientais, economia internacional, Ordem Nuclear Global, entre outras. O primeiro capítulo: "Brazil on the Global Stage: Origins and Consequences of Brazil's Challenge to the Global Liberal Order" escrito por Stuenkel e Taylor nos apresentam como o Brasil passou a ter destaque no cenário internacional e como tem sido a sua atuação para com as demais nações. Essa ascensão, e consequente mudança de postura do país, fez com que os Estados Unidos o considerasse um intruso no sistema internacional, sem as devidas características que seriam requeridas de um grande ator global. Apesar disso, o país continuou expandindo suas fronteiras e consolidando seu espaço no cenário sul-americano, se tornando cada vez mais internacional.

Apesar de a grande expansão brasileira ter ocorrido sobretudo a partir dos anos 2003 com o primeiro mandato do ex-presidente Luís Inácio (2003-2011), os autores mostram que desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o Brasil já construía um ambiente pró-democracia na América Latina, se consolidando atualmente como a quarta maior democracia do mundo, com ênfase no fortalecimento de alianças com os países vizinhos, porém sem abandonar seus interesses com os EUA. Nos últimos vinte anos, o Brasil tem desempenhado um papel crucial na mediação de conflitos e instabilidade política com os seus vizinhos, a exemplo entre o Equador e Peru (1995), Colômbia, Equador e Venezuela (2008), Bolívia (1995, 2000, 2006), Venezuela (2003-2004, 2014) e Paraguai (1996, 1999, 2000, 2012). Por ter tido papel relevante em todos esses casos, o país tem se firmado como um líder regional, buscando o consenso e a inclusão.

Em "The rhetoric and reality of Brazil's multilateralism", David Bosco e Oliver Stuenkel exploram as críticas brasileiras à atual ordem global e como a sua pol*ítica externa tem se orientado nesse sentido. Eles identificam e analisam criticamente* as ações brasileiras e os temas que são recorrentes na retórica da sua política externa, incluindo uma busca por maior participação no mundo, uma maior responsabilidade nas instituições multilaterais, e um desejo de reduzir o uso da coerção como mecanismo empregado em

contendas entre nações. Os autores ainda avaliam as lacunas entre essa retórica brasileira e a realidade da política externa, analisando suas principais contestações em áreas como segurança cooperativa, democracia, resolução coletiva de conflitos e soberania compartilhada.

No terceiro capítulo "The Brazilian Liberal Tradition and the Global Liberal Order" Joao Mata e Matthew M. Taylor descrevem os grandes pilares ideacionais que moldaram historicamente a po*lítica externa do Brasil. Os autores argumentam que o Brasil não tem pretensões de substituir a ordem liberal global, ao contrário, é justamente nela que as condições para o status alcançado até agora encontr*aram solo fértil para se desenvolver. Todavia, ressaltam que a abordagem liberal defendida pelo país está em desacordo com as concepções hegemônicas. O capítulo ainda analisa como as concepções dominantes de liberalismo econômico e político presentes no ambiente intelectual brasileiro condicionam e influenciam as preferências, estratégias e participações do país no sistema internacional.

Na sequência, Ralph Espach analisa um tema de grande relevância para o país. O capítulo intitulado "The Risks of Pragmatism: Brazil's Relations with the United States and the International Security Order" aborda as relações de segurança entre Brasil e EUA. Espach mostra que as relações bilaterais em termos de segurança entre ambos são consideradas, muitas vezes, como desnecessárias em virtude da ausência de um ambiente conflitivo na região em proporções bélicas. Mesmo assim, o autor argumenta que apesar do aumento nas relações em questões de segurança, falta um pilar nessas questões que possa norteá-las e em torno do qual convirja os interesses e propósitos militares. Políticas de investimento em defesa no Brasil ocupam um lugar ínfimo se comparado aos EUA. E isso tem levado o país a uma busca por um maior armamento militar, a exemplo da compra dos caças suecos Gripen. O potencial de cooperação entre os dois países é gigantesco devido às grandes dimensões territoriais de ambos e o papel cada vez maior no cenário internacional.

No quinto capítulo "For Liberalism without Hegemony: Brazil and the Rule of Non-Intervention", Marcos Tourinho investiga a relação entre o Brasil e as normas Internacionais sobre a intervenção estrangeira. Em particular, sua análise especifica com precisão as divergências históricas entre ambos nessa relação. Historicamente, o Brasil tem se manifestado com certa cautela a respeito da aplicação das normas liberais sobre intervenção em um contexto internacional. O autor argumenta que a maior preocupação do país está menos relacionada com a sustância das normas liberais e os valores sobre os quais foram firmadas, e mais com a aplicação por parte das potências dessas normas no sistema internacional. O motivo pelo qual as normas são criadas, implementadas e cumpridas não é balizado indistintamente a todos, mas obedece a interesses de quem detém poder privilegiado para impor sua vontade. Daí resultaria a relutância do Brasil em abraçar os aspectos fundamentais da ordem liberal: menos com o conteúdo e mais com a maneira pela qual essas regras são implementadas e aplicadas. Mais especificamente, a postura do Brasil reconhece a importância das normas e práticas intervencionistas, mas afirma que os Estados Unidos as têm usado como instrumento a serviço e promoção de seus próprios interesses

O sexto capítulo "Brazil's Ambivalent Challenge to Global Environmental Norms" escrito por Eve Z. Bratman analisa a postura do Brasil no que concerne as normas ambientais globais, fornecendo uma perspectiva interessante sobre como a política externa do país lida com essas questões. O envolvimento do Brasil em questões ambientais, argumenta o autor, é marcado pela ambiguidade e ausência de planejamento. A princípio o país se revela ao mundo como um grande líder ambiental global, hospedando parte dos principais debates mundiais sobre o assunto e almejando uma liderança, ainda que simbólica, entre as nações menos desenvolvidas na parte ambiental. Como exemplo, o país tem constantemente feito um esforço para fixar metas de diminuição do desmatamento e redução dos gases de efeito estufa. No entanto, o país aumentou sua meta de produção de energia que vai de encontro às questões de sustentabilidade defendidas, colocando por terra as próprias metas criadas. O Brasil, ao mesmo tempo que adere à uma ordem ambiental global e cobra das nações, é fraco no rigor interno para cumpri-las. O resultado acaba sendo, como afirma Bratman, uma tapeçaria confusa de posições e contradições no que diz respeito às grandes questões ambientais.

Togzhan Kassenova, no sétimo capítulo "Brazil and the Global Nuclear Order" investiga um tema muitas vezes esquecido da po*lítica externa brasileira: as aspirações no domínio nuclear global. Tendo sido o único país dos BRICS que nunca desenvolveu armas nucleares, o país é ao mesmo tempo o único Estado não-possuidor de armas nucleares que desenvolve pesquisa para construção de submarinos nucleares, e é um dos poucos países do mundo que têm acesso à delicada tecnologia de enriquecimento de urânio. O ambicioso programa nuclear do Brasil traduz, como afirma* Kassenova, um desejo de maior afirmação internacional sobre o potencial nuclear do país.

O penúltimo capítulo "Brazil's Place in the Global Economy" escrito por Arturo C. Porzecanski fornece uma análise atual do papel do Brasil na economia mundial, observando o aumento, ainda que tímido, na participação de produção de bens no mundo. Em comparação ao seu tamanho e potencial, afirma o autor, o país ainda está muito aquém - inclusive se comparado aos demais países emergentes - de desempenhar um papel superior nas quotas de comércio global. Ao possuir uma baixa integração nos mercados financeiros globais e uma pequena parcela de Investimento Estrangeiro Direto (IED), o país ainda não está à altura de sua capacidade em assuntos econômicos. Desde a década de 1980, o Brasil, por intermédio de sua política econômica externa, tem como premissa construir seu perfil global através da construção de alianças com países do sul global. Isso se reflete no pioneirismo do MERCOSUL, UNASUL, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), G-20, entre outros, que teriam a tarefa de aumentar sua credibilidade e poder. Mas esse esforço, como explica Porzecanski, sobretudo para sustentar as associações em que participa, acabou colocando o país em posição insustentável. No entanto, o autor ressalta que nos últimos anos, grupos poderosos como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) têm cobrado uma reorientação na política econômica do país. Essas pressões podem, em pouco tempo, se tornar um fator importante na mudança da postura econômica brasileira.

Finalmente, no nono e último capítulo "Ever Wary of Liberalism: Brazilian Foreign Trade Policy from Bretton Woods to the G-20" André Villela sequencia o oitavo capítulo ao analisar, por sua vez, as opç*ões estratégicas do Brasil na área econômica. Villela fornece uma análise da política comercial do Brasil desde* Bretton Woods até o G-20, buscando explicar as origens da relutância brasileira em abraçar plenamente a ordem econômica internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O autor mostra que desde o início do séc. XX, sobretudo entre 1930-1945, o Brasil convergia com a ordem liberal. Somente após 1945 que o país iria adotar uma postura diferente da que foi até então aplicada, inclusive em desacordo com os princípios centrais liberais. O autor demonstra que as ideias antiliberais no Brasil ainda continuam fortes. Esta visão, enraizada na política comercial brasileira, está perdendo forças e cedendo espaço a um maior engajamento na ordem do comércio internacional.

Trata-se de uma leitura bastante relevante e muito atual sobre os rumos que o Brasil tende a tomar nos próximos anos. Os temas escolhidos são de grande impacto para o país e revelam o desafio que a nação enfrentará, seja em ambiente regional com os seus vizinhos, seja para com a potência americana, e também para com as demais nações do globo. Fica claro a grande possibilidade e perspectiva positiva do país em sua relação internacional. As decisões a serem tomadas, contudo, devem ser cautelosas e certeiras, no intuito de aumentar sua influência internacional e firmar o país como um grande e relevante ator global.