

# PANORAMA EUA

VOL. 2, Nº 1, FEVEREIRO DE 2012



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

VOL. 2, Nº 1, FEVEREIRO DE 2012

## **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.

<http://www.opeu.org.br/>

## SUMÁRIO

### SEGURANÇA

A REFORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DEFESA NO CONTEXTO DE DÉFICIT FISCAL E MUDANÇA NAS PERCEPÇÕES DE AMEAÇAS	4
--	---

### ECONOMIA

PROPRIEDADE INTELECTUAL E LIBERDADE NA INTERNET: UM CHOQUE ENTRE VELHAS E NOVAS INDÚSTRIAS	8
--	---

### POLÍTICA

REFORMA DA SAÚDE: CONTESTAÇÕES JUDICIAIS E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS	12
--	----

### ENERGIA

A IMPORTÂNCIA DO GÁS NÃO CONVENCIONAL PARA A ECONOMIA E A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS	16
---	----

## A REFORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DEFESA NO CONTEXTO DE DÉFICIT FISCAL E MUDANÇA NAS PERCEPÇÕES DE AMEAÇAS

Por Solange Reis e Tainá Dias Vicente

Mudanças nas percepções sobre ameaças globais e restrições orçamentárias nos Estados Unidos, durante os três anos do governo de Barack Obama, levaram o país a repensar sua política de defesa. Particularmente no último ano, o governo procurou estabelecer um novo foco capaz de lidar, simultaneamente, com aperto fiscal doméstico e transformações geopolíticas no cenário internacional. O fator desafiador para o país é fazê-lo sem perder a supremacia global adquirida nas últimas décadas. Para o governo Obama, outra dificuldade é atingir tal objetivo sem perder de vista determinados princípios que o diferenciam da gestão anterior.

A tarefa leva o país a um ponto de inflexão, que se tornou alvo de debate doméstico. Três documentos recentes contribuem, tanto para a identificação dessas prioridades, como para o entendimento das reações delas derivadas. Todos suscitam controvérsias em torno de temas que vão desde a segurança nacional, o orçamento de defesa, e os direitos humanos, até o papel do país no mundo. O primeiro documento é o *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* (NDAA), lei que autoriza dotações orçamentárias para, entre outras coisas, atividades militares do Departamento de Defesa (DOD, na sigla em inglês) e do Departamento de Energia. Após meses de debate entre os dois partidos, a lei foi aprovada e sancionada na virada do ano. Apesar de discordar de algumas de suas provisões, Obama a assinou sob a justificativa de não atrasar ainda mais as alocações orçamentárias para 2012.

A relutância inicial da administração está relacionada, sobretudo às seções 1021 e 1022 da NDAA. A primeira seção permite a detenção indefinida, sem julgamento, de estrangeiros presos nos Estados Unidos por atos de terrorismo enquanto perdurar as hostilidades previstas no *Authorization of Use of Military Force* (AUMF) de 2001. Porém, a emenda

deixa dúvidas sobre a situação de cidadãos dos Estados Unidos ou residentes, e tampouco especifica as circunstâncias sob as quais as detenções podem ser realizadas. Além de discordar da eventual aplicação da regra contra cidadãos e residentes, a administração acredita que a falta de clareza da provisão levará muitos casos a serem questionados nas cortes do país. Nesse caso, haveria constrangimento da ação do Executivo.

Outra forma de restrição é vista da seção 1022, que determina a custódia militar sobre os detentos. Esta seção altera a AUMF, que não especifica competências civis ou militares sobre suspeitos de terrorismo. Para a administração, agentes civis são mais capacitados em obter a “cooperação” dos detentos durante os interrogatórios. Dois meses depois de assinar a NDAA, Obama emitiu uma ordem executiva suspendendo a aplicação da detenção militar em sete circunstâncias específicas, o que praticamente torna improvável a sua aplicabilidade.

Vários setores da sociedade, como grupos de direitos humanos, juristas e acadêmicos alegam que a aplicação da regra para cidadãos é inconstitucional. Para o diretor executivo da ONG Human Rights Watch, Kenneth Roth, Obama entra para a história como o presidente que consagrou a detenção indefinida sem julgamento. Segundo a American Civil Liberties Union, a detenção de pessoas no país ou no exterior, fora do contexto de conflito armado, é incompatível com as leis internacionais às quais o país aderiu. O descontentamento popular também foi grande, com manifestações eclodindo por todo o país. Movimentos na linha *Occupy Wall Street*, incluíram em seus protestos crítica contundente à lei de autorização de defesa.

Em contrapartida, apoiadores da legislação dizem que ela apenas codifica e amplia o que já é executado pelo Pentágono em conformidade com a AUMF. Segundo o presidente do Comitê de Serviços Armados do Senado e um dos autores da NDAA, Carl Levin (D-MI), a redação confere ao presidente mais flexibilidade e autoridade em cumprir uma legislação existente desde o início da década passada. Tal percepção é confirmada pela maioria dos republicanos. Já o pré-candidato Ron Paul (R-TX), que defende

menor atuação do governo em questões de política doméstica e internacional, afirma que a seção 1021 autoriza os militares a agirem como polícia em território nacional.

Tópico igualmente controverso concerne à prisão militar de Guantánamo, uma vez que o Congresso mantém a proibição a verbas para a transferência de detentos da prisão para julgamento em cortes civis nos Estados Unidos. Ao assumir a presidência em 2009, Obama prometera fechar Guantánamo no prazo máximo de um ano, mas se vê impedido pela restrição de verbas.

Independentemente de sua constitucionalidade, a lei de autorização de defesa estende, em grande medida, a política de segurança do ex-presidente republicano George W. Bush. Sua aceitação na íntegra pelo atual líder democrata significa uma contradição nos princípios defendidos por Obama em sua primeira campanha presidencial.

Outro dispositivo do NDAA diz respeito ao Irã. A seção 1245 estabelece novas sanções contra o país a fim de forçá-lo a interromper seu programa nuclear. Derivadas de iniciativa bipartidária, as sanções penalizam instituições estrangeiras que façam transações financeiras com o Banco Central iraniano, particularmente se relacionadas ao setor de energia. Contudo, para evitar que o embargo inflacione o preço de energia no mercado global e para permitir que alguns países europeus encontrem alternativas para suas importações em tempo hábil, o Congresso determinou o prazo de seis meses para a sua adoção.

A NDAA, porém, atribui ao Executivo a competência sobre o critério e a aplicação das sanções, inclusive o direito de abrir exceções a países e empresas desde que para preservar a segurança nacional. Com base na autonomia conferida, Obama emitiu, no dia 5 de fevereiro, uma ordem executiva bloqueando todos os ativos iranianos nos Estados Unidos. A regra aplica-se a instituições financeiras públicas e privadas, e ao governo do Irã.

Tal endurecimento de posicionamento decorre, em grande parte, da pressão que o presidente sofre por parte dos republicanos, inclusive dos pré-candidatos. À exceção de Ron

Paul, os demais acusam Obama de colocar em risco a segurança dos Estados Unidos e de seus aliados ao adiar medidas mais assertivas contra o Irã. Outros a pressionar por um gesto mais rígido, eventualmente até um ataque militar, são o governo israelense e os grupos pró-Israel nos Estados Unidos.

Para analistas no espectro centro-esquerda, as medidas adotadas por Obama vis-à-vis o Irã são mais duras do que as decisões de Bush, pois visam à total humilhação do governo iraniano e sua consequente queda. Em artigo editorial no *The New York Times*, o colunista Bill Keller ironiza a postura neoconservadora que pede por ataque ao Irã e considera que as medidas anunciadas fortalecerão o governo em Teerã, se considerada a popularidade do programa nuclear em âmbito doméstico.

Na comunidade internacional, as sanções são vistas de formas diferentes. Aliados árabes, europeus e asiáticos, como Japão e Coreia do Sul, anunciaram apoio à decisão. Já Rússia, Índia e China condenam a aplicação de sanções unilaterais. Os três países alegam cumprir as punições já determinadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), e não veem racionalidade em seguir determinações isoladas. De forma que o atrito EUA-Irã promete ser um dos principais temas de segurança internacional nos próximos meses e um desafio em ano de campanha para a reeleição de Obama.

Por fim, o NDAA indica que a pauta orçamentária será um dos fatores orientadores da estratégia de defesa. A lei aloca gastos de US\$ 662 bilhões no ano fiscal de 2012, que se encerra em 30 de setembro próximo. O montante aprovado é US\$ 27 bilhões inferior ao que havia sido solicitado pela administração e US\$ 43 bilhões menor do que o aprovado em 2010.<sup>1</sup> Do total, até US\$ 545 bilhões serão gastos com despesas ordinárias e US\$ 117 bilhões vão para o orçamento de guerra.

O segundo documento indicativo das prioridades estratégicas dos Estados Unidos é o *Defense Strategic Guidance* (DSG), também

<sup>1</sup> O orçamento de defesa para 2011 não foi aprovado e as dotações foram baseadas no orçamento de 2010.

intitulado *Sustaining U.S. Global Leadership: Defense Priorities for 21st Century*. Divulgado pelo DOD em cerimônia com a presença do presidente no Pentágono, no dia 5 de janeiro, o guia sustenta que os Estados Unidos atingiram um ponto de inflexão após mais de uma década de envolvimento intenso em conflitos de grandes proporções. Particularmente destacável é o reconhecimento de que o país não possui condições econômicas para travar duas guerras simultâneas.

Assim, a estratégia de defesa para os próximos anos aponta para o menor envolvimento em operações que mobilizem grandes quantidades de recursos materiais e humanos. Preferivelmente, a participação dos Estados Unidos em conflitos externos se dará por meio de seu papel como “*offshore balance*”, ou seja, o fortalecimento de poderes regionais aliados através da concentração de recursos de força em bases navais e aéreas ao redor do globo. Um caso recente e considerado modelo para futuras operações foi o bloqueio aéreo e os ataques da OTAN na Líbia, em 2011. A ação contribuiu para a queda do regime do ex-líder líbio, Muammar al-Gaddafi, sem derramamento de sangue para as forças dos Estados Unidos.

Tal planejamento leva à necessidade de reformulação das forças militares do país, tornando-as menores, porém mais leves e rápidas. Estima-se que o contingente militar seja reduzido dos atuais 570.000 soldados para 490.000 nos próximos anos. Preferencialmente, operações no exterior serão conduzidas por equipes especiais, como Navy SEALs e agentes de inteligência, assim como pelo uso de aviões não tripulados em missões de vigilância e combate.

Forças tradicionais serão deslocadas da Europa para a Ásia e o Oriente Médio. Embora reafirme o compromisso com a segurança europeia, Obama destaca a importância das duas outras regiões. Sobretudo em relação ao “pivô asiático”, o presidente e a liderança militar do país defendem o plano de contrabalançar a emergência do poder militar da China por meio de alianças com outros países asiáticos. Emblemáticos da nova estratégia dos Estados Unidos são os acordos militares com países no sudeste asiático e na Oceania. O plano de enviar 2.500 soldados

para missões de treinamento em uma base militar australiana, por exemplo, traduz a intenção de consolidar uma presença regional fora do alcance de mísseis balísticos chineses.

De acordo com o DSG, segurança nacional também significa proteger o ciberespaço das ameaças provenientes de países como a China. A administração aposta em medidas de vigilância, acompanhamento, e combate à espionagem e a ataque cibernético.

Acima de tudo, a mensagem explícita no documento é a de que suas forças militares, que são as mais capacitadas no mundo, combaterão agressões ou tentativas de impedimento à sua projeção de poder, não obstante a nova realidade econômica. Em outras palavras, os Estados Unidos continuarão a travar guerras e conflitos, embora de uma forma diferente. O analista Stephen Walt relembra que a estratégia de segurança e defesa dos Estados Unidos ainda se baseia, oficialmente, na *National Security Strategy* de 2010. De tal modo que o DSG serve como introdução ao planejamento orçamentário, funcionando também como uma carta de intenções do Pentágono.

O terceiro indicativo da nova estratégia é justamente o conjunto de documentos formado pela proposta de orçamento de defesa para o ano fiscal de 2013 e o plano quinquenal do Pentágono, apresentado ao Congresso no dia 13 de fevereiro. Refletindo a conjuntura de crise econômica e aperto fiscal, foram solicitados US\$ 614 bilhões para gastos em 2013, cerca de US\$ 525 bilhões para o orçamento base e US\$ 88,4 bilhões para operações de guerra, já refletindo o fim da guerra no Iraque.

Segundo o plano quinquenal, o recuo orçamentário em valor nominal deve ocorrer apenas em 2013. Nos quatro anos seguintes, os valores nominais subirão, embora como mero ajuste à inflação. O orçamento ainda será avaliado pelo Congresso. A redução do plano orçamentário reflete as determinações da Lei de Controle Orçamentário de 2011, que condicionou o aumento do limite da dívida pública no ano passado a cortes nos gastos federais, entre os quais US\$ 350 bilhões em defesa nos próximos 10 anos. Outros US\$ 600

bilhões em cortes no setor poderão ocorrer no mesmo período, caso o Congresso não reverta dispositivo correspondente, também previsto na Lei de Controle Orçamentário. Segundo o secretário de Defesa, Leon Panetta, tais cortes adicionais seriam devastadores para a força militar do país. A opinião é partilhada pela maioria de congressistas conservadores, inclusive alguns democratas. Na projeção de médio prazo, determinados programas de armamentos serão cancelados, assim como reduzidas as compras de aeronaves e submarinos. Espera-se que a Marinha diminua sua frota de 285 para 250 navios, e adie a compra de novas unidades. A Força Aérea deixará de contar com seis esquadrões de combate, 130 aeronaves de transportes e 65 aviões de carga.

Embora os gastos previstos para 2015 ainda sejam cerca de três vezes superiores à previsão de gasto militar chinês, o país asiático vem diminuindo a desvantagem de forma acelerada. Estima-se que o orçamento militar chinês aumente de US\$ 120 bilhões, em 2012, para 238,2 bilhões, em 2015, contra 232,5 bilhões dos outros países da região da Ásia-Pacífico no mesmo ano.

Analistas de política internacional possuem opiniões variadas sobre a nova estratégia. Michael Lind critica a proposta hegemônica da administração Obama por considerar provocativo criar o pivô asiático para conter a China. Para Tom Engelhardt, “*offshore balance*” significa reposicionar as forças fora da jurisdição de outros países e de todos os problemas decorrentes do conceito de soberania nacional. Stephen Walt concorda com o “*offshore balancing*”, embora admita se tratar de uma estratégia característica de uma potência intervencionista. Já Christopher Layne argumenta que a reorientação para a Ásia demonstra uma nova compreensão do mundo. Layne acredita que o compartilhamento de responsabilidades com aliados distancia os Estados Unidos da unipolaridade que caracterizou boa parte do período pós-Guerra Fria.

Autores neoconservadores e congressistas republicanos entendem que a reorientação estratégica para a Ásia e os cortes propostos no orçamento militar são metas contraditórias entre si. De tal modo que a escolha do presi-

dente representa uma opção pelo declínio do poder dos Estados Unidos.

A figura de maior destaque sobre o tema no partido republicano e um grande opositor da nova estratégia e do orçamento de defesa de 2013 é o senador John McCain (R-AZ). O senador entende que o orçamento e a estratégia de defesa refletem um vício da atual administração, que prioriza os problemas de curto prazo em detrimento dos interesses de segurança nacional no longo prazo. McCain alude, entre outras coisas, ao déficit público e à pressão dos legisladores democratas por aumento de impostos para os mais ricos.

Introduzido por McCain e pelo senador, Jon Kyl (R-AZ), em fevereiro último, o *Down Payment to Protect National Security Act* propõe uma alternativa para evitar o gatilho de US\$ 600 bilhões em cortes automáticos com defesa, previstos para serem implementados no ano fiscal de 2013. Segundo a proposta de lei, o setor de defesa seria poupado dos cortes. Em contrapartida, o governo congelaria até junho de 2014 os salários de funcionários federais, que já estão estagnados desde 2009. Além disso, o número total de funcionários federais seria reduzido em 5%. Obama, no entanto, já anunciou que vetará qualquer medida nesse sentido.

Resumidamente, o debate doméstico em torno da melhor estratégia para enfrentar possíveis ameaças no século atual gira em torno de percepções distintas sobre riscos e custos. Para o atual governo, a questão é estabelecer um orçamento de defesa sustentável e adequado para enfrentar as ameaças atuais. Para a classe política conservadora, esses objetivos são incompatíveis entre si. Acima de tudo, trata-se de um embate sobre o papel militar dos Estados Unidos em um mundo cada vez mais questionador do poder econômico e político que caracterizou a sua supremacia nas últimas décadas.

## PROPRIEDADE INTELECTUAL E LIBERDADE NA INTERNET: UM CHOQUE ENTRE VELHAS E NOVAS INDÚSTRIAS

Por Geraldo Zahran e Ana Carolina Camargo

O ano de 2012 começou com uma disputa regulatória entre gigantes da economia dos Estados Unidos, que extrapolou os anais do Congresso e mobilizou a opinião pública. De um lado, estão as tradicionais indústrias de entretenimento e de medicamentos, e empresas de software, defendendo padrões mais rígidos de proteção à propriedade intelectual e punições severas a seus detratores. Do outro lado, encontram-se as novas e cada vez mais poderosas empresas da era da informação: Google, Facebook, dentre outras, têm importância econômica crescente e são capazes de gerar mobilização social de maneira nunca vista.

Nos Estados Unidos, a proteção a direitos autorais é regulamentada pelo *Digital Millennium Copyright Act* (DMCA), de 1998. O Ato incorpora a legislação doméstica dos tratados da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI): o *Copyright Treaty* e o *Performances and Phonograms Treaty*, ambos de 1996. O DMCA também alterou o Título 17 do *United States Code*, ampliando a proteção a direitos autorais. No que tange à distribuição eletrônica, de acordo com o Ato, detentores de direitos autorais podem processar sites que infringem os mesmos. Todavia, apesar de criminalizar a violação de direitos autorais, e a produção e a disseminação de tecnologias que auxiliem tais atividades, a legislação limita a responsabilidade dos envolvidos no processo. Indivíduos ou grupos que divulgam conteúdo protegido são diretamente responsabilizados, mas provedores de acesso e servidores não são passíveis de culpa caso retirem o conteúdo do ar após serem notificados da violação. Tal proteção é prevista pelo *Online Copyright Infringement Liability Limitation Act*, que é parte do DMCA e também conhecido como “porto seguro”.

A legislação atual também dispõe sobre sites que contenham ou divulguem links para conteúdos que violem direitos autorais. Mecanismos de busca como Google e Yahoo! po-

dem eventualmente cair nessa categoria, uma vez que pesquisam e indexam páginas na Internet sem controle ou discriminação por conteúdos protegidos. Com o aumento de reclamações sobre o tema, cortes de primeira instância têm decidido contra os sites em casos de reincidência. Outra crítica recorrente ao DCMA é a de que a legislação só pode ser aplicada a sites que operem dentro dos Estados Unidos. De maneira geral, críticos afirmam que para cada site punido, surgem outros cinco em seu lugar.

Com a posse de um novo Congresso em 2011, novas legislações sobre propriedade intelectual foram apresentadas no Senado e na Câmara. Em 12 de maio, o senador Patrick Leahy divulgou o *PROTECT IP Act* (PI-PA).<sup>1</sup> Já o *Stop Online Piracy Act* (SOPA) foi apresentado na Câmara pelo presidente do Comitê Judiciário da Casa, Lamar Smith (R-TX), em 26 de outubro. De maneira geral, ambas as propostas contavam com apoio bipartidário quando apresentadas.

A prioridade das duas propostas é reforçar as leis contra pirataria online e contra venda de produtos falsificados na Internet. A principal e mais polêmica mudança é a expansão da responsabilidade sobre violações de direitos autorais. De acordo com os projetos, sites em geral e provedores de busca estariam proibidos de indicar endereços que infringam leis de direitos autorais ou que promovam venda de medicamentos falsificados. Em caso de decisão judicial, mesmo que liminar, os sites poderiam ser obrigados pelo procurador-geral a retirar endereços do ar. Caso não cumpram as determinações, tais sites teriam seu acesso bloqueado e seriam indiciados legalmente. Ainda, suas fontes de receita com anúncios e pagamentos por meio de empresas especializadas também poderiam ser suspensas a pedido dos detentores dos direitos de propriedade intelectual.

Dentre outras provisões, a transmissão não autorizada de conteúdo protegido passaria a ser considerada um crime grave, com pena máxima estipulada em cinco anos de prisão. Os projetos também intensificam a fiscaliza-

<sup>1</sup> O nome completo do projeto é *Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act of 2011*.

ção de sites piratas hospedados em outros países. Desse modo, o Departamento de Justiça passaria a ter mandato para processar, nos Estados Unidos, sites e serviços de hospedagem localizados fora do país.

Os impactos das propostas são enormes, e obrigariam as companhias da Internet a monitorarem acessos e agirem preventivamente para evitar as punições previstas. A ampla linguagem da legislação afetaria sites como o You Tube e o Facebook, forçando-os a aumentar o policiamento de seus próprios domínios para evitar violações à lei. Sites de busca seriam obrigados a remover de seus resultados referências a sites suspeitos de infrações à propriedade intelectual, tanto os que contivessem material protegido quanto os que direcionassem para esse tipo de conteúdo. Já as empresas que realizam transações financeiras online, como o PayPal, seriam obrigadas a suspender tais serviços para sites suspeitos. Servidores de Internet estrangeiros seriam obrigados a bloquear acessos provenientes dos Estados Unidos para determinados endereços, sob o risco de infringir a legislação. Uma das provisões da legislação permite que os provedores bloqueiem acessos de maneira preventiva. Assim, casos ajam equivocadamente e prejudiquem os sites afetados, eles ainda teriam imunidade legal sobre os possíveis prejuízos causados.

Fora do Congresso, o SOPA e o PIPA contam com o apoio de mais de 170 organizações e companhias, nenhuma delas do setor de Internet. A maior parte dessas empresas investe milhões de dólares em atividades de lobby e financiamento de campanhas de congressistas, contando com o apoio a seus interesses. Os argumentos a favor da legislação apontam que a pirataria online tem um alto custo para a economia do país, com perda de empregos, vendas e arrecadação de impostos. O roubo de propriedade intelectual representaria mais de US\$100 bilhões em perdas para a economia do país.

A indústria da Internet reconhece a existência do problema e a necessidade de leis mais robustas para combatê-lo. A maioria dos opositores é formada por grandes empresas da Internet, e grupos defensores dos direitos humanos e liberdades individuais. Segundo

tais grupos, SOPA e PIPA ferem o direito à liberdade de expressão, violam a Primeira Emenda e instituem mecanismos de censura na Internet. Os projetos trariam custos adicionais ao setor e inibiriam a capacidade de inovação do mesmo. Os críticos também argumentam que o DMCA já traz mecanismos suficientes para a proteção de direitos autorais. A legislação ainda poderia ter efeitos contraproducentes. Muitas empresas de servidores nos Estados Unidos têm grande parte de sua clientela fora do país. Tais clientes estrangeiros seriam incentivados a deixar essas firmas, tendo em vista os novos requerimentos das leis. Surgiram inclusive argumentos de caráter político. Ao bloquear o acesso a diferentes domínios, os Estados Unidos poderiam minar os esforços de grupos dissidentes em países como China e Irã, que usam a Internet como ferramenta de mobilização.

Em 26 de maio de 2011, apenas duas semanas após sua apresentação, o PIPA foi aprovado por unanimidade no Comitê Judiciário do Senado. A proposta poderia seguir para apreciação do plenário da Casa, mas o senador Ron Wyden (D-OR) fez uso de uma regra procedimental pouco usual para suspender a consideração da legislação. No comitê correlato na Câmara, o SOPA fora assunto de duas audiências públicas, em 16 de novembro e 15 de dezembro.

Desde cedo, as empresas de tecnologia demonstraram sua oposição aos projetos. No dia da primeira audiência pública sobre o SOPA na Câmara, mais de 6.000 sites realizaram o *American Censorship Day*. Empresas como Tumblr, Mozilla, Techdirt e Center for Democracy and Technology colocaram logomarcas contra a censura em seus endereços eletrônicos. Em 30 de novembro, o Google divulgou um memorando para tentar convencer senadores a rejeitar o PIPA. A empresa alegava que a proposta prejudicaria a liberdade de expressão e a cibersegurança nacional. O documento também criticava as políticas de Washington de modo amplo, declarando que as leis de proteção da Internet são uma demonstração de que o governo busca apenas regular e não permite que o setor privado resolva os problemas.

A despeito dos protestos, as legislações con-

tinuavam a avançar no Congresso. O processo de distribuição orçamentária do SOPA, não concluído em dezembro, foi agendado para o retorno dos trabalhos na Câmara em janeiro. O líder da maioria no Senado, Harry Reid (D-NV), anunciou, em 17 de dezembro, que colocaria o PIPA em votação no plenário do Senado no dia 24 de janeiro. A falta de diálogo com o Congresso fez os setores contrários intensificarem sua oposição à legislação.

O site de notícias sociais reddit foi o catalisador de algumas dessas manifestações. Em 22 de dezembro, uma notícia disseminada no site sugeria aos usuários do serviço de hospedagem GoDaddy que retirassem seus domínios da empresa devido ao apoio da mesma ao SOPA e ao PIPA. Em poucos dias, 80.000 domínios deixaram o GoDaddy, incluindo todos os endereços registrados pela Wikipedia. No dia 29, o GoDaddy divulgou um comunicado anunciando mudança de posição e oposição aos projetos de lei.

O protesto de maior repercussão foi anunciado no dia 13 de janeiro. Com o lançamento do site [sopastrike.com](http://sopastrike.com), um grupo de organizações sem fins lucrativos organizou um blecaute na Internet programado para o dia 18. Ainda no dia 13, seis senadores republicanos pediram a Reid que adiasse a votação do PIPA. O movimento foi surpreendente, sobretudo tendo em vista o atípico esforço bipartidário pelo PIPA: mais de 40 senadores de ambos os partidos tinham sido coautores da proposta. A Casa Branca se manifestou no dia 14, quando três altos funcionários das áreas de tecnologia, cibersegurança e propriedade intelectual divulgaram um memorando explicitando a posição contrária da administração sobre as propostas.

No dia 18, a Internet presenciou seu primeiro blecaute organizado. A página em inglês da Wikipedia saiu do ar, oferecendo apenas informações sobre as propostas de lei. O Google colocou uma tarja preta sobre sua logomarca. A página do reddit também saiu do ar. Ao todo, 75 mil sites participaram do protesto. Segundo a Wikipedia, sua página teve 160 milhões de acessos durante o dia. Um abaixo-assinado promovido pelo Google recolheu mais de 7 milhões de assinaturas. O protesto tornou o tema popular, e as propos-

tas, impopulares.

Os protestos e a mobilização da população surtiram efeito e aumentaram a pressão sobre os congressistas. Antes deles, as legislações haviam recebido amplo apoio bipartidário e aparentemente seriam aprovadas com facilidade. Todavia, dois dias após o blecaute, em 20 de janeiro, Reid anunciou que o Senado adiaria a apreciação do PIPA indefinidamente. No mesmo dia, Smith anunciou que o Comitê Judiciário da Câmara também não tomaria novas medidas em relação ao SOPA.

A força e o crescimento das indústrias que giram em torno da Internet são notórios. Quase metade da população mundial tem acesso à rede e mais de 11% de seus usuários estão nos Estados Unidos. Mais de 80% da população do país acessa a Internet.<sup>2</sup> Nos Estados Unidos, o setor foi responsável por 15% do crescimento do PIB entre 2004 e 2009. O estudo também aponta que para cada emprego perdido por conta da Internet, são criadas em média 2,6 novas vagas. A indústria de entretenimento no país emprega 1,9 milhão de pessoas, contra 2,6 milhões da Internet. Da mesma maneira, a taxa de desemprego na indústria de entretenimento é de 15%, acima da média nacional de 8,3% e também superior aos 7,9% no setor de Internet.<sup>3</sup>

Os dois setores estão em clara rota de colisão. Os modelos de negócios de empresas como Google e Facebook estão baseados em liberdade, compartilhamento e disseminação de informações. As indústrias de entretenimento tradicionais, ao contrário, baseiam-se em conteúdos protegidos e venda de direitos proprietários. De acordo com Motion Picture Association of America, a indústria do cinema perdeu US\$ 6,1 bilhões em 2005 por conta da pirataria online. Em uma época em que as vendas de produtos oficiais têm diminuído, a indústria do cinema é obrigada a gastar cada vez mais com a proteção de seus bens. De maneira semelhante, o Institute for Policy Innovation concluiu que a pirataria global de música causa perdas anuais de US\$ 12,5 bilhões para as companhias, US\$

<sup>2</sup> Dados do U.S. Census Bureau.

<sup>3</sup> Departamento de Trabalho, janeiro de 2011.

422 milhões em impostos que não são arrecadados, e 71.060 empregos que deixam de ser gerados.

Apesar da grandeza dos números apresentados, um relatório do Government Accountability Office afirma que as perdas das indústrias com pirataria digital não podem ser comprovadas, apenas estimadas.<sup>4</sup> Vários relatórios citam uma estimativa do FBI de que as perdas nos Estados Unidos girariam em torno de US\$ 200 a US\$ 250 bilhões anualmente. Contudo, tal dado é de um comunicado de imprensa do FBI, e o órgão não tem registros sobre os dados utilizados na pesquisa.

Os impasses entre esses dois setores da economia do país foram expressos nas tensões dentro da Câmara de Comércio dos EUA. Maior lobby empresarial do país, a Câmara fez campanha ativa no Congresso a favor do SOPA e do PIPA. O posicionamento da organização foi tão assertivo que, em outubro, o Yahoo! não renovou a sua associação com o órgão. No mês seguinte, a Consumer Electronics Association e o Google também consideraram seriamente deixar a Câmara. Funcionários do Google se diziam frustrados em pagar anuidades a uma organização que não representava os interesses da empresa, e favorecia tendenciosamente seus membros da indústria farmacêutica e de entretenimento.

Recentemente, empresas da Internet começaram a investir na criação de comitês de ação política (PACs), em serviços de lobby e no financiamento de campanhas. O Google já é uma das empresas que mais gasta com lobby em Washington. O grupo também contratou Pablo Chávez, veterano do Comitê de Comércio do Senado e ex-conselheiro do senador John McCain (R-AZ), para defender seus interesses no Congresso. Às vésperas do lançamento de sua oferta pública de ações, o Facebook criou seu próprio PAC e contratou o ex-secretário de imprensa de Bill Clinton, Joe Lockhart, e outros dois ex-assessores de George W. Bush para atuarem como lobistas da empresa.

---

<sup>4</sup> *Intellectual Property: Observations on Efforts to Quantify the Economic Effects of Counterfeit and Pirated Goods*. General Accountability Office, abril de 2010.

Por fim, a discussão no Congresso pode caminhar para um modelo alternativo. Em meados de janeiro, o senador Ron Wyden (D-OR) e o representante Darrell Issa (R-CA), apresentaram simultaneamente o *Online Protection and Enforcement of Digital Trade Act* (OPEN) nas duas Casas do Congresso. O OPEN é um projeto alternativo para o combate à pirataria e seu texto está disponível na Internet para comentários, sugestões e alterações.<sup>5</sup> O projeto impede a transferência de fundos para sites estrangeiros que pratiquem pirataria ou falsificação, e prevê o bloqueio de tais domínios. Todavia, a jurisdição de casos de pirataria passa a ser da Comissão Internacional de Comércio dos Estados Unidos. Ao invés de recorrer a cortes locais e ao procurador-geral, os detentores de direitos autorais teriam que contatar diretamente a Comissão, em Washington D.C. O projeto foi elogiado por grandes empresas da Internet como Google, Facebook e Twitter, e pela Consumer Electronics Association. Contudo, a Motion Picture Association of America e outras associações do entretenimento mostraram-se desfavoráveis à proposta. Apesar de contar com certo apoio fora do Congresso, o OPEN ainda não conseguiu grande força dentre os legisladores.

De qualquer maneira, os protestos do dia 18 de janeiro tiveram um significado marcante. As manifestações mostraram que a tradicional indústria do entretenimento tem perdido espaço para a inovação proporcionada pela tecnologia. Ao mesmo tempo, ficou claro que os congressistas não podem apenas ouvir os lobistas das grandes empresas. A incrível mobilização causada pelos protestos evidenciou uma tendência demonstrada ao longo de 2011. A Internet e suas ferramentas de comunicação social foram fundamentais nos levantes da Primavera Árabe, em manifestações por toda a Europa e na organização do movimento Occupy Wall Street. Seu poder de mobilização social e disseminação de temas é inegável e crescente. Indústrias tradicionais terão que adaptar seus modelos de negócios, assim como a elite política terá que aprender a se relacionar com essas novas dinâmicas sociais.

---

<sup>5</sup> O acesso pode ser feito através do site [KeepTheWebOpen.com](http://KeepTheWebOpen.com), no mesmo endereço.

## REFORMA DA SAÚDE: CONTESTAÇÕES JUDICIAIS E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS

Por Geraldo Zahran e Ana Carolina Camargo

No mês de março, a Suprema Corte dos Estados Unidos dará início ao julgamento que definirá o futuro da lei de reforma do sistema de saúde do país, sancionada pelo presidente Barack Obama há quase dois anos. A apreciação do caso traz à tona questões que vão muito além das esferas jurídica e de saúde pública. A lei que implementou a reforma, é uma das grandes conquistas da administração Obama. Ao mesmo tempo, é uma das peças de legislação mais ferozmente atacadas por seus críticos republicanos. A decisão da Suprema Corte terá impactos no sistema de saúde do país, na animosidade das relações partidárias no Congresso e na campanha presidencial de 2012.

O tema mobiliza reações fortes. O partido republicano, tradicionalmente avesso à interferência do Estado na sociedade, defende que saúde, opção por médicos e tipos de tratamentos devem ser escolhas de cada indivíduo. A contratação ou não de planos de saúde, e as coberturas por eles oferecidas, são assuntos que não dizem respeito ao governo federal. A interferência do Estado nessas matérias distorceria as relações de mercado, impondo custos adicionais às seguradoras, que teriam a obrigação de fornecer certos tratamentos e cobrir condições pré-existentes. Ao mesmo tempo, obrigar empregadores a fornecer seguros para seus funcionários criaria um ônus adicional às empresas, dificultando a criação de empregos e o crescimento econômico.

Com uma visão oposta à republicana, a reforma do sistema de saúde é uma pauta histórica do Partido Democrata. Os liberais costumam apontar que 16,7% da população do país não têm nenhuma cobertura de seguro saúde. O número equivale a 50,7 milhões de pessoas.<sup>1</sup> Isso não significa dizer, no entanto, que o Estado não gaste com saúde. Apesar de não existir sistema de saúde público com cobertura universal, programas como o Medicare e o Medicaid atendem parcelas espe-

cíficas da população – idosos e pessoas de baixa renda, respectivamente. Os atendimentos de emergência em hospitais são reembolsados pelo governo quando os pacientes não possuem seguro. Esses são alguns dos fatores que levam os Estados Unidos à paradoxal posição de, mesmo sem um sistema público de saúde com cobertura universal, terem um dos níveis de gastos públicos e privados com saúde mais elevados do mundo.<sup>2</sup>

As iniciativas de reforma da saúde têm um longo passado na política do país. Durante a depressão, o presidente Franklin Delano Roosevelt tentou incluir o financiamento público de programas de saúde nas reformas do New Deal. Ao encontrar forte oposição de congressistas e de alguns setores da opinião pública, Roosevelt decidiu excluir tais provisões do texto do *Social Security Act*, de 1935. Seu sucessor, Harry Truman, foi o primeiro presidente a defender publicamente a criação de um programa nacional e público de saúde, de abrangência universal. Todavia, Truman não teve sucesso na criação do mesmo. Congressistas republicanos e o lobby da American Medical Association impediram os avanços para a aprovação de uma legislação nacional sobre seguros saúde.

Talvez a mais significativa mudança no sistema de saúde dos Estados Unidos tenha vindo com a administração Lyndon Johnson (1963-69), que contava com a maioria democrata no Congresso. Johnson fez das reformas sociais o cerne de sua plataforma da Grande Sociedade, com destaque especial para saúde. Mesmo com a forte oposição dos republicanos, Johnson conseguiu o apoio da opinião pública para a aprovação da legislação que ficou conhecida como *Social Security Amendments*, de 1965. As emendas criaram dois grandes programas federais, o Medicare e o Medicaid, que a partir de então passariam a fornecer coberturas de seguro saúde para as pessoas acima de 65 anos e famílias pobres, respectivamente.

Políticos democratas continuaram sua luta pelo estabelecimento de um sistema de saúde pública com cobertura universal. A última discussão ampla sobre cobertura universal

<sup>1</sup> Dados do U.S. Census Bureau de 2009.

<sup>2</sup> Dados da Organização Mundial da Saúde. *World Health Statistics*, 2011.

ocorreu na administração de Bill Clinton (1993-2001). Em setembro de 1993, Clinton enviou ao Congresso a proposta do *Health Security Act*. A redação do projeto tinha sido liderada pela então primeira dama e atual secretária de Estado Hillary Clinton. Apesar de o governo contar com maioria no Congresso, o projeto foi derrotado. Republicanos opunham-se aos altos custos da proposta e ao que era visto como interferência do governo em assuntos privados dos cidadãos. Os democratas, por sua vez, estavam divididos a respeito de algumas das provisões da lei. A administração não teve clareza ao apresentar a proposta e não conseguiu mobilizar a opinião pública.

No caso de Obama, as discussões sobre saúde pública começaram antes mesmo de sua eleição. Durante as primárias democratas, o tema era uma das principais diferenças entre sua plataforma e a da principal adversária, Hillary Clinton. Seguindo a própria iniciativa anos antes, Clinton propunha a reforma do sistema de saúde com a implementação de cobertura a toda a população. Obama, por sua vez, defendia a expansão do sistema, mas não a cobertura universal.

Depois de eleito, medidas efetivas a respeito da saúde só foram tomadas no segundo ano de governo. Mesmo controlando maiorias nas duas Casas do Congresso, a aprovação das reformas foi complicada. Republicanos lançaram duros ataques às propostas, acusando o governo federal de desrespeitar a privacidade da população sobre sua própria saúde. Ao mesmo tempo, grupos conservadores se mobilizaram na sociedade civil, notoriamente no movimento Tea Party Express, organizando eventos e passeatas para demonstrar sua indignação às reformas propostas. A aversão à reforma, classificada como “autoritária”, “nazista” e “comunista” por diversos críticos da direita, é apontada como um dos principais fatores de mobilização que levaram às perdas democratas nas eleições de 2010.

Na verdade, a reforma da saúde só entrou em vigor por meio da utilização das regras procedimentais no Congresso. A primeira proposta de resolução aprovada pela Câmara foi o *Affordable Health Care for America Act* (H.R. 3962). Após um longo processo de

discussão e emendas, a proposta foi aprovada em 7 de novembro de 2009 por 220 votos a favor e 215 contra. Trinta e nove democratas votaram contra o projeto; a contagem mínima para aprovação era de 218 votos. O Senado trabalhava com sua própria versão da reforma. O *Patient Protection and Affordable Care Act* (PPACA) foi aprovado na Casa por uma contagem de 60 a 39, em 24 de dezembro, com todos os republicanos se opondo à proposta. Enviado então à Câmara para apreciação, o PPACA precisaria ser votado novamente no Senado no caso de mudanças na legislação. Ao invés de arriscar uma nova votação, as lideranças democratas utilizaram outro expediente. O PPACA foi aprovado na Câmara em outra votação justa, 219 a 212 com 34 democratas contrários a lei, em 21 de março de 2010. As mudanças que a Câmara gostaria de fazer foram acordadas em um processo de reconciliação orçamentária entre as duas Casas, para que se evitassem novas votações do PPACA no Congresso. Assim, o presidente sancionou o PPACA em 23 de março, e no dia 30 assinou *Health Care and Education Reconciliation Act*, que fora aprovado no Congresso na semana anterior trazendo modificações e emendas ao PPACA. As duas legislações constituem o que chamamos de reforma da saúde da administração Obama.

De maneira geral, as reformas visam aumentar o acesso dos cidadãos a serviços de saúde e eliminar práticas de seguradoras que limitam as coberturas de seus clientes. Com as reformas, todos os empregadores passarão gradualmente a serem obrigados a fornecer seguros saúde a seus funcionários, sob o risco de penalização. Para tanto, o governo fornecerá um crédito para que as pequenas empresas não sejam prejudicadas. Também serão implementados programas de melhorias no Medicare e no Medicaid para aumentar a qualidade dos serviços oferecidos. As provisões mais controversas da lei entram em vigor a partir de 2014: taxação a empregadores que não oferecerem seguros aos funcionários, aumento da elegibilidade do Medicaid para indivíduos com renda até 133% acima da linha da pobreza, e disponibilização de créditos para a classe média para aquisição de seguros saúde por indivíduos com renda até 400% da linha da pobreza.

O financiamento da legislação ocorrerá por meio de novos impostos para indivíduos com renda acima de US\$ 200 mil e grupos com renda acima de US\$ 250 mil. As indústrias farmacêuticas também serão taxadas de acordo com a divisão de mercado, mas aquelas com vendas abaixo de US\$ 5 milhões estarão automaticamente isentas. Segundo estimativas feitas pelo Escritório de Orçamento do Congresso, até 2020 o número de pessoas não seguradas deve diminuir para 23 milhões. Ainda, a reforma pouparia cerca de US\$ 143 bilhões ao governo em 10 anos, entre impostos, cortes no Medicare e mudanças de regulamentações.

Com relação às seguradoras, a legislação proíbe práticas até então usuais, como a rescisão ou não renovação de contratos quando os segurados ficavam doentes. As seguradoras também ficam proibidas de estabelecer limites aos serviços prestados dentro de suas coberturas anuais e vitalícias. Uma das mudanças mais significativas é a proibição de negar tratamento para condições pré-existentes.

Como as mudanças na legislação aumentarão custos operacionais para seguradoras, a reforma prevê um mecanismo para diluir os gastos adicionais. Por meio de um instrumento denominado mandato individual, também com validade a partir de 2014, todos os cidadãos terão que adquirir algum tipo de serviço de assistência médica, sob risco de multa. Nativos ou pessoas com objeções religiosas seriam isentos do dispositivo, e indivíduos com baixa renda contariam com apoio do governo para aquisição de tais serviços. Na lógica da reforma, o mandato individual aumentaria a demanda por planos de saúde, compensando as seguradoras por seus custos adicionais. Opositores da reforma, no entanto, alegam a inconstitucionalidade do mandato individual por ferir liberdades individuais ao obrigar cidadãos a adquirir planos de saúde. Segundo eles, o dispositivo seria uma distorção da cláusula de comércio da Constituição, que não autorizaria o governo a obrigar compras de bens ou serviços.

Durante todo o processo de aprovação da reforma da saúde, os republicanos foram críticos contumazes. Mas a partir de janeiro de 2011, com a posse de um novo Congresso

que refletia os ganhos do partido nas eleições parlamentares de 2010, essa oposição ganhou novos tons. Uma das primeiras medidas republicanas após recuperarem controle da Câmara, foi a aprovação do *Repealing the Job-Killing Health Care Law Act*. A proposta revogava todas as provisões da reforma da saúde, mas foi bloqueada no Senado, onde os democratas ainda controlam a maioria. Apesar da manobra largamente simbólica, republicanos têm utilizado outras táticas para reter verbas de programas criados pela reforma. Dentre os alvos estão os aumentos de impostos que financiam a lei e os subsídios do governo federal a programas de saúde.

Enquanto em Washington D.C. congressistas republicanos tentam revogar a legislação ou cortar seu financiamento, por todo o país multiplicam-se contestações judiciais. Desde sua sanção, foram movidos mais de trinta processos contrários à reforma, iniciados em sua maioria por grupos de interesse ou governos estaduais.

O caso que chegou à Suprema Corte foi iniciado em 23 de março de 2010, pelo estado da Flórida com outros 25 estados como partes interessadas.<sup>3</sup> Em janeiro de 2011, o magistrado Roger Vinson, julgou como inválida toda a reforma da saúde, uma vez que a inconstitucionalidade do mandato individual comprometeria o funcionamento da lei e seria impossível dissociar seus diversos dispositivos. O caso então foi levado a Corte de Apelação do 11o. Circuito. O painel de juízes escolhidos aleatoriamente tinha um caráter imparcial. Um dos juízes fora nomeado por George W. Bush e outro por Bill Clinton. O terceiro fora nomeado por Ronald Reagan para uma corte distrital, mas posteriormente promovido por Clinton para a corte de apelação. Em agosto, o painel considerou o mandato como inconstitucional. Contudo, os juízes reverteram a decisão de Vinson sobre a reforma como um todo, declarando que a legislação não é prejudicada pela inconstitucionalidade do mandato. A decisão marcou a primeira vez em que um juiz apontado por um presidente democrata votou contra o

<sup>3</sup> Este processo é conhecido como *Florida, 25 Other States, and the NFIB v. United States Department of Health and Human Services*.

mandato individual.

Em 14 de novembro de 2011, a instância máxima do Judiciário anunciou que julgará o caso. Os nove juizes da Suprema Corte, cinco indicados por presidentes republicanos e quatro por democratas, ouvirão a argumentação oral das partes no dia 26 de março. Pela importância do caso, a sessão terá cinco horas e meia, ao invés da duração tradicional de uma hora. A divulgação do resultado é esperada para o mês de junho. A Corte considerará quatro questões. O primeiro ponto refere-se à constitucionalidade do mandato individual. A segunda questão refere-se à possibilidade de o mandato individual poder ser dissociado dos outros dispositivos da lei, mantendo a validade da reforma mesmo em caso de suspensão do mandato.

Em terceiro lugar, a Corte considerará os argumentos dos estados sobre a inconstitucionalidade da expansão da cobertura do Medicaid. Atualmente, o programa é financiado em conjunto por governos estaduais e pelo governo federal. A reforma da saúde expande o limite de cobertura do programa para indivíduos com renda até 133% da linha de pobreza. Os estados não são obrigados a adotar a expansão, mas se optarem por não segui-la estarão abrindo mão de todo o financiamento do governo federal ao programa. Os estados argumentam que o Medicaid é um programa tão estabelecido na sociedade que os governos estaduais não teriam como cancelá-lo. Assim, a lei da reforma estaria coagindo os estados a adotarem obrigatoriamente a expansão da cobertura, algo que excederia a autoridade constitucional do Congresso. Tal argumentação foi derrotada em instâncias inferiores, mas a Suprema Corte decidiu ouvir a apelação.

Por fim, a Suprema Corte decidirá se os estados têm o direito de contestar a reforma da saúde no presente. Segundo o *Anti-Injunction Act* de 1793, nenhuma parte pode contestar a cobrança de um imposto antes de sua real implementação. Como boa parte das provisões disputadas só entrarão em vigor em 2014, a lei não poderia ser questionada até que seus efeitos fossem sentidos. A Corte de Apelação do 4o. Circuito deu validade a tal argumento ao considerar impropriedade um caso iniciado na Virginia.

A última controvérsia derivada da reforma da saúde veio à tona em janeiro, quando a Casa Branca definiu que instituições mantidas por grupos religiosos seriam obrigadas a fornecer coberturas para métodos contraceptivos e abortivos nos seguros saúde de seus funcionários. Por lei, igrejas e grupos religiosos são isentos destas obrigações, mas o mesmo não vale para instituições administradas por estes, como universidades e hospitais. A decisão provocou a fúria dos católicos e oposição dos republicanos. Igrejas por todo o país atacaram a decisão, afirmando a regra violava os direitos constitucionais dos grupos religiosos. Republicanos criticaram a decisão por infringir as liberdades religiosas e buscaram meios de revertê-la no Congresso. Por sua vez, os democratas defenderam a regra e acusaram os republicanos de tentar limitar o acesso das mulheres à saúde e a métodos contraceptivos.

No Senado, uma medida proposta pelo senador Roy Blunt (R-MO), autorizando empregadores e seguradoras a excluir de suas apólices quaisquer coberturas contrárias às suas convicções religiosas, foi rejeitada pela maioria democrata. Enquanto democratas alegam que o projeto permitiria que qualquer tipo de cobertura fosse negado sob o argumento religioso, republicanos afirmaram que o mesmo era uma tentativa de proteger a liberdade religiosa. A polêmica ainda não foi encerrada, mas os dois lados procuram conseguir vantagens eleitorais com a discussão. Os democratas têm como alvo o eleitorado feminino e grupos ativistas, e os republicanos, os grupos conservadores religiosos.

Dada a abrangência da questão, vários desfechos são possíveis. A Suprema Corte pode julgar a inconstitucionalidade do mandato individual, de toda a lei, ser a favor ou contra a expansão do Medicaid e até postergar a questão para 2014, quando as provisões entrarem em vigor. Quaisquer que sejam os resultados, eles certamente serão explorados nas eleições de novembro. A recente polêmica sobre contraceptivos já demonstrou o potencial explosivo da reforma da saúde na mobilização de grupos de eleitores. Ao que parece, o que menos importa neste momento são os reais impactos da lei nos serviços de saúde prestados à população.

## A IMPORTÂNCIA DO GÁS NÃO CONVENCIONAL PARA A ECONOMIA E A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Por Solange Reis e Leandro Almeida Lima

O peso do gás natural na pauta energética dos Estados Unidos vem crescendo em ritmo acelerado na última década. Responsável por 1/4 da energia primária no país,<sup>1</sup> o produto é vital para a geração de eletricidade e o aquecimento de instalações residenciais e comerciais. O crescimento se deve a recentes avanços tecnológicos feitos pelo país na exploração de gás não convencional, principalmente gás de xisto. Apesar de as tecnologias ampliarem o horizonte para a produção doméstica e o mercado internacional, há desafios de ordem técnica, ambiental e política.

Geralmente, a diferenciação entre recursos convencionais e não convencionais relaciona-se à viabilidade técnica e econômica de extraí-los e produzi-los competitivamente. O gás de xisto sempre foi considerado não convencional por estar localizado em formações rochosas pouco permeáveis. A impermeabilidade impede a subida e a acumulação do gás nas camadas superiores do subsolo, o que torna a sua extração complexa e custosa. Todavia, recentes inovações em tecnologia podem levar à revisão dessa categorização no futuro.

As reservas não convencionais já eram conhecidas no século XIX, mas as primeiras produções em escala surgiram entre 1920 e 1930. Com a necessidade de se diversificar fontes de energia após os choques do petróleo nos anos 70, técnicas sofisticadas surgiram na década de 80. Em 1978, o Congresso já tinha aprovado o *Natural Gas Act*.

Empresas independentes texanas foram responsáveis pelo aperfeiçoamento de duas técnicas a partir do ano 2000. A primeira, conhecida como perfuração horizontal (*horizontal drilling*), é feita em seguida à perfuração vertical tradicional e atinge uma parcela maior da formação rochosa. Já a segunda técnica,

denominada fratura hidráulica (*hydraulic fracking*), bombeia a rocha com uma mistura de água, areia e aditivos químicos a alta pressão, abrindo fissuras e liberando o gás. Segundo o especialista Daniel Yergin, tais tecnologias são a maior inovação em energia em termos de escala e impacto neste século.

Estima-se que as reservas em Marcellus, localizadas na região nordeste e abrangendo os estados da Pensilvânia, Nova Iorque, Ohio, Maryland e West Virginia sejam as maiores do país. Atualmente, o gás de xisto representa 23% do fornecimento de gás natural nos Estados Unidos; em 2005, o percentual era de 4%.<sup>2</sup> Segundo relatórios da BP, o gás de xisto elevou as reservas comprovadas de gás natural de 244,7 trilhões de pés cúbicos (tcf), em 2009, para 272,5 tcf em 2010. Já as reservas estimadas são de cerca de 800 tcf.

Com o aumento das reservas, observou-se forte declínio nos preços. Em 2008, o valor era de US\$ 13 por mil pés cúbicos de gás; em 2011, US\$ 2,50. A queda é de tal monta que analistas temem pelo setor, uma vez que as empresas podem reorientar seus investimentos para atividades mais lucrativas. A ExxonMobil admite que, apesar de apostar no gás, parte dos investimentos no produto será redirecionada para gás rico em hidrocarbonetos líquidos, visando o lucrativo mercado de gasolina e diesel.

A atividade apresenta diversos benefícios econômicos. Apesar de ainda ser um importador líquido, os Estados Unidos dobraram as exportações de gás na última década. Em 2010, a indústria englobou cerca de 600 mil trabalhadores diretos e indiretos, e 900 mil são estimados em 2015. O crescimento deve render em impostos mais de US\$ 900 bilhões nos próximos 25 anos. Outra vantagem é a possibilidade de redução no preço da energia elétrica para os consumidores. No caso da indústria, menores gastos com eletricidade baixaria o nível de preços domésticos e melhoraria a competitividade internacional dos bens produzidos no país.

Benefícios ambientais também são observados. Um estudo do Worldwatch Institute

<sup>1</sup> Dados da Energy Information Administration.

<sup>2</sup> Dados da *The Economist*.

constatou que a energia elétrica gerada com gás natural reduz em até 50% a emissão de gases causadores do efeito estufa, em comparação ao carvão. A técnica de perfuração horizontal também causa menos desequilíbrios nos ecossistemas do que as perfurações exclusivamente verticais. Apesar dessas vantagens, o gás de xisto não deixa de causar preocupação ambiental. Existem indícios de que o processo contamine o solo e os recursos hídricos subterrâneos. A Agência de Proteção Ambiental (EPA, na sigla em inglês) alertou, em agosto passado, que o método hidráulico pode ter contaminado o subsolo no estado de Wyoming. Sem comprovação científica, desconfia-se que a fratura hidráulica também esteja relacionada a abalos sísmicos. Os riscos ambientais são agravados pelo fato de parte desses recursos se encontrarem em áreas densamente povoadas, como o nordeste do país.

O tema tem sido debatido nacionalmente por grupos ambientalistas, grandes corporações, congressistas e membros da administração. Diante das particularidades dos procedimentos técnicos, e dos riscos ao meio ambiente e à saúde das pessoas, a exploração de gás de xisto demanda uma regulamentação específica. Mas a legislação vigente é a mesma que abrange os recursos fósseis convencionais. O quadro regulatório é composto por normas federais, estaduais e locais, cuja aplicação recai sobre as agências estaduais. Tais normas tratam desde a emissão de licenças para exploração até medidas de proteção ao ar, à água e ao solo. Críticos, contudo, alegam que pontos nevrálgicos do processo de extração permanecem sem regulamentação. Como cada campo de gás possui características específicas, a adoção de um padrão acerca de métodos e precauções é dificultada. Ainda, as empresas resistem em divulgar os componentes químicos utilizados por considerá-los segredos industriais.

No estado de Nova Iorque, um debate atual opõe posições. Proprietários de terra, e empresas produtoras de petróleo e gás pedem por legislações brandas, e pela liberação das concessões. Grupos de ativistas locais demandam o banimento completo da exploração. Entre os dois extremos, grandes associações ambientalistas, como o Sierra Club, defendem a atividade com regulações estritas.

Em 8 de janeiro, o State Department of Environmental Conservation encerrou uma consulta pública que ouviu mais de 20 mil comentários da população sobre planos de exploração em Marcellus.

Em 2009, a representante Diane DeGette (D-CO) e o senador Robert Casey Jr. (D-PA) propuseram o *Fracturing Responsibility and Awareness of Chemicals Act*, que submetia a “injeção subterrânea” às regras sobre proteção a recursos hídricos, estipuladas no *Safe Drinking Water Act*. O projeto também prevê a divulgação da composição dos produtos químicos. Sem ser votada naquele ano, a proposta voltou a ser introduzida em 2011, desde quando aguarda um parecer do Comitê de Energia e Comércio da Câmara.

O governo federal defende o aumento da produção de gás não convencional. No discurso do Estado da União, em 24 de janeiro de 2012, o presidente Barack Obama destacou o potencial do gás para a segurança energética e para a criação de empregos. Para justificar incentivos a energias limpas, como eólica e solar, o presidente recordou que o apoio governamental ao gás não convencional no passado foi essencial para a consolidação do setor. Dois dias após o discurso, Obama apresentou planos para estimular o abastecimento da frota nacional de caminhões com gás natural. Como a demanda de gás para transporte é baixa e a infraestrutura de abastecimento é pequena, incentivos federais são fundamentais para desenvolver o setor.

O esforço encontra grande oposição. Jack Gerard, presidente do American Petroleum Institute (API), maior associação de indústrias petrolíferas do país, condena uma regulação estrita, temendo o encarecimento e o desestímulo à produção. Congressistas republicanos também criticam os padrões ambientais sugeridos pela EPA e a demora da administração em liberar licenças para exploração. Os republicanos alegam que a atitude do governo prejudica a criação de empregos e a segurança energética do país.

No plano internacional, o apoio da administração Obama ao gás de xisto se traduz no *Global Shale Gas Initiative* (GSGI), um projeto do Departamento de Estado lançado em

abril de 2010. A ação é uma iniciativa entre governos, visando auxiliar outros países a identificar reservas de gás de xisto e a utilizá-las de maneira segura. O auxílio ocorre por meio de encontros, conferências e suporte técnico. O GSGI engloba Estados Unidos, China, Índia, Jordânia e Polônia, e abre o horizonte para acordos bilaterais com outros países, inclusive na América do Sul.

O estímulo à produção mundial de gás de xisto contribui para que os Estados Unidos atinjam dois importantes objetivos: ampliar a segurança energética global e maximizar seus próprios interesses econômicos. Com uma estratégia internacional bem sucedida, o gás de xisto tem potencial para tornar-se um instrumento de política externa e um novo elemento na geopolítica global de energia.

Ao contrário do petróleo, o gás possui características que dificultam o seu transporte por via marítima, tornando muito regionalizado o comércio do produto e conferindo maior poder político aos produtores. Devido ao seu volume e ao fato de ser impossível armazená-lo em grandes quantidades, o gás precisa ser liquefocado em terminais de liquefação para ser acondicionado em navios-tanque. No porto de destino, o gás liquefeito é regaseificado. Mesmo com a redução dos custos no comércio de GNL (gás natural liquefeito) e no déficit em terminais de reprocessamento nos últimos anos, o mercado mundial ainda não se desenvolveu como gostariam os grandes compradores. Nesse sentido, expandir a capacidade de produção e transporte de GNL se revela um foco da política externa de energia dos Estados Unidos.

O aumento da produção de gás no país, responsável por 22% do consumo mundial em 2009, já apresenta repercussões. Primeiramente, a queda nas suas importações resulta em menor dependência em relação ao GNL produzido no Oriente Médio e, portanto, maior liberdade de ação no que diz respeito à política externa para a região. Maiores exportações também representam uma alternativa para os países aliados que dependem de fornecimento externo. O caso mais emblemático é o dos aliados europeus que importam grandes quantidades de gás convencional da Rússia. Cerca de um quarto do gás natural utilizado pela União Europeia (UE) advém de

uma extensa rede de gasodutos controlados, majoritariamente, por Moscou. Tal dependência gera vulnerabilidade, fazendo com que alguns governos europeus sejam mais sensíveis aos interesses da política externa do Kremlin.

Prova de que política e energia se confundem nas relações entre Europa e Rússia ocorreu por ocasião da Guerra da Geórgia, em 2008. Apesar da pressão do então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, para que a UE adotasse um discurso mais duro contra o posicionamento russo no conflito, a resposta europeia foi de conciliação. Segundo analistas, o desalinhamento transatlântico sobre a questão deveu-se à relutância dos principais países europeus, sobretudo a Alemanha, em contrariar a Rússia e prejudicar o abastecimento de gás no continente.

Poucos países na UE possuem um sistema estruturado para receber GNL. Mesmo aqueles que já construíram infraestrutura recorrem parcialmente a esse tipo de gás, em decorrência do produto ser caro e o mercado global insuficiente para atender à crescente demanda mundial. Apenas 15% da demanda de gás natural na UE é abastecida por GNL. Ao mesmo tempo em que estimulam o mercado de GNL, os Estados Unidos apostam na exploração de gás de xisto, sobretudo na Polônia, que já serve como um dos pontos de distribuição de gás convencional no continente. O governo polonês tem investido em suas reservas de xisto e concedido permissões de exploração a empresas dos Estados Unidos, como Chevron, ConocoPhillips e ExxonMobil.

A autossuficiência da Polônia impactaria a geopolítica de energia na Europa. A Rússia perderia a Polónia como cliente e veria reduzida a sua influência sobre os gasodutos que abastecem a Europa através do território polonês. A posição russa seria ainda mais prejudicada caso a Polónia, e outros países europeus, se tornassem exportadores líquidos de gás para a Europa. O desenvolvimento de gás de xisto, no entanto, encontra resistência. Em 2011, a França foi o primeiro país no mundo a banir a técnica de fratura hidráulica. Deve-se levar em conta, naturalmente, a força da indústria nuclear francesa, responsável

por 74% da geração elétrica no país. De qualquer modo, a controvérsia sobre exploração de gás de xisto já ocorre na Grã-Bretanha e em outros países centrais.

Como os recursos de xisto estão distribuídos desequilibradamente pelos continentes, analistas apontam o enfraquecimento de eventuais cartéis de produtores, a exemplo do *Gas Exporting Countries Forum*. Mais conhecido como Gas-OPEC, o grupo reúne os países que controlam 85% da produção mundial de GNL.<sup>3</sup> O incremento da produção mundial de gás não convencional também reduziria a vulnerabilidade de grandes consumidores, como Europa, China, Índia e Japão, em relação às instabilidades políticas nos centros de fornecimento no Oriente Médio, no Norte da África e na Ásia central.

Os Estados Unidos estimulam a parceria entre corporações norte-americanas e chinesas para desenvolver as reservas de gás não convencional na China, estimadas em 1.275 tcf. Além das gigantes de energia e operadoras independentes, indústrias de equipamentos e tecnologia, como a Halliburton, realizam *joint ventures* no país. O maior obstáculo à atuação dessas corporações no exterior ainda são os desafios regulatórios nos Estados Unidos. Algumas operações corriqueiras no exterior podem ser interpretadas como práticas de subornos a funcionários estrangeiros. Nesse caso, as empresas são passíveis de punição pelo Departamento de Justiça e da *Securities Exchange Commission*, de acordo com o *Foreign Corrupt Practices Act*.

Ainda que se trate de um projeto de longo prazo, a China apresenta condições de se transformar em pólo regional e global de exportação de gás no futuro. Tal desenvolvimento ajudaria a transformar o gás natural em *commodity*, o que tem sido uma meta dos Estados Unidos. Ainda, o aumento da produção e da exportação pela China poderia ajudar o país e alguns de seus vizinhos asiáticos, como Índia, Japão e Coreia do Sul, a reduzir importações de gás natural iraniano. O peso do Irã como exportador de petróleo e

gás tem sido um entrave aos esforços dos Estados Unidos em bloquear o desenvolvimento do programa nuclear do país. A China e a Índia, por exemplo, resistem a aderir ao embargo proposto pelos Estados Unidos sobre importações de recursos de energia a partir do Irã.

De acordo com o *Shale Gas and U.S. National Security*, estudo do James Baker III Institute for Public Policy a pedido do Departamento de Energia, o estímulo ao gás não convencional na Ásia dificultaria a construção de dispendiosos gasodutos entre Irã, Índia, e Paquistão. Tal cenário pouparia os Estados Unidos de uma fonte de conflito com a Índia, recentemente anunciada como parceira estratégica. O Irã possui as segundas maiores reservas de gás natural no mundo, atrás da Rússia e à frente do Qatar, Arábia Saudita e Turcomenistão. Somadas às sanções já aplicadas ao setor petrolífero iraniano, essas medidas aumentariam as chances de mudança de regime em Teerã, conclui a análise.

O advento do gás não convencional continuará a produzir impactos na política externa e de segurança dos Estados Unidos, e em seu planejamento energético e econômico na primeira metade do século atual. De acordo com a Agência Internacional de Energia, o gás entrou em uma “era dourada” devido às reservas mundiais de gás não convencional. Os Estados Unidos, por dominarem a técnica, assim como as patentes do método de exploração, ocupam um papel central em tal cenário. Antes disso, o país precisa estabelecer um marco regulatório apropriado, capaz de manter a competitividade da atividade sem prejuízo ao meio ambiente ou às populações. A tarefa é desafiadora, à medida que grupos de interesse divergem sobre a regulamentação e o banimento total das atividades. No que depender do atual Congresso, onde os republicanos possuem maioria na Câmara, o governo encontrará dificuldades para aprovar medidas de regulação. O caminho alternativo é por meio da EPA, que certamente será um dos maiores dos alvos de ataques da oposição na campanha eleitoral em 2012.

<sup>3</sup> Argélia, Bolívia, Egito, Guiné Equatorial, Irã, Líbia, Nigéria, Qatar, Rússia, Trinidad e Tobago, e Venezuela. Cazaquistão, Holanda e Noruega participam como observadores.



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