

PANORAMA EUA

Nº 2, DEZEMBRO DE 2011



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT
INEU

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES

PANORAMA EUA

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

Nº 2, DEZEMBRO DE 2011

CORPO EDITORIAL

EDITOR: Sebastião Velasco e Cruz

SUPERVISÃO: Solange Reis e Geraldo Zahran

PESQUISA: Ana Carolina Camargo e Tainá Vicente

A equipe do Observatório Político dos Estados Unidos também é composta por: Julia Sabbaga, Leandro Almeida Lima, Natália Murgel, Pedro Labriola e Victor Tibau.

SUMÁRIO

SEGURANÇA

A RETIRADA DAS TROPAS E O COMEÇO DE NOVA FASE ENTRE ESTADOS UNIDOS E IRAQUE	4
---	---

ECONOMIA

DESAFIOS DA REFORMA DO SISTEMA FINANCEIRO NOS ESTADOS UNIDOS	8
--	---

POLÍTICA

O REDISTRITAMENTO ELEITORAL E SEUS IMPACTOS EM 2012	12
---	----

ENERGIA

O DEBATE SOBRE O OLEODUTO KEYSTONE XL E SUAS IMPLICAÇÕES	16
--	----

A RETIRADA DAS TROPAS E O COMEÇO DE NOVA FASE ENTRE ESTADOS UNIDOS E IRAQUE

Por Solange Reis e Tainá Dias Vicente

O secretário de Defesa dos Estados Unidos, Leon Panetta, encerrou a guerra do Iraque no dia 15 de dezembro, em uma cerimônia no aeroporto de Bagdá. A maioria dos 4 mil soldados presentes retornaram para casa após o evento, encerrando um conflito que durou quase nove anos. A cerimônia, que foi mantida em sigilo para evitar possíveis ataques de milícias, marca a retirada das tropas antes do prazo final de 31 de dezembro.

O prazo para a retirada fora acordado entre os dois países durante o governo de George W. Bush, em novembro de 2008, por meio do *Status of Force Agreement (SOFA)*,¹ um documento normalmente assinado com países que admitem a presença de soldados dos Estados Unidos em seu território. O SOFA também estabeleceu que a autoridade legal para julgar o eventual descumprimento de leis iraquianas por parte dos militares e dos agentes de segurança privada seria de competência exclusiva dos Estados Unidos. Tal regra, na prática, se traduz em imunidade legal.

A invasão do Iraque, também chamada *Operation Iraqi Freedom*, foi realizada por uma coalizão de países liderada pelos Estados Unidos, iniciada em 20 de março de 2003, sob a justificativa de que o governo iraquiano possuía armas de destruição em massa. Embora a ONU não tenha autorizado a operação, os Estados Unidos alegaram que a suposta posse desses armamentos violava a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Com a derrubada do regime iraquiano poucas semanas depois da invasão e a captura do ex-líder Saddam Hussein meses adiante, a Coalizão de Autoridade Provisória (CPA, na sigla em inglês), formada por membros das forças invasoras,

assumiu a administração e a segurança do país.

Em junho de 2004, a CPA passou o controle administrativo a autoridades iraquianas interinas, que foram substituídas por um governo eleito no ano seguinte, quando também foi formulada a nova Constituição. A explicação apresentada pelos Estados Unidos para continuar no Iraque após a eleição foi a necessidade de assegurar a estabilidade e a reconstrução de instituições vitais para o Estado. Os militares permaneceram sob o mandato do Conselho de Segurança da ONU (CS) de outubro de 2003 a dezembro de 2008. Isto porque, posteriormente à invasão não autorizada pela organização, o CS aprovou a Resolução 1553 (2003), legitimando a atuação das forças estrangeiras no país. A licença, que era renovada anualmente, foi emitida pela última vez em 2008. O fim da emissão atendeu ao pedido do governo iraquiano, que pressionava os Estados Unidos por um acordo bilateral de segurança. A partir daquele ano, as forças militares e os agentes de segurança passaram a ser amparados pelo SOFA.

A segunda eleição parlamentar no Iraque se realizou em março de 2010, e o resultado nas urnas levou a impasses e estagnação na política iraquiana. Para garantir o posto de primeiro-ministro, as alianças políticas precisariam obter maioria qualificada de dois terços dos votos. Como a mais votada obteve apenas a maioria simples, os políticos levaram nove meses negociando um acordo. Durante o período, se instaurou um vácuo de poder no país. O grupo que recebera maior número de votos (28%) tinha sido o Iraqiya. Liderado por Ayad Allawi, um xiita secular, o grupo conta com o apoio de uma parcela dos sunitas. Allawi fez parte do governo da CPA e foi primeiro-ministro do Iraque no governo interino (2004 a 2005). O segundo colocado (27,4%) foi a Coalizão Estado de Direito, formada por xiitas e sunitas, e que tem como líder o xiita moderado, Nuri al-Maliki. Eleito primeiro-ministro em 2005, Maliki era o favorito dos Estados Unidos. Em terceiro lugar (21,5%), a Aliança Nacional Iraquiana é representada pelo xiita radical Moktada al-Sadr, um aliado do Irã declaradamente anti-americano. Por último, estava a Aliança do Curdistão (13,2%), dirigida por Jalal Talaba-

¹ O nome completo do documento é Agreement Between the United States of America and Republic of Iraq on the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq.

ni, que fora nomeado presidente em 2005. Após difíceis negociações, decidiu-se pela permanência de Talabani e Maliki, respectivamente, nos cargos de presidente e primeiro-ministro, e a distribuição de postos de alto comando entre as quatro alianças. Na ocasião, Maliki acumulou o cargo de premiê e a gestão de quatro ministérios importantes no país: Defesa, Interior, Segurança Nacional e Petróleo.

Em grande medida, o desenlace se deveu aos esforços dos Estados Unidos e do Irã em convencer, respectivamente, Allawi e al-Sadr a aceitar a liderança de Maliki. Tal arranjo, no entanto, não significou uma real acomodação dos diferentes interesses, o que ainda representa certa fonte de instabilidade política e de preocupação para os Estados Unidos. Analistas classificam o Irã como um ganhador indireto da guerra, pois o país aumentou significativamente sua influência política sobre o Iraque, sobretudo a partir das eleições de 2010.

Diante dessa situação, uma dificuldade evidente para Washington é a suspeita de que o Irã financie milícias xiitas, inclusive as que são chefiadas por al-Sadr. Para além das questões políticas e de segurança, o Iraque mantém importantes relações econômicas com o Irã, sobretudo em atividades do setor de petróleo e gás. Em julho passado, os dois países acordaram investimentos de US\$ 365 milhões destinados à instalação de gasodutos para importação de gás natural do Irã.

Apesar dessas incertezas, a administração manteve os planos da retirada. A saída fora defendida pelo presidente Obama durante sua campanha presidencial em 2008. Obama classificara a invasão do Iraque como uma estratégia míope para a segurança nacional, que deveria ser centralizada no combate ao terrorismo e em outras regiões. Obama manteve sua promessa apoiado pela opinião pública nos Estados Unidos. Uma pesquisa da CNN/ORC Poll, de agosto de 2010, indicava que 69% da população se opunham à guerra. No mesmo mês, o presidente anunciou o fim da missão de combate no Iraque e o retorno de mais de 90 mil soldados. Aproximadamente 50 mil permaneceriam em operações de assessoria continuada, treinamento e assistência às forças de segurança iraquianas.

anas.

Na ocasião, o ex-secretário de Defesa, Robert Gates, apoiou a decisão de Obama. A retirada, no entanto, não era consensual entre os militares. O general Michael Barbero, comandante do programa de treinamento no Iraque, declarou que o país não tinha capacidade de se defender autonomamente de uma ameaça externa.² A presença da Al Qaeda representava outro desafio para os militares. De acordo com estudo realizado pelo Brookings Institution, cerca de mil terroristas vivem atualmente no país.³

As dúvidas sobre a capacidade de o Iraque garantir a sua própria segurança se intensificaram com as manifestações populares no Oriente Médio e norte da África no primeiro semestre de 2011. Aliados como a Arábia Saudita e outras monarquias no Golfo Pérsico temem que o movimento por democracia nos países vizinhos se reproduza no Iraque, maximizando a violência entre xiitas e sunitas, e possibilitando um aumento ainda maior da influência do Irã. Nos Estados Unidos, a questão tem sido abordada pelos pré-candidatos republicanos à presidência em 2012. Os candidatos classificam a política externa de Obama como débil e apaziguadora. Mitt Romney, um dos que lideram as pesquisas, afirmou que, ao trazer as tropas de volta, o presidente coloca em risco as vitórias alcançadas “com sangue e sacrifício” por milhares de americanos no Iraque.⁴ Com exceção de Ron Paul, todos os demais candidatos compartilham a opinião de Romney.

À medida que cresceram as pressões contra a saída dos militares, membros da administração, inclusive o atual secretário de Defesa, Leon Panetta, iniciaram negociações com o

² Iraq needs help defending its borders after U.S. troops leave in 2011. Los Angeles Times. Aug 12, 2010. Disponível em:

<http://articles.latimes.com/2010/aug/12/world/la-fg-iraq-military-support-20100812>

³ Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-Saddam Iraq. Brookings Institution. Nov 30, 2011.

⁴ GOP presidential field unified in opposition to Iraq withdrawal. The Washington Post. Oct 21, 2011. Disponível em:

http://www.washingtonpost.com/world/national-security/gop-presidential-field-unified-in-opposition-to-iraq-withdrawal/2011/10/21/gIQA03o4L_story.html

primeiro-ministro Maliki para preservar um contingente menor de soldados a partir de 2012. A Casa Branca falava em manter cerca de 3.000 tropas, ao passo que Panetta e o comandante das forças dos Estados Unidos no Iraque, general Lloyd J. Austin III, argumentavam a favor de um número entre 10 mil e 20 mil soldados.

A diferença não era meramente numérica, revelando também divergências de prioridades entre militares e civis na administração. Para o Pentágono, tratava-se de uma questão de segurança nacional. Mas para Obama, a permanência de um número maior de tropas implicaria em uma série de outros custos. Em primeiro lugar, a presença continuada do país seria percebida por setores iraquianos, principalmente xiitas, e pela maior parte da comunidade internacional como abusiva. A insistência também lhe custaria alguns votos, já que a maioria da população dos Estados Unidos apoiava o retorno dos soldados. Além disso, a extensão do prazo poderia ser vista pelo Irã como uma tentativa de tornar permanente a presença dos Estados Unidos na região, provavelmente levando à intensificação do apoio iraniano às milícias xiitas. Por último, mas não menos importante, o aperto orçamentário que norteou o Congresso nos últimos meses desestimulava a permanência. Para obter o aumento do limite de endividamento público, o governo negociou com congressistas um pacote de redução de gastos. O acordo, alcançado em agosto último, prevê redução de US\$ 450 bilhões no orçamento de Defesa nos próximos dez anos, com a possibilidade de mais US\$ 600 bilhões no mesmo período. Embora as verbas da guerra não estivessem contempladas nos cortes, o cenário de ajuste fiscal funcionava como um impeditivo aos planos do Pentágono de participação continuada no Iraque.

A extensão da presença militar no país também dependia de outros dois fatores, relacionados entre si. Por parte dos Estados Unidos, a condição era prorrogar a imunidade legal aos soldados, já que o SOFA expira no final desse ano. Da perspectiva do Iraque, tanto a dilatação do prazo quanto a imunidade exigida requeriam aprovação do Parlamento. Para os iraquianos, a concessão da imunidade remete a episódios traumáticos

como crimes cometidos por soldados, mortes de civis por funcionários da antiga empresa de segurança privada Blackwater⁵ e abuso de direitos humanos na prisão de Abu Ghraib. Segundo o atual diretor da CIA e ex-comandante das tropas no Iraque, David Petraeus, Abu Ghraib é um episódio não “biodegradável para os Estados Unidos”, à medida que as imagens de abusos cometidos por militares na prisão iraquiana jamais se apagarão da Internet.

Embora Maliki se mostrasse favorável à continuidade da atuação dos Estados Unidos no país, ceder na questão da imunidade implicaria em um custo político demasiadamente alto junto à população e a seus opositores. Após meses de discussões entre autoridades dos Estados Unidos e do Iraque, e entre parlamentares iraquianos, a prorrogação foi definitivamente descartada. Maliki não obteve apoio parlamentar para a proposta condicionada dos Estados Unidos, que, por sua vez, não aceitavam manter a presença sem imunidade jurídica para suas forças militares. A resistência no Parlamento iraquiano veio, principalmente, do Iraquya e da Aliança Nacional Iraquiana. Moktada al-Sadr chegou ao ponto de ameaçar ordenar ataques milicianos contra as tropas em caso de permanência.

Sem acordo com o governo iraquiano, Obama anunciou, em 21 de outubro, a saída definitiva de todas as tropas até o final do ano. Segundo pesquisa recente do Instituto Gallup, 75% da população dos Estados Unidos apoiam a decisão do presidente. Dados da mesma pesquisa indicam que 96% dos democratas, 77% dos independentes e apenas 43% dos republicanos ouvidos são a favor da retirada. Panetta e o general Martin Dempsey, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, depuseram a favor de Obama diante do Comitê de Serviços Armados do Senado, demonstrando unidade na administração. O depoimento foi uma resposta à acusação do senador John McCain (R-AZ) de que teria faltado habilidade a Obama para negociar um novo acordo com as autoridades iraquianas. Panetta ressaltou que a reti-

⁵ A Blackwater mudou de nome, em 2009, passando a chamar-se Xe Services LLC. Em dezembro último, a XE alterou seu nome para Academi.

rada do Iraque não significa o fim da presença dos Estados Unidos na região, uma vez que o país possui mais de 40.000 soldados no Golfo Pérsico. Ainda, o processo de manutenção da estabilidade no Iraque será transferido do Pentágono para o Departamento de Estado (DOS, na sigla em inglês).

A abertura da embaixada dos Estados Unidos em Bagdá, em janeiro de 2009, já indicava que o governo dos Estados Unidos desenvolvia planos ambiciosos para o Departamento. A embaixada é a maior do mundo, com mil funcionários, 21 prédios, infraestrutura de comércio e lazer, e área equivalente ao Vaticano. Entre as tarefas designadas ao DOS estão a abertura de consulados e escritórios de representação em diversas cidades, a contribuição para a consolidação das instituições públicas, a promoção de desenvolvimento econômico e de segurança, o fortalecimento de vínculos com instituições multilaterais, a redução da tensão entre árabes e curdos, e a proteção dos direitos das minorias, entre outras atividades diplomáticas. Os números ainda são imprecisos, mas estima-se que entre 8 mil e 17 mil pessoas estejam a serviço do DOS no Iraque, sendo 50% delas agentes de segurança privada. Tais agentes também se encarregarão da segurança de civis e militares do Pentágono no *Office of Security Cooperation*, órgão responsável pela venda de equipamentos bélicos e treinamento de pessoal. Além dos funcionários e terceirizados do DOS, algumas centenas de militares estarão dedicados ao treinamento da força policial iraquiana.

Para realizar essas atribuições, o DOS requereu US\$ 5,2 bilhões sob a rubrica do *Overseas Contingency Operations* para o ano fiscal 2012, orçamento que ainda aguarda aprovação legislativa. O Departamento, no entanto, enfrenta uma batalha no Congresso, onde republicanos pressionam por cortes em operações diplomáticas no exterior. Em carta ao presidente do Comitê de Apropriações, Harold Rogers (R-KY), em fevereiro último, a secretária de Estado Hillary Clinton apelou pela manutenção das verbas, citando principalmente a importância dos projetos civis no Iraque.

No final de novembro, o vice-presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, se encontrou

com os principais líderes iraquianos para reforçar a parceria estratégica. Durante visita de Maliki a Washington, no último dia 12, Obama reafirmou que a parceria entre os dois países deve continuar. Ambos os líderes declararam que os interesses comuns vão além da segurança, englobando investimentos no setor de energia e intercâmbios culturais. Obama garantiu que os Estados Unidos continuarão apoiando o Iraque com equipamentos militares e operações de treinamento durante os próximos anos. Como prova, a administração anunciou a intenção de vender mais 18 caças F-16 ao país, com o objetivo de ajudar na reconstrução da força aérea iraquiana. No final de setembro, o Iraque já havia fechado um pacote para a compra de 18 caças F-16 dos EUA. O acordo também inclui treinamento de pilotos iraquianos, devendo custar aproximadamente US\$ 3 bilhões para o Iraque.

O governo dos Estados Unidos calcula que o custo da guerra tenha sido de US\$ 806 bilhões, além da morte de 4.487 mil soldados americanos, quase 5 mil de países aliados, aproximadamente 10 mil do Exército iraquiano e acima de 100 mil civis. Estudo realizado pelo Center for American Progress, um dos *think tanks* com maior influência sobre a administração Obama, aponta um saldo negativo da guerra que extrapola valores financeiros e vidas humanas. Do ponto de vista político, o custo estratégico se resume a ganho de influência do Irã, incremento do terrorismo local, perda de reputação internacional, aumento do sectarismo, e desvio de recursos das regiões mais vitais para a segurança nacional do país. Já o analista conservador Fred Kagan acredita que a retirada das tropas desencadeará uma guerra civil sectária e um aumento expressivo da influência iraniana.

A saída dos soldados encerra uma fase na qual prevaleceu o poder da força dos Estados Unidos, iniciando um período em que a administração dará ênfase à diplomacia e à cooperação para concluir o processo de reconstrução do Estado iraquiano. Contudo, como bem lembrou o presidente Obama ao anunciar a retirada das tropas, após uma década de guerras, a nação que precisa ser construída agora é a sua própria, referindo-se aos Estados Unidos.

DESAFIOS DA REFORMA DO SISTEMA FINANCEIRO NOS ESTADOS UNIDOS

Por Geraldo Zahran e Victor Tibau

Eleito em meio à maior crise econômica desde a década de 1930, a reforma do sistema financeiro tem sido um dos principais pontos da administração de Barack Obama. No centro deste tema está o Ato Dodd-Frank de Reforma de Wall Street e Proteção ao Consumidor (Public Law 111-203). A legislação foi proposta em 2 de dezembro de 2009, simultaneamente por Barney Frank (D-MA) na Câmara e por Chris Dodd (D-CT) no Senado, e sancionada pelo presidente em 21 de julho de 2010. No entanto, sua promulgação não se traduziu em implementação imediata. Devido à abrangência das reformas aprovadas, novas regulamentações tiveram de ser (e ainda estão sendo) escritas, agências foram criadas e nomeações estão sendo feitas para preencher os novos postos. Assim, os debates que giraram em torno da criação e aprovação da lei têm se perpetuado, marcados agora por uma polarização ideológica ainda mais rígida do que a inicial.

Ao final de 2008, a crise econômica que se abateu sobre os Estados Unidos foi amplamente atribuída à desregulamentação dos mercados financeiros. Após a falência do banco de investimentos Lehman Brothers, em setembro daquele ano, o governo dos Estados Unidos interveio fortemente no mercado para evitar novas falências e contaminação generalizada do sistema financeiro. À época, o Federal Reserve (Fed) injetou uma enorme quantia de dinheiro público em instituições privadas consideradas “grandes demais para quebrar” devido ao alto risco que ofereciam ao sistema (popularizado na expressão “too big to fail”). A opinião pública se posicionou contundentemente contra a irresponsabilidade das instituições financeiras e de seus executivos-chefes, denunciando seus investimentos de alto risco por generalizarem os prejuízos a toda a sociedade. Cenas de executivos prestando contas a respeito de seus investimentos perante o Congresso, e a revelação dos grandes lucros e bônus ganhos por estes durante a formação da bolha financeira, ampliaram ainda mais o descontentamento popular com a desregu-

lamentação generalizada.

O debate sobre a desregulamentação do mercado financeiro nos Estados Unidos é antigo. A maior parte das restrições à atuação de bancos e outros agentes financeiros data da década de 1930, quando regulamentos rígidos foram aprovados durante a Grande Depressão. Todavia, com a criação dos mercados de derivativos após a quebra do padrão ouro-dólar em 1971, algumas dessas regulamentações começaram a ser flexibilizadas. Tal processo de liberalização pode ser visto marcadamente durante a administração de Ronald Reagan (1981-1989). Apelidada de “reagonomics”, sua política econômica apoiou-se em quatro pilares: (1) redução dos gastos governamentais; (2) controle da oferta de moeda para redução da inflação; (3) corte dos tributos sobre salários e ganhos do capital; e, principalmente, (4) redução da regulamentação governamental sobre o sistema financeiro. Sobre este último aspecto, destaca-se a aprovação do *Garn-St. Germain Depository Institutions Act (Public Law 97-320)* em 1982. Esta lei promoveu uma ampla desregulamentação de cooperativas de depósitos e empréstimos, e de fundos hipotecários, que passaram a ter suas taxas de juros ajustadas periodicamente de acordo com índices de preços do mercado. Críticos atuais apontam esta mudança como um dos motivos iniciais da recente crise no mercado imobiliário que depois se alastraria pelo sistema financeiro. De maneira geral, a desregulamentação promovida durante a administração Reagan acabou com as restrições às hipotecas criadas durante o New Deal e propiciou as condições para a expansão do crédito imobiliário e da especulação que a seguiria.

Outra medida de desregulamentação claramente associada à crise presente foi adotada durante a administração de Bill Clinton (1993-2001). Mesmo se posicionando na centro-esquerda do espectro político nos Estados Unidos, Clinton sancionou em 1999 o *Financial Services Modernization Act (Public Law 106-102)*, conhecido como *Gramm-Leach-Bliley Act (GLB)*. Esta lei também removeu barreiras criadas na década de 1930 que impediam a fusão entre bancos, companhias de seguro e firmas de investimento. A aprovação do GLB permitiu a fusão de gran-

des bancos de investimentos com bancos de varejo, que até então tinham atuação mais regionalizada nos Estados Unidos e cuidavam de depósitos e transações correntes do cidadão comum. Após o GLB seguiu-se uma grande remodelagem do setor financeiro e dos tipos de produtos oferecidos ao cliente final. A legislação foi uma das responsáveis diretas pela criação de conglomerados financeiros “grandes demais para quebrar”. Enquanto existia a separação entre bancos de investimento e bancos de varejo, as carteiras de investimento – com graus variados de risco, mas sempre com algum risco inerente – estavam isoladas do dia-a-dia da economia. Um banco de investimentos poderia quebrar, mas não arrastaria com ele uma carteira de clientes de varejo e teria impacto limitado na economia real. Uma vez que a fusão entre esses dois tipos de instituição foi permitida, os clientes normais dos bancos ficaram expostos aos riscos dos grandes investidores. Dentre os críticos mais contundentes do GLB estava o próprio presidente Barack Obama, que criticou duramente a desregulamentação criada pela lei durante sua campanha presidencial.

Após o escândalo da falência da Enron¹, provocado em boa medida por transações no mercado de derivativos, a administração de George W. Bush (2001-2009) chegou a promulgar, em 2002, uma tentativa de regulamentação sobre os mercados: o *Sarbanes-Oxley Act (Public Law 107-204)*. Esta lei determina uma série de padrões a serem adotados pelos gestores de empresas. Todavia, a filosofia liberal, pró-mercado, da administração Bush praticamente deixou intocado o sistema financeiro. Nesse período, assessores econômicos da Casa Branca e congressistas republicanos chegaram a impedir que a Securities and Exchange Commission (SEC) ampliasse as regulamentações sobre fundos de hedge.

¹ A Enron Corporation era uma companhia de energia localizada no Texas. Uma das companhias líderes mundiais em distribuição de energia e comunicações, a Enron manipulava seus balanços, com a ajuda de empresas e bancos, e escondeu dívidas de US\$ 25 bilhões por dois anos consecutivos. Alvo de diversas denúncias de fraudes contábeis e fiscais e com uma dívida de US\$ 13 bilhões, o grupo pediu concordata em dezembro de 2001.

Depois da quebra do Lehman, todo este histórico de desregulamentação foi responsabilizado pela criação das condições que permitiram o aparecimento da bolha imobiliária e das manobras financeiras para a comercialização de títulos de hipotecas podres. Após as medidas emergenciais tomadas ainda na administração Bush, e os pacotes iniciais de estímulo da administração Obama, congressistas e opinião pública demonstraram extrema indignação com o grau de liberalização dos mercados e com a atuação irresponsável de seus operadores. Apenas dessa maneira, ainda sob os impactos da crise e dentro de um Congresso onde o partido democrata controlava as duas casas, foi possível a aprovação do Ato Dodd-Frank como medida regulatória aos mercados.

Tendo em vista a tendência de liberalização e desregulamentação da economia dos Estados Unidos, a passagem do Ato Dodd-Frank foi realmente marcante e somente possível por conta de uma profunda situação de crise. De modo geral, os principais objetivos da lei são: aumentar a regulamentação dos fluxos de capital, aumentar a disciplina dos grandes grupos financeiros e a transparência de seus investimentos, incentivar o crescimento responsável e evitar que os contribuintes tenham que arcar com o socorro de empresas que tenham agido de maneira irresponsável. Como não poderia deixar de ser, a legislação é abrangente e propõe uma ampla reforma do sistema financeiro. Todavia, os atrasos e impasses em sua implementação são reveladores da dificuldade em se encontrar consenso sobre o papel do Estado no controle das dinâmicas do mercado, sobretudo dada a atual polarização política dentro do país.

Meses após o ápice da crise em 2008, as prioridades da Casa Branca e do Congresso voltaram-se para a redução do déficit das contas públicas, a criação de empregos e a recuperação da ainda frágil economia. A busca por culpados e o ímpeto da regulamentação arrefeceu-se. Os grandes conglomerados financeiros encontram-se com suas contas estabilizadas novamente e pagaram de volta os empréstimos públicos contraídos durante a crise. Apesar disso, suas políticas de crédito, agora mais restritas, não colaboraram com a retomada da economia. Com bai-

xos índices de crescimento e geração de empregos, o debate econômico não está mais focado nas instituições financeiras, e sim em sanear a atuação de um governo deficitário, supostamente ineficiente e superdimensionado. Essa mudança de cenário foi polarizada com as derrotas democratas nas eleições parlamentares de 2010 e com a emergência da ala republicana de extrema-direita do Tea Party. Assim, o partido republicano, que nunca foi entusiasta da regulamentação dos mercados financeiros, agora adota táticas obstructionistas para barrar a implementação do Dodd-Frank.

Tais manobras têm girado em torno de bloquear nomeações de cargos para agências fiscalizadoras criadas pelo Dodd-Frank, não destinar orçamento para implementação de partes da lei ou simplesmente “sequestrar” alguns de seus temas, vinculando-os com discussões desconexas à regulamentação do mercado financeiro. A seguir, destacamos alguns dos pontos principais do Ato Dodd-Frank e os impasses gerados por suas implementações.

O eixo central da também chamada “reforma de Wall Street” é o fim do “grande demais para quebrar”, ou seja, o fim dos pacotes de resgate com dinheiro público a companhias que ofereçam risco sistêmico à economia. Para isso, a lei ordena a criação de mecanismos seguros para liquidar firmas falidas, e impõe novos limites de alavancagem e exigências de capital que desestimulam o crescimento excessivo dessas empresas. Além disso, a legislação cria padrões de supervisão do mercado mais rigorosos.

Uma das prioridades do Dodd-Frank é a proteção aos consumidores. Neste sentido, foi criado o Consumer Protections with Authority and Independence, órgão de vigilância sediado dentro do Fed com autoridade para garantir que os cidadãos recebam informações precisas sobre os serviços financeiros, tais como compra de hipotecas ou serviços oferecidos por cartões de crédito. Uma segunda, e mais polêmica, instituição criada foi o Bureau de Proteção Financeira ao Consumidor (CFPB, na sigla em inglês). Inaugurado em 21 de julho de 2011, o órgão conta com um diretor independente, a ser nomeado pelo presidente e confirmado pelo Senado. Seu

orçamento é pago pelo Fed e, portanto, está fora das amarras das dotações orçamentárias do Congresso. Essa autonomia tem sido vista como perigosa por grupos republicanos favoráveis à desregulamentação, uma vez que a nova agência tem mandato para elaborar regras a serem seguidas por todas as instituições financeiras que ofereçam produtos e serviços a consumidores.

Apesar de estar funcionando desde meados do ano, o Bureau não pode exercer suas prerrogativas sobre outros agentes financeiros fora do sistema bancário, como corretores hipotecários e cobradores de dívidas, sem que seu diretor tenha tomado posse. Como membros do partido republicano opõem-se à agência, a nomeação de seu diretor vem sendo bloqueada. Havia grande expectativa de que Obama nomearia Elizabeth Warren para a direção do Bureau. Ela fora responsável pela criação e desenvolvimento da agência, e destacara-se por sua determinação na defesa do órgão. Todavia, sua figura tornou-se alvo de fortes críticas republicanas e causou polarização do debate em Washington. Em meados de julho, em uma tentativa de mediação, Obama nomeou o ex-procurador geral de Ohio, Richard Cordray, para a direção do CFPB. Cordray parecia ter bom trânsito entre os dois partidos, mas sua nomeação continua a ser bloqueada. Para os senadores republicanos, a agência deve ter menos autonomia e mais transparência, o cargo de diretor deve ser substituído por um conselho de cinco diretores e seu financiamento deve ser feito por meio de dotações orçamentárias, e não diretamente pelo Fed. A última tentativa de aprovar o nome de Cordray foi derrotada no Senado no dia 8 de dezembro. Todos os senadores republicanos foram contra, à exceção de Scott Brown (R-MA). Harry Reid (D-NV), líder da maioria no Senado, ressaltou o fato de a votação ter sido a primeira em que republicanos rejeitam uma nomeação por discordar do cargo e não do nomeado.

Outro ponto essencial do Dodd-Frank é a regulamentação do mercado de derivativos. Este segmento financeiro esteve no centro da crise, devido ao grande valor de suas transações em um mercado de operações sofisticadas, com alto grau de alavancagem e pouca regulamentação. A reforma previu

que as condições para negociação de derivativos, cuja elaboração está a cargo da SEC e da Commodity Futures Trading Commission (CFTC), entrassem em vigor em 16 de julho de 2011. No entanto, na data em questão, tais regras ainda nem haviam sido escritas. O não cumprimento do prazo acirrou as tensões sobre o tema. Bancos e investidores criticaram a demora dos reguladores em esclarecer pontos da lei e afirmaram temer que grande parte do mercado ficasse em uma “zona legal cinzenta”. Além disso, operadores demonstraram receios de que o comércio de derivativos pudesse diminuir consideravelmente caso fosse sufocado pelas novas medidas. Congressistas republicanos chegaram a pedir o adiamento do prazo final para as disposições. Até a presente data, o processo de finalização das regras para os diversos tipos de operações de derivativos está em andamento na SEC e na CFTC.

Regulamentações impostas aos maiores conglomerados financeiros também têm sido alvo de reclamação por parte de bancos de médio porte. Para limitar o crescimento excessivo, e conseqüente risco sistêmico, a lei Dodd-Frank criou medidas restritivas severas às companhias com ativos acima de US\$ 50 bilhões. Todavia, entram nessa categoria bancos com ativos pouco superiores ao valor estipulado, como Comerica Inc. (US\$ 55 bilhões) ou Zions Bancorp (US\$ 51 bilhões). Se comparados aos bancos realmente grandes, como J.P. Morgan ou Citibank, tais bancos de médio porte não oferecem o mesmo risco ao sistema financeiro. Assim, eles temem que as medidas restritivas da lei possam prejudicá-los e acabar levando-os à falência. Por outro lado, estes mesmos bancos não querem reduzir seus ativos para sair da categoria. Tais empresas vêm fazendo lobby junto a representantes do Fed e do Congresso por modificações na lei. O Independent Community Bankers of America gastou sozinho US\$ 1,2 milhão para influenciar o governo. Em maio, o secretário-adjunto do Tesouro Neal Wolin já afirmara que as agências financeiras do governo estariam trabalhando para que as regulamentações protegessem o sistema sem atingir os bancos médios e classificara as críticas como ansiedade do setor.

Com tantos impasses e polêmicas sobre sua

implementação, o que fica aparente é o desaparecimento do consenso social e político em favor da reforma do sistema financeiro que esteve presente na promulgação do Dodd-Frank. O pragmatismo que guiou os pacotes de resgate às empresas e de estímulo ao crédito deu lugar à polarização ideológica. O acirramento das dicotomias impossibilitou acordos necessários à definição e à implementação de diversos trechos da lei, causando atrasos e indefinições sobre seu futuro.

Ainda existem diversos críticos da atual estrutura do sistema financeiro, sobretudo entre intelectuais, jornalistas e políticos progressistas. Na sociedade, a crítica mais aguda está sendo levada a cabo pelo movimento Occupy Wall Street, que se manifesta ao redor do país desde setembro, apontando as desigualdades causadas pela desregulamentação financeira. O apoio inicial obtido pelo grupo vem diminuindo e este é visto cada vez mais como um segmento minoritário e radical. A esta conjuntura, somam-se ainda os reflexos da crise europeia, que é largamente atribuída à ineficácia dos governos e ao excesso de endividamento público. Novamente, esse tipo de discurso muda o foco da discussão e isenta os mercados financeiros de quaisquer responsabilidades.

Dada a tradição liberal dos Estados Unidos, as divisões partidárias no Congresso, a diminuição da pressão popular por regulamentação e o foco nas eleições de 2012, somadas à grande amplitude e complexidade da lei Dodd-Frank, é possível perceber que a reforma do sistema financeiro terá de enfrentar diversos desafios políticos e sociais até que seja implementada em sua plenitude.

O REDISTRITAMENTO ELEITORAL E SEUS IMPACTOS EM 2012

Por Geraldo Zahran e Ana Carolina Camargo

O último semestre de 2011 tem sido agitado na política dos Estados Unidos. Além dos impasses no Congresso devido a divergências quanto à recuperação da economia e às crises orçamentárias, políticos e legisladores começaram a preparação para o principal evento de 2012: as eleições para o Congresso e para a Casa Branca. A campanha de reeleição do presidente Obama certamente tentará responsabilizar os extremismos do partido republicano pelos impasses, paralisação e ineficiência do governo. Ao mesmo tempo, o futuro candidato republicano tentará promover a imagem de um Obama despreparado para governar, e culpado pelo fracasso da recuperação econômica e pelo baixo nível de empregos. No entanto, além das disputas de campanha, existem fatores institucionais que farão a eleição de 2012 ser diferente das demais. A seguir, destacamos os possíveis impactos dos processos de mapeamento dos distritos eleitorais no pleito – o chamado redistritamento.

A eleição presidencial nos Estados Unidos transcorre dentro de um sistema de “colégios eleitorais”. Os eleitores votam em um candidato à presidência de um dos dois partidos – ou em candidatos independentes – mas a apuração dos votos não é feita nacionalmente. Cada estado, ou seja, cada colégio eleitoral faz uma apuração individual e determina o candidato vencedor em sua eleição. O candidato à presidência que conseguir o maior número de votos de colégios eleitorais, não necessariamente votos em termos absolutos da população, é eleito presidente. Ao todo, existem 538 votos nos colégios eleitorais. Cada estado detém um voto para cada um de seus senadores e representantes no Congresso. A este total somam-se três votos dados ao Distrito de Colúmbia, que não possui membros plenos no Congresso. A Califórnia, por exemplo, tem o maior número de votos, 55, enquanto outros sete estados têm o mínimo de três votos. Em eleições bipartidárias, o candidato que conseguir 270 votos do colégio eleitoral estará eleito.

Como cada estado tem dois senadores no Congresso, a única variável que determina a composição dos votos no colégio eleitoral é o número de assentos que cada estado possui na Câmara de Representantes. Desde o *Apportionment Act* de 1911 (*Public Law 62-5*), o total de representantes na Câmara foi fixado em 435. No entanto, a distribuição desses assentos é variável. A Constituição determina que, para manter a representatividade dos cidadãos, a quantidade de membros da Câmara deve respeitar as dinâmicas populacionais. Como o crescimento populacional e os fluxos migratórios internos são desiguais, estabeleceram-se métodos para cálculo e repartição de cadeiras entre os estados.¹ Desse modo, um censo é realizado a cada dez anos, fornecendo, entre outros dados, os totais atualizados da população de cada estado e a quantidade de membros na Câmara que estes têm direito a eleger.

A eleição do próximo ano será a primeira a trazer os dados e a distribuição atualizados pelo censo nacional de 2010. No total, oito estados ganharam 12 novos assentos provenientes da perda de cadeiras de 10 estados.² Texas e Flórida tiveram seu total de representantes acrescido, por exemplo, enquanto estados como Nova Iorque tiveram diminuição do número de seus representantes. A mudança de 12 votos entre colégios eleitorais, em uma eleição presidencial em que o número mínimo da vitória é 270, pode parecer pouco significativa. Realmente, salvo em raras eleições ganhas por margens mínimas, como Bush vs. Gore em 2001, esses 12 votos devem fazer pouca diferença. Todavia, existe uma tendência histórica de mudança do perfil do eleitorado nos Estados Unidos que não pode ser ignorada. No começo do século XX, os estados do Nordeste e do Meio-Oeste representavam cerca de 60% dos votos no colégio eleitoral. Com o passar das décadas, os fluxos migratórios e o crescimento populacional diminuíram drasticamente o peso relativo dessas áreas. O censo de 2010 confirmou essa tendência, com as regiões Sul e Oeste tendo em torno de 60% de participação no colégio eleitoral, em de-

¹ Como o *Reapportionment Act* de 1929 (*Public Law 71-12*).

² Todos os dados são do *Congressional Apportionment, 2010 Census Briefs*. U.S. Census Bureau, novembro de 2011.

trimento das regiões Nordeste e Meio-Oeste. Essa mudança populacional traz consigo uma mudança no perfil do eleitorado. Nas últimas décadas, o partido republicano tem levado vantagem nas regiões Sul e Oeste pela aproximação de seus temas e demandas com a população local. O perfil desse eleitor e suas preocupações são diferentes de áreas mais urbanizadas no Nordeste e Meio-Oeste, onde prevalece um maior número de eleitores moderados.

Assim, muitos dos temas e da radicalização de discursos presenciados na última década nos Estados Unidos podem ser relacionados com a mudança do perfil de eleitores e sua participação relativa no colégio eleitoral. A continuar tal tendência, o partido democrata terá cada vez mais dificuldades de promover suas prioridades junto à população desses estados e conseguir sucessos eleitorais. Mas se o censo ainda tem pouca influência na eleição do presidente nos colégios eleitorais, a redistribuição de assentos pode ser fundamental na definição de qual partido comandará a Câmara dos Representantes.

A renovação do Congresso definirá o cenário político pelos próximos dois anos, determinando o futuro das relações entre Executivo e Legislativo. Ao longo de seus quase quatro anos de mandato, Obama enfrentou dois cenários políticos distintos. Em 2009 e 2010, o partido democrata dispunha de ampla maioria na Câmara e no Senado, o que garantiu a aprovação de propostas polêmicas como a reforma da saúde e a regulamentação do mercado financeiro, e evitou, até certo ponto, entraves bipartidários.³ Mas a partir das vitórias republicanas nas eleições parlamentares de 2010, com a retomada do controle republicano na Câmara e a diminuição da maioria democrata no Senado, Obama tem enfrentado dificuldades.⁴ A eleição em 6 de novembro de 2012 colocará em jogo todos os assentos da Câmara, além de 33 vagas no Se-

nado.⁵

As eleições para membros da Câmara de Representantes transcorrem no sistema de voto distrital. Cada estado é dividido territorialmente em distritos, sendo o total de distritos equivalente ao número de assentos do estado na Câmara. Os candidatos concorrem apenas pelos votos da população residente no distrito em que estão registrados. Assim, vários pares de candidatos democratas e republicanos – e eventualmente candidatos independentes – disputam a preferência da população local dentro das linhas distritais. A votação total de cada partido no estado pouco importa para definir o número de representantes que o mesmo terá na Câmara, e sim o resultado de cada votação distrital individualmente. Da mesma maneira em que os estados podem ganhar ou perder votos no colégio eleitoral após um censo, a quantidade e desenho dos mapas distritais de cada estado precisam ser adaptados aos novos dados populacionais. A esse processo dá-se o nome de redistritamento.

O desenho de mapas eleitorais e a delimitação de distritos podem ter influência decisiva no resultado de eleições. O perfil do eleitorado residente (liberal, conservador, urbano, rural, religioso, secular, etc.) é diretamente definido pelas fronteiras de um distrito. Ao longo da história, dois fenômenos principais são observados nesse processo: a tentativa de legisladores de desenhar distritos com formatos não convencionais para a aglomeração de um eleitorado que favoreça um dos partidos, e a utilização das fronteiras distritais para divisão e enfraquecimento político de minorias raciais e étnicas.

As regras sobre o redistritamento estabelecem que o governo federal não deva ter nenhuma influência sobre a prática, cabendo aos estados definir e apresentar um novo mapa eleitoral dentro dos prazos estabelecidos. Não há uma data definida para que os estados concluam o processo, mas as novas fronteiras têm de estar prontas antes do início de cada ciclo eleitoral posterior à divulgação dos dados do censo. Logicamente, os

³ Em 2009, a distribuição de assentos no Senado era de 57 democratas, 41 republicanos e 2 independentes. Na Câmara estavam representados 257 democratas e 178 republicanos.

⁴ A partir de 2011, a configuração do Senado era de 51 democratas, 47 republicanos e 2 independentes, enquanto a Câmara era constituída por 242 republicanos e 193 democratas.

⁵ Os 100 membros do Senado são eleitos para mandatos de 6 anos e a cada 2 anos aproximadamente um terço da casa é renovado.

estados que ganham ou perdem assentos são obrigados a reformular seus mapas distritais. Além disso, pode haver necessidade de modificações nos distritos de acordo com o número médio de residentes. Assim, muitos estados aproveitam o momento posterior ao censo para redefinir seus distritos. De maneira geral, esse processo pode ser iniciado a qualquer momento durante cada ciclo de 10 anos, desde que haja iniciativa dos legisladores estaduais.

Afora a não influência do governo federal, até a década de 1960 os processos de redistribuição eram desregulados e incertos, com pouca legislação e dúvidas sobre quais cortes teriam jurisdição sobre o tema. Tensões populacionais começaram a surgir após a Primeira Guerra Mundial. A intensa urbanização tornou-se um problema: com o aumento da população urbana, houve uma perda do peso relativo dos votos nessas áreas, uma vez que as legislaturas estaduais não adaptavam os mapas eleitorais de maneira apropriada. Nas décadas seguintes, a Suprema Corte ignorou pedidos que obrigassem os estados a cumprir seus deveres constitucionais.

Somente com a mudança de conjuntura, e com os movimentos por direitos civis e políticos nos anos 1960, a Suprema Corte e o Congresso passaram a atuar de maneira decisiva na questão. Em 1962, no caso *Baker v. Carr*, os juízes sustentaram que as cortes federais têm jurisdição para considerar desafios constitucionais a mapas eleitorais. Em 1963, no caso *Gray v. Sanders*, definiu-se o conceito de igualdade política, ou seja, que uma pessoa equivale a um voto. No ano seguinte, em *Reynolds v. Sims*, a corte finalmente determinou padrão de igualdade entre os distritos congressionais, estabelecendo que os distritos em todo país deveriam ser matematicamente iguais uns aos outros.

Na mesma época, o Congresso elaborava planos para eliminar os problemas derivados da desigualdade populacional. O *Voting Rights Act* de 1965 (*Public Law 89-110*) foi o primeiro esforço nesse sentido, prevendo a igualdade de oportunidade de votos para as minorias raciais. O Ato proíbe os estados de impor restrições baseadas em raça ou cor para o voto dos cidadãos. Ademais, estabelece a necessidade de pré-aprovação de

mudanças distritais e procedimentos eleitorais a nove estados com histórico de discriminação: Alasca, Arizona e Texas em sua totalidade, e partes da Califórnia, Flórida, Michigan, Nova Iorque, Carolina do Norte e Dakota do Sul. Tais pré-aprovações têm de ser concedidas pelo Departamento de Justiça ou pela Corte Distrital do Distrito de Columbia.

A partir da década de 1970, a Suprema Corte e o Congresso caracterizaram gradualmente as violações ao *Voting Rights Act*. Depois de muitas mudanças, no caso *Thornburg v. Gingles* de 1986, a Corte estabeleceu as pré-condições para que um grupo minoritário comprovasse que estava sendo discriminado eleitoralmente. As três condições seriam (1) que o grupo minoritário fosse suficientemente grande e geograficamente compacto para constituir uma maioria em um único distrito; (2) que o grupo seja politicamente coeso, ou seja, que em geral vote nos mesmos candidatos; e (3) que, na falta de circunstâncias especiais, uma votação em bloco da maioria branca geralmente derrote o candidato favorito da minoria. Tais regulações e princípios foram fundamentais para determinar um padrão para um processo não regulamentado diretamente pelo governo federal.

É evidente que o desenho de um distrito não define o resultado de sua eleição, mas baseando-se em dados demográficos, no registro de eleitores e em resultados de eleições passadas, os partidos podem traçar distritos nos quais o perfil do eleitorado lhes favoreça. Outra possibilidade é fundir distritos ou parte de distritos em que o partido opositor é forte, obrigando assim que dois candidatos do partido tenham que disputar a preferência do mesmo eleitorado. Como todos os redistribuimentos são conduzidos pelos estados, o contexto atual favorece o partido republicano por conta das vitórias conquistadas nas eleições de 2010.

Do total de 50 estados, 7 têm apenas um representante na Câmara e, portanto, não necessitam de redistribuição.⁶ Em outros 7, a legislação estadual concede a comissões técnicas não-partidárias a autoridade para

⁶ Todos os dados são do *2012 Cook Political Report Redistricting Outlook*. The Cook Political Report, última atualização em 1 de dezembro de 2011.

determinar os novos mapas distritais. Dentre estes, o mais significativo é a Califórnia, com 53 representantes, onde a expectativa é que os democratas se beneficiem em 2 novos distritos. No entanto, o partido democrata controla os processos de redistritamento de apenas 6 estados. Por sua vez, os republicanos estão no comando de 18 processos. E em 12 estados o controle está dividido, seja com os dois partidos controlando diferentes instâncias do Legislativo ou com alternância no controle de Executivo e Legislativo.

Assim, as estratégias dos dois partidos para assegurar vantagens distritais são diferentes. Os republicanos vêm utilizando seu controle sobre um maior número de processos para reforçar a composição dos distritos nos quais seus candidatos são mais vulneráveis, normalmente distritos recém-ganhos nas eleições de 2010. Os democratas tentam fazer o que podem nos estados em que comandam, mas para superar a desvantagem numérica, também têm lançado mão de estratégias inovadoras. Desde 2009, advogados do partido articulam meios para contestar judicialmente os mapas republicanos. A campanha foi coordenada pelo National Democratic Redistricting Trust, criado exclusivamente para este fim e que já arrecadou US\$ 12,5 milhões para auxiliar nos casos.

Talvez o caso mais sintomático dessas disputas seja o Texas. Como citado, neste ano o estado ganhou mais quatro assentos na Câmara devido ao crescimento de sua população, especialmente dos latinos. Em setembro, democratas alegaram que a nova divisão proposta pelos republicanos não criaria distritos com maiorias hispânicas, apesar de estes terem sido os principais responsáveis pelo aumento de assentos. O Departamento de Justiça acusou o estado de supressão de votos das minorias, em infração à Seção 5 do *Voting Rights Act*. No fim de novembro, a Corte Federal de Santo Antônio divulgou um novo mapa eleitoral, que deverá ser utilizado até a decisão final da Corte Distrital de Washington, D.C. O novo mapa aumenta o poder de voto das minorias negras e hispânicas, favorecendo os democratas. No plano republicano rejeitado, os democratas teriam vantagem em apenas 10 das 36 disputas e todos os novos distritos seriam favoráveis aos republicanos. Segundo o mapa divulga-

do pela Corte, democratas serão beneficiados em três novos distritos, passando a um total de 13.

De maneira geral, os democratas têm sido mais eficientes em suas contestações judiciais. Todavia, legisladores republicanos vêm modificando leis eleitorais em diversos estados. Neste ano, mais de trinta estados discutiram mudanças em leis eleitorais e doze estados aprovaram medidas que exigem a apresentação de documentos de identidade com foto. As mudanças prejudicam parte da base eleitoral democrata, composta por eleitores mais jovens, de baixa renda, e minorias étnicas. Segundo diversos estudos, o número de pessoas que possuem documentos é menor entre esses grupos. Outra mudança é a redução do número de dias de votação, como ocorreu em Ohio e na Flórida, diminuindo as chances dos trabalhadores mais pobres de participar do processo. Na Pensilvânia, no que seria a mudança mais radical de todas, republicanos tentaram aprovar a divisão proporcional dos votos do estado no colégio eleitoral da eleição presidencial. Tal mudança garantiria votos para os republicanos no colégio eleitoral mesmo com a provável derrota no estado.

Por fim, temos a eleição no Senado que, mesmo sem depender da delimitação de distritos, coloca sérios riscos ao controle democrata da casa. Dos 33 assentos em disputa, 21 são atualmente controlados por democratas, 10 por republicanos e 2 por senadores independentes. Dada a pequena margem de maioria democrata no Senado – apenas 4 assentos, 51 a 47 – e o grande número de seus senadores concorrendo à reeleição, o partido corre um grande risco.

A lenta recuperação da economia e os persistentes níveis de desemprego serão certamente os maiores obstáculos à campanha presidencial de Obama. Mas além disso, os democratas terão de se preocupar em não perder sua frágil minoria no Senado e em não tornar ainda maior sua desvantagem na Câmara. Diante das tendências históricas de mudança populacional e do controle republicano dos processos de redistritamento, o objetivo democrata de retomar a maioria na Câmara será gravemente dificultado.

O DEBATE SOBRE O OLEODUTO KEYSTONE XL E SUAS IMPLICAÇÕES

Por Solange Reis e Tainá Dias Vicente

O projeto de construção do oleoduto Keystone XL é um dos temas mais polêmicos do debate ambiental e energético nos Estados Unidos na atualidade. Projetado pela empresa canadense TransCanada, o oleoduto transportará petróleo desde Alberta, no Canadá, até as refinarias dos Estados Unidos no Golfo do México. O projeto de US\$ 7 bilhões, no entanto, tem polarizado opiniões. Da perspectiva ambiental, existe a preocupação com impactos de grandes proporções; pela visão mercadológica, o oleoduto significa suprimento de parte da demanda dos Estados Unidos. Como a obra depende da aprovação do governo federal, a administração Obama se encontra diante de uma difícil decisão.

A proposta da TransCanada é ampliar o sistema de oleodutos Keystone, construído entre 2010 e 2011 após obter a permissão do governo dos Estados Unidos em janeiro de 2008. A rede tem capacidade para transportar 591 mil barris/dia e a empresa espera atingir 1,3 milhão de barris/dia com o novo percurso. A expansão, denominada Keystone XL, deverá ser construída em duas etapas: a primeira, de Cushing (Oklahoma) a Port Arthur e Houston (Texas), e a segunda, de Hardisty (Alberta) até Steele City (Nebraska). Ao final da obra, 2.673 km de dutos a mais cortarão o país de norte a sul.

A necessidade de expansão se deve ao fato de que o petróleo extraído daquela região canadense precisa ser refinado em instalações específicas, como as que existem no meio-oeste dos Estados Unidos. Essas refinarias, no entanto, estão perto de atingir sua capacidade máxima, o que obriga os produtores no Canadá a procurar opções no Texas.

Segundo dados da Agência Internacional de Energia, os Estados Unidos consomem aproximadamente 19 milhões de barris/dia, sendo cerca de 50% provenientes de importações. Como a principal origem das importações é o Canadá, com 2,5 milhões de bar-

ris/dia,¹ a construção do Keystone XL contribuiria para reforçar a relação energética entre os dois países. Além disso, o aumento da capacidade de exportação do Canadá possibilitaria aos Estados Unidos reduzir as importações de regiões politicamente turbulentas, como o Oriente Médio, ou de países antagônicos, como a Venezuela.

O otimismo em relação à construção baseia-se na crença de que as areias betuminosas canadenses contêm a segunda maior reserva de petróleo do mundo, levando-se em conta petróleo do tipo convencional e não convencional.² Segundo a revista *The Economist*, seus 173 bilhões de barris estimados estão avaliados em US\$ 15,7 trilhões. Em função das dificuldades tecnológicas geralmente encontradas na extração de petróleo não convencional, as companhias petrolíferas costumavam alegar que o preço do barril no mercado global precisava alcançar, no mínimo, US\$ 75 para justificar o investimento nas reservas das areias betuminosas do Canadá. Recentemente, as mesmas empresas revisaram para US\$ 50 o preço mínimo, tornando o investimento mais atrativo.

A TransCanada argumenta que a expansão do oleoduto injetaria US\$ 20 bilhões na economia dos Estados Unidos, além de render US\$ 5 bilhões em impostos para os estados no seu trajeto. Mais de 20 mil empregos diretos e 118 mil indiretos seriam criados.³ Sobretudo para o Canadá, outra vantagem seria a perspectiva de exportação para mercados internacionais a partir dos portos no Golfo do México.

¹ Os dados referentes ao consumo e às importações dos Estados Unidos são da *Energy Information Administration*.

² Canada's tar sands. *The Economist*. Jan 20, 2011. Disponível em:

<http://www.economist.com/node/17959688>

³ Bill McKibben, um dos líderes do movimento contra o Keystone XL, contesta a quantidade de empregos anunciada pela TransCanada. Para o ativista, a construção de um oleoduto gera milhares de vagas temporárias, mas apenas algumas centenas de postos permanentes ao final da obra.



Fonte: site da TransCanada.

A construção, no entanto, depende de autorização do governo dos Estados Unidos. Para obter a permissão presidencial exigida, a empresa apresentou seu plano de expansão ao Departamento de Estado (DOS) em setembro de 2008. Segundo a Ordem Executiva 13337, o Departamento é responsável pela permissão a projetos de transporte para exportação ou importação de recursos fósseis de energia nas fronteiras do país. A análise do DOS deve considerar a saúde pública e a segurança ambiental.

Para realizar o estudo, o DOS é obrigado a consultar previamente a Procuradoria Geral da União (*Attorney General*), a Agência de Proteção Ambiental (EPA, na sigla em inglês), os Departamentos de Defesa, Interior, Comércio, Transporte, Energia e Segurança Doméstica (*Homeland Security*). Além desses órgãos federais, o DOS precisa ouvir os governos locais e estaduais envolvidos, bem como tribos indígenas.

A avaliação ampla do Keystone XL também deve levar em conta a opinião da população nos seis estados que fazem parte da rota: Montana, Dakota do Sul, Nebraska, Kansas, Oklahoma e Texas. A participação popular ocorre por meio de comentários públicos enviados pela internet ou apresentados pessoalmente. A priori, governadores, representantes estaduais e locais, e boa parte da população se opuseram à ideia. A resistência tem sido compartilhada por ambientalistas.

Os grupos contrários ao oleoduto temem os efeitos ambientais decorrentes do consumo desse tipo de petróleo, cuja emissão de carbono seria três vezes superior ao volume emitido por derivados de petróleo convencional. Ainda, o processo de extração é energeticamente intensivo, consumindo também grande quantidade de água. Outra preocupação diz respeito à extensão dos danos ambientais e à saúde das pessoas em caso de acidente. Especialistas identificam um alto grau de dificuldade na contenção e limpeza

de vazamentos de petróleo betuminoso. No caso do Keystone XL, um eventual vazamento colocaria em risco o aquífero Ogallala, localizado em Nebraska, mas também muito importante para outros sete estados no país.

Para atender às exigências legais, o DOS iniciou, em 2010, a elaboração de um documento de análise denominado *Environmental Impact Statement*. Conforme estabelece o *National Environment Policy Act* de 1969 (NEPA), a tarefa pode ser terceirizada, desde que não haja conflito de interesses. Assim, a consultoria privada Cardno Entrix foi contratada pelo DOS para elaborar o relatório e o Departamento se comprometeu a emitir um parecer definitivo até o final de 2011. Em agosto último, o DOS já demonstrava tendência de aprovar o projeto, uma vez que o relatório elaborado pela consultoria identificava baixo risco ambiental.

A notícia satisfaz os grupos a favor do oleoduto, como a Câmara de Comércio, o *American Petroleum Institute*, algumas uniões sindicais da construção civil, as refinarias texanas, a própria TransCanada e o governo canadense. Já os grupos ambientalistas⁴ chegaram a formalizar ao DOS a intenção de abrir processos contra a administração Obama por negligência na avaliação. A crítica dos ambientalistas decorre de acusações de favorecimento político e conflito de interesses. O principal lobista da TransCanada em Washington, Paul Elliott, fora vice-diretor de campanha da secretária de Estado, Hillary Clinton, nas primárias democratas em 2008. Emails trocados entre Elliott e Marja Verloop, alta funcionária da embaixada dos Estados Unidos em Ottawa, também indicaram a influência do lobby na administração.

Outra questão que levantou desconfiança foi a divulgação pela Cardno Entrix de que a TransCanada seria um de seus maiores clientes. Bill McKibben, jornalista e líder ambientalista, acredita que todos os relatórios elaborados sobre Keystone XL foram financiados pela TransCanada. Apesar dos esforços da administração em combater as acu-

sações, a tese de irregularidade na contratação da consultoria e na elaboração do documento ganhou força. Segundo Oliver A. Houck, professor de Direito da Universidade de Tulane e especialista em legislação ambiental, há indícios evidentes de conflito de interesses.

Em fins de outubro, um grupo de congressistas de maioria democrata, liderados pelo representante Steve Cohen (D-TN) e o senador Bernard Sanders (I-VT), pediu o escrutínio da avaliação pelo Departamento. Liderados pelo representante Earl Blumenauer (D-OR), 33 representantes e 3 senadores democratas enviaram cartas individuais à secretária Hillary Clinton questionando a validade da apuração feita pela Cardno Entrix.

Críticas também partiram da EPA. Embora a agência ainda não tenha concluído a revisão do relatório final apresentado pela consultoria em agosto, a EPA já havia classificado como inadequados dois trabalhos anteriores da Cardno Entrix sobre o próprio Keystone XL.

Em meio à polêmica, o presidente Barack Obama assumiu a responsabilidade pela decisão final sobre o Keystone XL. No início de novembro, o presidente afirmou que tomaria sua decisão após receber o relatório definitivo do DOS antes do fim do ano, prometendo pesar os interesses da população, os benefícios para a economia, a criação de empregos e a saúde das pessoas.

À declaração de Obama, seguiu-se uma manifestação de ativistas contra o oleoduto no dia 6 de novembro. Aproximadamente 12 mil pessoas, lideradas por Bill McKibben, se reuniram em torno da Casa Branca para pedir ao presidente o cumprimento da promessa de campanha em 2008 sobre tornar mais limpa a matriz energética do país. Embora negando qualquer influência do movimento, a administração anunciou, no dia 11 de novembro, que o parecer definitivo seria emitido somente após as eleições de 2012. O adiamento, por ao menos 15 meses, resulta da necessidade de novos estudos ambientais sobre um trajeto alternativo exigido pelo DOS à TransCanada.⁵ A empresa concordou em

⁴ Friends of the Earth, Tar Sands Action, Sierra Club, National Wildlife Federation, Natural Resources Defense Council, Center for Biological Diversity e Western Nebraska Resources Council, entre outros.

⁵ Nebraska governor signs bills to reroute Keystone pipeline. Nov 22, 2011. Disponível em:

propor, em parceria com o governo de Nebraska, uma rota que evite a região próxima a Ogallala, e as dunas e pradarias de Sandhills localizadas sobre o aquífero.

A postergação da decisão levou ao acirramento do debate no Congresso, intensificando o cunho político da questão. Seis senadores republicanos introduziram, no dia 30 de novembro, uma proposta de lei exigindo que o presidente conceda a permissão em até 60 dias ou declare o projeto contrário ao interesse nacional. A proposta foi preparada pelo senador Richard Lugar (R-IN), do Comitê de Relações Exteriores, e teve o apoio do líder da minoria na Casa, Mitch McConnell (R-KY), e de Mike Johanns (R-NE), do estado de Nebraska. Como os democratas dominam o Senado e tendem a se opor ao oleoduto, é pouco provável que a proposta seja aprovada.

Outra manobra republicana é a proposta de vincular a prorrogação de cortes de impostos sobre salários e de auxílio a desemprego, que é defendida pelos democratas, à autorização ao oleoduto. Aprovada no último dia 13 na Câmara, a emenda do representante Lee Terry (R-NE) conta com o apoio do líder da maioria na Câmara, John Boehner (R-OH), e prevê que o poder de decisão sobre o oleoduto seja transferido do Departamento de Estado para a Comissão Reguladora Federal de Energia (*Federal Energy Regulatory Commission*). No mesmo dia, Obama anunciou que vetaria qualquer tentativa de vinculação. As propostas republicanas no Senado na Câmara têm poucas chances de concretização. No entanto, as medidas ajudam os republicanos a reforçar a imagem de que o presidente estaria pouco empenhado na criação de empregos. Considerando que a recuperação da economia é tida como o ponto mais débil de sua gestão, a estratégia republicana poderia contribuir para enfraquecer o desempenho de Obama nas urnas.

A alternativa de conceder a permissão, cedendo ao argumento sobre a criação de empregos e o aumento da segurança energética, custaria a Obama o apoio de organizações ambientalistas e, possivelmente, de

parte do eleitorado democrata nos estados menos conservadores. Como esses grupos de eleitores foram vitais na eleição para seu primeiro mandato, dificilmente o presidente arriscaria a perda desses votos. A concessão também daria munição aos republicanos, à medida que representaria uma vitória política sobre o presidente. Na avaliação do professor de História e Assuntos Públicos da Universidade de Princeton, Julian Zelizer, o adiamento ajuda a neutralizar a questão momentaneamente, evitando maior custo político para a campanha de reeleição. Outros analistas consideram o adiamento uma estratégia populista para agradar os eleitores mais liberais.

O adiamento da deliberação presidencial sobre Keystone XL pode, em última instância, representar o fim do projeto. Isso porque a TransCanada, que já investiu quase US\$ 2 bilhões em equipamentos e materiais, assinou contratos de longo prazo com as refinarias de petróleo no Golfo do México. Porém, os contratos podem ser rompidos pelas refinarias caso a empresa não consiga abastecê-las com o produto até 2013. Como as refinarias possuem contratos com a Venezuela, que vencem em 2012 e 2013, o atraso do Keystone XL as obrigaria a buscar alternativas no mercado internacional. Ocorre que, diante da exigência de um novo projeto pelo DOS, dificilmente a TransCanada cumprirá o prazo acordado. Autoridades canadenses, embora confiantes na aprovação, não deixam de lembrar aos Estados Unidos sobre a opção de o Canadá exportar o petróleo para a Ásia via Pacífico, através do futuro oleoduto canadense Northern Gateway. Essa possibilidade, entretanto, também depende de o Canadá resolver um debate semelhante ao Keystone XL em âmbito doméstico.

Independentemente de seu desdobramento, o oleoduto Keystone XL resume boa parte das dificuldades para a elaboração de políticas ambientais e de energia nos Estados Unidos, opondo os defensores de energia tradicional aos apoiadores de energia limpa. A questão também revela alguns desafios do atual presidente quanto ao cumprimento de sua própria agenda ambiental, mesmo quando a decisão não depende do Legislativo.

<http://www.reuters.com/article/2011/11/22/us-oil-pipeline-nebraska-idUSTRE7AL1M120111122>



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES