

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

EM DEBATE

DIMENSÕES E ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO
INTERNACIONAL NO PÓS-CRISE DE 2008

Prefácio de Rubens Barbosa

ORGANIZADORES

Walter Antonio Desiderá Neto
Sergio Abreu e Lima Florencio
Haroldo Ramanzini Junior
Edison Benedito da Silva Filho



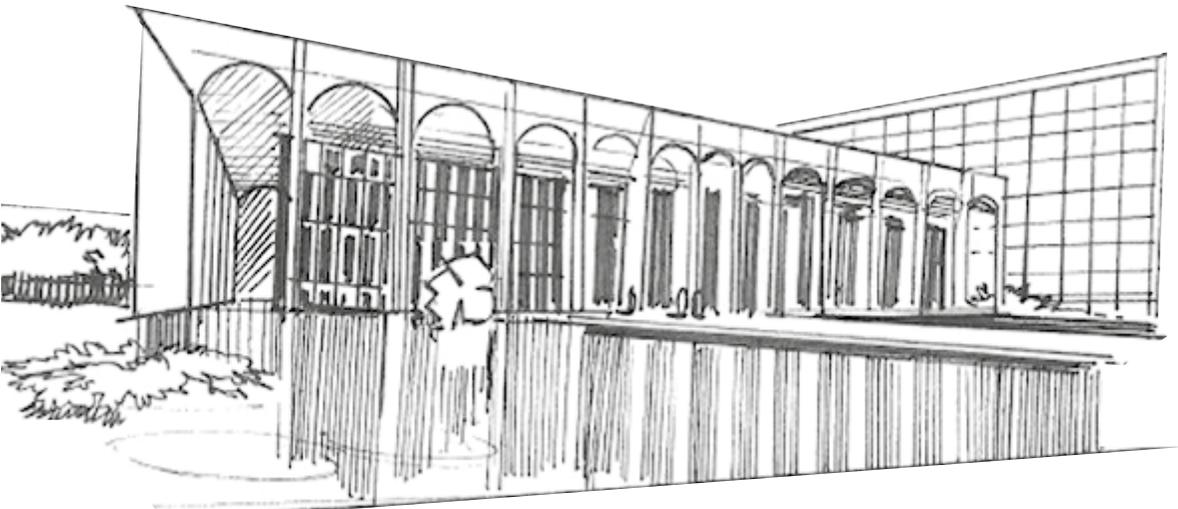


Este livro tem o propósito maior de estimular um debate aberto e democrático sobre a política externa brasileira nas últimas décadas, tomando o período posterior à crise econômica internacional de 2008 como referência. Ao combinar textos de acadêmicos e de representantes de governo, promove um rico intercâmbio entre analistas de política externa e formuladores/atores de nossa diplomacia, ou seja, em certa medida a teoria dialoga com a prática.

É com esse espírito que esta obra oferece ao leitor uma oportunidade ímpar de avaliar de forma equilibrada a trajetória da diplomacia brasileira nos últimos anos. Por meio de um debate amplo e substantivo, diplomatas, acadêmicos e gestores públicos oferecem sua visão sobre a evolução recente dos grandes temas da política externa e do relacionamento do país com seus principais parceiros no mundo.

Rubens Barbosa





POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

EM DEBATE

DIMENSÕES E ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO
INTERNACIONAL NO PÓS-CRISE DE 2008

Prefácio de Rubens Barbosa

ORGANIZADORES

Walter Antonio Desiderá Neto
Sergio Abreu e Lima Florencio
Haroldo Ramanzini Junior
Edison Benedito da Silva Filho

 **FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO**

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pomper Mayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

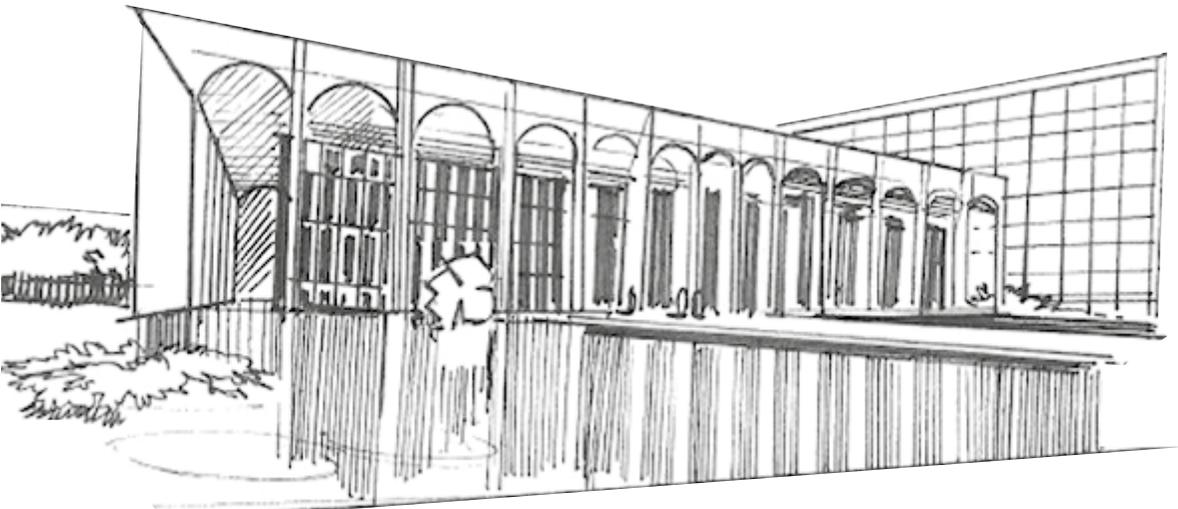
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

EM DEBATE

DIMENSÕES E ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO
INTERNACIONAL NO PÓS-CRISE DE 2008

Prefácio de Rubens Barbosa

ORGANIZADORES

Walter Antonio Desiderá Neto
Sergio Abreu e Lima Florencio
Haroldo Ramanzini Junior
Edison Benedito da Silva Filho

Brasília, 2018

 **FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO**

ipea

Política externa brasileira em debate : dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008 / organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto ... [et al.] ; prefácio de Rubens Barbosa. – Brasília : Ipea : Funag, 2018.
626 p. : il., gráfs. (alguns color.)

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-334-6

1. Política Exterior. 2. Relações Exteriores. 3. Cooperação Internacional. 4. Política Comercial. 5. Recessão Econômica. 6. Brasil. I. Desiderá Neto, Walter Antonio. II. Barbosa, Rubens. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Fundação Alexandre de Gusmão.

CDD 327.81

Ficha catalográfica elaborada por Patricia Silva de Oliveira CRB-1/2031

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
PREFÁCIO	13
INTRODUÇÃO	15

PARTE I

PANORAMA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PÓS-CRISE

CAPÍTULO 1

A AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS-CRISE: UMA ANÁLISE CRÍTICA	25
Sergio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho Edison Benedito da Silva Filho	

CAPÍTULO 2

A AGÊNCIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE PRELIMINAR	39
Maria Regina Soares de Lima	

PARTE II

O BRASIL DIANTE DE NOVOS AGRUPAMENTOS E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS NO PÓS-CRISE

CAPÍTULO 3

O LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2008 A 2015)	57
Pedro Feliú Ribeiro	

CAPÍTULO 4

ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA	83
Pedro da Motta Veiga Sandra Polónia Rios	

CAPÍTULO 5

O BRASIL E A OMC (2008-2015)	103
Rogério de Souza Farias	

CAPÍTULO 6

O BRASIL E O G20 (2008-2015)135
José Gilberto Scandiucci Filho

CAPÍTULO 7

O BRICS: DESAFIOS PARA O BRASIL167
Renato Baumann

CAPÍTULO 8

OCDE: O PONTO DE INFLEXÃO NECESSÁRIO
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA189
Sérgio Abreu e Lima Florêncio
Anamélia Soccal Seyffarth

PARTE III

REGIONALISMO E PARCEIROS GLOBAIS DO BRASIL NO PÓS-CRISE

CAPÍTULO 9

A DIPLOMACIA REGIONAL BRASILEIRA:
VISÃO HISTÓRICA DAS ÚLTIMAS DÉCADAS211
Paulo Roberto de Almeida

CAPÍTULO 10

AS RELAÇÕES COM A AMÉRICA DO SUL (2008-2015)235
Haroldo Ramanzini Junior
Marcelo Passini Mariano

CAPÍTULO 11

AS RELAÇÕES COM A UNIÃO EUROPEIA (2008-2015)273
Miriam Gomes Saraiva

CAPÍTULO 12

AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS (2008-2015)301
Cristina Soreanu Pecequilo

CAPÍTULO 13

AS RELAÇÕES SUL-SUL (2008-2015)333
Walter Antonio Desiderá Neto
Diana Tussie

CAPÍTULO 14

AS RELAÇÕES COM A CHINA NO NOVO
CONTEXTO GEOPOLÍTICO MUNDIAL371
Luiz Augusto de Castro Neves

CAPÍTULO 15

A NOVA ESTRATÉGIA DE PROJEÇÃO GEOECONÔMICA
CHINESA E A ECONOMIA BRASILEIRA387
André Luís Forti Scherer

CAPÍTULO 16

AS RELAÇÕES COM A ÁFRICA (2008-2015).....405
Gladys Lechini

PARTE IV

O BRASIL E A AGENDA MULTILATERAL NO PÓS-CRISE

CAPÍTULO 17

MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS (2008-2015).....429
Helena Margarido Moreira

CAPÍTULO 18

DIREITOS HUMANOS (2008-2015)463
Par Engstrom
Guilherme France

CAPÍTULO 19

SEGURANÇA INTERNACIONAL (2008-2015)493
Alcides Costa Vaz

CAPÍTULO 20

PARCERIAS ESTRATÉGICAS NA AGENDA TECNOLÓGICA
DE DEFESA: O CASO BRASIL-SUÉCIA509
Israel de Oliveira Andrade
Raphael Camargo Lima

CAPÍTULO 21

NAÇÕES UNIDAS, CONSELHO DE SEGURANÇA,
A ORDEM MUNDIAL E O BRASIL549
Ronaldo Mota Sardenberg

CAPÍTULO 22

OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COMO INSTRUMENTO
DE POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL567
Israel de Oliveira Andrade
Luiz Gustavo Aversa Franco

CAPÍTULO 23

A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO
INTERNACIONAL593
João Brígido Bezerra Lima
José Romero Pereira Júnior

CAPÍTULO 24

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS IMPACTOS DOS OBJETIVOS
DE DESENVOLVIMENTO DA ONU NO BRASIL E NO MUNDO605
Luis Fernando de Lara Resende

APRESENTAÇÃO¹

Este livro apresenta um panorama abrangente e plural da política externa brasileira, que incorpora diferentes percepções sobre sua trajetória no período posterior à crise econômica internacional de 2008. A amplitude de visões dos autores – entre os quais se incluem diplomatas, acadêmicos e operadores de políticas públicas com diversas formações e experiências de atuação – explica seu formato inovador, tanto na substância quanto na forma como o conteúdo é apresentado ao leitor. Como resultado, a trajetória de inserção internacional do Brasil no pós-crise é avaliada de modo abrangente, com uma pluralidade de perspectivas e questões abordadas em capítulos que dialogam entre si ao longo do livro. Por vezes convergem, ou se distanciam, mas sempre se complementam no esforço de oferecer uma leitura clara e consistente acerca dos desafios e das oportunidades que se colocam à política externa do país, a partir das lições de sua experiência recente.

Como instituição de pesquisa e assessoramento do governo federal brasileiro, o Ipea tem por vocação promover o debate de ideias com a finalidade de contribuir para o aprimoramento da ação do Estado. Nesse contexto, por ser a projeção exterior da realidade doméstica, é essencial avaliar a política externa enquanto política pública, qualificando seus objetivos, estratégias e resultados alcançados. Esta é a *raison d'être* desta obra.

Por sua vez, a Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) tem desempenhado importante papel na democratização do conhecimento das relações internacionais e na difusão do pensamento diplomático brasileiro nos centros formadores de opinião em todo o mundo.

Em seu conjunto, os capítulos têm como fio condutor o registro dos avanços e dos percalços da política externa do Brasil na década que se seguiu à crise internacional. A amplitude de temas e perspectivas analíticas abordados pelos autores, ao se debruçarem sobre as relações exteriores do país no pós-2008, evidencia a relevância desse período como fonte de reflexão, o que é coerente com o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas.

A partir da segunda metade dos anos 1990 e, de forma ainda mais acelerada, ao longo de toda a década de 2000, o Brasil assumiu uma nova posição no cenário internacional ao gerar credibilidade e ampliar sua capacidade de influência em temas centrais da geopolítica. Colocou-se como um país dotado de uma economia

1. Este livro será disponibilizado nas bibliotecas digitais da Funag e do Ipea para *download* gratuito, respectivamente, nos endereços <www.funag.gov.br> e <www.ipea.gov.br>.

equilibrada e sustentável, com políticas sociais inclusivas e instituições democráticas consolidadas, que lhe permitiram expandir programas de cooperação com países em desenvolvimento e liderar o processo integracionista na América do Sul.

Para alcançar esse patamar, foram fundamentais as reformas domésticas, protagonizadas pelo Plano Real e por políticas sociais inclusivas, simbolizadas pelo programa Bolsa Família, bem como as transformações operadas no âmbito do sistema internacional – regional e global –, que criaram novos espaços de negociação para a diplomacia brasileira. Contudo, a partir do colapso dos mercados financeiros em 2008, muitas das tendências econômicas positivas dos anos anteriores – sobretudo, o dinamismo das economias centrais e o ciclo de valorização das *commodities* no bojo do acelerado crescimento chinês – foram bruscamente revertidas. Os efeitos dessas mudanças foram sentidos em todo o mundo em desenvolvimento, gerando consequências relevantes não apenas no campo econômico, mas também no social e político.

Assim, o ano de 2008 simboliza um ponto de inflexão a partir do qual se conformam diferentes interpretações a respeito das razões para a crise da economia brasileira e as mudanças na orientação da política externa do país. A partir desse momento, a ordem internacional sofreu mudanças profundas, seja do ponto de vista do encaminhamento de negociações em regimes específicos – comércio e investimentos, mudanças climáticas, sistema financeiro, direitos humanos, segurança internacional, entre outros –, seja no plano da interação entre países ou regiões. Esses são alguns dos temas examinados neste livro.

Diante desse novo quadro internacional, uma das questões relevantes para a reflexão do ponto de vista das consequências da crise para países em desenvolvimento e emergentes consiste em identificar as razões mais robustas para explicar a recessão da economia brasileira a partir de 2015 e o declínio de nossa política externa desde 2010. Nesse âmbito, algumas perguntas devem ser formuladas. Que fatores foram responsáveis por interromper trajetórias anteriores e estabelecer novos direcionamentos na trajetória da economia e da política externa do Brasil a partir de 2015 e 2010, respectivamente? Esses fatores residem no choque de 2008 na economia internacional? Ou residem na mudança substancial de paradigmas e orientações na política econômica e na política externa?

Ao tomar esses questionamentos como referenciais, este livro procura contribuir para o debate democrático e para a disseminação transparente de conhecimento sobre a diplomacia e as relações exteriores do Brasil em um ambiente global complexo e em profunda transformação, cujos efeitos se fazem sentir também em nossa sociedade.

Esta obra busca caracterizar o modo como a política externa do Brasil visualizou, respondeu, propôs e agiu em relação a questões centrais da agenda internacional após a crise, de acordo com as prioridades e as estratégias dos governos no período.

As análises empreendidas nos textos, mesmo que focadas em perspectivas divergentes e, por vezes, antagônicas, constituem, em sua própria construção, também uma contribuição relevante para o entendimento das múltiplas dimensões, valores e agendas de negociação no cenário internacional contemporâneo.

Registro nosso agradecimento a todos os excelentes pesquisadores que atenderam ao nosso convite para participar deste projeto: Alcides Costa Vaz, Anamélia Soccia Seyffarth, André Luís Forti Scherer, Cristina Soreanu Pecequilo, Diana Tussie, Gladys Lechini, Guilherme France, Helena Margarido Moreira, Israel de Oliveira Andrade, João Brígido Bezerra Lima, José Gilberto Scandiucci Filho, José Romero Pereira Júnior, Luis Fernando de Lara Resende, Luiz Augusto de Castro Neves, Luiz Gustavo Aversa Franco, Marcelo Passini Mariano, Maria Regina Soares de Lima, Miriam Gomes Saraiva, Par Engstrom, Paulo Roberto de Almeida, Pedro da Motta Veiga, Raphael Camargo Lima, Renato Baumann, Rogério de Souza Farias, Ronaldo Mota Sardenberg e Sandra Polónia Rios. A disposição de vocês em contribuir com esta obra foi fundamental para concretizá-la.

Um agradecimento especial ao embaixador Rubens Barbosa, que nos honrou com a elaboração do prefácio. Também registramos aqui nosso profundo reconhecimento ao trabalho realizado pelos organizadores Walter Desiderá Neto, Sergio Abreu e Lima Florencio, Haroldo Ramanzini Junior e Edison Benedito da Silva Filho, conduzido com paciência e dedicação em todo o longo curso deste projeto. Agradecemos ainda aos colegas Luís Fernando Tironi e Marcello Cavalcanti Barra pela inestimável colaboração nas diversas fases de elaboração e revisão do livro.

Excelente leitura!

Ernesto Lozardo
Presidente do Ipea

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)

PREFÁCIO

Este livro tem o propósito maior de estimular um debate aberto e democrático sobre a política externa brasileira (PEB) nas últimas décadas, tomando o período posterior à crise econômica internacional de 2008 como referência. Ao combinar textos de acadêmicos e de representantes de governo, promove um rico intercâmbio entre analistas de política externa e formuladores/atores de nossa diplomacia, ou seja, em certa medida a teoria dialoga com a prática.

A premissa da obra é a de que as grandes transformações recentes na ordem internacional, aliadas à mais profunda recessão da economia brasileira na história e à grave crise política que envolve o país nos últimos anos, recomendam um repensar de nossa política externa. Sem qualquer pretensão de esgotar o temário da PEB, o livro procurou identificar seus mais expressivos desafios e, a partir daí, avaliar as grandes linhas da política externa e da diplomacia brasileira em diversas dimensões.

Uma análise desapassionada da PEB nas últimas décadas não pode ignorar os ganhos de projeção internacional do período Lula. Porém, tampouco pode deixar de sublinhar os erros cometidos no segundo mandato e o visível declínio de nossa diplomacia no governo Dilma.

A crise internacional certamente restringiu o escopo e a capacidade de atuação do Brasil no setor externo, sobretudo, em razão das vulnerabilidades econômicas do país. No entanto, se era inevitável a redução da influência internacional do país em razão da restrição fiscal e da necessidade de priorização de problemas internos, por certo muitas das escolhas equivocadas realizadas pela diplomacia no pós-crise também contribuíram para acelerar esse declínio. Assim, é necessário examinar em profundidade essas escolhas para compreender as causas dos êxitos e dos fracassos da PEB no período, de maneira a se contribuir para o aprimoramento dessa vertente de política pública.

No plano internacional, a crescente fragmentação dos processos produtivos, expressos na generalização das cadeias globais de valor (CGVs), gerou desequilíbrios sociais crescentes, visíveis na concentração de renda no mundo desenvolvido e, na esfera política, na ascensão de movimentos populistas nos Estados Unidos e na Europa. Ao mesmo tempo, a crise econômica internacional precipitada pela derrocada do setor financeiro norte-americano em 2008 teve relevância não apenas para as políticas econômicas contracíclicas, mas também para a diplomacia e a coordenação de interesses em nível global.

Diante desses dois panoramas anteriormente descritos – PEB e nova ordem internacional marcada pelos desequilíbrios gerados pela globalização –, algumas perguntas básicas perpassam diversos capítulos do livro. Uma questão central consiste em identificar as razões mais robustas para explicar a recessão da economia brasileira a partir de 2015 e o declínio de nossa política externa desde 2010. Que fatores foram responsáveis por interromper percursos anteriores e estabelecer novos direcionamentos na economia e na política externa? Esses fatores derivam do choque de 2008 na economia internacional? Ou residem na mudança substancial de paradigmas e orientações na política econômica e na política externa?

No exame dessas e de outras questões centrais, acredito que devam ser levadas em conta a partidarização da política externa, fenômeno que moldou a nossa diplomacia durante quase uma década e meia, e a nova matriz econômica, responsável pelo quadro de profunda recessão econômica e retrocesso social dos últimos dois anos.

Neste momento, o país enfrenta o imenso e inadiável desafio de promover o ajustamento das contas públicas e o aprimoramento das instituições do Estado, com vistas a promover maior eficiência e transparência às ações governamentais. A ampla agenda de reformas em curso, não obstante as limitações e os reveses impostos pelo jogo democrático, constitui um esforço essencial nessa direção. Agora, com um olhar sobre os erros e os acertos da evolução das políticas econômicas e sociais nas últimas décadas, também devemos refletir de forma pragmática e isenta sobre as estratégias perseguidas pela política externa nesse período.

É com esse espírito que esta obra oferece ao leitor uma oportunidade ímpar de avaliar de forma equilibrada a trajetória da diplomacia brasileira nos últimos anos. Por meio de um debate amplo e substantivo, diplomatas, acadêmicos e gestores públicos oferecem sua visão sobre a evolução recente dos grandes temas da política externa e do relacionamento do país com seus principais parceiros no mundo.

O Ipea exhibe histórica credibilidade como instituição de pesquisa moldada pela liberdade de pensamento e reflete, nesse sentido, o espírito de um país multi-étnico, dotado de ampla diversidade cultural. O livro procurou ser fiel a esse rico legado, tendo como *alma mater* a pluralidade de visões a respeito de nosso lugar no mundo e da ação externa do país.

Rubens Barbosa
Embaixador

INTRODUÇÃO¹

O objetivo desta obra coletiva é oferecer ao leitor um panorama plural sobre os objetivos e as estratégias da inserção externa do Brasil no contexto de uma realidade complexa e mutante – a conjuntura internacional que se sucedeu à crise financeira internacional de 2008. A abrangência do livro reflete, ao mesmo tempo, a ampliação das esferas de atuação internacional do Brasil e a diversidade de visões da comunidade de especialistas e profissionais dedicados à análise e à condução de nossa política externa.

A escolha da crise internacional de 2008 como marco inicial de estudo deve-se à importância de seus impactos econômicos e políticos para o Brasil e o mundo. Se, de um lado, a política externa de um país apresenta usualmente grandes traços de continuidade no tempo, de outro, eventos de ruptura da ordem econômica introduzem novas oportunidades e desafios às nações que almejam ampliar sua influência internacional.

Assim, os capítulos que compõem a obra constituem o esforço de acadêmicos, diplomatas e especialistas do Brasil e do exterior, no sentido de oferecer análises sobre os temas mais relevantes da política externa brasileira no período pós-crise de 2008. O volume contempla diferentes visões sobre as linhas gerais da política externa do Brasil, analisando seus principais objetivos e estratégias e sua relação com o ambiente internacional, ademais do contexto doméstico. Trata-se de uma obra representativa dos debates nos âmbitos social, acadêmico e político sobre a inserção internacional brasileira e os desafios para a manutenção de sua projeção externa como potência emergente.

O livro congrega diferentes pesquisas com temáticas da política externa brasileira desenvolvidas nos últimos anos pela Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, fato que explica a razão de alguns capítulos terem como marco analítico o período 2008-2015 e outros avançarem a análise até 2017. As análises empreendidas em cada um dos capítulos, ainda que tenham foco na política externa brasileira, constituem também contribuições relevantes para o entendimento das próprias características gerais do cenário internacional e das diferentes agendas de negociação da política mundial.

Como ficará evidente na sua leitura, não há resposta única para os desafios da inserção internacional do Brasil. É possível identificar diferenças analíticas de acordo com o regime internacional e a temática em questão, os atores nacionais, internacionais e transnacionais envolvidos, entre outras variáveis e eventos econômicos e

1. Os organizadores agradecem a Anamélia Seyffarth, Marcelo Barra, Israel Oliveira e Raphael Camargo pelo auxílio na revisão e estruturação de capítulos deste livro.

políticos relevantes, o que demonstra a complexidade da política externa brasileira no período. Essa complexidade enseja a necessidade de que sejam constantemente desenvolvidas e aperfeiçoadas categorias analíticas que captem de modo adequado os padrões gerais e as especificidades do comportamento externo de um país, para uma avaliação posterior consistente de suas estratégias e resultados.

O livro está organizado em quatro grandes seções temáticas. A primeira seção, intitulada *Panorama da política externa brasileira no pós-crise*, é composta por dois capítulos que analisam o quadro geral da inserção internacional do Brasil a partir de 2008, com foco nos principais objetivos e estratégias e como estes se relacionam com o contexto político interno do país. No primeiro, de autoria de Sérgio Abreu e Lima Florêncio e Edison Benedito da Silva Filho, são destacados, de um lado, os ganhos em projeção internacional da era Lula, quando a diplomacia brasileira soube aproveitar os espaços de negociação criados em função da crise de 2008 – como o G20 financeiro e os BRICS; por outro lado, são apontados alguns equívocos oriundos da busca de protagonismo global que teriam induzido o país a sustentar posições incompatíveis com sua condição de potência média, retrocedendo assim sua influência regional. Ao privilegiar as negociações comerciais multilaterais em detrimento da agenda bilateral, o país teria perdido a chance de aprofundar a integração produtiva regional, assim como de ampliar seus fluxos de comércio e investimento com os principais parceiros econômicos ocidentais.

O capítulo seguinte, por sua vez, é uma contribuição de Maria Regina Soares de Lima que efetua uma análise conceitual e empírica sobre o tema da continuidade e da mudança na política externa e sua relação com a política doméstica, tendo em conta as noções de agência e de autonomia. Analisando diferentes momentos da política externa brasileira e enfatizando aspectos da Política Externa Independente (1961-64) e da política externa dos governos Lula e Dilma (2003-2016), a autora busca diferenciar políticas baseadas em uma lógica de autonomia de políticas fundamentadas na busca de prestígio. A partir de perspectivas distintas, o quadro geral delineado pelos dois textos contribui para a contextualização dos demais capítulos da obra, voltados para questões específicas da inserção internacional do Brasil.

A segunda seção intitula-se *O Brasil diante de novos agrupamentos e instituições internacionais no pós-crise* e abrange os cinco capítulos seguintes do livro. Iniciando esta seção, o texto de Pedro Feliú Ribeiro estuda a atuação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal brasileiros em temas de política externa a partir de 2008. O autor traz dados primários e secundários que demonstram como a progressiva erosão da coalizão político-partidária do governo Dilma se fez visível na apreciação dos temas de política externa no Congresso Nacional. O quarto capítulo, de autoria de Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios, partindo de um quadro analítico de economia política, permite um entendimento estrutural da política comercial externa brasileira, das preferências de seus principais atores e de suas consequências

em termos de posições negociadoras. Os autores também chamam atenção para os prejuízos que o protecionismo excessivo impõe às possibilidades de o país empreender políticas de inovação e competitividade no setor industrial. O quinto capítulo, de autoria de Rogério de Souza Farias, analisa a atuação do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) e discute os impactos da crise de 2008 na agenda da organização e nas posições do Brasil, inclusive com uma análise sistemática da agenda de Bali (2013). O sexto capítulo, escrito por José Gilberto Scandiucci Filho, tem como foco a participação do Brasil no G20 financeiro, identificando as oscilações tanto no comportamento do país quanto na própria agenda e prioridades do grupo. Ao incluir na análise as posições dos Estados Unidos e da China, o capítulo contribui para o entendimento dos desafios inerentes à coordenação e à cooperação na agenda financeira em termos globais. O autor chama atenção para a maneira pela qual, de 2008 a 2015, a cooperação internacional foi se tornando cada vez mais difícil de se realizar no agrupamento, levando à adoção de medidas de política econômica unilaterais pelas grandes economias.

O sétimo capítulo, de Renato Baumann, discute os aspectos principais do agrupamento BRICS sob a ótica brasileira, concentrando-se na questão primordial das expectativas do país com a coalizão, bem como os potenciais de negociação e complementação a serem explorados e os dilemas e pontos controversos do bloco. Ele traz um breve panorama da criação do grupo, expõe questões relativas ao Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) – entendido como forte indicador do comprometimento dos membros do BRICS com a cooperação intrabloco –, além de explorar os riscos que o grupo enfrenta em razão de suas assimetrias internas, tais como o de se converter em um grupo “China + 4”. Já o capítulo que fecha esta segunda seção, de autoria de Anamélia Soccal Seyffarth e Sérgio Abreu e Lima Florêncio, analisa o tema da relação do Brasil com a OCDE, destacando os fatores que justificariam a acessão do país a essa organização. A premissa básica dos autores é a de que, uma vez que o tema OCDE costuma dividir as opiniões dos diplomatas brasileiros, o pedido – embora constitua o primeiro passo de um longo caminho até a completa acessão à organização – simboliza um ponto de inflexão na política externa brasileira em relação à tradição histórica. Nesse contexto, são analisadas questões polêmicas, como a eventual perda de autonomia ou flexibilidade para definição de políticas públicas, ao mesmo tempo em que se apontam áreas em que a adesão gradual aos padrões estabelecidos pela OCDE poderia contribuir para o aprimoramento dessas políticas, por meio da maior segurança, transparência e previsibilidade das instituições e da modernização da gestão pública.

A terceira seção do livro, intitulada *Regionalismo e parceiros globais do Brasil no pós-crise*, aborda a evolução da atuação do Brasil a partir de 2008 do ponto de vista das relações regionais, das parcerias bilaterais mais relevantes no período e do debate doméstico no Poder Legislativo. O tema da inserção do Brasil na América Latina está

presente no nono capítulo, escrito por Paulo Roberto de Almeida. Além de efetuar uma retrospectiva histórica das relações regionais, o autor comenta os objetivos e as escolhas estratégicas adotadas pelos governos Lula e Dilma na América do Sul. Haveria contradições e inconsistências na posição brasileira frente a seus vizinhos nesse período, que teriam sido agravadas pela mudança na orientação da política econômica do país após a crise de 2008, considerada equivocada na opinião do autor. Por sua vez, no capítulo 10, Haroldo Ramanzini Júnior e Marcelo Passini Mariano analisam a política externa brasileira em relação ao Mercosul, à União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Com uma estrutura analítica baseada em três fases – antecedentes, formulação e implementação –, os autores chamam atenção para o impacto das mudanças internacionais e da conjuntura doméstica do Brasil e de outros países da região, ademais da formação da Aliança do Pacífico, na atuação e implementação da agenda dessas organizações a partir de 2013.

O capítulo 11, de Miriam Gomes Saraiva, analisa as relações do Brasil com a União Europeia (UE). A autora argumenta que problemas domésticos e mudanças experimentadas pela política externa brasileira na passagem da presidência de Lula para a de Dilma tiveram impacto negativo na evolução da parceria estratégica iniciada em 2007, ao enfraquecer o diálogo sobre temas multilaterais. O capítulo 12, por sua vez, escrito por Cristina Soreanu Pecequillo, estuda as relações do Brasil com os Estados Unidos. Ela indica que não houve uma mudança estrutural no relacionamento bilateral no período 2008-2015 e argumenta que essa evolução só será possível por meio de uma melhor afirmação interna do Brasil, tanto no campo político quanto no econômico. O capítulo 13, escrito por Walter Antonio Desiderá Neto e Diana Tussie, tem como foco a atuação do Brasil nos novos agrupamentos Sul-Sul, como as cúpulas América do Sul-África e América do Sul-Países Árabes. Os autores indicam que teria ocorrido uma retração na proposição de novas iniciativas nesse eixo de inserção internacional no período 2008-2015, a exemplo do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). Por outro lado, apontam também que a maior parte dos mecanismos criados no período 2003-2007 foi mantida em funcionamento, com destaque para avanços institucionais no agrupamento BRICS. Ainda, sublinham-se os resultados favoráveis alcançados pelo Brasil por meio da cooperação Sul-Sul, a exemplo da eleição de candidatos brasileiros para a direção-geral de organismos como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e a OMC.

Os capítulos 14 e 15 dedicam-se a uma avaliação do impacto da emergência da China para a política externa e para a economia brasileira. No primeiro deles, Luiz Augusto Castro Neves contextualiza o relacionamento entre Brasil e China nos planos geográfico, histórico e político. A relevância da parceria estratégica bilateral, para além de interesses políticos comuns como aqueles que orientam os BRICS, deriva fundamentalmente do grande nível de complementaridade produtiva entre

essas economias – ainda que a concorrência chinesa também represente uma ameaça à sobrevivência de vários setores do parque industrial brasileiro. Diante dessas ambiguidades, o autor sugere uma agenda de oportunidades a ser explorada nas relações bilaterais. No capítulo seguinte, André Luís Forti Scherer contextualiza, à luz das transformações da economia mundial, o crescente papel da economia chinesa no crescimento global. Ao apresentar a nova estratégia de projeção geoeconômica da China, que envolve aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e políticos, o autor busca mostrar as oportunidades potenciais que ela oferece ao Brasil, considerando também os acordos de cooperação produtiva e financeira firmados pelos países em 2014-2015.

O capítulo 16, escrito por Gladys Lechini, aborda a relação do Brasil com alguns de seus principais parceiros na África. A autora examina as políticas implementadas para esse continente durante os dois governos Lula, ao avaliar ações e resultados nas esferas política, econômica e de cooperação científica e tecnológica. Em seguida, ela se debruça sobre a gestão de Dilma, concluindo que uma possível perda de ímpeto da política africana na agenda externa do Brasil não pode ser indicada sem que se considere a complexidade dessas relações e as transformações ocorridas no contexto geopolítico global no período.

A quarta seção do livro é intitulada *O Brasil e a agenda multilateral no pós-crise*. No capítulo 17, Helena Margarido Moreira analisa a atuação internacional do Brasil na agenda de mudanças climáticas. A autora centra sua análise nos debates e nas contradições entre a política doméstica e a externa para este tema, as quais se devem aos conflitos de interesses entre grupos domésticos que buscam influenciar a tomada de decisão e às dificuldades de implementação das decisões adotadas no nível internacional. No capítulo 18, Par Engstrom e Guilherme France abordam o tema dos direitos humanos na política externa brasileira, conforme evidenciado tanto na retórica quanto na prática política. Seu foco se volta para o que os formuladores de política externa dizem que fazem e o que dizem que gostariam de fazer em relação aos direitos humanos no exterior, bem como tal política declarada é acompanhada, de algum modo, por ação doméstica.

No capítulo 19, Alcides Costa Vaz estuda a articulação doméstica que contribui para a atuação do Brasil nos regimes de segurança internacional. O autor destaca a inserção dos temas de segurança e de defesa na agenda e no circuito decisório da política externa brasileira, procurando identificar os fatores externos e domésticos que concorrem para tal inserção e as respostas adaptativas que a gradual conformação das agendas de segurança e de defesa suscitou no âmbito da política externa e na própria estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O significado e o alcance político de tais respostas e seus desdobramentos para uma interação harmônica entre as preocupações de segurança e de defesa e a diplomacia no marco da política externa são também

considerados. No capítulo 20, Israel Oliveira de Andrade e Raphael Camargo Lima têm como objetivo analisar as interações entre a política externa brasileira e a agenda tecnológica do setor de defesa no período pós-crise, a partir do estudo do processo de aquisição dos caças Gripen NG. O argumento central dos autores é o de que, não obstante os requisitos técnicos para aquisições no exterior e para o desenvolvimento conjunto de armamentos sejam estabelecidos pelas Forças Armadas, o *status* do relacionamento diplomático do Brasil com os países detentores de tecnologias avançadas na área militar também influencia esses processos de forma significativa.

No capítulo 21, Ronaldo Sardenberg apresenta uma análise da trajetória de atuação do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O autor destaca as transformações econômicas e políticas ocorridas no mundo ao longo das últimas décadas que justificam a reforma do CSNU, e conclui com uma série de propostas destinadas a orientar a participação futura do Brasil na ONU e em seus órgãos subsidiários. No capítulo 22, Israel de Oliveira Andrade e Luiz Gustavo Aversa Franco mantêm o foco no sistema ONU, mas neste caso discutindo de que maneira a participação brasileira em operações de paz contribuiu, a partir da segunda metade dos anos 2000, para a consecução dos objetivos da política externa brasileira. A principal conclusão dos autores é que a missão no Haiti elevou o Brasil a um novo patamar no cenário de paz e segurança internacional, tornando-o ator relevante nesse campo. O convite para assumir o comando da Força-Tarefa Marítima no Líbano em 2011 e, mais recentemente, para compor a operação na República Centro-Africana, demonstram essa nova posição.

No capítulo 23, João Brígido Bezerra Lima e José Romero Pereira Júnior apresentam a evolução do levantamento da cooperação internacional para o desenvolvimento prestada pelas instituições do governo federal do Brasil, cujos números vêm sendo consolidados nos relatórios de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), realizados pelo Ipea e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do MRE. Os autores refletem sobre os principais desafios para a continuação dessas iniciativas nos próximos anos, além de seu potencial desdobramento sobre os objetivos e estratégias da política externa brasileira. Por fim, no capítulo 24, Luis Fernando Lara Resende estuda a trajetória da ONU para consensuar as metas e os indicadores do desenvolvimento socioeconômico a serem alcançados pelos países-membros, e como o Brasil desempenhou papel central na construção dessas iniciativas por meio de sua diplomacia. O autor analisa em detalhe a evolução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM (2000-2015), posteriormente convertidos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (2015-2030). O capítulo destaca como a iniciativa liderada pelo governo brasileiro fez com que os ODS passassem a incluir uma vasta gama de dimensões para além da social, a exemplo da sustentabilidade ambiental, da infraestrutura econômica e urbana, da inovação tecnológica e da cooperação internacional.

Como é possível depreender desta apresentação geral, talvez não seja exagero afirmar que o presente livro constitui um dos mais abrangentes e minuciosos esforços de compreensão da trajetória da inserção internacional brasileira desta última década, com uma pluralidade de temas e perspectivas de análise. Dessa forma, desejamos aos leitores uma leitura serena e proveitosa, na expectativa de que esta obra contribua para estimular novas pesquisas e alimentar reflexões sobre os caminhos percorridos e os rumos a serem trilhados no futuro pela política externa brasileira.

Walter Antonio Desiderá Neto

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea

Sergio Abreu e Lima Florencio

Embaixador

Haroldo Ramanzini Júnior

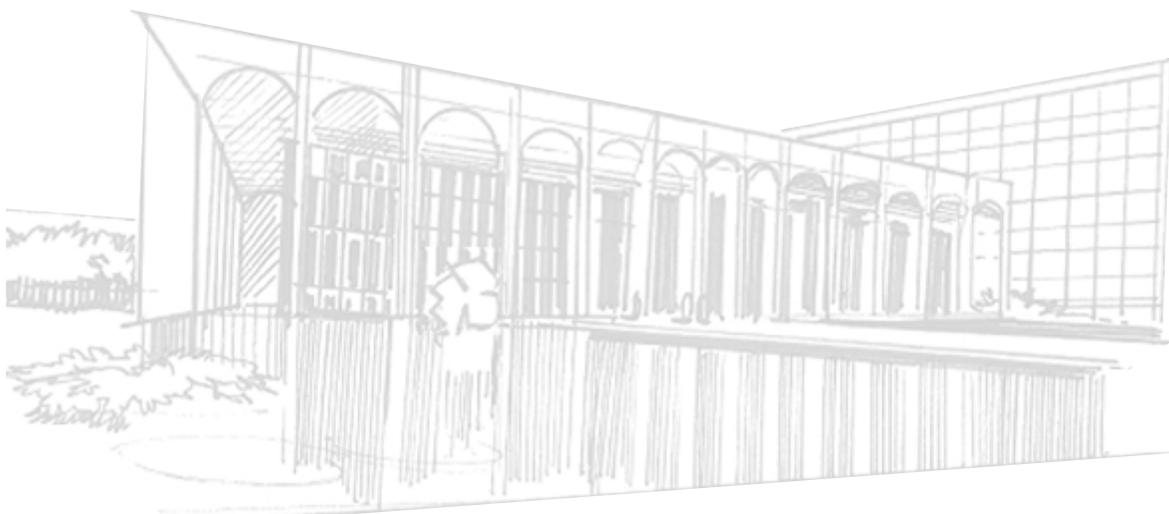
**Professor de relações internacionais da Universidade
Federal de Uberlândia (UFU)**

Edison Benedito da Silva Filho

Diretor Adjunto de Estudos e Políticas Internacionais do Ipea

PARTE I

Panorama da política externa
brasileira no pós-crise



A AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS-CRISE: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Sergio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho¹
Edison Benedito da Silva Filho²

1 INTRODUÇÃO

A política externa poderia ser definida, em linhas gerais, como a resultante da confluência de dois mundos – o doméstico e o internacional – cujos marcos, cisões e pontes são hoje cada vez mais difíceis de identificar. A interdependência movida pela globalização dilui as fronteiras econômicas e institucionais dos países, integrando e transformando mercados, bem como destacando a impossibilidade de se conceber um projeto de desenvolvimento nacional que prescindia de uma estratégia pragmática e consistente de integração aos fluxos globais de comércio e investimento. Mas, ao mesmo tempo, os efeitos negativos da abertura econômica e da abdicação de graus de autonomia política, também estes frutos da globalização, fazem recrudescer entre as camadas sociais mais impactadas por este movimento o protecionismo e a recuperação da identidade nacional, trazendo de volta, assim, a política ao cerne da discussão sobre a política externa das nações.

Após um longo período de crescente integração econômica entre os países e fortalecimento das instituições multilaterais, o mundo enfrenta hoje um cenário de incerteza e questionamento da globalização – sobretudo no Ocidente.

São várias as razões para esse refluxo. A emergência da China como potência econômica e militar global passou a ameaçar a hegemonia industrial ocidental, fazendo obscurecer as expectativas mais otimistas de que sua integração aos mercados globais se daria principalmente pela abertura de seu vasto mercado interno. Os chamados *mega-acordos* comerciais – notadamente, a Parceria Transpacífica (TPP) e a Parceria de Comércio e Investimento Transatlântico (TTIP) – minaram o esforço multilateral de Doha.

1. Diplomata e professor do Instituto Rio Branco. Foi embaixador do Brasil no Equador e no México, embaixador altermo na delegação brasileira permanente em Genebra (ONU) e diretor de estudos e relações econômicas e políticas internacionais do Ipea. *E-mail*: <florenciosergio@hotmail.com>.

2. Diretor adjunto de estudos e relações econômicas e políticas internacionais do Ipea. *E-mail*: <edison.benedito@ipea.gov.br>.

Também as mudanças no perfil demográfico, com o rápido envelhecimento da população nas economias centrais, agravaram os problemas fiscais e a escassez de mão de obra nesses países. A crise ambiental oriunda das mudanças climáticas representa um desafio crescente à manutenção do padrão de consumo da classe média mundial, que se expandiu com a incorporação das massas dos países emergentes. Por fim, a revolução tecnológica, embora faça surgir novos mercados e oportunidades de crescimento, também ameaça os empregos menos qualificados nos países ocidentais.

Paralelamente a essas tendências, o próprio modelo de integração econômica global prevalente nas últimas décadas demonstra sinais de esgotamento, em razão do baixo grau de coordenação das políticas macroeconômicas, da incapacidade do sistema financeiro de reativar o crescimento nos moldes anteriores à crise de 2008 e do acirramento da desigualdade social, com consequentes impactos sobre a estabilidade política das nações.

Os sinais de declínio do estilo de desenvolvimento predominante nas últimas décadas se refletem na incerta e lenta recuperação da economia internacional pós-2008/2009. A falta de coordenação em escala mundial resulta em um cenário em que países deficitários adotam políticas contracionistas, mas encontram dificuldade para estabilizar suas economias, enquanto os países superavitários não aceleram seu crescimento econômico para ampliar suas importações. Mais recentemente, o unilateralismo ganhou força e legitimidade no plano político com as vitórias de Trump, nos Estados Unidos, e do “Brexit” e a saída do Reino Unido da União Europeia, no bojo do baixo crescimento econômico e da crescente insatisfação com as ondas de refugiados que afluem para o continente europeu. A saída dos Estados Unidos das negociações do TPP constitui um dos eventos mais significativos desta nova era pós-globalização, com recrudescimento do protecionismo e da incerteza política no cenário internacional.

O propósito deste capítulo é abordar, de forma exploratória e sintética, a trajetória de inserção econômica do Brasil no pós-crise, identificando algumas das principais estratégias e resultados alcançados, sem, contudo, pretensão de abarcar a totalidade desse objeto ou validar uma visão teórica pré-concebida sobre os motivos e as escolhas dos governos desse período.

2 OS ANOS DE PROTAGONISMO E PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO LULA

A crise econômica internacional de 2008, que provocou a estagnação da economia brasileira no ano seguinte, teve a virtude de abrir novos espaços para a atuação de distintos agrupamentos internacionais. A magnitude da crise foi de tal modo ameaçadora à estabilidade do sistema internacional que motivou os líderes das principais potências a ampliar o processo de

negociação e incluir os países em desenvolvimento na busca de soluções para a retomada do crescimento mundial. Para alguns analistas, inclusive, mais do que evidenciar a fragilidade econômica das potências centrais, a crise também demonstrou a força do mundo emergente. As economias antes periféricas agora se “descolavam” do centro e adquiriam dinâmica própria, baseada na vitalidade de seu mercado consumidor, cuja principal face era uma classe média pujante, otimista e cada vez mais participativa nas decisões políticas desses países.

É nesse contexto que surge o G20 financeiro, que vai assumir crescente protagonismo no enfrentamento da crise, reservando às grandes economias emergentes o papel de contribuir para a retomada do crescimento a nível mundial, por meio de políticas anticíclicas, em nível nacional, e da integração comercial, em nível global. O agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), formalizado em 2007, foi o que provavelmente mais visibilidade alcançou como representante do mundo em desenvolvimento, tanto pelo peso regional e global dessas economias como, sobretudo, pela notável expansão da economia chinesa, que também impulsionou os demais membros do bloco. Mas várias iniciativas anteriores de cooperação dos países emergentes já sinalizavam a crescente relevância das relações Sul-Sul na governança internacional.

No tema do meio ambiente, os membros do BRICS (com exceção da Rússia) buscaram promover maior coordenação na busca de soluções ao problema do aquecimento global, constituindo, então, o agrupamento BASIC (integrado por Brasil, África do Sul, Índia e China). A participação desses países foi instrumental para o sucesso do Acordo de Paris, que foi finalmente assinado em 2015 por 195 países, que se comprometeram a reduzir suas emissões de dióxido de carbono.

A cooperação entre Brasil, Índia e África do Sul também se expandiu para abarcar uma plêiade diversificada de temas relacionados à economia, inovação tecnológica e políticas sociais, culminando na formação do chamado bloco IBAS, em 2003, em Brasília. Anteriormente a esses desenvolvimentos, já na V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada em Cancun no mesmo ano, constituiu-se o G20 comercial, com decisiva participação do Brasil.

A política externa do governo Lula, com sentido de oportunidade, soube aproveitar esses novos espaços criados na cena internacional e projetar a influência do Brasil em diferentes campos.

3 OS PRIMEIROS ERROS: DESCAMINHOS DA POLÍTICA EXTERNA ANTES DA CRISE

A trajetória exitosa da política externa do Brasil (PEB) durante o primeiro mandato e a metade inicial do segundo mandato de Lula contrasta com a sucessão de equívocos que marcou os anos finais de sua gestão, embora alguns destes descaminhos já estivessem latentes desde a ascensão de Lula ao poder, em 2003.

No plano regional, os erros de política externa estão associados, sobretudo, à inflexão de nossa política sul-americana e, especificamente, ao abandono de um padrão de equilíbrio entre parceiros e “silenciosa” liderança para um formato de preferência seletiva entre vizinhos e de liderança ostensivamente declarada. No dizer de Andrés Malamud, essa política nos levou à condição de *leader without followers*.

Na fisionomia política da América do Sul, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 2000, passaram a vigorar governos de índole populista – Chávez, na Venezuela; Rafael Correa, no Equador; Evo Morales, na Bolívia; e Nestor Kirchner, na Argentina –, e o Brasil procurava marcar de forma ostensiva uma liderança regional. Essa inflexão na nossa política na região – liderança declarada – correspondia ao papel de crescente protagonismo e influência do país no mundo. Os Estados Unidos, por sua vez, alimentavam a expectativa de que países com maior tradição democrática na região – Brasil, Chile e Uruguai – pudessem conter o antiamericanismo dos vizinhos andinos.

Entretanto, nem a manifesta inflexão na liderança brasileira na região nem as expectativas norte-americanas se materializaram. O corolário desse novo quadro foi uma aproximação firme da PEB com os chamados países bolivarianos. O ativismo diplomático brasileiro resultou em uma teia institucional – Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), União de Nações Sul-Americanas (Unasul), Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) – que procurava selar a integração não por meio da complementaridade produtiva e da construção de cadeias regionais de valor, mas, a partir do que seus dirigentes identificavam como as aspirações sociais, mediante os padrões culturais e as afinidades ideológicas da região. Desnecessário dizer que a integração, nas suas dimensões comercial e econômica, perdeu fôlego, o que resultou em um virtual imobilismo dessas vertentes do Mercosul e na estagnação da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), cuja gestão se tornou cada vez mais politizada. É preciso qualificar, entretanto, que a desconstrução do formato de gestão técnico-profissional que pautou os primeiros anos da IIRSA começou antes mesmo da criação da Unasul, logo no primeiro ano do governo Lula, por iniciativa do próprio Itamaraty, que procurava desfigurar a iniciativa de sua origem, ligada ao governo anterior.

Aquela proliferação de instituições regionais teve como um de seus propósitos a marginalização da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a criação de entidades com o escopo da OEA, mas sem o incômodo da presença dos Estados Unidos e com viés antiamericano. A PEB para a América do Sul passou a ser formulada sob forte influência do assessor para Assuntos Internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, identificado com o ideário prevalecente nos países de influência bolivariana da região.

No plano global, uma sequência de rumos equivocados e opções temáticas irrefletidas vão comprometer grande parte das realizações alcançadas pela PEB do governo Lula.

É inegável a ascensão do Brasil na hierarquia do poder mundial ao longo das últimas décadas, em função do reformismo econômico exitoso da era Fernando Henrique Cardoso (FHC), das políticas sociais bem-sucedidas do governo Lula, do acelerado crescimento da economia internacional de 2004 a 2008 e de uma política externa dinâmica. Entretanto, essa nova condição de maior protagonismo e reconhecimento levou a PEB a superestimar a real capacidade de influência do país como ator global e a assumir riscos desmedidos.

Os exemplos são relevantes e abundantes: *i*) a ênfase atribuída à aspiração de ingresso do país como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), ignorando as resistências dos demais membros; *ii*) a criação de elevado número de embaixadas e consulados – cerca de cinquenta novas representações, muitas destas em países desprovidos de relevância econômica ou política para o Brasil; *iii*) o virtual monopólio de atenção dedicada à política comercial multilateral, culminando no fracasso da Rodada Doha, e o abandono de negociação bilateral de acordos de livre comércio (ALCs), o que lançou o país no isolamento comercial e impediu sua inserção mais vantajosa nas cadeias globais de valor; e *iv*) a iniciativa turco-brasileira de solução para o programa nuclear iraniano, prontamente rechaçada pelas potências mundiais envolvidas naquela mediação.

Tais equívocos, por sua repercussão internacional, terminaram por limitar nossas opções políticas em diversos campos, contaminar algumas relações bilaterais (Estados Unidos), ignorar a defesa do interesse nacional em áreas como a política comercial, desfigurar o capital de confiança em sua diplomacia e minar a credibilidade do Brasil.

4 OS ANOS DILMA ROUSSEFF: ENTRE A DIPLOMACIA CLAUDICANTE E A INFLUÊNCIA INTERNACIONAL DECLINANTE

O governo de Dilma Rousseff começou bem na política externa, com uma inflexão em nossa política de exagerado apoio ao Irã em matéria de direitos humanos. Dilma afirmou que o tema seria um traço marcante de sua gestão. A transformação concreta ocorreria com o voto brasileiro a favor da criação de uma relatoria especial do Conselho de Direitos Humanos sobre o Irã. Essa decisão representou uma ruptura com a trajetória de abstenções do Brasil nas votações do conselho sobre a situação de direitos humanos no Irã ao longo do governo Lula. O gesto parecia revelar revisão da postura de evitar condenações de violações de direitos humanos em diversos países, com o objetivo de preservar a influência brasileira e, eventualmente, colher apoios ao nosso país no pleito de ingressar como membro permanente do CSNU.

Também se desenhavam, no alvorecer do governo Dilma, projetos de aproximação com os Estados Unidos, na expectativa de dividendos econômicos e com o objetivo de reverter o clima adverso prevalecente nos últimos anos do mandato de Lula. As áreas prioritárias para cooperação eram contempladas nos campos de megaeventos esportivos, exploração de recursos energéticos e novas tecnologias em áreas como aviação e defesa.

Desde o governo Lula, com a descoberta do pré-sal, eram grandes os interesses de ambos os países em dar densidade maior ao relacionamento. Juntamente com o etanol, o pré-sal seria, na avaliação de alguns analistas, o instrumento dinamizador do intercâmbio comercial e econômico. O argumento subjacente era o interesse norte-americano em desviar sua dependência energética do instável Oriente Médio para um estável Brasil.

Essas duas sinalizações de novos caminhos para a política externa de Dilma se demonstraram ilusórias. Em ambos os casos, as linhas da PEB foram divergentes daqueles primeiros sinais, com prejuízos concretos para o desenvolvimento e a imagem do país.

Avanços notáveis dos Estados Unidos no campo da energia (substancial aumento da produção de *shale oil*) e falta de avanços significativos nesse setor no Brasil, de 2007 a 2012, contribuíram para esmaecer aquele cenário promissor. Enquanto os Estados Unidos elevavam substancialmente a produção doméstica de petróleo, com perspectivas inéditas de se tornarem exportadores, o Brasil ainda debatia a mudança do marco regulatório do regime de concessão para o de partilha. Transcorreriam longos cinco anos entre a descoberta das reservas do pré-sal e a abertura da primeira concorrência pública para sua exploração, pela Agência Nacional de Petróleo (ANP).

Uma boa parte desse atraso ocorreu já no governo Lula, pois o novo regime de partilha – a ser aplicado para aproximadamente 70% das reservas de pré-sal ainda não licitadas – só foi aprovado em dezembro de 2010, na véspera do fim de seu governo. Esse imobilismo regulatório continuou no governo Dilma: a ANP abriu a primeira licitação pública apenas em outubro de 2013, quase três anos após o início de sua gestão. Porém, continuaram a prevalecer as cláusulas antimercado no novo regime, o que explicou a ausência do processo licitatório de praticamente todas as grandes empresas petrolíferas privadas mundiais (Almeida *et al.*, 2016).

Assim, não só foram inviabilizadas as perspectivas de cooperação petrolífera entre Brasil e Estados Unidos, como também se inverteu a equação da parceria: o Brasil, antes exportador líquido de petróleo para os Estados Unidos, se tornou rapidamente um grande importador, o que contribuiu para o elevado *deficit* comercial no setor.

No setor de biocombustíveis (etanol), embora tenham aumentado as importações norte-americanas originárias do Brasil, certamente teríamos oportunidades muito maiores de complementaridade produtiva não fosse o controle de preços da gasolina no mercado brasileiro, utilizado como mecanismo de redução da taxa de inflação. Como a cotação do etanol no Brasil corresponde a 70% dos preços da gasolina, o controle de preços desta implicou prejuízos para a indústria de etanol brasileira, o fechamento de mais de setenta usinas e a perda de competitividade brasileira.

Na infraestrutura residiam (e ainda residem) as grandes deficiências do país, e havia expectativa de avanços importantes, de molde a melhorar a qualidade dos serviços públicos, dar competitividade à indústria brasileira e reduzir os elevados custos logísticos do agronegócio. Entretanto, as medidas tomadas pelo governo Dilma não foram nessa direção, pois tiveram como marca um padrão de privilegiar investimentos estatais nessas áreas, independentemente de ganhos de eficiência.

O episódio que contribuiu de forma mais contundente para o esfriamento das relações entre os dois países esteve ligado à reação da presidente Dilma aos atos de espionagem praticados pela National Security Agency (NSA) contra o governo brasileiro, a Petrobras e as comunicações pessoais da presidente. A presidente exigiu um pedido de desculpas e o compromisso de que a NSA interromperia tal prática, de forma similar à utilizada pelo presidente Obama para tratar da Alemanha – onde também ocorreram atos de espionagem – e de sua chanceler. Na ausência de tal gesto, anunciou-se que as relações entre Brasil e Estados Unidos se manteriam distantes.

Esse padrão – em que aos temas de política externa são atribuídos quase sempre um papel secundário – está vinculado a duas características da gestão (e da personalidade) da presidente Dilma: o desinteresse pela política externa e a falta de empatia com o Itamaraty. Esses traços influenciaram de forma ponderável a PEB na era Dilma.

Outro incidente que também reflete de forma transparente o conflituoso e distante convívio da presidente com a instituição está relacionado com o episódio ligado ao senador boliviano Roger Molina, exilado na Chancelaria do Brasil em La Paz por 455 dias.

Diante de um quadro que configurava clara violação aos direitos humanos, o senador foi retirado para o Brasil, em agosto de 2013, por iniciativa individual de diplomata brasileiro. Seu gesto resultou da incapacidade brasileira de exigir do governo boliviano o cumprimento da Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954 – que determina a concessão de salvo-conduto em prazo razoável – e da violação de direitos humanos inerente à prolongada permanência do senador em nossa embaixada em La Paz.

Os desdobramentos desse incidente resultaram na demissão do chanceler patriota e no congelamento das carreiras do embaixador Marcel Biato e do ministro Eduardo Saboia. A situação funcional dos diplomatas, indefinida por mais de um ano e meio, é mais uma demonstração do papel de irrelevância atribuído à política externa pelo atual governo.

A PEB do governo Dilma representou vivo contraste com as linhas de política externa seguidas tanto por FHC como por Lula. FHC consolidou a credibilidade externa do país. Lula, embora tenha cometido equívocos no segundo mandato, aproveitou o momento histórico, surfou com êxito no *boom* das *commodities*, e projetou o país como grande economia emergente.

Dilma não fez nem uma coisa nem outra. A dimensão de sua gestão teve a marca da paralisia, das opções irrefletidas e dos caminhos equivocados. Exemplo disso foi a tentativa dúbia de sinalizar uma nova guinada nas relações externas, a partir do seu segundo mandato, com o apontamento de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda (MF) e o interesse manifesto da nova equipe econômica em promover maior abertura comercial e estreitar o relacionamento com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A demissão de Levy pouco menos de um ano depois, por pressão dos próprios grupos que apoiavam a presidente, acabou contribuindo para gerar ainda mais dúvida sobre a direção e a firmeza com que ela conduziria não só o cada vez mais urgente ajuste fiscal do país, mas também suas relações exteriores. Por fim, com o agravamento da situação econômica e o virtual imobilismo do governo, incapaz de encontrar uma saída política para a crise, o governo Dilma Rousseff terminou abruptamente em maio de 2016, sendo a segunda presidente da República a ser afastada do cargo em menos de trinta anos desde a redemocratização do Brasil.

5 TEMER: PONTO DE INFLEXÃO NA POLÍTICA EXTERNA

Ao assumir como presidente em exercício, Michel Temer escolheu José Serra para ministro de Estado das Relações Exteriores, e importantes mudanças de rumo na PEB foram anunciadas. Em crítica implícita ao governo anterior, o novo chanceler indicou que “a nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido” (Brasil, 2016).

Não há indícios de abandono da cooperação do Brasil com os países do Sul, mas são visíveis os sinais de uma visão mais pragmática de nossas relações com países da África e da Ásia, que devem agora seguir uma lógica mais fundada no interesse econômico do que em afinidades políticas ou ideológicas. A inflexão mais imediata e vigorosa ocorreu com relação à América do Sul, e se refletiu na dura resposta do Brasil às acusações da Venezuela, de outros integrantes da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos

(Alba) e do secretário geral da Unasul de que o processo de *impeachment* havia sido um “golpe parlamentar” e uma “ruptura da ordem democrática” (Bonfim, Galhardo e Monteiro, 2016).

Em poucos meses na condução da política externa, Serra efetuou visível mudança nas relações com a América do Sul, embora tenha sinalizado claramente o interesse de preservação e correção dos rumos do Mercosul – sobretudo por meio do fortalecimento das relações bilaterais com a Argentina. Também foi dada prioridade ao relacionamento com China e Índia, em detrimento dos demais parceiros do bloco BRICS. Por outro lado, apesar da expectativa de uma guinada na política comercial do país, não houve mudança substancial de suas diretrizes, tendo o próprio Serra se manifestado contrário à necessidade de se promover uma abertura econômica de vulto no país.

Após um período de menos de um ano no cargo de chanceler, Serra abruptamente renunciou ao seu posto no início de 2017, alegando questões de saúde. Foi substituído pelo então senador Aloysio Nunes, que imprimiu novo fôlego à mudança de política externa do país – sobretudo na área comercial.

A iniciativa mais relevante na relação entre Brasil e OCDE foi, sem sombra de dúvida, o pedido formal de acessão como membro pleno, apresentado em 29 de maio de 2017. Essa decisão sepulta anos de indefinição sobre o tema e abre caminho para o envolvimento de representantes governamentais em debates de alto nível sobre políticas públicas e governança global.

Os resultados dessa caminhada futura dependerão, essencialmente, de nossa capacidade de fazer bom uso e adaptações necessárias de algumas experiências exitosas de outros países em matéria de políticas públicas e de combinar essa virtude com reformas essenciais e urgentes nas esferas econômica, social e política.

Caso essas condições venham a se materializar, a adesão do Brasil à OCDE poderá contribuir para modernizar a máquina estatal, emprestar maior eficiência ao setor público e promover mais ampla inserção do país na economia internacional.

No momento, o país está aguardando resposta da organização sobre aceitação para iniciar o processo de acessão. Uma vez aceita a carta de adesão do país, iniciam-se as discussões do acesso com base no *roadmap* publicado pela OCDE, que, embora adaptável, exhibe grandes semelhanças entre os diversos países.

Após análise por parte da organização, o Conselho da OCDE decide sobre a acessão plena do país. Tal decisão dependerá, entre outros fatores, do grau de compatibilidade do país com a organização, podendo variar de país a país.

Os critérios que orientam a OCDE a aceitar o início do processo de adesão são assim sintetizados por Fernandes (2017): *i*) visão do mundo (econômica e

política); *ii*) peso específico; *iii*) benefício mútuo; *iv*) geopolítica/equilíbrio de representação; *v*) estado de preparação; e *vi*) comprometimento.

A avaliação recente do governo brasileiro é a de que o país está alinhado com cerca de 90% dos instrumentos legais da OCDE. Em outros termos, apesar de ter aderido ou estar em vias de aderir a quase 50% de tais instrumentos, avalia-se que outros 40% seriam compatíveis ou alinhados às diretrizes da organização. Desse modo, apenas 10% do acervo legal da entidade demandaria mudanças legais por parte do Brasil, ou, no que couber, a solicitação de reservas.

Exemplo na direção de alinhamento com a organização foi a solicitação do Brasil para aderir ao Código de Liberalização e Movimento de Capitais. Esse instrumento é considerado um dos mais relevantes da OCDE, tendo em vista seus efeitos sobre a interdependência e a integração do mercado financeiro.

Diante desse quadro, avalia-se que a candidatura do país à organização exibe grande potencial de aceitação, tendo em vista nossa condição de país não membro que participa do maior número de instâncias da organização e o alto grau de compatibilidade do Brasil com os instrumentos legais e os compromissos democráticos.

A acessão do Brasil à OCDE trará efeitos positivos para compensar a perda do grau de investimento (*investment grade*). Ser membro da OCDE não determina o grau de investimento de um país. Entretanto, integrá-la tende a fortalecer a credibilidade das políticas públicas, o que influencia as agências de crédito a reverem favoravelmente as expectativas relativas ao desempenho econômico do país que ascendeu à organização.

A propensão ao maior aporte de investimento estrangeiro e doméstico poderá crescer. Investidores estrangeiros e nacionais poderão associar a acessão à OCDE com um cenário de maior estabilidade na política macroeconômica.

No âmbito do comércio internacional, o isolamento brasileiro em relação aos segmentos dinâmicos da proliferação de ALCs e das cadeias globais de valor (CGVs) ao longo dos últimos quinze anos poderia ser reduzido com a adoção de políticas comerciais destinadas a promover melhor e mais ampla inserção internacional do país.

6 BALANÇO DE UMA DÉCADA DE PEB: UM EQUILÍBRIO INSTÁVEL

Um balanço dos últimos dez anos revela a preservação dos dois paradigmas que orientam a PEB – autonomia e desenvolvimento. Com diferentes visões de mundo, os vários mandatários atribuíram prioridades distintas a um ou outro elemento desse binômio. Mas não se podem compreender as escolhas de cada governo nesse período sem se considerar a trajetória anterior da PEB, posto que, mesmo que com diferentes ênfases e graus de clareza e habilidade na condução da inserção externa

do Brasil, ainda houve uma continuidade baseada nesses paradigmas. Entre acertos e equívocos, o Brasil ainda conserva uma orientação clara de pautar sua agenda externa pelos requisitos de suas estratégias de desenvolvimento econômico e de preservação da autonomia decisória nas relações internacionais.

A redemocratização trouxe a aproximação com a Argentina para o topo de nossa política externa ao arquivar antigas rivalidades e ao introduzir protocolos econômicos que seriam as sementes do futuro Mercosul, sob a nova ótica do regionalismo aberto. As breves passagens de Collor e Itamar foram portadoras de significativas mudanças de rumo: o primeiro com a surpreendente e radical abertura comercial unilateral; o segundo com o lançamento do Plano Real, que pavimentaria por décadas uma trajetória de estabilidade e crescimento sustentável.

Com Fernando Henrique Cardoso, a PEB consolidaria sua influência regional, com a União Aduaneira do Mercosul e com a I Reunião de Presidentes da América do Sul, que traria no seu bojo a IIRSA. O país ganharia elevado capital de credibilidade pela defesa do multilateralismo, pelo cumprimento de normas e mecanismos internacionais e pela ruptura com antigos paradigmas, com a adesão ao Tratado de não Proliferação Nuclear (TNP).

Luiz Inácio Lula da Silva daria continuidade à política econômica, ampliaria e aprofundaria as políticas sociais e projetaria o Brasil na hierarquia do poder mundial ao aproveitar com êxito o *boom* das *commodities* e os espaços institucionais abertos no quadro internacional pela crise econômica de 2008/2009. Entretanto, na América do Sul, o país assumiria de forma ostensiva o papel de líder e demonstraria excessiva aproximação com os países da Alba. Essa política o distanciaria da outra metade do continente, tendo como resultado uma perda de credibilidade regional e a condição de *leader without followers*. No plano internacional, a busca exagerada por protagonismo levaria o país a assumir posições incompatíveis com o peso de potência média. O exemplo mais expressivo foi a iniciativa turco-brasileira sobre o programa nuclear iraniano, que resultou na primeira contundente derrota do Brasil (e da Turquia) na votação no CSNU sobre a aplicação de sanções ao Irã.

A PEB da presidente Dilma Rousseff trouxe as marcas do imobilismo e da perda de projeção internacional do país. As mudanças positivas que Dilma parecia inaugurar não se materializaram, com o retrocesso na política de direitos humanos e com o arquivamento de projetos na área de energia e tecnologia com os Estados Unidos, em função do tratamento desproporcional do episódio da espionagem norte-americana no Brasil. O resultado de tantos desacertos foi uma trajetória de paralisia na PEB, pautada pela falta de reflexão e por posições que minaram a credibilidade externa do país.

A política externa do presidente Temer inaugurou uma nova inflexão na PEB seguida por Dilma ao concretizar mudanças nas relações com os países da Alba, ao anunciar reformas futuras no Mercosul e abertura da política comercial à negociação de ALCs, com o propósito de superar a marginalização internacional do país. Ainda é cedo para se fazer um diagnóstico de seus erros e acertos, e a própria brevidade do seu governo (que deverá durar pouco mais de dois anos apenas) limita grandemente sua capacidade de atuação no *front* externo – ainda mais em um contexto de dificuldade para a retomada do crescimento e agravamento da crise institucional do país.

Contudo, é provável que, para além do discurso, as medidas efetivas do governo Temer no sentido de alterar a política externa do país sejam bem menos ambiciosas e mais pragmáticas. Uma abertura significativa ao comércio e ao investimento estrangeiro, por exemplo, nos moldes daquelas realizadas por Collor ou FHC, pode ser praticamente descartada. Como também é bastante improvável o abandono completo das relações Sul-Sul em prol da adesão aos padrões econômicos e institucionais dos países da OCDE. Tal como seus antecessores, Temer também seguirá os princípios que sempre nortearam a política externa do país – quais sejam, a busca pela autonomia e pelo desenvolvimento nacional. Sua distinção se dará antes pela ênfase no pragmatismo político e na busca por vantagens concretas nas relações internacionais, ao contrário da postura mais politizada e idealista dos governos petistas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na esteira da grave crise econômica internacional de 2008/2009, algumas tendências de mudança na cena internacional dos últimos dez anos se acentuaram, a ponto de refletirem verdadeiras rupturas. Os exemplos mais marcantes são a ascensão econômica da China e o declínio relativo da influência norte-americana, além da prolongada crise do euro, contemporânea de um êxodo migratório sem precedentes desde a Segunda Guerra Mundial.

Por outro lado, outras tendências pré-crise perderam força, e hoje permanecem como pouco mais que promessas. Em especial, não se concretizou a ideia de um mundo multipolar, lastreado no crescimento acelerado dos países emergentes do BRICS no pós-crise (a ponto de, aparentemente, se “descolarem” da dinâmica das economias centrais), embora as economias chinesa e indiana ainda ostentem sólido ritmo de expansão. Também foi em grande parte frustrada a expectativa de fortalecimento do multilateralismo e da cooperação internacional para enfrentar as consequências econômicas da crise. Não obstante os países em desenvolvimento tenham alcançado maior voz a partir da criação do G20 financeiro, as decisões deste fórum permanecem restritas a um grupo seletivo de economias centrais, e seus esforços para ampliação dos canais de participação em instituições multilaterais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e OMC, também enfrentam grande resistência dos países desenvolvidos.

Em meio ao cenário desafiador que se colocou após a crise internacional de 2008, o Brasil segue tímido e indeciso em sua estratégia de inserção internacional. A iniciativa mais relevante do país até aqui para ampliar e se integrar ao comércio global foi o Mercosul, criado na década de 1990. Apesar da notável expansão dos fluxos de comércio na primeira década do Mercosul, quando o bloco chegou a representar 17% do total das exportações brasileiras, o processo de integração regional perdeu vigor. Hoje o Mercosul responde por menos de 10% de nossas vendas externas e se encontra virtualmente paralisado pelo protecionismo industrial de seus principais membros, Brasil e Argentina.

Ao mesmo tempo que o multilateralismo comercial perdia ímpeto no plano global, proliferavam-se os chamados acordos preferenciais de comércio (APCs), como resposta dos países para fortalecerem seus laços comerciais e sua integração às cadeias de valor. Mas o Brasil também ficou à margem dessa nova tendência mundial. Exemplo eloquente desse isolacionismo comercial do país reside no fato de que o Brasil participa de somente três dos 413 acordos preferenciais notificados na OMC até hoje, e todos nossos acordos foram firmados com economias distantes e de pouca relevância econômica.

O corolário dessa política comercial equivocada é que somos hoje uma das economias mais fechadas do mundo. O Brasil possui o nono produto interno bruto (PIB) mundial, mas figura apenas como o 25º no *ranking* dos maiores exportadores.

Como reverter esse quadro que penaliza e compromete um futuro mais promissor para o país? Apesar das incertezas e dos desafios, alguns caminhos podem e devem ser trilhados a fim de criar oportunidades para o desenvolvimento nacional.

Em primeiro lugar, uma nova estratégia econômica, com foco no plano interno, na redução do custo Brasil e na geração de estímulos à produtividade, e, no plano externo, na ampliação de ALCs com parceiros selecionados, de forma a promover maior e melhor inserção do Brasil na economia internacional. A atração de investimentos estrangeiros, aliada às novas oportunidades comerciais, possibilitará a inserção mais vantajosa do país nas cadeias globais de valor, ao mesmo tempo que reforçará os incentivos à produtividade de nosso parque produtivo.

Um segundo vetor desse caminho seria uma nova diretriz do Brasil no âmbito do BRICS. No passado, este agrupamento teve a virtualidade de projetar a imagem do Brasil como grande economia emergente, importante ator em novos tabuleiros internacionais de peso, como o G20 financeiro e o fórum BASIC de questões ambientais. Mas hoje é preciso dar um foco mais pragmático para o bloco, o que significa indicar uma clara estratégia para negociação com o parceiro hegemônico (China) no futuro. Visando não apenas consolidar nossa posição como supridor de matérias-primas para aquele mercado, mas também atender às nossas prioridades de modernização da infraestrutura para alcançarmos maiores ganhos em tecnologia e produtividade.

A terceira vertente de uma nova estratégia internacional para o Brasil já começou a se delinear. Depois de décadas de hesitação, o país finalmente apresentou sua candidatura formal à acessão à OCDE, o principal organismo de coordenação econômica e política do Ocidente. O Brasil é o país não membro que participa do maior número de instâncias da organização, já participando de mais de trinta instrumentos legais da organização. As vantagens associadas à adesão do Brasil à OCDE cobrem amplo escopo, no qual se destaca o compromisso com a adoção de políticas públicas racionais e transparentes, a abertura econômica e a justiça social. Ainda, essa adesão contribuiria para respaldar, no plano internacional, as urgentes reformas atualmente em curso no Brasil.

São muitos os desafios a serem enfrentados, tanto no plano externo quanto no interno, para a retomada do crescimento sustentado e inclusivo no Brasil. Mas o maior de todos ainda é o imobilismo ante um cenário global cada vez mais complexo e em franca mutação. O país já iniciou o longo percurso de reforma fiscal e das instituições para devolver a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento, preservando a eficiência e a transparência dos gastos públicos. Resta agora avançar na direção de uma nova estratégia de abertura econômica e inserção internacional para recobrar o dinamismo econômico, por meio dos incentivos do comércio à inovação e competitividade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, E. *et al.* **Comparação dos modelos fiscais de partilha e concessão.** Rio de Janeiro: IBP; UFRJ, 2016. (Ciclo de Debates sobre Petróleo e Economia – Texto para Discussão). Disponível em: <<https://goo.gl/idZARJ>>.
- BONFIM, I.; GALHARDO, R.; MONTEIRO, T. Já sob gestão Serra, Itamaraty rebate vizinhos latino-americanos. **Estadão**, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/gPq8TU>>.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores. **MRE**, 2016. (Nota, n. 180). Disponível em: <<https://goo.gl/kgqBX1>>.
- FERNANDES, J. A. C. O Brasil e a OCDE: uma visão sobre o sistema de acesso e o papel da participação empresarial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, ano XXXI, n. 132, p. 20-25, jul.-set. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Fhv4BK>>.
- FLORÊNCIO, S. A. A. L. *et al.* Inserção econômica internacional: comércio e investimentos. In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Orgs.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

A AGÊNCIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE PRELIMINAR¹

Maria Regina Soares de Lima²

1 INTRODUÇÃO

Em 31 de agosto de 2016, o Senado brasileiro aprovou, por 61 votos a favor e vinte contra, o impedimento da então presidente Dilma Rousseff (daqui em diante, Dilma). Interrompia-se naquela data o ciclo de quatro governos petistas eleitos sucessivamente desde 2002. Uma vez que o período em análise nesta obra vai de 2008 a 2015, meu propósito neste capítulo não é proceder a uma avaliação do processo político que desembocou no afastamento definitivo da presidente, mas apontar algumas dimensões que parecem as principais linhas de força da política externa dos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (doravante, Lula) e de Dilma. Além disso, adiciono que o tempo transcorrido desde a conclusão do processo de *impeachment* não é suficiente para uma avaliação em profundidade, que só um período mais longo poderia proporcionar.

Contudo, acredito que alguns aspectos centrais do que foi a política externa dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) podem ser apontados, correndo-se o risco de que análises posteriores, com maior distanciamento no tempo, possam rever essa argumentação. Dito isso, o texto está organizado da seguinte maneira: após esta breve introdução, a segunda seção expõe o principal argumento deste capítulo, qual seja, ao contrário da interpretação dominante, os momentos da prevalência de uma orientação de autonomia da política externa foram excepcionais. Em seguida, na terceira seção, discutem-se algumas interpretações analíticas da política externa, de corte autonomista, que compartilham a perspectiva da novidade na sua trajetória. Apresenta-se, em seguida, minha própria interpretação do que representou a política externa autônoma dos governos liderados pelo PT. Por último, há as considerações finais, que encerram o capítulo.

1. Agradeço a Carlos Milani pelas observações e valiosas sugestões a este texto.

2. Professora de relações internacionais do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

2 A AUTONOMIA NA POLÍTICA EXTERNA COMO EXCEPCIONALIDADE

A literatura dominante sobre a política externa brasileira – no que concerne ao período do pós-guerra – tende a enfatizar a relativa continuidade de uma orientação autonomista desta, com algumas interrupções e descontinuidades, marcadas por um adesismo momentâneo ao *status quo* internacional, em especial a aproximação com os Estados Unidos e as demais potências ocidentais. Assim teria acontecido no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, nos anos 1940, após o golpe civil-militar em 1964; em 1989, com a eleição de Fernando Collor de Mello; e, de forma mais matizada, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (daqui em diante, FHC). Nessa narrativa, que se tornou dominante, é como se o país tivesse oscilado entre uma orientação mais autonomista por um período mais longo, interrompida por uma política externa de corte mais aquiescente, motivada por algum evento de caráter internacional – como o foram o fim da Segunda Guerra Mundial e o fim da Guerra Fria, que modificaram a correlação de forças no plano externo – e/ou por um acontecimento doméstico que de algum modo espelhava no plano interno as mudanças ocorridas no externo. A deposição do então presidente Getúlio Vargas, em outubro de 1945, o golpe civil-militar de março de 1964 e a eleição de Collor de Mello são exemplos de conjunturas que combinaram fatores indutores externos com mudanças na estrutura interna de poder e na correlação de forças domésticas, em particular nos dois primeiros casos, causadas pela reação de forças conservadoras às políticas prévias de desenvolvimento e inclusão social de governos identificados com as forças populares.

Para alguns autores, a oposição entre a lógica da autonomia e a da aquiescência tem sido a característica dominante da história da política externa latino-americana (Russell e Tokatlian, 2015, p. 58-73). A primeira não apenas tem sido a mais praticada, mas também aquela que angariou maior apoio e legitimidade dos setores domésticos, sendo a mais próxima da maioria das forças políticas e sociais latino-americanas. Sua continuidade, resiliência e legitimidade doméstica são comparadas à estratégia da contenção ao comunismo, seguida pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria, ainda que com sinal ideológico inverso (Russell e Tokatlian, 2015, p. 60). No caso brasileiro, em particular, também se parte da resiliência de uma política externa de corte autonomista, em que os objetivos da política externa são constantes, ainda que mudem os meios e as estratégias para alcançar tais fins autonomistas, seja pelo afastamento, seja pela participação, seja pela diversificação.³ O problema com essa interpretação é que se perde o significado do que seja uma política externa de fins autonomistas, uma vez que inclui períodos tão distintos, política e ideologicamente, entre si, como o foram o governo do general Ernesto Geisel (“autonomia pela distância”), a política externa do primeiro

3. Para uma discussão crítica do uso do conceito de autonomia na política externa brasileira e de suas diferentes adjetivações, que acabaram por não diferenciar políticas externas bastantes distintas, ver Pinheiro e Lima (2016).

mandato de FHC (“autonomia pela participação”) e a política “ativa e ativa” dos governos liderados pelo PT desde 2003 (“autonomia pela diversificação”).⁴ Isso para não mencionar o equívoco de interpretação analítica de se tomar o discurso dos agentes da política externa como o ângulo analítico de sua interpretação.⁵

Neste capítulo, parte-se de um ponto de vista oposto a essa interpretação corrente. Da minha perspectiva, os momentos de ruptura e descontinuidade da política externa – desde o pós-Segunda Guerra Mundial – foram aqueles em que prevaleceu a lógica autonomista, como na política dual de Getúlio Vargas e na “política externa independente” dos governos Jânio Quadros-João Goulart; o “pragmatismo responsável”, da dupla Geisel-Azeredo da Silveira; e a “política externa ativa e ativa” do PT, em especial quando sob o comando de Lula e do ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. Não desconheço que, no passado recente, a política externa brasileira apresentou forte componente inercial, fruto da combinação da dimensão institucional do relativo monopólio da sua formação, pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), e da sua orientação voltada para a instrumentalização externa do projeto de desenvolvimento com base na política de substituição de importações, que pautou o desenvolvimento industrial do país desde o final dos anos 1940 até os 1980, *lato sensu*. A permanência de um mesmo modelo de inserção econômica internacional por cerca de quarenta anos, combinada com a prevalência de uma política externa de prestígio que respondia basicamente à ambição da diplomacia brasileira de ter protagonismo no plano multilateral, induziu os analistas à interpretação de sua continuidade. Como se sabe, a política de prestígio estava praticamente restrita às questões de comércio e desenvolvimento e apresentava graus variáveis de adesão ao *status quo* internacional, ou, pelo menos, não pretendia contestação forte à ordem vigente. O propósito da política de prestígio, na definição clássica de Morgenthau (1971, p. 67-82), inclui o objetivo de demonstração ou reputação de poder e de desempenho – para impressionar outras nações –, e um de seus instrumentos é o que o autor denomina de cerimoniais diplomáticos. Traduzindo para os dias correntes, uma política de prestígio busca ter forte presença multilateral como um instrumento de *soft power* em substituição ao *hard power*, de que não se dispõe.

Em certo sentido, o protagonismo internacional do Brasil do final dos anos 1940 a meados dos anos 1980 foi lido e interpretado como busca de autonomia quando, na verdade, se tratava de uma política típica de prestígio de um país situado na periferia do sistema-mundo e desejoso de ter o reconhecimento das potências de um lugar especial que o distinguiria dos países vizinhos e semelhantes na estratificação internacional. Recuando mais no tempo, tal ambição também pautou a política do

4. Conforme Fonseca Júnior (1998) e Vigevani e Cepaluni (2007), para a análise desses diferentes exemplares de autonomia na política externa brasileira.

5. Para a análise crítica dessa ambiguidade interpretativa de tomar o discurso oficial como sua interpretação analítica, ver Pinheiro e Vedoveli (2012).

Império, assim como a gestão do ministro Rio Branco na República Velha. Para as elites imperiais e republicanas, a busca pelo reconhecimento das potências e a distinção com relação aos vizinhos traduziam-se em uma política de prestígio subjacente à demanda por uma posição permanente na Liga das Nações e, posteriormente, no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Contrariamente, uma política de corte autonomista supõe: em primeiro lugar, uma ambição de protagonismo internacional, mas com alguma intenção de contestação às regras globais vigentes; em segundo lugar, uma orientação mais de *rule-maker* que de *rule-taker*; em terceiro lugar, uma visão geopolítica de mais longo prazo com respeito às relações internacionais e à clivagem Norte-Sul; e, em quarto lugar, uma perspectiva de solidariedade ativa com os países semelhantes do Sul e de integração com os vizinhos na região.⁶ Dessa perspectiva mais estrita de autonomia, nem a política dual de Getúlio Vargas se qualificaria plenamente, e, certamente, não seria o caso do pragmatismo responsável, em que a solidariedade com os semelhantes tinha um viés instrumental e estava praticamente restrita às arenas multilaterais das questões de comércio e desenvolvimento, e inexistiu com relação à região circundante.

O que tem sido constante, desde os anos 1950 e 1960, é uma ativa presença do Brasil nos foros multilaterais de comércio e desenvolvimento, com momentos de liderança no âmbito do G77.⁷ É sugestivo que análises sobre a estratégia brasileira nesses foros tenham apontado para a diferença entre o país e os demais novos poderes, ou as potências emergentes, como China e Índia, países que têm um histórico de maior contestação ao *status quo* do que o nosso. Esses estudos enfatizaram o papel mediador do Brasil entre os interesses do Norte e os do Sul. Nessa qualidade, o país não apenas teria provido liderança para os países em desenvolvimento nos processos de negociação, mas também estaria disposto a fazer concessões, demonstrando vontade de desempenhar um papel de equilibrador entre os dois campos nessas negociações. Nessa condição, teria exercido um realismo pragmático ao se dispor a fazer concessões para ter influência. O país seria, assim, considerado um poder mediador, com uma diplomacia de *bridge-building*, mostrando mais sinais de conformação aos regimes internacionais do que revisionismo da ordem vigente (Narlikar, 2010, p. 107-136).

6. A especificação das diferentes dimensões de autonomia tem por base documento elaborado por Milani, Pinheiro e Lima (2016), no qual se desenvolve o conceito de dilema de graduação e se sugerem as dimensões referidas anteriormente como padrões esperados do comportamento de Estados em processo de graduação internacional. Neste capítulo, utilizam-se esses padrões como dimensões de uma política externa de corte autonomista. A premissa é que políticas externas de orientação autonomista geram dilemas de graduação para os respectivos Estados.

7. Grupo fundado em 15 de junho de 1964 pela Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países, emitida na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O G77 constitui uma coalizão de países em desenvolvimento que visa promover seus interesses econômicos e criar uma maior capacidade de negociação no âmbito da ONU. Havia 77 membros fundadores, que se expandiram para 131 países.

A diversificação de parcerias políticas e econômicas para além do Hemisfério Ocidental nos anos 1970 – que, por exemplo, em vez de buscar equilibrar o poder dominante norte-americano, a partir da construção de alianças solidárias com os países sul-americanos, optou por reforçar ou construir novos laços com a Europa – constitui parte do legado desse realismo pragmático. Da mesma forma, a adesão e o fortalecimento do multilateralismo econômico, bem como a prioridade dada às arenas multilaterais que atenuam os elementos fáticos do poder, são iniciativas que também se enquadram nessa orientação. Uma política de prestígio tem por base a crença de que, por não dispor de meios militares coercitivos, o uso de instrumentos de *soft power* torna-se a estratégia dominante.

Resumindo, ao contrário das interpretações correntes, que enfatizam a continuidade de uma política de corte autonomista, parte-se da premissa de que as últimas foram momentos de exceção e quebra da trajetória dependente da política externa na implementação de uma política de prestígio. Esta última contou com o apoio das elites brasileiras, ao contrário dos momentos autonomistas, que foram abortados pela reação das forças conservadoras, tendo-se em vista seus componentes relativamente anti-hegemônicos e solidários com os países do Sul. Nessa perspectiva mais estrita de autonomia, incluiria apenas a política externa independente dos anos 1960 e a política externa ativa e ativa dos governos liderados pelo PT. Ainda que a última tenha durado praticamente três mandatos presidenciais, ambas foram interrompidas pelas forças conservadoras.

Na próxima seção, apresentam-se os principais argumentos que têm sido mobilizados na explicação da política externa, em particular na gestão de Lula-Celso Amorim. Ainda que analítica e teoricamente distintas, essas interpretações – ao sugerirem momentos de mudança e ruptura – se diferenciam da interpretação clássica, que tende a enfatizar a continuidade de variadas formas de autonomia na política externa desde o final da Segunda Guerra Mundial.

3 AS INTERPRETAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA

Com o risco de alguma simplificação, podem-se apontar três campos interpretativos da política externa brasileira na contemporaneidade. O primeiro destes coloca a ênfase na explicação sistêmica. Destaca-se a contribuição de Octavio Amorim Neto (2011), que estudou sessenta anos da política externa, tendo por unidade de análise os diferentes mandatos presidenciais e como variável a ser explicada a convergência com os Estados Unidos nas votações do Brasil na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. De todas as variáveis independentes utilizadas no modelo analítico do autor – inclusive econômicas e político-institucionais –, o fator mais significativo na explicação da convergência foram as capacidades materiais brasileiras, no sentido de que seu crescimento estava associado à diminuição da convergência

entre os dois países nessas votações.⁸ Replicando o mesmo modelo em trabalho posterior, comparando Argentina, Brasil e México e cobrindo o período 1946-2008, Amorim Neto e Malamud (2015) concluíram que os três variaram com relação aos impactos dos determinantes sistêmicos. Ainda que nos três casos o crescimento das capacidades materiais estivesse associado à diminuição da convergência com os Estados Unidos, na Argentina, o padrão de votação na Organização das Nações Unidas (ONU) tem sido determinado majoritariamente por fatores domésticos, apresentando uma trajetória mais errática que os outros dois. Por sua vez, o México apresentou um padrão mais sistêmico, enquanto o Brasil, um padrão mais complexo na combinação dos determinantes, em que o impacto das forças sistêmicas é mediado por dinâmicas políticas domésticas, próximo ao padrão esperado de uma explicação realista neoclássica.

O rendimento analítico de explicações sistêmicas tende a ser maior quando se analisa um período relativamente longo, já que as primeiras sugerem tendências ou trajetórias e são menos precisas quando se examinam períodos mais curtos, em que pode estar presente uma combinação variada de determinantes. O estudo de Amorim Neto (2011, p. 74) aponta que, se a diminuição da convergência com os Estados Unidos nas votações brasileiras acompanha o crescimento das capacidades materiais, o período Lula se destaca como aquele em que a divergência é maior, registrando os mais baixos níveis de convergência com os Estados Unidos na série histórica. Resultado que sugere que variáveis domésticas também devem ser levadas em conta na análise desse período particular.

É o caso da contribuição de Tatiana Berringer (2015), que explica a inflexão da política externa na transição dos governos FHC para os governos Lula a partir de uma nova configuração do bloco de poder, com a ascensão da grande burguesia interna em seu interior. A partir de farta evidência empírica sobre a política externa de cada um desses governos, a autora conclui que existe uma relação de determinação “entre a fração politicamente hegemônica e a posição de Estado na estrutura de poder internacional em determinada conjuntura histórica” (Berringer, 2015, p. 219). Essas diferenças na composição do bloco de poder se manifestaram na implementação do “neoliberalismo ortodoxo” nos governos de FHC e no projeto “neodesenvolvimentista” levado a cabo pelos governos de Lula.

Utilizando a mesma abordagem teórica da composição do bloco de poder, a autora, juntamente com Armando Boito (2014, p. 94-109), conclui que, ainda que o governo Lula não tenha rompido com o modelo capitalista neoliberal, a ascensão da grande burguesia interna foi responsável pelas iniciativas mais assertivas e desafiadoras ao *status quo* internacional, como foram a participação

8. Para medir a posição do Brasil na hierarquia de poder internacional, Amorim Neto (2011, p. 140) utilizou o índice composto de capacidade nacional, que mede a fatia de um Estado em seis recursos considerados militarmente relevantes.

no G20 comercial,⁹ a posição brasileira – em conjunto com a Turquia – na questão nuclear envolvendo o Irã e a postura reformista crítica, em sintonia com os demais BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) no âmbito do G20 financeiro,¹⁰ com relação à posição dominante dos Estados Unidos e da Europa na ordem financeira liberal.

Finalmente, cabe apontar para outro argumento, em que o eixo da dominação de classe não é o fator preponderante, ainda que esteja presente indiretamente na consideração do quadro macro da economia política capitalista da política externa dos governos liderados pelo PT. Essa interpretação põe ênfase nas consequências para a política externa das escolhas políticas dos governos e dos interesses político-econômicos do conjunto das forças sociais que lhes deram sustentação.¹¹

4 A AGÊNCIA DA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS DO PT

Neste capítulo, adota-se esta perspectiva de análise para o exame da política externa dos governos liderados pelo PT. Assim sendo, propõe-se uma reformulação do argumento do realismo neoclássico, que nesta abordagem tem de mais relevante, qual seja, a combinação de fatores sistêmicos e domésticos – em particular a ideia de que a política externa está na intercessão da política doméstica e da política internacional. Essa dupla face da política externa – não apenas como política pública gerada no interior do Estado e insumo posterior da política internacional, mas também condicionada pela ordem assimétrica em que está inserida, combinando o funcionamento do sistema de Estados e do capitalismo global – confere agência à política externa, até mesmo em contexto de relativa subordinação àquelas injunções sistêmicas. Segundo o realismo neoclássico, o crescimento das capacidades materiais de um Estado aumenta suas ambições internacionais.¹² Essa indução pode ser mais forte em contexto de relativa desconcentração do poder internacional, fruto de transformações geoeconômicas e geopolíticas, como ocorreu na primeira década dos anos 2000. Duas destas avultam: o descongelamento da ordem bipolar prévia, com o fim da Guerra Fria, e a ascensão da China no capitalismo

9. Bloco de países formado na Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancún, México, que defende a agricultura como elemento-chave para avançar a Rodada de Doha.

10. Fórum econômico, criado em 1999, que reúne os ministros das finanças e presidentes de bancos centrais de dezenove países mais a União Europeia, a fim de auxiliar os países em desenvolvimento a superar as repercussões das sucessivas crises financeiras ocorridas durante a década de 1990, bem como viabilizar instrumentos para conter a instabilidade dessas economias. Com o aprofundamento da crise sistêmica global, após a falência do banco de investimento Lehman Brothers, em 15 de setembro de 2008, os países em desenvolvimento passaram a defender que a solução da crise exigia uma ampliação do sistema de coordenação internacional – concentrado no G8. Na reunião conjunta do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, no início de outubro de 2008, os países em desenvolvimento conseguiram convencer as economias industrializadas – então lideradas pelo presidente George W. Bush – a convocar uma cúpula de coordenação da crise global.

11. Para o desenvolvimento dessa argumentação em trabalhos com pequenas nuances, mas que convergem na ênfase colocada na dinâmica política e na natureza das coalizões de apoio e veto às orientações da política externa, ver Lima e Duarte (2013), Hirst e Lima (2015), Pinheiro e Lima (2016) e Milani e Pinheiro (2016).

12. Ver, por exemplo, Zakaria (1998).

global. A conjunção desses dois movimentos ampliou o leque de opções políticas e econômicas para países situados na periferia do sistema-mundo, como o Brasil, atenuando o peso dos condicionantes estruturais e gerando maior poder de agência internacional para eles.

Agregando ao argumento do realismo neoclássico, que incorpora a estrutura institucional do Estado e sua capacidade de gerir e mobilizar recursos domésticos para transformar o poder potencial do Estado em poder real e pôr em prática uma política externa assertiva, sugere-se que as variáveis domésticas-chave a serem consideradas dizem respeito à orientação política e ideológica dos governos e às coalizões de apoio com que contam e de veto que enfrentam. Em um argumento contrafactual, pode-se especular que, ainda que as mesmas condições sistêmicas mais permissivas presentes nos governos liderados pelo PT – em especial até 2009 – estivessem também operando nos governos de FHC, é muito pouco provável que o último pusesse em prática uma política externa de autonomia. Nos governos FHC, a política externa foi um instrumento da política de estabilização macroeconômica. Seu principal objetivo era a recuperação da credibilidade internacional, abalada por anos de governo militar e pela prática prévia do modelo de substituição de importações, que implicava uma economia regulada e protegida. Tanto que suas primeiras iniciativas foram as políticas de privatização e abertura comercial e, no plano externo, a adesão aos regimes internacionais de direitos humanos, segurança internacional e controle da proliferação de armas nucleares. Os eventos mais representativos do alinhamento ao *status quo* global e de aceitação das normas de segurança internacional foram a assinatura do Tratado de não Proliferação de Armas Nucleares e o reconhecimento da jurisdição supranacional da Corte de San José de Direitos Humanos, ambos em 1998.

De certa forma, a política externa de FHC, em especial no seu primeiro mandato, recuperou a política de prestígio de governos passados, com a retomada do ativismo no âmbito multilateral. Uma de suas qualificações, utilizadas pelos analistas, foi exatamente a ideia da “autonomia pela participação” ou de uma “política externa de credenciais”. Mas como apontado anteriormente, políticas de prestígio são políticas que visam à criação ou à recuperação de reputação junto às potências, e não se qualificam – na definição aqui utilizada – como políticas de corte autônomo (Milani, 2015).

As políticas exteriores dos governos de FHC e de Lula constituíram dois exemplares típicos das respostas brasileiras às transformações da ordem global que se seguiram ao fim da Guerra Fria, à globalização do capitalismo e à ascensão da China.¹³ Resumindo de uma forma um tanto simplificada, o primeiro privilegiou a dimensão geoeconômica global, com consequências prescritivas, no sentido de um alinhamento mais estreito com as potências ocidentais e com o *status quo*

13. Esse parágrafo e os dois seguintes estão baseados em Hirst e Lima (2015, p. 278-296).

dominante e do abandono das teses terceiro-mundistas prévias de aliança com os países em desenvolvimento, e, portanto, com menor peso normativo conferido às motivações de solidariedade e identidade com os países do Sul. Ao contrário, os componentes prescritivos da ação externa dos governos Lula tinham por base as contradições inerentes à globalização policêntrica e a atuação sobre as brechas criadas por essas contradições, tendo-se em vista os objetivos e os interesses brasileiros em um mundo em transformação.¹⁴ Ao contrário do primeiro modelo, prevaleceu o diagnóstico de uma ordem em transição para contornos mais multipolares. Nessa visão, a América do Sul passou a ser vista como um dos polos possíveis dessa nova ordem em constituição com o iniciar da relativa desconcentração do poder global, em função da posse de ativos e recursos estratégicos, da inexistência de conflitos intrarregionais e da relativa estabilidade de suas instituições quando comparada com outros espaços nacionais no Sul geopolítico.¹⁵

A redemocratização, nos anos 1980, acentuou o fenômeno da presidencialização da política externa, isto é, o incremento da diplomacia presidencial e da politização da política externa, tendência acentuada no governo Lula, que, quando comparado com seu antecessor e sua sucessora, aparece como um ponto fora da curva (Cason e Power, 2009). Como reflexo desse processo, a política externa passou a integrar as plataformas políticas dos dois principais partidos políticos de então, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o PT. Em trabalho recente, Tiago Nery (2014) aponta para as diferenças programáticas entre as principais forças político-partidárias que disputaram as eleições presidenciais nos últimos vinte anos. Três divergências são bastante significativas: as relações com os países desenvolvidos e em desenvolvimento, a conformação da Área de Livre Comércio nas Américas (Alca) e a integração regional.

No contexto da eleição sucessiva de três governos liderados pelo PT, as diferenças programáticas de ambos os partidos manifestaram-se de forma clara no pleito presidencial de 2014. A coalizão liderada pelo PT defendeu a continuidade da cooperação Sul-Sul, a importância da política regional do país na América do Sul, as novas instituições sul-americanas – como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Conselho Sul-Americano de Defesa –, a aposta em uma ordem multipolar e na difusão do poder global e a ênfase na formação de coalizões de geometria variável – a exemplo do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), do BRICS e do G20 comercial – e no relacionamento com os países emergentes; em particular, em foros mais exclusivos, como o G20 financeiro. Ao contrário, a coalizão liderada pelo PSDB criticou o viés excessivo na direção da cooperação Sul-Sul e defendeu o retorno de um relacionamento mais estreito com os Estados

14. O conceito de globalização policêntrica é discutido em Baracuhy (2015).

15. Para essa visão da América do Sul, ver Guimarães Neto (2006) e Garcia (2008).

Unidos e a União Europeia. A crítica maior estava dirigida ao alegado “isolamento” do Brasil no comércio global e a necessidade de sua participação nas cadeias globais de valor, defendendo uma mudança radical na estratégia comercial dos governos liderados pelo PT. Neste particular, o PSDB defendeu a flexibilização do Mercosul e a assinatura de acordos de livre comércio com países de fora da região, em especial o acordo Mercosul-União Europeia.

Os primeiros oito anos de governo liderado pelo PT foram um período de significativa transformação da inserção internacional do Brasil, seja no plano econômico, seja no plano político. Em parte, a internacionalização econômica respondeu às transformações do capitalismo brasileiro, mas outra parte foi resultado das políticas que propiciaram não apenas a consolidação da ordem capitalista no país, mas também o alargamento de sua base social, a partir da expansão da cidadania política e da inclusão pelo consumo de parcela ponderável das classes menos favorecidas.

Nos governos Lula, a política exterior retomou a condição de instrumento de desenvolvimento. Dessa forma, combinou uma política internacional de revisionismo *soft* das principais instituições internacionais, políticas ativas de desenvolvimento industrial e tecnológico e políticas populares voltadas para a expansão da cidadania social e política. À internacionalização econômica – seja por meio das empresas nacionais, seja por meio da competitividade das *commodities* agrícolas e minerais no mercado global – foi adicionado um componente de internacionalização política. Esta última se manifestou na participação do Brasil em inúmeros foros e arenas de negociação global, em campos variados, como o comercial, o financeiro, o agrícola, o de mudança climática, o de segurança internacional, entre outros. A consolidação da ordem burguesa e o alargamento da sua base social levaram analistas de fora do país a apontarem o Brasil como um legítimo representante da social-democracia do Sul.

Transformações dessa natureza tendem a provocar conflitos distributivos acirrados na articulação das posições negociadoras internacionais, que acabam induzindo a combinação de um misto de estratégias defensivas e ofensivas – às vezes em uma mesma questão –, em função da superposição de interesses contraditórios envolvidos na negociação internacional. A esse respeito, uma das principais estratégias dos governos Lula foi trazer esse conflito para o âmbito do Estado, seja pela criação de mecanismos de concertação formal, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, seja por instrumentos informais, *ad hoc*. Um exemplo revelador foi o grupo de trabalho (GT) informal – coordenado pelo MRE durante a Rodada Doha – para a costura da posição brasileira nas negociações agrícolas, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em que participaram não apenas as instâncias burocráticas envolvidas nas questões de comércio e agricultura, mas

também representantes do agronegócio e dos trabalhadores agrícolas reunidos na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).¹⁶

Outra consequência também visível da dupla internacionalização política e econômica empreendida desde 2003 foi a transformação da estrutura burocrática do Estado brasileiro, com a criação ou recomposição de espaços administrativos e gerenciais com atividade internacional, seja na formação da posição negociadora do país em temas variados, seja em atividades diversas de cooperação para o desenvolvimento com países do Sul, as quais transformaram o processo clássico de formação da política externa com base no alegado insulamento diplomático do MRE e em sua também alegada autonomia no processo de formulação da política externa. Certamente, a visão desta última como resultado da ação de um ator unitário não mais corresponde ao que ocorria no país, e isso poderia ser consequência ou legado dessa recomposição administrativa, que abriu o Estado à participação de novas *constituencies*, originadas do mundo social para além da esfera empresarial.

Contudo, a internalização, no plano doméstico, da política externa dos governos liderados pelo PT deixou a desejar. No campo da cooperação internacional para o desenvolvimento – uma de suas mais estudadas realizações –, pouco foi feito para modernizar a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), garantir sua autonomia ante o MRE e modificar procedimentos operacionais pouco ortodoxos.¹⁷ Apesar da importância assumida, em termos do volume e do alcance da cooperação do Brasil com os países do Sul, não se promulgou um marco regulatório desta. Também faltou instituir mecanismos para garantir transparência à política externa, como a criação de espaços formais de consulta abertos aos mais diversos setores da sociedade civil, como existe no caso de várias das políticas públicas e como foi sugerido por atores da sociedade civil, a partir da proposta de constituição do Conselho Nacional de Política Externa (Conpeb). Apesar de iniciativas como os Diálogos da Política Externa, realizados entre fevereiro e abril de 2014, seus resultados não foram publicados, e, com isso, a política externa carece de seu Livro Branco.

Ao fim e ao cabo, a política externa consiste na projeção externa da concepção de país elaborada no plano interno. A política de viés autônomo dos governos liderados pelo PT pode ser, assim, considerada a projeção externa de sua política de inclusão social no plano doméstico. Sua politização doméstica foi consequência dessa vinculação. Assim sendo, suas inovações foram objeto de crítica constante por aqueles que defendiam outras estratégias. Duas ordens de crítica são particularmente reveladoras dessa clivagem.

16. Para uma relevante análise do novo contexto negociador doméstico na formação das posições diplomáticas brasileiras em fóruns multilaterais, ver Carvalho (2010).

17. Devo essa observação a Carlos Milani, que realizou ampla pesquisa sobre a história institucional da ABC, que será publicada em breve.

Com relação à região, foi possível conciliar, por um bom tempo, uma perspectiva estratégica de solidariedade e com foco no longo prazo, informada pelo duplo objetivo de vincular a prosperidade brasileira à prosperidade dos vizinhos e atenuar a assimetria estrutural entre o país e seus vizinhos, bem como, simultaneamente, projetar os interesses comerciais e das grandes empresas brasileiras na região. Naturalmente que a política regional não escapou de tensões e contradições e dilemas, exatamente por conciliar interesses potencialmente opostos. Ademais, a adesão ao projeto regional liderado pelo PT não foi unânime entre as elites econômicas, as associações empresariais e os setores políticos conservadores. A política dos governos liderados pelo partido também provocou descontentamento com respeito ao seu componente ativista e à ambição de participar nos circuitos globais de decisão – em particular, em temas de segurança internacional –, para além de sua tradicional atuação nos âmbitos multilaterais de comércio e desenvolvimento. O maior envolvimento nas operações de paz da ONU gerou sensibilidades internas ao flexibilizar sua tradicional defesa do princípio de não intervenção. A atuação brasileira em questões internacionais sensíveis, como a intermediação conjunta com a Turquia nas negociações nucleares com o Irã em 2010, também gerou reservas domésticas, porém de outros setores. Nessas atuações, a política externa foi além da tradicional política de prestígio, e envolveu-se em questões de alta política que tradicionalmente se evitariam, com o objetivo de garantir uma posição neutra em situações de mediação entre os países do Norte e do Sul.

A crítica ao ativismo brasileiro nas esferas da alta política enfatizou a ausência de “excedentes de poder” que habilitassem o país a participar das grandes decisões, que sempre implicam algum risco, especialmente para países sem instrumentos de “poder duro”. Por sua vez, deve-se considerar que, para participar e ser levado em conta pelas potências nas discussões de questões de alta política global, e não apenas demonstrar poder, como na clássica política de prestígio, o país deveria construir uma capacidade militar suficiente para dissuadir potenciais interesses externos em apoderar-se de ativos e recursos estratégicos existentes em nosso território e de nossos vizinhos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fim do ciclo dos governos liderados pelo PT significa uma profunda revisão de sua política externa de corte autonomista. Até onde vai essa reversão, é difícil prever, pois estamos em pleno processo de restauração da ordem progressa. O tempo transcorrido desde o *impeachment* é muito curto para uma avaliação do que vai restar do legado da política liderada pelo partido.

De forma a concluir, deixam-se duas observações finais. Em primeiro lugar, o cenário atual parece confirmar o argumento de que a política externa é uma política pública sujeita à variação, com a mudança de governos com diferentes orientações

político-ideológicas. Em segundo lugar, cabe a pergunta: Por que a política externa dos governos liderados pelo PT, saudada por tantos como um exemplar da social-democracia no Sul, não se enraizou na sociedade? Mas essas são questões para outras investigações e trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula**: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro; São Paulo: Elsevier, 2011.

AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico – 1946-2008. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 4, p. 27, 2015.

BARACUHY, B. The evolving geo-economics of world trade: towards a polycentric globalization. *In*: BARU, S. (Ed.). **Trade and flag**: the changing balance of power in the multilateral trading system. Londres: International Institute of Strategic Studies, 2015.

BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris Editora, 2015.

BOITO, A.; BERRINGER, T. Social classes, neodevelopmentalism, and Brazilian foreign policy under presidents Lula and Dilma. **Latin American Perspectives**, v. 41, n. 5, p. 94-109, 2014.

CARVALHO, M. I. V. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da rodada Doha. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 53, n. 2, p. 405-455, 2010.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining changes in Brazilian foreign policy in the Cardoso – Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

FONSECA JUNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GARCIA, M. A. A opção sul-americana. **Interesse Nacional**, ano 1, n. 1, abr.-jun., p. 22-28, 2008.

GUIMARÃES NETO, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. Los desafíos de la política internacional de Brasil en el siglo XXI. *In*: ESCOBAR, R. L.; GARCÍA, E. I. (Eds.) **América Latina, China y Estados Unidos**: perspectivas latinoamericanas de las relaciones internacionales en el siglo XXI. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

LIMA, M. R. S.; DUARTE, R. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observatório Político Sul-Americano**, v. 8, n. 9, 2013.

MILANI, C. R. S. Brazil's human rights foreign policy: domestic politics and international implications. **Politikon: South African journal of Political Studies**, v. 42, n. 1, p. 67-91, 2015.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. The politics of Brazilian foreign policy and its analytical challenges. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, n. 13, p. 278-296, 2016. No prelo.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. **Interim research note on Brazil's foreign policy**: presenting the concept of 'graduation dilemma'. Rio de Janeiro: Iesp-Uerj, 2016. Disponível em: <<http://www.latsul.org>>.

MORGENTHAU, H. **Politics among nations**: the struggle for power and peace. Nova Iorque: Fifth Printing, 1971.

NARLIKAR, A. **New powers**: how to become one and how to manage them. Nova Iorque: Columbia University Press, 2010. p. 107-136.

NERY, T. Partidos políticos e política externa brasileira: breve análise das propostas do PSDB e do PT nas eleições de 1994 a 2014. **Observador On-line**, v. 9, n. 11, 2014.

PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. Entre a autonomia e a heteronomia: o lugar da agência na política externa brasileira. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: ABCP, 2016.

PINHEIRO, L.; VEDOVÉLI, P. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. **Revista Política Hoje**, v. 21, n. 1, p. 211-254, 2012.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. Grand strategy. *In*: DOMINGUEZ, J. I.; COVARRUBIAS, A. (Eds.). **Routledge handbook of Latin America in the world**. Nova Iorque; Londres: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul.-dez. 2007.

ZAKARIA, F. **From wealth to power**: the unusual origins of America's world role. Nova Jersey: Princeton University Press, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMORIM, C. **A grande estratégia do Brasil**: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Fazenda. Brasília: Funag, 2016.

PARTE II

O Brasil diante de novos agrupamentos
e instituições internacionais no pós-crise



O LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2008 A 2015)

Pedro Feliú Ribeiro¹

1 INTRODUÇÃO

Os estudos de política externa buscam compreender os fatores que motivam um determinado Estado a adotar um tipo de comportamento no sistema internacional. Diferentemente das teorias de política internacional, cuja unidade de análise é o sistema internacional, as teorias de política externa têm no comportamento individual de um Estado a unidade de análise fundamental. Ainda que a parcimônia neste tipo de construção teórica seja de difícil realização (Waltz, 1979), podemos identificar dois grandes conjuntos de variáveis explicativas em relação ao comportamento individual dos Estados: fatores sistêmicos e fatores domésticos (Rose, 1998). Os primeiros constituem variáveis como a capacidade material relativa do Estado, as alianças estratégicas, o nível de interdependência econômica, a participação em organizações internacionais, entre outras. Os fatores domésticos são variáveis como o tipo de regime político, as instituições decisórias, os interesses organizados, a opinião pública, os partidos políticos, a ideologia política e econômica, entre outras.

Neste capítulo, daremos atenção especial a um ator doméstico específico da política externa brasileira recente: o Poder Legislativo. Não é o objetivo aqui contrastar fatores sistêmicos e domésticos na tentativa de explicar o comportamento brasileiro recente no sistema internacional. Os demais capítulos deste volume cumprem a tarefa muito bem. O objetivo deste capítulo é analisar como os partidos políticos se comportam na temática internacional, assim como explorar a dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação da política exterior brasileira de 2008 a 2015. Do ponto de vista constitucional, o Legislativo brasileiro é um possível ponto de veto no processo decisório da política externa. A partir deste fato, consideramos o Poder Legislativo, em geral, e os partidos políticos, em particular, componentes domésticos de elevada relevância na averiguação dos determinantes do comportamento brasileiro em temas internacionais.

1. Pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI) da USP e professor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP.

Quais fatores políticos estão associados ao comportamento legislativo em política externa no Brasil? Qual o nível de cooperação entre os poderes Legislativo e Executivo na política externa brasileira? Essas são as perguntas que norteiam a pesquisa empírica realizada neste trabalho, cujo material será de dois tipos: as votações nominais na Câmara dos Deputados e a tramitação de projetos de política externa na Câmara e no Senado Federal.

Argumentamos que no caso das tramitações de política externa predomina um sistema de delegação do Legislativo ao Executivo. Em comparação com períodos anteriores, o período estudado possui tramitação mais rápida e apenas aprovações. Muito provavelmente, a maior velocidade de tramitação se deve ao sucesso que a política externa dos governos Lula obteve, reverberando no governo Dilma. A delegação fica clara quando são detectados movimentos dos congressistas no sentido de influenciar a tramitação das propostas do Executivo e seu conteúdo. Alguns casos são descritos para exemplificar a questão. No que tange aos votos das legisladoras, constatou-se a relevância, como na política doméstica, da ideologia do partido político e o pertencimento ou não à base de apoio ao governo. Entretanto, especificamente em 2015, por conta da deterioração da relação entre a presidente e sua base de governo, observamos um significativo decréscimo na probabilidade de um legislador de um partido à direita do espectro ideológico votar favoravelmente à iniciativa presidencial em política externa.

O resto do texto prossegue da seguinte forma. Na próxima seção, a seção 2, delineamos a literatura debruçada na relação entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação e implementação da política externa. Embora a literatura sobre o caso norte-americano seja mais abundante, optamos por focar na literatura que analisa o Brasil ou os países latino-americanos com presidencialismo multipartidário. Desta forma, nos aproximamos do objeto de estudo aqui analisado. Na seção 3, descrevemos os dados empíricos utilizados nesta pesquisa, assim como os métodos empregados. Fundamentalmente, utilizamos estatísticas descritivas e o modelo de regressão logística. Na seção 4, exibimos os resultados e os principais argumentos aqui desenvolvidos. Na quinta e última seção, concluímos o estudo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A análise do impacto das relações entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação da política externa em regimes presidencialistas possui significativo desenvolvimento na literatura norte-americana (Baldwin e Magee, 2000; Conley, 1999; Dahl, 1950; Mack, Derouen e Lanoue, 2011; McCormick, Wittkopf e Danna, 1997; Meernik, 1993; Prins e Marshall, 2001). A oposição entre duas perspectivas fundamenta o debate acerca do presidencialismo estadunidense e a formulação da política externa. O primeiro grupo de literatura pode ser definido em

termos das teses dos *dois presidentes* (Wildavsky, 1966) e do *bipartishanship* (Holsti e Rosenau, 1984; King, 1986), cujos argumentos depositam na especificidade da política externa a explicação para a observação da preponderância do presidente em assuntos internacionais, quando comparado ao forte controle que ele recebe do Congresso Nacional nas políticas domésticas. O segundo grupo, por sua vez, iguala a política externa às demais políticas públicas no que diz respeito ao nível de controle que o Congresso exerce sobre a Presidência. Assim, fatores explicativos como o *lobby* (Fordham, 1998; Mearsheimer e Walt, 2006), a ideologia partidária (McCormick e Wittkopf, 1992), a opinião pública (Burgin, 1993) e as condições socioeconômicas do distrito eleitoral (Henisz e Mansfield, 2006), usualmente utilizados para explicar o comportamento legislativo nas políticas domésticas, também constituem variáveis relevantes na compreensão da atuação congressional na condução da política externa dos Estados Unidos.

Embora com menor desenvolvimento empírico, a literatura debruçada na compreensão das relações entre a Presidência e o Congresso Nacional na formulação da política externa dos presidencialismos latino-americanos também pode ser dividida em duas. Os primeiros estudos, dos anos 2000, definiram o Poder Legislativo como mero ratificador da política externa presidencial. A atuação dos legisladores da região seria caracterizada pela indiferença, conferindo relevância apenas ao papel que os partidos exercem na formulação das políticas públicas domésticas.

Lima e Santos (2001), por exemplo, argumentam que o Congresso brasileiro abdica autoridade ao Poder Executivo no processo decisório da política exterior. Os autores, por um modelo espacial unidimensional, defendem que as posições do presidente, de iniciador da política, e a do Congresso, de ratificador *ex post facto*, geram um equilíbrio em que o legislador mediano é obrigado a acatar as políticas negociadas pelo Executivo nos fóruns internacionais, em função do cálculo do custo político de rejeitá-las. Esse seria o caso da política de abertura comercial ocorrida no Brasil no início da década de 1990. De modo geral, esse grupo de estudos tende a avaliar como débil a participação do Congresso em questões internacionais (Stuhldreher, 2003).

Os principais motivos da baixa assertividade dos congressos latino-americanos na formulação da política externa apontados por essa parcela da literatura são a alta concentração de poder na Presidência da República, a carência de articulações institucionais e instrumentos de *expertise*, assim como o baixo retorno eleitoral (Lima e Santos, 2001; Santos, 2006; Oliveira, 2003; 2005).²

2. No caso brasileiro, mais especificamente, figura entre as variáveis explicativas para a baixa assertividade do Legislativo em política externa o elevado grau de insulamento do Itamaraty, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil (Diniz e Ribeiro, 2008).

Um segundo grupo de estudos passou a desafiar a tese acerca da passividade dos congressos nacionais latino-americanos, no que tange à formulação da política exterior. Ao analisar a relação Executivo-Legislativo na formulação da política externa brasileira, Neves (2003) constata a forte predominância do Executivo, ressaltando, contudo, que tal predominância não é privilégio da política externa, mas comum à boa parte da formulação das políticas públicas em geral. Prevalece no caso brasileiro a delegação, e não abdicação, de autoridade por parte do Legislativo para o Executivo na formulação da política externa.

Maia e César (2004) ressaltam a capacidade de o Legislativo brasileiro influenciar as diretrizes da política externa, por meio de mecanismos de participação distintos da aprovação ou rejeição dos acordos internacionais negociados pelo presidente da República – principal prerrogativa constitucional do Congresso Nacional na política externa do Brasil. Entre esses mecanismos, as autoras destacam a convocação de ministros, os pedidos de informação e a participação de legisladores em delegações negociadoras (*op. cit.*, p. 373). Ao descrever o trabalho legislativo realizado pela base de partidos da oposição ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em dois casos (Tratado de Não Proliferação Nuclear e Base de Alcântara), as autoras contrariam a tese do desinteresse parlamentar em assuntos internacionais.

Após análise das mensagens presidenciais sobre política externa enviadas à Câmara dos Deputados do Brasil entre 1988 e 2006, Diniz e Ribeiro (2008) argumentam que o presidente brasileiro tem a necessidade de conciliar interesses contraditórios na arena doméstica, na qual o Poder Legislativo desempenha papel substancial. Ademais, os autores também chamam atenção a respeito da utilização de mecanismos extraconstitucionais, como o pedido de urgência por parte dos líderes partidários, enquanto indicador que rejeita a tese da falta de interesse destes em temas de política externa. Adicionalmente, Diniz (2012) equipara o ato internacional às demais políticas públicas, tornando-o passível de obstrução por setores da oposição, não apenas pelo mecanismo da rejeição, mas também ao apresentar ressalvas ao acordo internacional. Lemos (2010) contraria o argumento de que o Congresso brasileiro abdica de suas prerrogativas em política externa, utilizando diversos indicadores da atividade legislativa em assuntos internacionais. Entre os indicadores, a autora destacou a quantidade de reuniões da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) – em comparação às demais –, as emendas orçamentárias, os pedidos de informação e audiências públicas na temática, entre outros (*op. cit.*).

Finalmente, Ferrari (2011), ao analisar a tramitação dos tratados internacionais na Câmara dos Deputados do Brasil, entre 1999 e 2006, conclui a relevância da variável governo *versus* oposição na apreciação dos tratados internacionais, indicando a relevância do presidencialismo de coalizão na aprovação da agenda presidencial em política externa. Ainda que o objeto de análise deste capítulo seja o caso recente

brasileiro, é interessante notar como há um conjunto de trabalhos empíricos sobre outros presidencialismos multipartidários na região, cujo argumento central acerca da participação do Legislativo na condução dos assuntos exteriores é semelhante aos apresentados para o caso brasileiro.

De acordo com Mena (2004), a liberalização comercial ocorrida no México durante os anos 1980 foi acompanhada por um significativo aumento da participação do Congresso Nacional na política externa, fundamentalmente a partir do processo de ratificação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), em 1994. Vale ressaltar que este crescimento na participação do Congresso Nacional mexicano não foi acompanhado por um aumento de suas prerrogativas constitucionais em temas de política externa, mas sim pela utilização dos mecanismos constitucionais preexistentes, antes subutilizados (*op. cit.*).

Na mesma linha do argumento apresentado por Maia e César (2004) para o caso brasileiro, Follietti (2005) também chama atenção para o conflito de interesse dos parlamentares argentinos na apreciação de uma importante matéria internacional: a participação da Argentina na missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti (MINUSTAH). Na Câmara dos Deputados da Argentina, o projeto do Executivo recebeu o apoio do partido governista Partido Justicialista (PJ), enquanto oposição dos partidos Unión Cívica Radical (UCR) e Afirmación para una República Igualitaria (ARI). Os parlamentares favoráveis ao projeto apresentaram dois argumentos centrais: a histórica participação da Argentina em missões de paz, atribuindo importância ao multilateralismo enquanto diretriz da política externa argentina, assim como o aprofundamento da cooperação militar com os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – o Brasil já havia aprovado a sua participação nessa missão. Na oposição, os parlamentares centraram suas críticas à justificativa de intervenção no Haiti, argumentando que o envio de tropas para a missão significaria corroborar com a política imperialista dos Estados Unidos. Os elevados gastos que a missão traria ao país também foram motivo de menção por parte da oposição. Na apreciação dessa mesma matéria nos Legislativos de Brasil e Chile, o comportamento legislativo também foi fortemente pautado pela dicotomia governo *versus* oposição, polarizando o plenário na decisão sobre o envio de tropa ao Haiti (Feliú e Miranda, 2011). Apesar de a participação do Congresso argentino em política externa ter sido descrita como meramente delegativa (Sanchez, 2015), alguns estudos de caso, como o litígio comercial do açúcar no Mercosul, revelam uma participação ativa dos legisladores argentinos (Schenoni e Aztiria, 2011; Porcelli, 2010). Esses casos apontam para a relevância do efeito distributivo da matéria apreciada na compreensão da polarização partidária em política externa.

No que tange à formulação da política de comércio exterior, importante tema da agenda internacional, Pinheiro (2008) argumenta que o Legislativo chileno, mesmo restrito à atuação *ex post facto*, detém capacidade para influir no processo

decisório da política comercial, uma vez que o Poder Executivo incorpora as preferências do legislador mediano da instituição na tomada de decisões no tema. Adicionalmente, Feliú, Galdino e Oliveira (2007), após análise quantitativa das votações nominais acerca da ratificação dos tratados de livre-comércio na Câmara dos Deputados do Chile desde a redemocratização do país, concluem que a localização do partido político do deputado no espectro ideológico direita-esquerda é um excelente preditor dos votos deste em política comercial. Ademais, constatou-se que deputados localizados mais à esquerda do espectro tendem a votar favoravelmente ao livre-comércio (*op. cit.*). Em ambos os estudos, as preferências dos partidos políticos chilenos figuram como importante variável explicativa na implementação da política comercial do Chile. Por fim, Bustamante e Rivera (2011) argumentam que a composição das comissões de relações exteriores na Câmara e no Senado do Chile é estável ao longo do tempo, proporcionando experiência e *expertise* aos legisladores nos assuntos exteriores. Aqui, argumento semelhante ao de Lemos (2010) para o Brasil é demonstrado no caso chileno.

A revisão da literatura apresentada, longe de ser exaustiva, buscou mapear os principais argumentos presentes na literatura acerca da participação do Poder Legislativo na política externa de países presidencialistas e multipartidários como o Brasil. Especial atenção foi dada à literatura brasileira, identificando fatores associados ao comportamento legislativo e indicadores utilizados na análise da influência legislativa em política externa. Os estudos mostram algumas hipóteses interessantes, divididas pela unidade de análise: comportamento individual do legislador e tramitação das matérias enviadas ao Legislativo pelo Executivo. No primeiro caso, as principais hipóteses são duas. Os legisladores votam em função do pertencimento ou não à coalizão de governo e da ideologia política de seus partidos; ambas as hipóteses permeadas pela relevância dos líderes partidários e pela disciplina partidária presentes no Legislativo brasileiro. No segundo caso, a hipótese fundamental é que o Poder Legislativo delega ao Executivo a condução dos assuntos exteriores, sendo observada a utilização de mecanismos institucionais, com o intuito de influenciar a tramitação das matérias enviadas pela Presidência.

A seguir, exporemos os dados empíricos e métodos utilizados para analisar as duas hipóteses descritas anteriormente.

3 DADOS E MÉTODOS

Os dados utilizados nesta pesquisa sobre o Senado foram obtidos por fonte secundária. Trata-se de dados provenientes do estudo de Silva e Spohr (2016). Para a Câmara dos Deputados, foram recolhidos dados originais na seção *dados abertos* do *site* da própria Casa legislativa,³ que abrangem tanto as votações nominais quanto

3. Para mais informações, ver o *link* disponível em: <<https://goo.gl/TRSYEz>>.

as propostas legislativas tramitadas. Fizemos a busca para obter todas as decisões da Câmara, entre 2008 e 2015, que tramitaram na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Desta forma, utilizamos o próprio critério da mesa diretora da Casa para classificar quais matérias tramitadas diziam respeito à política externa do país. Muitos projetos ainda em trâmite, sem possuir parecer da CREDN, não foram contabilizados nesta análise. No apêndice, apresentamos a tabela A.1, com a frequência dos temas de política externa tramitados no período analisado, desagregados pelo tipo de relação internacional: bilateral ou multilateral. Deste modo, os leitores podem ter uma noção mais precisa dos temas substantivos aqui analisados.

No total, são 226 matérias de política externa tramitadas no plenário da Câmara dos Deputados, sendo 192 (85%) de iniciativa do Poder Executivo e 34 (15%) de iniciativa do Poder Legislativo. Para se ter uma noção entre a proporção de projetos tramitados de política externa em comparação às demais políticas públicas, utilizamos dados do anuário estatístico de 2008;⁴ o último a ser publicado no *site* da Câmara dos Deputados no momento desta pesquisa. No relatório, estão expostas as proposições apreciadas pelas comissões em 2008. Como esperado, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), uma das mais disputadas pelos congressistas, responde por 42,3% do total de matérias apreciadas na Casa legislativa, seguida pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) (17,4%) e pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) (6,1%). A CREDN é a 13ª comissão parlamentar com maior número de proposições tramitadas de um total de vinte comissões, representando 1,48% do total de propostas. A comissão com menor número de propostas, sempre em 2008, é a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), com 0,2% das propostas totais.

Esses dados dão uma boa noção ao leitor do tamanho da política externa na Câmara dos Deputados, ainda que sejam de apenas um ano. Dominada por iniciativas do Poder Executivo, a CREDN apresenta uma posição mediana em termos de quantidade de matérias apreciadas, refletindo, *grosso modo*, o grau de visibilidade que a comissão permite para a carreira legislativa. Não obstante, os dados permitem apenas posicionar a CREDN no universo de propostas tramitadas na Câmara. Para analisar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, utilizaremos estatística descritiva sobre os dados de tramitação das matérias de política externa. Para a análise das votações nominais na temática, empregaremos um modelo de regressão logística para estimar o grau de associação entre os votos dos congressistas e os fatores políticos e institucionais. A seguir, apresentamos os resultados da pesquisa.

4. Para mais detalhes, ver o *link* disponível em: <<https://goo.gl/V56Z5w>>. Acesso em: 16 maio 2016.

4 RESULTADOS

Esta seção é dividida em duas subseções. A primeira trata das relações entre o Poder Executivo e o Legislativo. Nela, serão analisadas o sucesso Legislativo do presidente, as tentativas da Casa legislativa de influenciar o processo decisório, o tempo de tramitação, assim como a análise de alguns casos que ilustram os dados e as relações estabelecidas. A segunda subseção foca no comportamento legislativo, mais especificamente como votam as deputadas e os deputados em temas de política externa.

4.1 As relações entre os poderes Executivo e Legislativo na condução dos assuntos exteriores

Como dito anteriormente, o Poder Legislativo brasileiro é um possível ponto de veto no processo decisório em política externa, uma vez que parte substancial dela deve ser enviada ao órgão para sua efetivação. Questões relativas ao conflito político e a barganha entre os poderes Executivo e Legislativo continuam centrais nas agendas de pesquisa sobre o regime presidencialista (Alemán e Navia, 2009, p. 401). Assim, o primeiro aspecto a ser observado é o sucesso legislativo do presidente – ou seja, o índice de matérias enviadas para apreciação do Congresso Nacional que são aprovadas. Nesta perspectiva, estudiosos do sistema presidencialista consideram o sucesso legislativo do presidente um dos fatores mais relevantes na determinação da estabilidade institucional do regime democrático (Shugart e Carey, 1992). Na tabela 1, dispomos as frequências absoluta e relativa das quatro possibilidades de decisão congressual das matérias enviadas pela Presidência ao Congresso Nacional em política externa. Estabelecemos como estratégia de análise a comparação entre o período aqui estudado (de 2008 a 2015) e o período imediatamente anterior (de 1988 a 2006). Para tanto, utilizamos dados apresentados por Diniz e Ribeiro (2008) de 1988 a 2006, adaptando os dados originais desta pesquisa para que possam ser comparados em uma série temporal maior.

TABELA 1
Decretos legislativos de política externa na Câmara dos Deputados (1988-2015)

Resultado	1988-2006	%	2008-2015	%
Aprovado	725	89,2	184	95,8
Em tramitação	72	8,8	6	3,1
Retirado pelo autor	12	1,6	2	1
Rejeitado	3	0,4	0	0
Total	812	100	192	100

Fontes: Diniz e Ribeiro (2008) e Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2016. Elaboração do autor.

Podemos perceber que, em ambos os períodos analisados na tabela 1, há uma grande proporção de matérias de política externa iniciadas pelo presidente que são aprovadas pelo Congresso Nacional. Em torno de 90% delas são aprovadas, havendo

pouca distinção entre os períodos analisados. Muito provavelmente, o fato de algumas matérias de política externa enviadas ao Congresso Nacional em 2015 não terem recebido parecer em comissões – e, portanto, não terem sido inclusas na amostra deste estudo – pode revelar essa diferença de 5% entre o índice de aprovação de ambos os períodos, subestimando a proporção de matérias que ainda estão *em tramitação*. A proporção de matérias retiradas pelo próprio Poder Executivo também é muito semelhante. A diferença, ainda que não muito saliente, está no fato de terem ocorrido três rejeições no período 1988-2006 e nenhuma no período 2008-2015.

Apenas para efeito comparativo, entre 1988 e 2006, os presidentes brasileiros tiveram, em média, 83% de seus projetos de políticas públicas enviados ao parlamento aprovados.⁵ No entanto, entre 2008 e 2015, esse valor cai para 63%. Embora a diferença seja significativa, vale ressaltar que a proporção de rejeição não é tão distinta nos dois períodos, 15,77%, entre 1988 e 2006, e 14,4%, entre 2008 e 2015. A proporção de projetos ainda em tramitação é que fazem os índices de aprovação serem distintos. De qualquer forma, o intuito é comparar o sucesso legislativo nas temáticas externa e doméstica. A diferença para o período 1988-2006 é bastante pequena, tendo a política externa índice apenas 6% maior; no período mais recente, essa diferença salta para 35%, aproximadamente. A distância entre os valores mencionados mostra que os projetos de política externa iniciados pelo Executivo entre 2008 e 2015 tiveram tramitação completa, tendo poucos casos parados no fluxo legislativo. Ou seja, enquanto muitos dos projetos de políticas públicas em geral conformam a categoria *em tramitação*, os temas de política externa, sempre em comparação ao período 1988-2006, tiveram tramitação mais ágil. Podemos concluir que os projetos do Executivo em política externa possuem uma aceitação um pouco maior quando comparados aos assuntos domésticos.

Embora o exercício da capacidade de veto do Legislativo à política exterior da Presidência seja um elemento fundamental, a análise da capacidade de influência do primeiro sobre o segundo não pode estar restrita apenas ao veto. Duas situações centrais podem ser desenhadas a respeito da relação entre os poderes em política externa: delegação e abdicação. Como a Presidência possui mais *expertise* e atribuições formais na política externa, o Poder Legislativo (principal) delega ao Executivo (agente) a formulação e a implementação da política externa (Martin, 2000). Delegação não significa perda de influência, uma vez que a fiscalização permanece ativa, podendo ser verificada pela utilização de alguns mecanismos institucionais, como o pedido de informe, o tempo de tramitação e a incorporação de preferências na negociação sobre as matérias de interesse. Abdicação seria a constatação de uma divergência de preferências entre os poderes Executivo e Legislativo e a preponderância do primeiro, transformando o controle do principal sobre o agente inócuo. Assim, seria extremamente precipitado relacionar o baixo

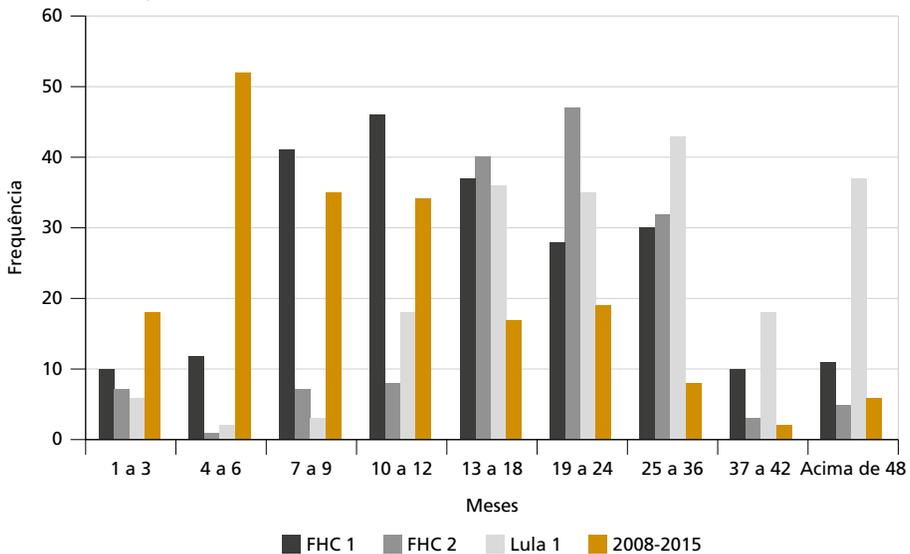
5. Esses dados foram obtidos por meio do banco de dados legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Disponível em: <<http://neci.fflch.usp.br/>>. Acesso em: 1^a mar. 2016.

número de vetos legislativos à política externa presidencial com um comportamento abdicativo. Alguns fatores confundem a análise; por exemplo, a capacidade de o Executivo antecipar a preferência do legislador mediano ou a simples coincidência de preferências. Uma baixa frequência de vetos pode ser consequência de um sistema delegativo funcional, cujas preferências dos dois poderes estão sendo bem acomodadas antes da matéria entrar no plenário da Casa legislativa. É importante averiguar alguns aspectos além da aprovação ou rejeição das matérias, como o tempo de tramitação, o comportamento individual dos legisladores e as demais possibilidades de influência institucional no processo de tramitação.

Apresentamos no gráfico 1 a comparação do tempo de tramitação das matérias de política externa enviadas pela Presidência ao Congresso em dois períodos. Novamente, utilizamos a mesma estratégia de comparar os dados originais desta pesquisa e aqueles apresentados por Diniz e Ribeiro (2008). Desta vez, desagregamos os dados por mandato presidencial, agregando apenas os dados de 2008 a 2015.

GRÁFICO 1

Comparação do tempo de tramitação de projetos de decreto legislativo entre os últimos governos (1995-2015)



Fontes: Diniz e Ribeiro (2008) e Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Elaboração do autor.

Os dados representados no gráfico 1 indicam que as matérias de política externa tiveram um tempo significativamente menor de tramitação durante o período 2008-2015, quando comparadas ao primeiro e segundo mandatos de FHC e o primeiro mandato de Lula. Há uma elevada frequência de matérias entre 2008 e 2015

que percorreu a Câmara dos Deputados entre quatro e seis meses, bem acima dos demais períodos. De uma maneira geral, os projetos de política externa entre 2008 e 2015 tiveram um tempo de tramitação menor quando comparados aos projetos da mesma temática em governos anteriores. Nesse quesito, o primeiro governo de Lula foi aquele em que a tramitação de projetos obteve maior tempo, tendo muitos casos em que a tramitação não se encerrou no próprio mandato do presidente.

Muitos fatores podem influenciar o tempo de tramitação, sendo difícil estabelecer uma relação causal entre o tempo de trâmite e o nível de fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo. Ainda assim, ao comparar distintos governos e períodos, é razoável supor que os fatores que influenciam a tramitação de projetos são minimamente uniformes, ou ao menos presentes em todos eles. A comparação, portanto, permite avaliar o grau de agilidade do Legislativo em aprovar uma matéria do Executivo em política externa. Este seria um indicador interessante do grau de delegação de um poder ao outro. No período 2008-2015, a delegação funcionou de forma eficiente, gerando baixo constrangimento legislativo ao Executivo. O sucesso da política externa dos governos Lula, aumentando de maneira expressiva a projeção internacional do país, pode ser o fator fundamental para a diferença entre os períodos analisados. O sucesso da política externa pode ter incentivado o Legislativo a facilitar o processo de aprovação das iniciativas do Executivo, sendo observado um tempo de tramitação menor. É interessante notar que o governo de Dilma Rousseff, a despeito de ser criticado pelo baixo investimento em política externa (Cervo e Lessa, 2014), manteve tramitações mais rápidas de seus projetos em política externa, quando comparado aos períodos anteriores.

Para complementar a análise, comparamos também, no período 2008-2015, o tempo de tramitação das propostas de política externa de autoria dos poderes Executivo e Legislativo. A tabela 2 exhibe as estatísticas descritivas do tempo, medido por dias, das medidas de autoria dos dois poderes.

TABELA 2

Estatísticas descritivas dos dias de tramitação dos projetos de política externa na Câmara dos Deputados por iniciativa (2008-2015)

Iniciativa	Média	Mediana	Max	Min	Desv_Pad	N total
Executivo	353	249	2804	0	394	192
Legislativo	774	579	2520	3	764	34

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Elaboração do autor.

Os dados da tabela 2 evidenciam a maior agilidade na tramitação de assuntos enviados pelo Executivo quando comparado ao Legislativo, indicando uma maior propensão dos deputados em avançar os projetos da Presidência da República. Em média, os projetos do Executivo demoram metade dos dias para chegar ao plenário

ou a uma decisão conclusiva na Câmara dos Deputados. Considerando ainda que a quantidade de projetos enviados pelo Poder Executivo é muito maior, o resultado é ainda mais expressivo.

Como a delegação da condução da política externa ao Poder Executivo pressupõe a manutenção da fiscalização de suas ações, os projetos do Executivo que tiveram algum tipo de intervenção por parte dos deputados durante a tramitação foram contabilizados. Dos 192 projetos de iniciativa da Presidência, 28 (14,5%) apresentaram alguma intervenção parlamentar. Dado que uma parte significativa dos projetos tramitados são acordos de cooperação sem custo algum, o número é relativamente significativo, indicando interesse e ação dos deputados em política externa. Esse dado corrobora a percepção de delegação e não abdicação do parlamento ao chefe de Estado.

Um exemplo de ações comuns dos parlamentares é a tentativa de retirar de pauta o projeto analisado em plenário. Esse foi o caso do Tratado de Extradicação com a China (Projeto de Decreto do Congresso – PDC nº 1.351/2008), da Convenção do Mar (PDC nº 985/2008), da alocação de recursos no Fundo Social do Mercosul (PDC nº 549/2012), entre outros exemplos. Outra ação bastante ilustrativa é a tentativa de emendas ao projeto de lei (PL) dos tratados por parte dos parlamentares; relevante mecanismo propositivo à disposição dos legisladores. Há certa polêmica entre os juristas quanto à possibilidade de emendar e apresentar reservas a tratados internacionais, ainda que a prática seja recorrente (Ferrari, 2011). As emendas geralmente caminham em direção de reformar a redação de cláusulas do acordo. Um exemplo interessante na amostra aqui recolhida, ainda que fruto da Medida Provisória (MP) nº 444/2008, foi a aprovação de doação de alimentos a Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica. Foram apresentadas cinco emendas, todas rejeitadas. Duas delas foram apresentadas por parlamentares da oposição e do governo. A primeira, de autoria do deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA), visava retirar do projeto original o beneficiamento do arroz a ser doado por ser um gasto desnecessário. A segunda, de autoria do deputado Paulo Piau (PMDB-MG), visava inserir no projeto original a possibilidade de doação de R\$ 300 milhões para a reconstrução de rodovias e rede elétrica nos países receptores da doação de alimentos, restringindo a prestação de serviços a empresas brasileiras.

As emendas mencionadas tornam clara a tentativa do Legislativo de restringir a ajuda externa ou ampliá-la, evidenciando o interesse na matéria. Embora as emendas não tenham sido aprovadas, são exemplos do papel fiscalizador do Congresso no sistema delegativo da política externa brasileira. Cabe mencionar a tentativa da oposição de retirar de pauta a medida provisória, denunciando o desacordo com a política externa do presidente. O deputado Paulo Bornhausen (DEM-SC) argumentou em plenário:

Este governo tem sido pródigo em levar dinheiro do cidadão brasileiro, do trabalhador, dinheiro depositado no BNDES, para financiar obras baseadas num sonho lunático do presidente da República de ser líder mundial e para financiar obras ou projetos de ditadores na América Latina: metrô na Venezuela, barragens no Equador, obras que não serão pagas. Ou seja, todo o dinheiro do cidadão brasileiro é aplicado pela administração federal em outros países, que vão dar o calote, não vão nos pagar. Agora chega essa MP, que tem, na verdade, um fundo humanitário, mas que atende muito mais a interesses políticos do presidente da República em fazer política internacional equivocada. Portanto, na minha opinião, ela atende a interesses menores (Brasil, 2008).

A citação anterior é muito ilustrativa da rejeição por parte da oposição do foco do governo nas relações Sul-Sul e da utilização de recursos para impulsionar a ajuda externa enquanto instrumento de política externa. Outra interessante tentativa de emendar uma proposta do Executivo ocorreu na tramitação do PL nº 2020/2015; desta vez, uma das emendas foi aprovada. O objetivo da proposta é internalizar uma resolução do Conselho de Segurança da ONU sobre a efetividade das sanções impostas pelo órgão por meio da indisponibilidade de bens, valores e direitos de posse ou propriedade e de todos os demais direitos dos condenados pelo órgão multilateral. A emenda aprovada, de autoria do deputado Décio Lima (PT-SC), retira do Ministério Público Federal (MPF) a competência de proposição da indisponibilidade dos bens, delegando à Advocacia-Geral da União (AGU) tal competência. Um exemplo em que a própria base governista altera a proposta do Executivo em política externa.

Por fim, descrevemos um caso em que o governo saiu derrotado em plenário, mas a proposta de iniciativa do Executivo foi aprovada. Trata-se do PDC nº 1.287/2013, que aprova a contribuição brasileira na construção de um telescópio no Chile, em conjunto com a Organização Europeia para a Pesquisa Astronômica. Alegando a necessidade de rever os valores com que se comprometeu, o governo brasileiro, neste acordo de cooperação, com a representação do deputado Ságuas Moraes (MT), na qualidade de líder do Partido dos Trabalhadores (PT), solicitou a retirada de pauta do projeto. O requerimento de retirada de pauta foi rejeitado e o projeto foi aprovado em sua forma original, representando uma derrota do governo no conturbado ano de 2015, cuja eleição a presidente da Câmara do opositor Eduardo Cunha (PMDB-RJ) inaugura uma série de conflitos entre ambos os poderes.

De uma maneira geral, confirmamos a hipótese da delegação da política externa ao Executivo, institucionalmente mais capaz de formular as principais diretrizes na matéria, sendo observada por parte do Legislativo a tentativa de influência em algumas das proposições do Executivo. Ainda que a Presidência possua elevada capacidade de aprovar as matérias de política externa, a hipótese da abdicação não possui respaldo empírico. A relação entre os poderes Executivo e Legislativo na condução dos assuntos exteriores pode ser descrita como uma delegação que favorece a governabilidade e a agenda da Presidência da República. Ainda assim,

o controle por parte da Casa legislativa é presente e pode representar, em alguns momentos, alguma dificuldade para o governo implementar a política externa. Na próxima subseção, comparamos a tramitação de PDCs na Câmara de Deputados e no Senado Federal relativos à política externa, assim como as atribuições em ambas as casas da matéria.

4.1.1 O Senado Federal e a Câmara dos Deputados

Os legislativos nacionais bicamerais costumam apresentar distintas atribuições entre as casas legislativas na condução da política exterior. Na tabela 3, dispomos as principais atribuições em temas de política externa das casas legislativas presentes em alguns países presidencialistas multipartidários, a fim de comparar a distinção entre Câmara dos Deputados e Senado Federal no Brasil. Quando há a presença da atribuição constitucional, marcamos com um “x” o quadrado referente a cada uma das casas legislativas, cujas siglas são: “CD” para a Câmara dos Deputados e “SN” para o Senado.

TABELA 3
Distribuição dos poderes constitucionais em política externa

Atribuições em política externa	Argentina		Brasil		Chile		México		Paraguai	
	CD	SN	CD	SN	CD	SN	CD	SN	CD	SN
Aprovar tratados internacionais	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Declarar guerra	x	x	x	x			x	x	x	x
Regulamentar o comércio exterior	x	x			x	x	x	x		
Aprovar nomeações diplomáticas				x				x		x
Aprovar empréstimos estrangeiros	x	x		x		x	x	x	x	x
Recrutar e manter tropas	x						x	x		
Fixar fronteiras	x	x								
Aprovar saída e entrada de tropas	x	x	x	x		x		x		x
Aprovar a ausência do presidente				x	x	x		x		

Fonte: Political Data Base of the Americas (PDBA). Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/>>. Acesso em: 7 abr. 2016. Elaboração do autor.

Os dados da tabela 3 nos permitem obter uma visão comparada das atribuições do Poder Legislativo na condução da política exterior em cinco países latino-americanos. As atribuições relacionadas nessa tabela conferem, em geral, um poder ratificador ao Legislativo *ex post*, garantindo, como afirmado anteriormente, ao Executivo o poder de formular e iniciar a política externa. Nesse sentido, notamos na tabela 3 que o poder de ratificar os acordos e os tratados internacionais negociados pelo Poder Executivo é o único poder constitucional comum a quase todas as casas legislativas nos presidencialismos selecionados. A Câmara dos Deputados do México é a única casa legislativa sem esta prerrogativa. A despeito desta exceção, as atribuições entre as casas legislativas dos países não oferecem distinções muito significativas.

Não obstante, destacamos uma distinção entre as atribuições das casas legislativas. Os Senados do Brasil, do México e do Paraguai possuem a atribuição de aprovar as nomeações do corpo diplomático que representa o país no exterior e nas organizações internacionais. Em relação à hipótese da delegação ou abdicação explorada anteriormente, é possível estender o achado anterior da Câmara para o Senado. Um exemplo interessante foi a rara rejeição a uma matéria de política externa enviada pela presidente ao Senado federal em 2015. Trata-se da indicação do diplomata Guilherme Patriota à Organização dos Estados Americanos (OEA), sob a Mensagem nº 21/2015. Como a aprovação das nomeações diplomáticas cabe exclusivamente ao Senado e a votação ocorre de forma sigilosa, não podemos identificar como votaram os senadores, apenas apontar a pequena margem da rejeição, 38 votos contrários a 37 votos favoráveis, e o fato de alguns legisladores da base governista terem votado “não”.

A rejeição pode ter sido em virtude de Guilherme Patriota ser assessor de Marco Aurélio Garcia, ambos defensores do fortalecimento da integração regional e da aproximação com países bolivarianos como a Venezuela. A rejeição seria uma espécie de recado em relação à insatisfação da base governista no Congresso, evidenciando que a política externa não está blindada da disputa política partidária. Chama atenção a aprovação com ampla margem de votos favoráveis como de costume, na mesma sessão do plenário, de outras três indicações de diplomatas a cargos em embaixadas brasileiras. Se a ausência de vetos na política externa presidencial não permite concluir a inexistência de controle por parte do Legislativo, o veto antes mencionado deixa claro, também para o Senado, o caráter delegativo da relação. Analisamos a seguir dados comparando resultados e tempo de tramitação na Câmara e no Senado dos PDCs referentes à política externa nos governos recentes.

TABELA 4
Tramitação dos PDCs na Câmara e no Senado

	Câmara dos Deputados			Senado		
	Aprovados	Retirados	Tramitação	Aprovados	Retirados	Tramitação
FHC I	189	9	225,1	192	1	152
FHC II	179	8	448,9	136	0	186,3
Lula I	237	2	519,6	203	0	90,5
Lula II	261	3	370,6	318	0	142,6
Dilma I	85	1	268,7	117	4	80

Fonte: Silva e Spohr (2016).
Elaboração do autor.

Como observamos na tabela 4, o tempo de tramitação das medidas de política externa no Senado é menor quando comparado à Câmara. O resultado é esperado, uma vez que há mais deputados do que senadores, existindo uma diferença no tamanho das agendas políticas. A variabilidade entre as médias do tempo de

tramitação nos governos analisados é menor no Senado, quando comparada à Câmara. O primeiro governo de Lula, como destacado pelos dados apresentados na subseção anterior, possui a maior média no tempo de tramitação dos PDCs. Em contraste, no Senado, é o segundo mais baixo, perdendo apenas para o primeiro governo de Dilma. Essa é a distinção mais acentuada entre as casas legislativas no que diz respeito ao tempo de tramitação. Ainda assim, guardadas as distinções de tamanho das casas, há forte semelhança entre ambas, sugerindo, também para o Senado, uma situação de delegação de poderes em política externa. Na subseção seguinte, analisamos o comportamento legislativo em votações nominais de política externa no período 2008-2015. Adotamos como estratégia investigativa analisar 2015 em separado, a fim de observar o impacto do acirramento das relações entre a presidente e a Câmara dos Deputados no comportamento individual dos deputados em política externa.

4.2 O comportamento legislativo em política externa

Para identificar os fatores políticos e institucionais associados aos votos dos deputados nos temas de política externa, utilizamos a análise de regressão logística. Essa técnica estatística é apropriada, pois estima uma variável categórica, geralmente dicotômica, em função de um conjunto de variáveis preditoras. De maneira bem simples, a regressão logística binária pode prever em qual das duas categorias uma observação é mais provável de pertencer, dada a disposição de informações sobre essa observação. No caso aqui analisado, a variável resposta são os votos dos legisladores, variando categoricamente entre 1 (“sim”) e 0 (“não”), cujo voto “sim” representa apoio à iniciativa presidencial e “não”, a sua oposição. Portanto, as categorias que se buscam explicar são os votos favoráveis e contrários dos legisladores, dado o pertencimento do partido do legislador à coalizão de governo e a ideologia do partido político do legislador.

A partir da análise dos votos dos deputados federais em todas as votações, Zucco e Lauderdale (2011) argumentam que, desde a redemocratização até o último mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a dimensão ideológica estava correlacionada à disposição dos partidos pertencentes à coalizão de governo ou não. Assim, uma única dimensão ideológica era capaz de prever boa parte dos votos na Câmara dos Deputados do Brasil. Entretanto, com o advento do governo Lula (2003-2010), a situação muda bastante. Duas dimensões se tornam necessárias para estruturar os votos. A primeira e mais relevante delas é a dicotomia entre o governo e a oposição, enquanto a segunda exprime a disposição dos partidos políticos no espectro ideológico direita-esquerda. Por tal motivo, para a análise proposta nesta subseção, utilizamos ambas as variáveis relevantes para a política doméstica no estudo das votações de política externa. Como mencionado

anteriormente, dividimos a análise em dois períodos. A seguir, apresentamos dois gráficos que resumem os principais resultados do modelo logístico com ambas as variáveis mencionadas, indicando a probabilidade de um deputado federal apoiar a política externa do governo em função da ideologia de seu partido e a adesão à coalizão de governo.

Utilizamos a estimação da ideologia do partido político do legislador de Power e Zucco (2009). O dado é ideal para esta análise, pois é forjado por meio de *survey* aplicado aos legisladores, independentemente de seus votos. A ideologia varia de 1 (mais à esquerda) a 10 (mais à direita). O pertencimento do legislador à coalizão de governo é definido pela participação formal de seu partido à base de apoio ao governo no momento da votação. Não são muitos os projetos de política externa que vão à votação nominal, boa parte é aprovada por votação simbólica. Na amostra, de 226 projetos de política externa, apenas 7 (3%) tiveram o registro nominal, todos motivados por propostas iniciais do Poder Executivo. Como dividimos em dois períodos a análise, entre 2008 e 2014 são cinco votações e em 2015, duas votações. A seguir, exibimos as tabelas 5 e 6, com as estatísticas descritivas das variáveis dicotômicas e contínua.

TABELA 5
Frequências das variáveis dicotômicas por período analisado (2008-2015)

		2008-2014				2015					
Voto	Sim	1.476	Coalizão	Governo	1.373	Voto	Sim	461	Coalizão	Governo	556
	Não	276		Oposição	379		Não	320		Oposição	225
Total		1.752		1.752		781		781			

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Elaboração do autor.

TABELA 6
Estatísticas descritivas da variável ideologia (2008-2015)

	2008-2014				2015			
	\bar{X}	Desv	Min	Máx	\bar{X}	Desv	Min	Máx
Ideologia	4.35	1.21	2.34	6.53	4.57	1.22	2.34	6.53
N	1752				781			

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Elaboração do autor.

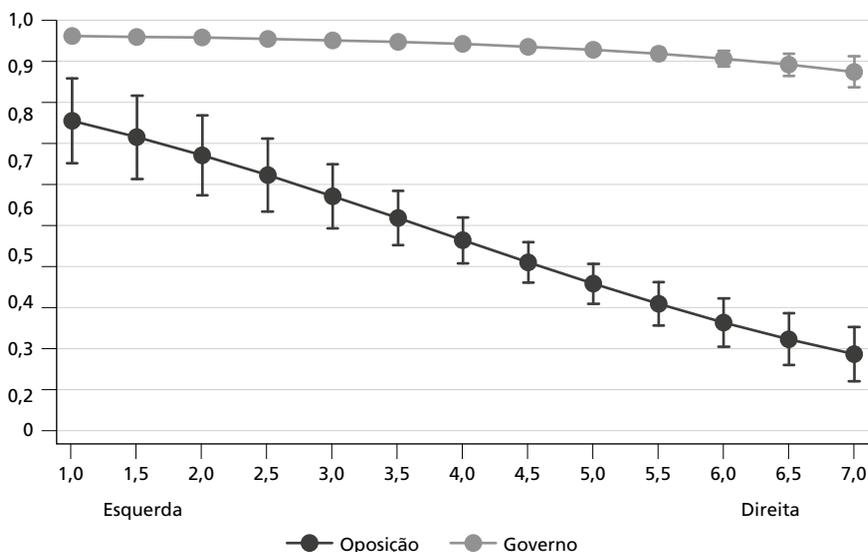
O primeiro dado a informar ao leitor é o número de votos deste estudo. Como todos os votos pertencem a uma única coluna do banco de dados, muitos deputados são repetidos nas linhas, visto que votam em mais de uma votação.

Como esperado, o período maior e com mais votações apresenta um maior número de votos. A proporção de votos favoráveis à iniciativa presidencial é muito maior que a de votos contrários; proporção que diminui em 2015. Há mais legisladores de partidos que se declararam pertencentes à base do governo em ambos os períodos, ainda que em 2015 possa ser observada uma diferença bem menor.

Como estratégia de visualização dos resultados do modelo, exibimos a seguir dois gráficos, cada um para o período analisado, com o efeito marginal dos coeficientes estimados para ideologia, considerando as categorias governo e oposição. A leitura do gráfico é mais intuitiva, pois retorna o resultado em termos da probabilidade do voto do legislador em função de ambas as variáveis preditivas.

GRÁFICO 2

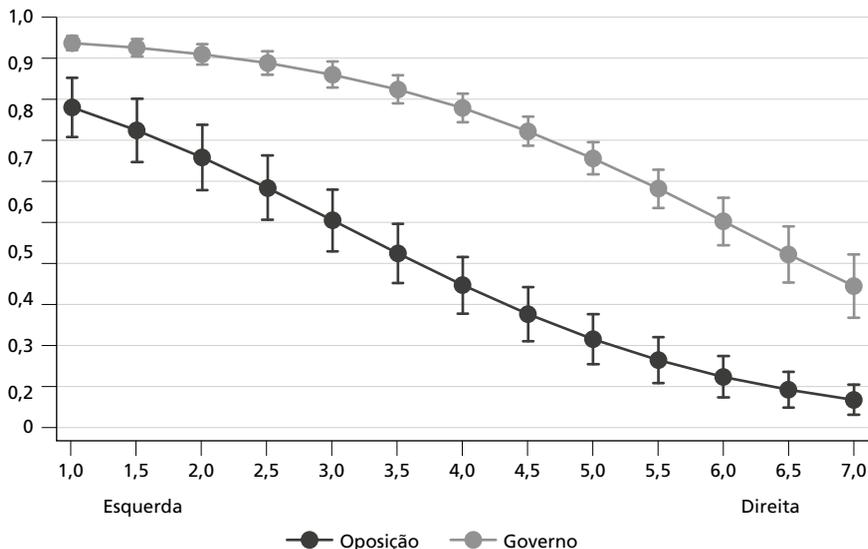
Probabilidade de apoiar a política externa do governo em plenário (2008-2014)

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 3

Probabilidade de apoiar a política externa do governo em plenário (2015)



Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Elaboração do autor.

O primeiro aspecto a ser ressaltado é a relevância de ambas as variáveis no modelo – isto é, tanto a ideologia dos partidos políticos quanto a dicotomia entre governo e oposição estão significativamente associadas aos votos dos deputados em política externa. Há uniformidade entre os fatores associados ao voto em política doméstica e política externa – ou seja, a distinção entre ambos os tipos de política não gera incentivos distintos no comportamento legislativo. Entre 2008 e 2014, uma deputada pertencente à base de governo possui elevadíssima probabilidade de votar a favor da Presidência, com um intervalo de confiança pequeno. A probabilidade cai muito pouco em relação à posição ideológica de seu partido. Para os legisladores da oposição, a ideologia partidária possui um impacto mais significativo. Enquanto um legislador de um partido de esquerda possui entre 90% e 70% de chance de votar a favor da Presidência, um legislador mais à direita do espectro possui uma probabilidade muito menor, entre 10% e 5%.

Em 2015, a situação muda significativamente na base governista. Enquanto um legislador de um partido de esquerda e pertencente ao governo mantém elevada probabilidade de votar favoravelmente à Presidência (acima de 90%), um legislador da base governista mais à direita do espectro tem uma probabilidade entre 30% e 40%. Na oposição ao governo, a tendência é muito semelhante ao período anterior analisado – ou seja, a esquerda oposicionista possui maior probabilidade de votar a favor da Presidência quando comparada à direita oposicionista.

A segunda conclusão que extraímos da análise é a diminuição, também em política externa, da disciplina da base de governo. Evidentemente, esta percepção se complementa à primeira – ou seja, se os fatores que influenciam o voto dos legisladores são uniformes entre a política externa e a doméstica, uma crise política no interior da base de governo deve afetar ambas as políticas de maneira uniforme. Para se ter uma base comparativa, entre 2008 e 2010, o presidente Lula contava com uma disciplina de 73% na sua base de governo, enquanto Dilma gozava de patamar semelhante no início de seu governo. Em 2015, essa disciplina cai para 57%, demonstrando a deterioração da unidade da base aliada ao governo no segundo mandato de Dilma. O que podemos dizer é que política externa não está blindada da crise política, embora não tenha ocorrido rejeição na Câmara dos Deputados. Em uma situação de governo dividido, o tradicional sistema delegativo da política externa pode ser suspenso, aumentando a interferência do Legislativo nas decisões de política externa.

Por fim, dada a relevância da variável ideologia partidária no voto legislativo, cabe aqui percebê-la desde uma perspectiva substantiva. Power e Zucco (2012), por meio de dados de *survey* aplicado aos legisladores, argumentam que os deputados governistas de esquerda tendem a possuir visões positivas em relação aos vizinhos de governos progressistas, enquanto tanto os governistas mais à direita quanto a oposição de centro-direita são muito mais céticos em relação a esse apoio. Analogamente, os autores afirmam que os legisladores governistas de esquerda são menos entusiasmados com parcerias de países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando comparados aos legisladores do governo e de centro-direita e aqueles da oposição e de centro-direita. Esses dados refletem uma interessante polarização substantiva que ainda merece novas ondas de *survey*, a fim de determinar o quão estratégico ou sincero esse posicionamento se revela.

5 CONCLUSÃO

Não há dúvidas de que a Presidência da República possui uma atuação preponderante na condução da política externa. Ainda assim, a melhor caracterização da relação entre os poderes Executivo e Legislativo é a delegação. O Poder Legislativo, como argumenta a literatura especializada, utiliza mecanismos institucionais para fiscalização e até modificação da política externa presidencial. No período 2008-2015, a delegação entre os poderes funcionou de maneira bastante eficiente, garantindo aos presidentes agilidade na aprovação das matérias de política externa. Não é fácil separar aquilo que é coincidência de preferências, antecipação de preferências ou abdicação. Entretanto, as utilizações de mecanismos de influência legislativa em matéria de política conferem algum grau de robustez à hipótese da delegação.

Embora a Presidência prepondere em assuntos internacionais, a crise política instaurada na base de apoio ao governo na Câmara dos Deputados em 2015 teve algum reflexo na política externa também. Se não houve vetos nesta Casa, houve

significativa diminuição no grau de disciplina da base governista nos votos dos legisladores em política externa. Em um grau intermediário, a crise político-partidária no governo Dilma teve reflexo na política externa, indicando que esta não está blindada da dinâmica de apoio da base governista no presidencialismo de coalizão. Nesse aspecto, há confusão entre um comportamento estratégico e ideológico. Enquanto a relevância da dicotomia entre governo e oposição nos votos parlamentares em política externa indica um comportamento estratégico, a associação desta variável à ideologia partidária indica a relevância do tema substantivo no posicionamento dos deputados. Em outras palavras, em uma situação de desintegração da base de apoio ao governo, a ideologia partidária possui um papel relevante. Na situação em que a base de apoio ao governo é disciplina e minimamente estável, como ocorreu de FHC ao primeiro mandato de Dilma, o comportamento estratégico parece preponderar também em política externa. Isto é, independentemente da substância da temática tratada, o apoio ou a rejeição à política externa presidencial estará condicionado ao pertencimento ou não à base de apoio ao Poder Executivo.

REFERÊNCIAS

- ALEMÁN, E.; NAVIA, P. Institutions and legislative success of strong presidents: an analysis of government bills in Chile. **The Journal of Legislative Studies**, v. 15, n. 4, p. 401-419, 2009.
- BALDWIN, R.; MAGEE, C. **Congressional trade votes: from NAFTA approval to fast-track defeat**. Washington: Institute for International Economics, 2000.
- BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LXII, n. 192, sexta-feira, 14 nov. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2OEyYN7>>. Acesso em: 18 mar. 2016.
- BURGIN, E. The influence of constituents: congressional decision making on issues of foreign and defense policy. *In*: RIPLEY, R.; LINDSAY, J. (Eds.). **Congress resurgent: foreign and defense policy on Capitol Hill**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.
- BUSTAMANTE, G.; RIVERA, J. Los actores de la política exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile. **Polis**, Santiago, v. 10, n. 28, p. 359-392, 2011.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.
- CONLEY, R. Dreading presidential fast-track authority: the impact of constituency pressures and political ideology on trade policy in Congress. **Political Research Quarterly**, v. 52, n. 4, p. 785-799, 1999.
- DAHL, R. **Congress and foreign policy**. New York: Norton, 1950.

DINIZ, S. O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 27, n. 80, p. 169-184, 2012.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. O papel do Congresso Brasileiro na política externa: uma contribuição empírica para o debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 10-29, 2008.

FELIÚ, P.; MIRANDA, R. Congresso Nacional e política externa: o caso do envio de tropas ao Haiti – Argentina, Brasil e Chile. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 340-371, 2011.

FELIÚ, P.; GALDINO, M.; OLIVEIRA, A. Política de comércio exterior, ideologia partidária e interesses locais: um estudo sobre o caso chileno. **Cena Internacional**, v. 9, n. 2, p. 33-57, 2007.

FERRARI, D. O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. In: MOISÉS, J. A. (Ed.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2011. p. 75-90.

FOLLIETTI, G. La participación argentina en Haití: el papel del Congreso. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, ano 19, n. 1, p. 37-56, 2005.

FORDHAM, B. Economic interests, party and ideology in early Cold War Era U.S. foreign policy. **International Organization**, v. 52, n. 2, p. 359-396, 1998.

HENISZ, W.; MANSFIELD, E. Votes and vetoes: the political determinants of commercial openness. **International Studies Quarterly**, v. 50, n. 1, p. 189-211, 2006.

HOLSTI, O.; ROSENAU, J. **American leadership in world affairs**. Boston: Allen & Unwin, 1984.

KING, G. Political parties and foreign policy: a structuralist approach. **Political Psychology**, v. 7, n. 1, p. 83-101, 1986.

LE MOS, L. **Brazilian Congress and foreign policy affairs: abdication or delegation?** Global Economic Governance Programme. Oxford: University of Oxford, 2010. (Working Paper, n. 58).

LIMA, M. R. S.; SANTOS, F. O Congresso e a política exterior. **Lua Nova**, n. 52, p. 121-150, 2001.

MACK, W. R.; DEROUEN, K.; LANOUE, D. Foreign policy and presidential support in Congress. **Foreign Policy Analysis**, v. 9, n. 1, p. 79-102, 2011.

MAIA, C. C.; CÉSAR, E. M. A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**, v. 41, n. 163, p. 363-388, 2004.

MARTIN, L. L. **Democratic commitments**: legislatures and international cooperation. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MCCORMICK, J.; WITTKOPF, E. At the water's edge: effects of party, ideology, and issues on congressional foreign policy voting, 1947-1988. **American Politics Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 26-53, 1992.

MCCORMICK, J.; WITTKOPF, E.; DANNA, D. Politics and bipartisanship at the water's edge: a note on Bush and Clinton. **Polity**, v. 30, n. 1, p. 132-149, 1997.

MEARSHEIMER, J. J.; WALT, S. M. The Israel lobby and U.S. foreign policy. **Middle East Policy**, v. 13, n. 3, p. 29-87, 2006.

MEERNIK, J. Presidential support in Congress: conflict and consensus on foreign and defense policy. **The Journal of Politics**, v. 55, n. 3, p. 569-587, 1993.

MENA, A. O. O processo de formulação política de comércio nas Américas: lições da experiência mexicana. *In*: CONVENÇÃO ANUAL DA ISA, 45., Montreal, Canadá. **Anais...** Canadá: ISA, 2004.

NEVES, J. A. C. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da Alca. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p. 103-138, 2003.

OLIVEIRA, J. A. **Legislativo e política externa**: das inconveniências da abdicação. São Paulo: CAENI, 2003. (Working Paper, n. 3).

_____. (Org.). Entraves e possibilidades institucionais e políticos da integração regional sul-americana. **Relatório OPSA**, set. 2005.

PINHEIRO, F. L. Poder Legislativo e política externa: em estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 90. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 1, p. 89-139, 2008.

PORCELLI, E. Parlamento y política exterior: algunas reflexiones en torno a la "Ley del Azúcar". **Meritum**, v. 5, n. 2, p. 349-375, 2010.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties: 1990-2005. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

_____. Elite preferences in a consolidating democracy: the Brazilian legislative surveys – 1990-2009. **Latin American Politics and Society**, v. 54, n. 4, p. 1-27, 2012.

PRINS, B. C.; MARSHALL, B. W. Congressional support of the president: a comparison of foreign, defense, and domestic policy decision making during and after the Cold War. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 660-678, 2001.

ROSE, G. Neoclassical realism and theories of foreign policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 144-172, Oct. 1998.

SANCHEZ, L. E. El papel del Congreso Nacional de Argentina en la elaboración de la política exterior (1999-2003): un modelo para su análisis. **Colombia Internacional**, n. 83, p. 103-132, enero-abr. 2015.

SANTOS, F. Democracia, Legislativo e os novos desafios para o capitalismo brasileiro. **Análise de Conjuntura OPISA**, v. 9, p. 1-10, 2006.

SCHENONI, L. L.; AZTIRIA, A. M. F. El Congreso en la formulación de política exterior: Argentina y Brasil en perspectiva comparada. **Densidades**, n. 8, p. 79-101, dic. 2011.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. New York: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, A. R.; SPOHR, A. As relações Executivo e Legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 50, p. 123-140, jun. 2016.

STUHLREHER, A. Régimen político y política exterior en Argentina: el caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). **Perfiles Latinoamericanos**, n. 22, p. 79-101, jun. 2003.

ZUCCO, C.; LAUDERDALE, B. Distinguishing between influences on Brazilian legislative behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 363-396, 2011.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WILDAVSKY, A. The two presidencies. **Trans-Action**, v. 4, p. 7-14, 1966.

APÊNDICE

TABELA A.1

Frequência dos temas de política externa tramitados na Câmara dos Deputados (2008-2015)

Tema	Multilateral	Bilateral
Cooperação em geral	15	98
Mercosul/Unasul	11	-
Meio ambiente	6	0
Segurança	4	18
Economia	4	3
Ajuda externa	2	1
Migração	2	1
Política comercial	2	4
Grupo parlamentar	1	9
Infraestrutura	1	6
Turismo	1	2
Agricultura	1	1
Visto	0	3
Educação	0	2
Saúde	0	1
Total	53	152

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>.
Elaboração do autor.

ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

Pedro da Motta Veiga¹

Sandra Polónia Rios²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo discute a economia política das políticas comerciais no Brasil, com foco no período após a liberalização unilateral, realizada no início dos anos 1990. O nível de proteção tarifária e não tarifária que resultou da liberalização foi significativamente mais baixo do que aquele que prevaleceu no período pré-liberalização, mas as políticas industriais e comerciais na era pós-liberalização não alteraram uma das principais características das políticas protecionistas de longa duração: o elevado grau de discriminação intersetorial em favor das indústrias que competem com importações.

Ao mesmo tempo, o paradigma da política externa do Brasil, que remonta à década de 1960, foi apenas marginalmente afetado pelas tendências de liberalização da década de 1990. As estratégias de política comercial continuaram a ser concebidas em conformidade com o quadro político definido pelos pressupostos básicos da política externa adotada durante o longo período de industrialização protecionista. Assim, não é por acaso que, apesar de o Brasil ter participado de muitas negociações comerciais durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, essas geraram poucos resultados em termos econômicos.

No entanto, desde o início do século, o perfil do comércio exterior brasileiro está passando por mudanças que têm impacto em ideias e interesses relevantes na arena das políticas comerciais e industriais. Embora não sejam capazes de desafiar de forma abrangente o paradigma hegemônico das políticas, tais mudanças interagem com percepções sobre tendências econômicas globais para gerar críticas por parte de atores relevantes. A questão política suscitada por esses questionamentos se refere à funcionalidade real (e futura) das preferências políticas expressas pela política comercial do Brasil *vis-à-vis àquela* da real dinâmica das relações entre o Brasil e o mundo.

Este texto está organizado em três seções, além desta introdução. A seção a seguir discute a economia política das políticas comerciais no Brasil, com foco no

1. Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes).

2. Diretora do Cindes.

papel dos fatores domésticos para explicar a prevalência da continuidade nas políticas comerciais durante os anos 1990, não obstante o episódio de liberalização dos primeiros anos daquela década. A terceira seção descreve a evolução do comércio exterior do Brasil nos últimos quinze anos, enfatizando seus impactos sobre a economia política da política comercial. A última seção apresenta algumas conclusões.

2 EM NOME DA INDÚSTRIA: A ECONOMIA POLÍTICA DAS POLÍTICAS COMERCIAIS NO BRASIL

Nos últimos cinquenta ou sessenta anos, o Brasil passou por profundas mudanças econômicas, sociais e políticas. Uma contextualização histórica estilizada das fases econômicas pelas quais o país passou desde os anos 1960 está descrita a seguir.

- 1) Primeiramente, o Brasil passa por um amplo processo de industrialização baseado na estratégia de substituição de importações combinada com altos níveis de barreiras tarifárias e não tarifárias e um regime de investimento estrangeiro direto (IED) bastante liberal. No início dos anos 1980, o país tinha conseguido implementar uma estrutura industrial diversificada e orientada para o mercado doméstico. Como resultado de seus intensos esforços para promover a industrialização, o Brasil passou a ter um parque industrial bem mais diversificado que o de outras economias com níveis similares de desenvolvimento, população e capacidade tecnológica (Bonelli e Pessoa, 2010). A estratégia de substituição de importações foi adotada por governos civis e aprofundada pelo regime autoritário.
- 2) Do início dos anos 1980 a meados dos anos 1990, o país passa por um longo período de crises macroeconômicas, levando-o gradualmente à hiperinflação. A transição para a democracia ocorreu nesse período, e os governos civis tiveram que lidar com a escalada das taxas de inflação e com a estagnação econômica durante quase uma década.
- 3) Na primeira metade dos anos 1990, ocorre um episódio de estabilização macroeconômica *cum* liberalização do comércio. A liberalização comercial unilateral e a definição de um acordo de integração sub-regional (Mercosul) antecederam a adoção de um bem-sucedido programa de estabilização macroeconômica (o Plano Real). Privatizações e outras reformas microeconômicas foram incluídas no *menu* de políticas públicas.
- 4) Faz-se importante mencionar nesta contextualização os anos de emergência, que em grande parte coincidiram com os mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando o prestígio internacional do Brasil cresceu fortemente.
- 5) Por último, mencionam-se os novos tempos difíceis, combinando crescimento lento, deterioração fiscal e uma profunda crise no setor industrial.

2.1 Nas políticas comerciais e industriais, a continuidade prevalece

Não há dúvida de que, desde a adoção do modelo de substituição de importações como estratégia de industrialização, a principal mudança nas políticas comerciais e industriais do Brasil foi a liberalização unilateral iniciada no final dos anos 1980 e aprofundada no início dos anos 1990.

Até o início do processo de liberalização do comércio, a estrutura tarifária em vigor no Brasil era praticamente a mesma que havia sido implementada trinta anos antes, em 1957, quando a estratégia de substituição de importações estava em sua fase inicial. No fim da década de 1980, o coeficiente de penetração de importações mal passava dos 5% (e de 3% na indústria de transformação). A reforma da política comercial começou cautelosamente em 1988, eliminando a redundância tarifária, suprimindo certas sobretaxas aplicáveis às importações e eliminando parcialmente os 42 regimes fiscais especiais aplicáveis às importações. Essas medidas reduziram a tarifa média nominal de 57,5%, em 1987, para 32,1%, em 1989. A liberalização comercial unilateral foi estendida em 1990 e concluída no final de 1993, eliminando o extenso conjunto de barreiras não tarifárias e reduzindo a tarifa média para cerca de 13%. No entanto, apesar da relevância dessa mudança de política, uma característica importante da política comercial implementada desde esse episódio de liberalização – em comparação com o período pré-liberalização – tem sido a continuidade. Uma análise mais ampla, abrangendo as últimas décadas, destacaria a continuidade das políticas como uma marca das políticas comerciais (e industriais) brasileiras, em contraste com a evolução observada em outros países latino-americanos, onde prevaleceram rupturas (por exemplo, o Chile), uma trajetória de liberalização contínua (por exemplo, o México), ou uma alta volatilidade (por exemplo, a Argentina).

Na verdade, o episódio da liberalização comercial unilateral brasileira gerou uma estrutura de proteção baseada na escalada tarifária. Tarifas mais elevadas protegiam os mesmos setores favorecidos por políticas comerciais e industriais em décadas anteriores com a estratégia de substituição de importações, setores como o automotivo, o de eletroeletrônicos, o têxtil e de vestuário, e o de bens de capital.

A continuidade foi muito além das características específicas de reforma tarifária, na medida em que muitos desses setores também se beneficiaram, no rescaldo da liberalização unilateral, com o estabelecimento de novos regimes setoriais que forneciam incentivos ao investimento e à produção. A partir novamente de uma perspectiva de longo prazo, é possível perceber, nos vinte anos decorridos desde o episódio de liberalização unilateral, a continuidade dos objetivos e dos instrumentos das políticas industriais e de comércio em relação ao modelo de substituição de importações, embora a combinação dos instrumentos de políticas e a intensidade do protecionismo certamente tenham variado ao longo do tempo.

No Brasil, os ventos da liberalização que impactou as políticas econômicas na América Latina durante a década de 1990 desafiaram apenas parcialmente o paradigma de políticas herdado do período de substituição de importações e da coalizão econômica e social que sustentou politicamente esse modelo. Portanto, não é por acaso que o episódio da reforma comercial unilateral da década de 1990 não desencadeou um afastamento mais decisivo em relação à tradição protecionista e esteve longe de gerar uma dinâmica de liberalização do comércio capaz de levar a uma profunda revisão do padrão dominante de integração do Brasil à economia internacional.

Um exemplo adicional de continuidade dessas políticas pode ser encontrado na participação do Brasil em negociações comerciais. Nessas negociações, o paradigma protecionista continua a ser apoiado por uma ampla coalizão de burocratas e associações empresariais do setor industrial. Esses atores tiveram um papel central na definição da posição do país nas negociações internacionais sobre comércio e investimento – tanto durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso quanto nos de Lula e Dilma Rousseff. A principal consequência dessa hegemonia é que o Brasil, embora tenha se envolvido em várias iniciativas de negociação comercial, adotou sistematicamente posições defensivas.

2.2 O papel dos fatores internos na economia política das políticas comerciais

Como explicar essa continuidade nas políticas comerciais e industriais no Brasil? Que fatores sustentam a forte resistência do protecionismo no Brasil? Por que a liberalização do comércio não está incluída no variado cardápio de políticas voltadas para o setor industrial – apesar do crescente e perceptível fracasso dessas políticas para enfrentar as crises pelas quais o setor industrial está passando?

No caso do Brasil, os fatores domésticos desempenham um papel significativo na evolução das políticas públicas, mesmo daquelas que lidam com a interface entre o Brasil e a economia internacional. Dois fatores domésticos parecem especialmente importantes para explicar a continuidade nas políticas industriais e comerciais do Brasil (Motta Veiga e Rios, 2010; Motta Veiga, 2007; 2009).

O primeiro refere-se ao peso de fatores não econômicos, notadamente preferências (Jamal e Milner, 2013) ou ideias (Rodrik, 2013), na definição de políticas públicas. Aqui, o papel central das ideias para a resiliência do paradigma das políticas econômicas externas se consolidou durante o período de industrialização por substituição de importações. Esse paradigma sobreviveu ao episódio de liberalização da década de 1990 e permanece no Brasil como o conjunto hegemônico de ideias aplicado às políticas relacionadas com a integração do Brasil à economia mundial.

Esse conjunto de ideias se baseia em dois pilares. Na frente doméstica, baseia-se na identificação do processo de industrialização com o projeto econômico nacional

e com o desenvolvimento – o objetivo econômico final de um país subdesenvolvido –, uma visão desenvolvida durante o período de substituição das importações e amplamente compartilhada por políticos, acadêmicos, empresas e sindicatos. Na frente externa, por sua vez, baseia-se na percepção brasileira da ordem econômica mundial e dos regimes internacionais como expressões dos interesses dos países desenvolvidos – em oposição às aspirações dos países em desenvolvimento – e como ameaças ao projeto de industrialização autônomo (identificado com o desenvolvimento).

De acordo com esse segundo ponto de vista, a divisão Norte-Sul possui um peso importante não só para explicar as dificuldades enfrentadas pelo Brasil no cenário econômico internacional, mas também para definir os parâmetros para as alianças e as coalizões que o país buscou no cenário econômico internacional. O paradigma da política econômica externa – não apenas as políticas comerciais – que resultou dessa percepção foi historicamente impulsionado pelo objetivo de neutralizar fatores externos que pudessem colocar em risco o desenvolvimento econômico nacional e a consolidação da indústria – condições tidas como indispensáveis para o país atuar de forma autônoma no sistema internacional.

O peso do paradigma da política econômica externa para definir os objetivos e os instrumentos da política comercial não pode ser minimizado no caso do Brasil. Na história do país, a definição de ameaças externas e a percepção de riscos externos por suas elites estão essencialmente relacionadas com vulnerabilidades econômicas, em vez de preocupações com a segurança. Isso levou a uma percepção – generalizada entre essas elites – de que a principal função da política externa é reduzir esse tipo de vulnerabilidade e abrir espaço para políticas de desenvolvimento nacional.³

O segundo fator interno que explica a continuidade observada nas políticas comerciais e industriais do Brasil diz respeito aos interesses que prevaleceram na economia política dos processos de liberalização e reformas. O ponto relevante aqui é a primazia que os setores que competem com as importações conseguiram manter na área da política comercial *vis-à-vis* os setores exportadores, desde o episódio de liberalização dos anos 1990 até hoje, e isso apesar da evidência crescente de que o setor industrial carece de competitividade e está gradualmente perdendo relevância na economia brasileira.

Markwald (2001; 2006) lança luz sobre a existência de um conjunto de setores que competem com as importações que se beneficiam dos elevados níveis de proteção

3. Referindo-se ao caso da Índia, Rodrik (2013, p. 193, tradução nossa) cita Mehta e Walton, que “descrevem o Mapa Cognitivo Nehruviano que moldou o caminho de desenvolvimento da Índia nas décadas seguintes à independência: necessidade de um grande impulso de investimento, suspeitas em relação ao setor privado, destaque para o papel de liderança dos bens de capital e pessimismo quanto à exportação (...), todos derivaram de ideias sobre como um sistema de mercado funcionava (ou fracassava)”. No original em inglês: “*Mehta and Walton (2012, pp. 17–18) describe the Nehruvian cognitive map that shaped India’s development path in the decades following independence: the need for a big investment push, suspicions over the private sector, emphasis on the leading role of capital goods, and export pessimism (...) all derived from the fear that expansion of exports will run against serious limits) all derived from ideas about how a market system worked (or failed to do so)*”.

e fazem uso intenso de mecanismos de políticas públicas (altas taxas tarifárias, regimes especiais de importação, incentivos de crédito etc.), antes e depois da reforma comercial unilateral. Automóveis, equipamentos elétricos e eletrônicos, borracha e plásticos, têxteis e vestuário estão entre esses setores.

Os citados setores concentram uma grande parcela do IED no Brasil, e sua agenda comercial combina a defesa de políticas públicas para fomentar as exportações e uma resistência para negociar reduções tarifárias em fóruns multilaterais e preferenciais. Eles desempenharam um papel protagonista na economia política das políticas comerciais antes da liberalização unilateral da década de 1990 e conseguiram manter essa posição central no período posterior.

2.3 Oscilações na continuidade: da era emergente para os novos tempos difíceis

O fato de dois fatores internos terem desempenhado um papel central na definição dos objetivos e dos instrumentos das políticas comerciais nas últimas décadas não significa que a evolução das políticas tenha estado imune a outras influências e fatores condicionantes durante esse período. Um bom exemplo para o surgimento de novos fatores condicionantes pode ser encontrado na primeira década do novo século – até 2008 –, um período que trouxe novos atores e novas fontes de preferências políticas para o palco das políticas comerciais do Brasil.

De fato, nos primeiros anos do novo século, surgiram interesses e visões menos defensivos em relação à integração internacional do Brasil – tanto no setor privado quanto nos órgãos públicos. O fator determinante para esse movimento foi a consolidação de um setor exportador competitivo com interesses de atuação geograficamente diversificados, que se beneficiou fortemente com a emergência da China e de sua enorme demanda por *commodities*.⁴ Como consequência, esse bloco competitivo era composto essencialmente por setores do agronegócio.

A força motriz por trás dessa mudança não foi uma decisão voluntária do governo, como tinha sido o caso no episódio de liberalização da década de 1990, mas, sim, mudanças estruturais no setor agrícola no Brasil, do lado da oferta, e na

4. "O desempenho do setor do agronegócio tem sido excelente; as exportações desses setores cresceram a uma taxa anual de 16% entre 2001 e 2005. A diversificação dos produtos exportados e dos destinos geográficos das exportações tem sido uma característica importante no desempenho recente do setor do agronegócio. Entre 2000 e 2005, as exportações do agronegócio para países em desenvolvimento mostraram uma taxa de crescimento média anual de 26%, enquanto que as exportações para países desenvolvidos cresceram a uma taxa anual de 13%. Atualmente, o Brasil ocupa o primeiro lugar entre os exportadores mundiais de açúcar, etanol, carne bovina, frango, carne de porco e café. O Brasil é também um dos quatro maiores exportadores de soja, suco de laranja e algodão" (Motta Veiga, 2009, p. 16, tradução nossa). No original em inglês: "the performance of the agribusiness sector has been outstanding; exports in these sectors grew at an annual rate of 16% between 2001 and 2005. The diversification of exported products and the geographical destinations of exports has been a major feature in the recent performance of the agribusiness sector. Between 2000 and 2005, agribusiness exports to developing countries showed an average annual growth rate of 26%, while exports to developed countries grew at an annual rate of 13%. Currently, Brazil ranks first among world exporters of sugar, ethanol, beef, chicken, pork, and coffee. Brazil is also one of the top four exporters of soy, orange juice, and cotton".

economia global, do lado da demanda. Os setores do agronegócio pressionaram o governo para negociar acordos comerciais com os países desenvolvidos, especialmente com a União Europeia (UE), um dos seus principais mercados.

Novos interesses e novas ideias surgiram na arena das políticas comerciais, impulsionados pela visão positiva das oportunidades abertas para a agricultura brasileira com a globalização. De acordo com esse ponto de vista, a mitigação dos riscos e ameaças externos associados à concorrência internacional – historicamente, o principal objetivo das políticas econômicas externas do Brasil – não coincidia com os interesses de atuação de seu grande e dinâmico agronegócio.

Na arena das políticas domésticas, esses pontos de vista ecoavam a percepção amplamente difundida, na esfera internacional, de uma mudança duradoura do poder econômico, que estaria passando dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, em especial para os grandes países emergentes, entre os quais o Brasil. Como dito em um artigo escrito em 2008,

no nível global, há uma crescente percepção de que o Brasil será um dos atores mais importantes na economia mundial do século XXI, juntamente com os outros países dos BRICs (...). Essa percepção é alimentada pelo peso crescente do país como um grande fornecedor global de alimentos, o papel fundamental que ele desempenha nas negociações comerciais multilaterais, e a percepção de que ele será chamado a desempenhar um papel relevante na busca de soluções para questões ambientais e energéticas, recebendo um *status* prioritário na agenda internacional⁵ (Motta Veiga, 2009, p. 20).

Esse novo conjunto de interesses e ideias exerceu influência na postura do Brasil na Rodada de Doha, pelo menos até 2008, e foi forte o suficiente para provocar um intenso debate sobre a estratégia brasileira nas negociações comerciais e, em particular, sobre a alegada (pelos críticos) subordinação dos objetivos comerciais e econômicos a uma política externa autonomista.⁶ Contudo, não foi capaz de mudar substancialmente o equilíbrio de poder na arena das políticas comerciais, tampouco gerou qualquer movimento ou resultado substancial, como a conclusão das negociações bilaterais entre o Mercosul e a UE. O fato de essa nova postura ofensiva ter se limitado aos setores agrícolas e não ter sido compartilhada por nenhum setor relevante da indústria de transformação explícita, pelo menos parcialmente, por que essa mudança de preferências não foi capaz de provocar impactos reais na política comercial (unilateral ou negociada) do Brasil.

5. No original em inglês: "at the global level, there is a growing perception that Brazil will be one of the most important players in the twenty-first century's world economy, together with the other BRIC countries (...). This perception is nurtured by the country's growing weight as a great global supplier of food, the key role it plays in multilateral trade negotiations, and the realization that Brazil will be called to play a relevant role in addressing energy and environmental issues being assigned priority status on the international agenda".

6. Em 2006, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em um documento dirigido aos candidatos presidenciais, propôs uma estratégia de negociações comerciais cujas prioridades eram baseadas em critérios econômicos explícitos: o dinamismo e o tamanho dos mercados; e o nível de barreiras às exportações do Brasil.

Desde então, as crises econômicas internacionais e seus impactos sobre os países desenvolvidos, juntamente com o espantoso crescimento dos preços das *commodities* e das exportações para a China e outros países asiáticos, reduziram a pressão dos setores exportadores por negociações comerciais e, de forma mais ampla, por uma nova maneira de olhar a integração do Brasil à economia mundial. Pelo contrário, o que se seguiu, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, foi a restauração de um verdadeiro protecionismo nas políticas comerciais e industriais, o que só confirma a resiliência do conjunto de ideias e interesses herdado do período de substituição de importações.

A mudança para uma posição mais protecionista na política comercial começou a se evidenciar no início de 2010, na sequência de um forte aumento nas importações industriais brasileiras (crescimento de 42,2% em relação a 2009) e da redução expressiva da participação dos bens manufaturados nas exportações do Brasil, de 55%, em 2003, para 39%, em 2010 (Rios e Motta Veiga, 2014). O governo tornou-se cada vez mais sensível às pressões dos setores que competem com as importações, introduzindo diversas medidas protecionistas explicitamente destinadas à defesa da indústria nacional.

Embora o Brasil tenha se tornado, nos últimos anos, o campeão mundial no uso de medidas *antidumping*,⁷ o retorno do protecionismo no governo Rousseff foi implementado principalmente por meio de medidas de política industrial. Essas medidas se destinavam a provocar a redução das importações e a sua substituição pela produção doméstica (estratégia de substituição de importações). Entre as sucessivas políticas industriais implementadas, estavam:

- a expansão do crédito público por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com taxas de juros subsidiadas – e até mesmo negativas –, em termos reais;
- a disseminação de requisitos de conteúdo nacional para acesso ao crédito oficial e a incentivos fiscais, ou para participar de licitações em áreas como petróleo e gás;
- as amplas preferências por empresas locais nas compras governamentais;
- um novo regime automotivo baseado na proteção; e
- a discriminação dos impostos nacionais contra importações.

7. No Brasil, as medidas *antidumping* têm tradicionalmente beneficiado setores intermediários altamente concentrados, como produtos químicos e aço. Conforme apontado por Araujo Júnior e Miranda (2008, p. 16), "mais da metade dos 247 processos abertos nesse período [1989-2006] visaram proteger monopolistas domésticos; em 26% dos casos, a indústria petionária foi um duopólio; e em apenas 9% das petições o número de firmas participantes foi superior a 6". A proteção fornecida por medidas *antidumping* a esses setores complementa aquela garantida pelos níveis de tarifa relativamente altos – em comparação com outros países em desenvolvimento – aplicados a eles no Brasil (por exemplo, Baumann e Kume, 2013).

A intensificação das exigências de conteúdo local em diferentes instrumentos parece ser uma das principais características das políticas industriais adotadas pelo governo Rousseff, afetando não só a política comercial, mas também o regime de IED, uma vez que os incentivos para o IED foram concebidos de forma a fazer com que sua aplicação seja subordinada a (altos) níveis de conteúdo nacional e de intensidade tecnológica.

A discriminação intersetorial na alocação de incentivos e subsídios ao investimento e à produção, assim como na concessão de proteção contra a concorrência das importações foi outra característica marcante das políticas industriais de Dilma Rousseff. O setor automotivo foi beneficiado com um novo regime de investimento, os setores de bens de capital foram o principal alvo das linhas de crédito público subsidiadas por meio da Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame/ BNDES) e os setores de bens intermediários intensivos em capital receberam uma proteção adicional contra as importações por meio de ações *antidumping* e aumentos temporários nas tarifas.

Na área de negociações comerciais, o reflexo desses novos ventos protecionistas tem sido a falta de interesse em fazer avançar iniciativas em construção, como as negociações de livre comércio entre a UE e o Mercosul. Mais recentemente, mesmo a conclusão da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) – o foco quase exclusivo da agenda de negociação comercial brasileira nos anos que antecederam a crise internacional – perdeu seu apelo.

3 O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO E A EVOLUÇÃO DOS INTERESSES E IDEIAS SOBRE A POLÍTICA COMERCIAL

A industrialização tem sido associada ao principal projeto econômico no Brasil: o desenvolvimento. O mapa cognitivo que moldou a ideia de industrialização combina um elevado nível de discriminação intersetorial por meio de políticas públicas (proteção, subsídios etc.), que expressa a preferência por setores de alta tecnologia e intensivos em capital, com uma forte orientação para o mercado interno. A concorrência – interna ou externa – tem um espaço relativamente marginal nesse mapa cognitivo.

As políticas comerciais no Brasil foram planejadas e gerenciadas como um elemento instrumental para a promoção e a defesa, em bons e maus momentos, da indústria brasileira. O conjunto de interesses e ideias industrialistas permanece largamente dominante no Brasil, e o objetivo explícito das políticas comerciais (e industriais) tem sido, nos últimos anos, o de aprofundar a substituição de importações e proteger a capacidade industrial instalada no Brasil.

No entanto, a recente evolução do comércio exterior brasileiro sugere que está cada vez mais difícil (e mais caro) alcançar o objetivo explícito da política comercial. Mudanças estruturais tanto no âmbito interno quanto no externo estão

impactando a coesão do bloco protecionista e empurrando a economia brasileira e sua indústria para uma maior integração com a economia mundial. Nesse sentido, uma hipótese plausível é que as preferências atuais em termos de políticas comerciais estejam se tornando cada vez menos funcionais para a dinâmica real da indústria brasileira e suas relações com o mundo.

Essas mudanças estão começando a influenciar as preferências de políticas comerciais, por meio de ideias e interesses – especialmente entre alguns atores do setor privado –, mas, assim como aconteceu em meados da primeira década do século XXI, elas ainda parecem longe de ter um verdadeiro impacto sobre a economia política da política comercial. O conjunto de interesses e ideias da estratégia de substituição de importações continua a ser largamente dominante entre as partes interessadas no âmbito doméstico, e, em tal contexto, as atuais dificuldades econômicas enfrentadas pela economia brasileira só fortalecem os argumentos em prol da proteção e da defesa da capacidade industrial instalada.

3.1 O comércio internacional do Brasil no século XXI: do *boom* da exportação ao aumento da importação

Desde o início deste século, o Brasil está passando por mudanças relevantes em seu comércio exterior. Essas alterações envolvem a composição e o destino geográfico de suas exportações, bem como a dinâmica de crescimento das importações. Elas se tornaram um dos fatores que estão remodelando o mapa das vantagens comparativas entre os diferentes setores da economia e redefinindo o relacionamento entre eles, em particular o do setor industrial com os demais. Seus impactos sobre a economia política da política comercial são ainda muito limitados, mas perceptíveis no campo das ideias e dos interesses relacionados com a política comercial.

Os primeiros anos do século registraram um crescimento impressionante das exportações. De 2000 a 2005, o crescimento médio anual das exportações atingiu 23%, levando alguns analistas a se referir a um “*boom* de exportação” (Iglesias e Rios, 2010). Entre 2002 e 2005, o valor das exportações praticamente dobrou, saltando de US\$ 60 bilhões para US\$ 119 bilhões. As quantidades exportadas cresceram mais rapidamente do que os preços, e as altas taxas de crescimento beneficiaram não só os bens primários (58,1%, entre 2002 e 2005), mas também os bens manufaturados (56,0%, durante o mesmo período). O coeficiente de exportação da economia brasileira (exportação/produto interno bruto – PIB) cresceu de 16,7%, em 2000, para 22,4%, em 2005.

Essa tendência não se manteve a partir da segunda metade da década. Entre 2005 e 2010, o crescimento médio anual das exportações foi de 14,1% – muito abaixo do observado nos cinco anos anteriores –, e, entre 2010 e 2014, essa taxa caiu

ainda mais, para 2,3%. O coeficiente de exportação caiu após 2006, mantendo-se desde então abaixo de 20% – no terceiro trimestre de 2014, foi de 19,4%.

O Brasil tem tradicionalmente um perfil bastante diversificado na exportação, tanto em termos de parceiros comerciais como de composição dos produtos exportados. Em ambas as dimensões, as mudanças foram significativas desde o início do século. Quanto aos parceiros comerciais na exportação, a China consolidou-se como o principal país de destino para os produtos brasileiros. Em 2000, as exportações para a China responderam por 2,0% das exportações totais. Em 2010, elas representaram 15,2% e, em 2014, 18,0% da exportação total. A participação da UE e dos Estados Unidos foi significativamente reduzida durante esse período (de 28% para 19%, no caso da UE, e de 24% para 12%, no caso dos Estados Unidos). O mesmo ocorreu com o Mercosul, cuja participação nas exportações do Brasil tinha atingido 18% no final da década de 1990, caindo para 14% em 2000 e 9% em 2014.

No que diz respeito à composição das exportações, os bens manufaturados se tornaram predominantes em 1981, situação que não se alterou até a segunda metade da primeira década do século XXI. Em 2000, 59% das exportações brasileiras eram constituídas de bens manufaturados. No entanto, em 2005, essa participação tinha se reduzido para 55%, uma tendência que se acelerou fortemente desde então. Em 2014, a indústria de transformação foi responsável por pouco mais de um terço (35,6%) das exportações do Brasil. Por sua vez, a participação dos produtos primários no total das exportações cresceu continuamente desde 2000, passando de 22,8% para 48,7%, em 2014 (Brasil, 2008).

Existe uma característica importante que distingue os fluxos de exportação do Brasil direcionados aos principais parceiros comerciais: a composição setorial das exportações. Enquanto as exportações brasileiras para a China estão concentradas em *commodities* (minerais e agrícolas), o comércio com a América do Sul, especificamente a Argentina, é mais intensivo em bens manufaturados. Os Estados Unidos costumavam ser um destino importante para os produtos industriais brasileiros, mas as empresas brasileiras vêm perdendo participação para os chineses nesse mercado.

Assim, mudanças nos destinos geográficos e na composição dos produtos exportados são tendências interligadas. A crescente participação da China como mercado de destino das exportações brasileiras está relacionada ao *boom* das exportações de *commodities*, enquanto o fraco desempenho das exportações industriais tem a ver com a diminuição da participação do Mercosul e dos Estados Unidos como mercados de destino para essas exportações.

Tem havido um processo de primarização da composição das exportações brasileiras, embora a crescente participação de produtos primários no total das exportações possa ser parcialmente explicada pelo crescimento significativo dos

preços das *commodities* exportadas pelo Brasil. Quando os preços são levados em conta, parece natural que a participação relativa do setor industrial nas exportações do país tenha caído durante esse período.

No entanto, há algo além dos impactos dos preços das *commodities* nessa evolução, uma vez que a maioria dos setores industriais apresentou uma tendência a ter sua vantagem comparativa revelada reduzida no período recente. Em muitos casos, a perda da vantagem começa antes do período do *boom* nos preços das *commodities*. O processo de primarização se expressa não só por meio da participação crescente dos bens primários nas exportações totais, mas também pelo crescimento, nas exportações industriais, da participação de setores industriais intensivos em recursos naturais (Rios e Araujo Júnior, 2012).

Recente avaliação do desempenho das exportações industriais brasileiras classificadas de acordo com a intensidade do uso dos fatores de produção mostra que uma de suas principais características, durante a primeira década do século, tem sido o desempenho superior dos bens intensivos em recursos naturais relativamente aos demais setores exportadores:

a comparação internacional reforça a percepção do bom desempenho relativo das exportações brasileiras de produtos intensivos em recursos naturais, que vão mostrando ganhos de participação ao longo de toda a década. Nessa comparação, até mesmo os agrícolas trabalho intensivos mostram evolução positiva. Já no caso dos manufaturados é evidente a diferença de performance entre os intensivos em trabalho e os demais grupos.

Quando se compara o *market share* dos produtos manufaturados brasileiros intensivos em trabalho no comércio mundial entre o início e o final da década passada, observa-se uma perda de cerca de 25%. No caso dos intensivos em P&D [pesquisa e desenvolvimento], também se verifica uma perda, mas de magnitude bastante inferior. Por outro lado, os intensivos em escala e os provenientes de provedores especializados têm participações no comércio internacional em 2010 significativamente superiores às verificadas em 2000, embora registrem retrocesso em relação aos ganhos alcançados na primeira metade da década (Rios e Araujo Júnior, 2012, p. 17).

Do lado das importações, a evolução observada ao longo dos quinze primeiros anos do século contrasta fortemente com o desempenho das exportações. Os primeiros cinco anos, período no qual ocorreu o *boom* da exportação, foram caracterizados por taxas médias de crescimento anual das importações relativamente modestas (6,4%, entre 2000 e 2005, contra 23,0% no lado da exportação). O coeficiente de importação da economia brasileira (medido pela relação entre importações e consumo aparente) caiu de 18,0%, em 2000, para 16,3%, em 2005, novamente em evidente contraste com o crescimento do coeficiente de exportação observado no mesmo período.

A situação mudou de forma significativa a partir de 2005, uma vez que as importações dispararam em dois momentos distintos, com um intervalo entre eles devido ao mau desempenho de 2009, um efeito da crise internacional do segundo semestre de 2008. Entre 2005 e 2008, as importações cresceram 135,0% e, entre 2009 e 2013, 87,5%. Enquanto isso, as exportações foram rapidamente perdendo dinamismo, e o *superavit* comercial encolheu nos últimos anos até se tornar um *deficit* em 2014. O coeficiente de importação subiu para 17,5%, em 2010, e manteve uma trajetória de crescimento desde então, atingindo 21,9% no terceiro trimestre de 2014.

Em relação às importações, também a composição dos parceiros comerciais passou por importantes mudanças, bastante semelhante à observada no caso das exportações. A China se tornou o principal fornecedor individual de bens para o Brasil (com uma participação de 16,3%, em 2014, contra 2,2%, em 2000), o Mercosul perdeu relevância (14,0% e 7,5%, respectivamente) e as participações de Estados Unidos e UE também foram reduzidas, embora mais profundamente no caso do primeiro (de 23,1% para 15,3%) do que no segundo (de 26,0% para 20,4%).

A composição das importações em termos de produtos tem sido, nos últimos quinze anos, mais estável do que no lado da exportação. As importações brasileiras estavam, no início, assim como no final do período, dominadas por bens utilizados para a produção industrial no país: bens intermediários e bens de capital. Juntas, essas duas categorias de produtos representavam cerca de 75% das importações brasileiras em 2000 e 66% em 2014. Petróleo e combustíveis têm uma participação que varia de acordo com os preços internacionais do petróleo, mas sempre abaixo de 20%. Os bens de consumo foram responsáveis por 13,2% do total das importações em 2000 e a sua participação subiu nos últimos anos, chegando a 17,0% em 2014. Portanto, mesmo em um contexto de rápido crescimento da importação, apenas uma pequena parte das importações é composta por bens de consumo.

3.2 Novas tendências no comércio exterior e na economia política da política comercial

O resultado agregado das evoluções observadas nos fluxos comerciais brasileiros desde o início do século tem sido a mudança de uma visão otimista sobre as perspectivas do Brasil em uma economia globalizada, que surgiu em torno de 2005-2006, para um diagnóstico pessimista da competitividade industrial brasileira, com a consequente adoção de uma grande variedade de medidas protecionistas na área do comércio e da indústria.

No entanto, a completa restauração da lógica da estratégia de substituição de importações do governo Rousseff não está sendo realizada no mesmo contexto

em que a estratégia foi implementada. As ideias e os interesses estão mudando, refletindo os impactos de algumas evoluções inter-relacionadas que moldam o atual *status quo* na área do comércio exterior – e é provável que isso continue a acontecer nos próximos anos. Alguns desses fatores estão associados a mudanças estruturais na economia, provavelmente gerando impactos de longa duração sobre as relações entre o Brasil e a economia mundial, assim como na arena política, em que se refletem as preferências econômicas e não econômicas.

Um fator explicativo desse processo é a consolidação de um padrão de especialização internacional baseado em um conjunto de setores intensivos em recursos naturais. As vantagens comparativas da indústria brasileira cada vez mais se concentram em setores que incluem não apenas o moderno e competitivo agronegócio, mas também setores industriais, tais como celulose, alimentos e bebidas etc. Outros setores industriais tiveram, em geral, um fraco desempenho em termos de exportações nos últimos anos. Além disso, eles perderam participação no mercado doméstico ao competir com as importações, tornando explícita a sua falta de competitividade.

A principal consequência dessa mudança tem sido a consolidação, no setor empresarial, de uma estrutura dualística de interesses na definição da política comercial: interesses ofensivos, que correspondem essencialmente às posturas dos setores do agronegócio, e interesses defensivos, refletindo a fraqueza competitiva dos setores da indústria transformadora. O ativismo dos interesses ofensivos varia de acordo com muitos fatores, como os preços das *commodities* exportadas, as barreiras enfrentadas pelas exportações etc. No período que se seguiu à crise internacional, os preços elevados das *commodities* e a forte demanda chinesa mitigaram significativamente o ativismo de tais interesses, deixando a arena das políticas comerciais desimpedida para a prevalência dos interesses defensivos.

Outro fator relevante é o aumento do coeficiente de importação da economia, refletindo em grande parte a demanda da indústria por bens intermediários e de capital. Para muitos setores industriais, a importação de insumos e máquinas foi integrada às estratégias de negócio, o que impõe limites à utilização de barreiras tarifárias e não tarifárias (por exemplo, *antidumping*) para fornecer proteção extra para setores afetados pelo crescimento das importações.

As dificuldades para harmonizar interesses conflitantes na gestão da política de importação são visíveis em muitas dimensões: a criação da lista brasileira de exceções à Tarifa Externa Comum do Mercosul; a administração dos ex-tarifários, uma isenção temporária para a tarifa aplicada a produtos específicos (e muitas vezes associada ao estabelecimento de uma quota); e a gestão de instrumentos de proteção contingente (Cindes, 2014). Vale observar que os conflitos intraindustriais relacionados à utilização de tais instrumentos de política são geridos de acordo

com a lógica de substituição das importações, em que as importações são dosadas de acordo com as necessidades e as demandas dos produtores nacionais.

Os dois fatores mencionados estão estreitamente relacionados – mas não limitados – aos impactos, sobre as importações e exportações brasileiras, da ascensão da China como principal parceiro comercial do Brasil. A China foi responsável por uma boa parte do aumento da procura por bens primários exportados pelo Brasil nos primeiros anos da década atual, como minério de ferro e soja. Ao mesmo tempo, o gigante asiático se revelou também como um dos concorrentes mais relevantes dos produtos industriais brasileiros, tanto no mercado doméstico quanto nos mercados internacionais. O fluxo comercial bilateral se encaixa perfeitamente no padrão Norte-Sul, já que o Brasil exporta essencialmente produtos primários e importa produtos manufaturados, especialmente produtos mecânicos e eletrônicos.

No que tange às fontes econômicas das preferências políticas, a arena da política comercial tem sido dominada, nos últimos anos, pela interação desses fatores e pelos interesses que eles mobilizaram. Nenhuma grande mudança na política comercial resultou dos impactos combinados desses processos: os interesses ofensivos exerceram uma pressão muito limitada sobre o governo para abrir mercados de exportação – já que eles se concentraram nos mercados asiáticos e se beneficiaram do *boom* nos preços das *commodities* – e os conflitos intraindustriais colocaram limites à imposição de aumentos mais significativos na proteção das fronteiras contra importações (industriais).

Portanto, não é por acaso que o aumento da proteção não fronteiriça, principalmente por meio de medidas de política industrial, tornou-se a forma preferida de conciliar o objetivo de salvaguardar os produtores nacionais com as restrições impostas pelos conflitos intraindustriais ao uso de medidas voltadas a proporcionar proteção adicional a produtos ou setores específicos.

Sem dúvida, o governo poderia ter instituído medidas de liberalização do comércio, baseado no diagnóstico da falta de competitividade da indústria. Contudo, o fator ideológico desempenhou um papel importante, uma vez que a ideologia econômica do partido no poder (o Partido dos Trabalhadores – PT) identifica-se, em grande parte, com a estratégia de industrialização por meio da substituição de importações e com o paradigma historicamente dominante de política econômica externa. A evolução do comércio exterior no Brasil gerou, entre os partidários dessa estratégia – dentro e fora do governo –, preocupações com a desindustrialização, a perda de densidade na indústria etc., o que forneceu justificativa para o arsenal de medidas discriminatórias adotadas, nos últimos anos, em favor dos produtores nacionais.

Embora as medidas adotadas pelo governo tenham reafirmado a hegemonia, na economia política da política comercial, dos interesses dos setores que competem com as importações, a mentalidade da substituição das importações vem sendo

contestada por outras ideias e propostas, ainda que de forma genérica e não sistemática. As críticas não vêm apenas de acadêmicos e *think tanks*, mas também de altos representantes de associações empresariais, como o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), a CNI e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Em geral, eles mencionam, em entrevistas à imprensa ou em artigos, características específicas da política comercial (por exemplo, a ausência de acordos comerciais relevantes na agenda do Brasil, a proteção relativamente elevada que é dada pela tarifa brasileira aos bens intermediários, os custos de permanecer como membro de um Mercosul estagnado), responsabilizando-a por seus impactos negativos na competitividade da indústria.⁸

Vale observar que, na maioria dos casos, a justificativa para essas críticas relaciona-se explicitamente a tendências e mudanças que afetam a economia mundial, como a disseminação de novos modelos de produção de acordo com a lógica das cadeias globais de valor, as negociações atualmente em curso de acordos comerciais megarregionais etc. O Brasil é percebido como um país que está cada vez mais isolado e desconectado das principais tendências que afetam um ambiente internacional em processo de mudança.

Com exceção de alguns acadêmicos e *think tanks*, as críticas sobre as atuais políticas industriais e comerciais brasileiras não conduzem a propostas abrangentes de liberalização do comércio como motor de crescimento e de mudança estrutural na indústria. No entanto, essas novas vozes e ideias não podem ser simplesmente descartadas ou ignoradas. No mínimo, elas podem ser entendidas como um sintoma dos limites – como percebido por uma pequena fração da opinião pública – da estratégia de substituição de importações para lidar com os desafios enfrentados pela indústria brasileira.

4 CONCLUSÕES

As políticas comerciais e industriais têm demonstrado uma notável continuidade no Brasil na última década, apesar de um episódio de liberalização comercial no início dos anos 1990 e de algumas oscilações conjunturais que tiveram mais impacto na utilização de instrumentos do que na mentalidade por trás das políticas.

Nesse campo, o mantra político tem sido o da substituição das importações. Instrumentos de política comercial e industrial foram utilizados de acordo com o objetivo de expandir continuamente a estrutura industrial nacional e preencher as células vazias da matriz insumo-produto da indústria. No Brasil, os paradigmas e

8. Um bom exemplo das críticas dos empresários em relação ao protecionismo e às políticas industriais e comerciais mais amplas implementadas recentemente pode ser encontrado na entrevista de Pedro Passos, presidente do Iedi – um *think tank* que reúne algumas das principais empresas industriais brasileiras –, para o jornal *O Estado de S. Paulo* (Pereira e Gerbelli, 2014).

as ideias sobre políticas comerciais e industriais que defendiam a necessidade de ir além da substituição de importações e de fomentar a produtividade e a inovação – nos moldes do paradigma da transformação estrutural adotado por países asiáticos⁹ – não tiveram espaço nos debates sobre tais políticas.¹⁰ Apesar das oscilações na atividade econômica e no desempenho industrial, o paradigma hegemônico da política comercial e industrial praticamente não foi contestado.

As atuais crises industriais e o fracasso das respostas políticas idealizadas para enfrentar especificamente essa questão têm gerado alguns questionamentos entre atores do setor privado, que raramente buscam relacionar o fraco desempenho da indústria com o protecionismo e com a lógica por trás dele.

A resiliência do paradigma de política comercial está sendo testado novamente, mas o cenário mais provável aponta para a sua continuidade, pelo menos durante o segundo mandato de Dilma Rousseff. Esta longa história de continuidade nas políticas levanta uma questão interessante, cuja discussão está além do escopo deste capítulo: que condições – no que se refere a interesses e ideias – teriam que ocorrer para promover uma grande mudança nas políticas comerciais (e industriais)? Será que o episódio de liberalização da década de 1990 pode ser útil para se avaliar a probabilidade de uma mudança similar no futuro?

O episódio de liberalização do início dos anos 1990 ocorreu em um período que combinou uma complexa transição para a democracia, abrindo espaço para um candidato antissistema, com taxas de inflação muito altas (e em ascensão), e uma crise fiscal e regulatória que bloqueou os instrumentos de políticas de comércio e industriais. Foi necessária, portanto, uma combinação de circunstâncias bastante extremas para produzir o episódio da liberalização. No entanto, como mostra este capítulo, o resultado final desse episódio não foi a inauguração de um processo irreversível de abertura comercial, mas, sim, a negociação de um novo equilíbrio, aumentando (de forma desigual de acordo com cada setor) a exposição dos produtores nacionais à concorrência das importações, mas respeitando as características essenciais do modelo de substituição de importações.

9. Se a transformação estrutural tivesse ocupado um lugar relevante no *menu* de políticas comerciais e industriais, “a pergunta-chave é como substituir a vantagem comparativa estática tradicional pela vantagem comparativa dinâmica que transforma a economia doméstica de maneira a torná-la viável e competitiva quando exposta à competição internacional” (Moran, 2015, p. 6, tradução nossa). No original: “*the key question is how to replace traditional static comparative advantage with dynamic comparative advantage that transforms the domestic economy in ways that are viable and competitive when exposed to international competition*”.

10. De fato, a substituição de importações promoveu uma transformação estrutural no Brasil até o final dos anos 1970, quando a estratégia mostrou os primeiros sinais de esgotamento como motor de crescimento econômico. A partir dos anos 1980, a capacidade da substituição de importações para promover mudanças estruturais, no sentido empregado por Moran (2015) e por outros autores (McMillan e Rodrik, 2011), estagnou. Contudo, o modelo brasileiro de políticas em questões comerciais e industriais permaneceu preso à lógica da substituição de importações.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO JÚNIOR, J. T. de; MIRANDA, P. Antidumping e antitruste: peculiaridades do caso brasileiro. **Breves Cindes**, n. 8, p. 2-23, ago. 2008.
- BAUMANN, R.; KUME, H. Novos padrões de comércio e a política tarifária no Brasil. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. B. de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 249-269.
- BONELLI, R.; PESSOA, S. A. **Desindustrialização no Brasil**: um resumo da evidência. Rio de Janeiro: FGV, mar. 2010. (Texto para Discussão, n. 7). Disponível em: <<https://goo.gl/jUiNx7>>.
- BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **200 anos de comércio exterior brasileiro**: 1808-2008. Brasília, 5 maio 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/r5XT91>>.
- CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **PC em foco 19**: Observatório de Política Comercial. Rio de Janeiro: Cindes, nov. 2014.
- IGLESIAS, R. M.; RIOS, S. P. **Desempenho das exportações brasileiras no pós-boom exportador**: características e determinantes. Buenos Aires: LATN, set. 2010. (Working Paper, n. 129).
- JAMAL, A. A.; MILNER, H. V. **Economic and cultural sources of preferences for globalization in Egypt**. New Jersey: Princeton University Press, 18 ago. 2013.
- MCMILLAN, M. S.; RODRIK, D. **Globalization, structural change and productivity growth**. Cambridge, United States: NBER, June 2011. (Working Paper, n. 17143).
- MARKWALD, R. Abertura comercial e indústria: balanço de uma década. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 68, jul./set. 2001.
- _____. The political economy of foreign trade policy: the Brazilian case. *In*: BOUZAS, R. (Ed.). **Domestic determinants of national trade strategies**: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2006.
- MORAN, T. H. **Industrial policy as a tool of development strategy**: using FDI to upgrade and diversify the production and export base of host economies in the developing world. Geneva: ICTSD; World Economic Forum, Jan. 2015.

MOTTA VEIGA, P. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e *policy-making*. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Ed.). **Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo: Singular, 2007. p. 71-162.

_____. Brazil's trade policy: moving away from old paradigms? In: BRAINARD, L.; MARTINEZ-DIAS, L. (Ed.). **Brazil as an economic superpower?** Understanding Brazil's changing role in the global economy. Washington: Brookings Institution Press, 2009. p. 113-136.

MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. P. A política externa brasileira sob Lula: o fim do "Consenso de Brasília"? In: CEBRI – CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (Org.). **Liderança e responsabilidade na nova agenda internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Cebri, 2010. p. 2-32. PEREIRA, R.; GERBELLI, L. G. Indústria enfrenta crise profunda. **O Estado de S.Paulo**, 6 set. 2014.

RIOS, S. P.; MOTTA VEIGA, P. Política comercial e produtividade no Brasil: evolução recente e recomendações de política. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 120, p. 4-21, jul./set. 2014.

RIOS, S. P.; ARAUJO JÚNIOR, J. T. de. Desempenho industrial e vantagens comparativas reveladas. **Breves Cíndes**, n. 69, p. 2-22, jul. 2012.

RODRIK, D. **When ideas trump interests: preferences, world views and policy innovations**. Cambridge, United States: NBER, Nov. 2013. (Working Paper, n. 19631).

O BRASIL E A OMC (2008-2015)¹

Rogério de Souza Farias²

1 INTRODUÇÃO

A Organização Mundial do Comércio (OMC) foi criada em 1995. Ela absorveu o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, na sigla em inglês), instância que, desde 1947, atuou na redução do protecionismo comercial. O objetivo foi conduzido por intermédio de *rodadas* de negociações. Estas foram, ao total, oito, e progressivamente ficaram mais complexas e demoradas. De 1995 a 2000, a OMC dedicou-se prioritariamente à implementação dos resultados da Rodada Uruguai (1986-1994), a última promovida sob os auspícios do GATT. Em 2001, foi lançada a Rodada Doha, o primeiro ciclo negociador da OMC, e ela ainda não foi concluída.

O Brasil está inserido no sistema multilateral de comércio desde 1947. No GATT, o país consolidou tarifas aduaneiras, atuou na resolução de controvérsias, ajudou a confeccionar regras e buscou acesso aos mercados de seus parceiros. Em 1995, foi membro fundador da OMC. A organização foi considerada pelas autoridades nacionais a principal arena de discussão de temas de comércio internacional.

O propósito deste capítulo é examinar a atuação do país nessa instância de 2008 a 2015. O marco temporal é um recorte oportuno para compreender a ascensão e o declínio das expectativas da conclusão da Rodada Doha e da ação brasileira na OMC. Como os documentos primários referentes a esse período ainda estão indisponíveis aos pesquisadores, serão utilizados aqui, além da literatura secundária, alguns documentos já desclassificados pela OMC e o acervo de matérias de periódicos especializados, em particular o *WTO Reporter* e o *Inside U.S. Trade*.

O foco será predominantemente a Rodada Doha, apresentando três teses. Primeiro, as negociações comerciais no âmbito da OMC estiveram no centro da estratégia de inserção internacional brasileira no período. Segundo, a crise de 2008 teve grandes efeitos sobre as negociações em si e sobre o posicionamento do país. Terceiro, o país esteve no centro do processo decisório do organismo internacional.

1. O autor agradece a dois colegas que atuaram nos eventos aqui descritos por comentários e correções. Todas as traduções para português são de inteira responsabilidade do autor.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Na época da redação desse texto, era associado do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Chicago. Atualmente atua no Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

2 O DIFÍCIL COMEÇO

No lançamento da Rodada Doha, em 2001, definiu-se um mandato sobre quais assuntos entrariam no escopo da negociação. Um aspecto fundamental era o *single undertaking* – o princípio de que os acordos só teriam validade depois que todos os aspectos da agenda fossem negociados. O próximo passo foi detalhar o nível de ambição que os membros da OMC buscariam. Isso foi realizado em 2003, na Reunião Ministerial de Cancun.

O governo brasileiro estava no primeiro ano da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT). O tema da OMC cativou o interesse do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula). De forma sem precedentes, ele repetidamente introduziu a questão na agenda da diplomacia presidencial. Essa atenção refletiu-se, nos próximos anos, na liderança do Itamaraty. Tanto Celso Amorim (2003-2010) como Antonio Patriota (2011-2013) tiveram larga experiência em negociações no órgão antes de assumirem o Itamaraty. Complementando esse foco na OMC, o novo governo avançou em um sistema de alianças Sul-Sul (Veiga, 2007, p. 150; Abdenur, 2015, p. 51 e 58; Dauvergne e Farias, 2012, p. 909-913; Lima e Hirst, 2006, p. 22 e 25).

Nos estágios preparatórios para o encontro ministerial, o país assumiu a liderança de ampla aliança contra a manutenção dos subsídios agrícolas nos países desenvolvidos – o G20. Adotou-se, nesse esforço, uma retórica de fortalecimento dos países em desenvolvimento no cenário internacional. A coalizão posicionou o Brasil em um grupo relevante, contando, entre outros, com China e Índia, o que aumentou o poder de barganha ofensivo junto aos países desenvolvidos. O Brasil, no contexto, foi considerado uma ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Bosco e Stuenkel, 2015, p. 17; Hopewell, 2015, p. 322; Burges, 2013b). Foi essa característica que o colocou no centro do processo decisório. A Reunião Ministerial, contudo, fracassou em redigir um texto preciso para conduzir a atividade dos técnicos nas próximas fase.

A Reunião Ministerial de Hong Kong (2005) tentou reativar a Rodada Doha. Nas vésperas do encontro, elevou-se a pressão dos setores da agricultura brasileira, em especial para o país demandar mais acesso a mercado a seus próprios aliados no G20, particularmente Índia e China. O Itamaraty, por motivos táticos, apresentou, nesse estágio, pouco interesse em chocar-se com o protecionismo agrícola dos países em desenvolvimento e decidiu não defender uma oferta de liberalização comercial mais ambiciosa (U.S. Urges..., 2005; Efstathopoulos, 2012, p. 270 e 286).³ Isso gerou conflitos com os setores mais liberais do governo, arbitrados no âmbito da

3. Sobre a atuação do setor agrícola do governo, ver Carvalho (2010, p. 418-419 e 432).

Câmara de Comércio Exterior (Camex). Estes setores acabariam derrotados nas vésperas da Reunião Ministerial de Hong Kong (2005) e foram permanentemente fragilizados em 2006, com as saídas dos ministros Roberto Rodrigues (Agricultura) e de Antonio Palocci (Fazenda) do governo.⁴

No encontro de Hong Kong, o G20 foi vitorioso, pois estabeleceu-se que, “no contexto do paralelismo entre acesso a mercado em agricultura e Nama [acesso a mercado em produtos não agrícolas], o primeiro ponto deveria determinar o nível de ambição do segundo” (Baracuhy, 2011, p. 353). As negociações em Nama estavam desenrolando sob a premissa de utilização de uma fórmula suíça simples, com coeficiente de cortes distintos para países desenvolvidos e em desenvolvimento. A fórmula suíça, de forma geral, tende a cortar mais agressivamente tarifas mais altas – quanto menor o coeficiente utilizado, maior, proporcionalmente, o corte. Brasil e Índia, após o encontro de Hong Kong, desejavam um coeficiente 30, mas considerariam até 25. Impunham, todavia, várias contrapartidas para chegar neste nível. Entre elas estava um corte de 75% nas tarifas agrícolas mais altas dos países desenvolvidos e um teto de 1% das tarifas agrícolas passíveis de serem consideradas sensíveis. Demandaram, ainda, um limite de subsídios agrícolas em US\$ 12 bilhões do governo americano (Washington poderia ir até US\$ 17 bilhões). A União Europeia, por sua vez, desejava que os países em desenvolvimento aplicassem um coeficiente de 22 (After..., 2007). Chegou-se, aqui, a um novo impasse.

O nível da influência do Brasil, entre 2003 e 2007, elevou-se progressivamente. Isso pode ser observado nos recorrentes convites para atuar em mini-ministeriais. Em junho de 2007, em Potsdam, por exemplo, o Brasil já fazia parte do seletor grupo que reunia também Estados Unidos, União Europeia, China e Índia. Na reunião, Brasil e Índia novamente demandaram um corte profundo dos subsídios americanos, enquanto Estados Unidos e União Europeia cobraram dos dois comprometimentos em redução significativa sobre produtos industriais (Nama) (After..., 2007). Diante de tantos conflitos, o encontro acabou fracassando. Foi o abalo mais profundo sofrido pela OMC desde a Reunião Ministerial de Cancun. Brasil e Índia foram responsabilizados pelos países desenvolvidos de não darem ofertas minimamente adequadas e acusados de demandar concessões excessivas. Os dois países, por sua vez, reclamaram do *câmbio* exigido – um corte profundo em tarifas industriais, enquanto receberiam reduções mínimas em tarifas e subsídios dos países mais avançados (Doha's..., 2007; U.S. EU..., 2007).

4. Convém notar, contudo, que pelo menos em uma ocasião, em 2005, Celso Amorim afirmou que o governo brasileiro considerava cortar até pela metade a tarifa consolidada brasileira, com algumas exceções – como no caso dos automóveis (U.S. Urges..., 2005).

Após o fracasso do encontro, o então presidente Lula mobilizou líderes internacionais para retomar as negociações. Em uma conversa com o primeiro-ministro britânico, Tony Blair, indicou que o Brasil não desistiria de buscar um acordo equilibrado na Rodada Doha. No plano doméstico, todavia, fortaleceram-se vozes céticas à estratégia do governo de prioridade absoluta dada à OMC. Líderes empresariais já apontavam que, talvez, teria sido um erro ter ajudado a enterrar a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e não ter priorizado um acordo bilateral com a União Europeia. O setor privado também apontava algo que, internamente, no governo, também ficava cada vez mais visível: a incompatibilidade da aliança brasileira com a Índia no tema agrícola – um país que, desde sua independência, tinha a autossuficiência em agricultura como política de Estado (Brink, Orden e Datz, 2013, p. 203). Como afirmou Antonio Donizetti Beraldo, da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), “para um país que faz da agricultura uma prioridade, o Brasil está em má companhia no G20” (President..., 2007). A crítica tinha fundamento, pois, nos sete anos após o início da Rodada Doha, a proporção dos países em desenvolvimento nas exportações agrícolas brasileiras mais que dobrou.⁵ Isso explicitou a necessidade de derrubar as barreiras comerciais nesses países.

3 CRISE

A crise econômica iniciada em 2007 levou a uma política contracíclica nos países desenvolvidos. Esse fator, associado aos altos juros mantidos pelo Banco Central no Brasil (BCB), gerou uma sobrevalorização do real. Como consequência, as importações do país aumentaram a uma taxa anual de 16,2% entre 2007 e 2012. Nesse ambiente, a produção doméstica sofreu com a concorrência, o que pressionou os instrumentos de política comercial e, por consequência, a ação do país na OMC. O resultado, no plano multilateral, foi um comportamento errático, pois, enquanto criticava as barreiras comerciais dos países desenvolvidos, cedia a algumas demandas domésticas por elevação da proteção.⁶

Havia, contudo, outro fator a mudar a estratégia da inserção internacional do Brasil. Um relatório da OMC de novembro de 2011 listou 31 medidas de política comercial introduzidas pelo Brasil entre maio e outubro do mesmo ano, a maioria delas restritivas (WTO, 2011). No primeiro semestre de 2013, foram iniciadas dezessete investigações de defesa comercial, totalizando 38 em um ano – dez das quais direcionadas à China. Em 2015, o Brasil mantinha 159 medidas de defesa comercial em vigor na área de *antidumping*, um volume só ultrapassado pela Índia (224) e pelos Estados Unidos (258) (WTO, 2015; Brazil..., 2013a).

5. Tais críticas foram repetidas em 2008 (Ramanzini Júnior e Mariano, 2013, p. 1213).

6. Deve-se considerar que as regras da OMC não proibem a elevação do protecionismo. Do ponto de vista tarifário, é possível variar as tarifas aplicadas até o nível consolidado. Medidas de defesa comercial, como salvaguardas, também podem ser utilizadas, dentro dos marcos legais delimitados pela OMC.

Em 2011, assumiu a presidente Dilma Rousseff (daqui em diante, Dilma), e ela rapidamente acelerou a formulação de uma política industrial denominada de “neodesenvolvimentista”, com fortes efeitos protecionistas (Siqueira e Martins, 2015, p. 399; Porzecanski, 2015, p. 150).

Nesse período, contudo, o país não atuou somente pela via protecionista. Convém indicar o uso de uma liberalização comercial seletiva vinculada à importação de produtos sem similares nacionais. Em março de 2013, por exemplo, a Camex aprovou a redução tarifárias em mais de setecentos bens de capital (Brasil..., 2013b). O caso com mais interface com as negociações da OMC, no entanto, veio com a diminuição da tarifa de importação sobre o etanol.

Hoje, o Brasil é uma potência agrícola, mas isso não estava claro na Rodada Uruguai. Na época, o setor era extremamente regulado e, de forma geral, pouco diversificado e competitivo nos mercados internacionais fora de nichos específicos de alguns produtos primários.⁷ A média da tarifa consolidada do setor estava em patamar maior do que a de produtos industriais. Nas duas décadas seguintes, no entanto, o país elevou rapidamente a produtividade, ganhando espaço nos mercados internacionais. Nesse contexto, enfrentou barreiras comerciais, especialmente nos países desenvolvidos. Foi diante desse quadro que o governo brasileiro estudou zerar a tarifa aduaneira sobre o etanol. Na época, o preço do petróleo estava elevado e ganhava espaço no multilateralismo discussões sobre os impactos ambientais da emissão de carbono. Abriu-se, assim, uma janela de oportunidade para associar a imagem brasileira de potência emergente com a de um setor dinâmico com capacidade de enriquecer países em desenvolvimento e preservar o meio ambiente.

Foi por isso que, em abril 2010, com o apoio da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), o governo eliminou unilateralmente a tarifa sobre o etanol importado pelo Brasil. A medida foi uma sinalização para parceiros comerciais. Como afirmou Marcos Jank, presidente da UNICA: “esperamos que este movimento sirva como incentivo para outros países no mundo, para que também contribuam para desenvolver mercados livres para combustíveis limpos e renováveis como o etanol” (UNICA parabeniza..., 2010). A mensagem foi direcionada principalmente para o governo americano, que cobrava, além da tarifa, um adicional em dólar por litro na importação. No ano seguinte, em decorrência da crise, o adicional foi suspenso. As medidas ajudaram na integração do mercado americano com o brasileiro, tendo o último absorvido 43% das exportações americanas em 2011.⁸

7. Sobre a transição da agricultura brasileira nas negociações comerciais multilaterais, ver Farias (2010).

8. Convém assinalar que as tarifas foram elevadas em 2015 (UNICA parabeniza, 2010; Congresso..., 2011; Vilsack..., 2012).

4 EMERGENTES, CÂMBIO E COMÉRCIO

Durante o estágio intermediário da Rodada Doha, o mundo parecia estar dividido em dois grupos. De um lado estavam grandes países emergentes – como Brasil, Índia e China – e, de outro, as potências econômicas tradicionais. Enquanto o primeiro gozou de grande crescimento, o segundo estagnou. Falava-se, nesse momento, de um desacoplamento da economia global (Kiely, 2015, p. 1-2). Isso acelerou percepções pré-existentes e catapultou para o prosaetório da política internacional composições antes consideradas meramente especulativas. Esse foi o caso dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). O termo foi criado em 2001 pelo economista Jim O’Neill, na época trabalhando no banco Goldman Sachs. Ele criou a sigla – originalmente BRIC – para denominar um grupo de países que acreditava ter grande potencial de crescimento nas próximas décadas. Após a crise de 2008, quando a recessão atacou os centros desenvolvidos, mas preservou em um primeiro momento os países emergentes, a crença foi adaptada para indicar uma transição mais geral da ordem econômica internacional, com a redução da relevância dos Estados Unidos. O agrupamento saltou de caráter abstrato para compor uma unidade de articulação política em 2009, com o primeiro encontro de cúpula (Stuenkel, 2015, p. 1-3 e 9).

A participação no seletor grupo elevou ainda mais as expectativas no Brasil. James Dale Davidson projetou décadas de milagre econômico após o Brasil ser o exemplo de prosperidade em um mundo em colapso. Braeden Young, do Departamento de Comércio americano, vaticinou: “o Brasil emergiu”. Com o crescimento da economia, o país lançou-se pelo mundo e, além de abrir embaixadas, promoveu centenas de projetos de cooperação bilateral, muitos com o claro objetivo de gerar dividendos para avançar em agendas na Organização das Nações Unidas (ONU) e na OMC (Davidson, 2012, principalmente caps. 2, 3 e 11; ITA..., 2013; Abdenur, 2015, p. 63; Pinheiro e Gaio, 2016, p. 79).

Houve, contudo, excessivo otimismo. Como afirmou Oliver Stuenkel, em retrospecto, a expectativa foi extremamente exagerada.⁹ Isso não impediu que o governo brasileiro, na época, introduzisse os BRICS no centro da estratégia da política externa do país (Abdenur, 2015, p. 530).¹⁰ No âmbito específico da OMC, buscou-se que as declarações do grupo servissem de catalizador para retomar a Rodada Doha.¹¹ Havia, no entanto, contradições irreconciliáveis entre os países do bloco na estratégia geral a ser articulada na OMC e, especialmente, a ação no

9. Ver, por exemplo, Dauvergne e Farias (2012) e Sotero e Armijo (2007, p. 44 e 47). Uma postura realista pode ser observada em Stuenkel (2015, p. 5).

10. A elevação da relevância dos BRICS na política externa brasileira foi uma decisão tomada pelo próprio presidente Lula (Bosco e Stuenkel, 2015, p. 28).

11. Dos membros do grupo, Brasil, Índia e África do Sul eram membros antigos da OMC. A China aceitou a organização em 2001 e a Rússia em 2012.

tema agrícola.¹² Enquanto o foco fosse ofensivo, direcionado aos países desenvolvidos, era possível manter um eixo de convergência e garantir certa articulação. A situação complicava-se quando a discussão voltava-se para regras gerais ou para o protecionismo do grupo. Com efeito, ao mesmo tempo em que o crescimento econômico elevou a importância desses mercados para a agricultura brasileira, houve uma equivalente expansão dos respectivos programas de suporte à agricultura em decorrência do encarecimento dos preços das *commodities* agrícolas, além da resistência à liberalização do setor nos diferentes países diante da preocupação com o tema da segurança alimentar.¹³

Por outro lado, no contexto de fortalecimento dos países emergentes, a transformação mais importante foi o fato de os países desenvolvidos começarem a exigir que eles dessem mais contribuições. Esse sentimento foi apresentado ainda em 2008 por Susan Schwab, então dirigente da Representação em Comércio dos Estados Unidos (USTR, na sigla em inglês): “a grande questão da rodada (...) é se os mercados emergentes, como China, Índia e Brasil, estão dispostos a fazer contribuições comensuráveis a seus níveis de desenvolvimento e crescimento econômico” (Large..., 2011, p. 354).

A elevação da pressão política sobre o Brasil coincidiu com a valorização do real em comparação com outras moedas internacionais, elevando a competitividade dos produtos importados no mercado nacional. A reação das autoridades brasileiras pode ser observada já em 2007, quando o ministro da Fazenda, Guido Mantega, criticou a China por artificialmente desvalorizar sua moeda – “se o governo intervisse menos, os produtos chineses custariam 30% a 40% a mais”, disse (After..., 2007). As avaliações negativas acumularam-se nos anos seguintes. Em 2012, segundo Antonio Patriota, a “massiva expansão monetária” e o salvamento “sem precedentes” de bancos e companhias de países desenvolvidos fizeram com que o Brasil “enfrentasse uma apreciação artificial de sua moeda e uma inundação de produtos importados a preços artificialmente baixos” (Brazil..., 2012a). Os decisores, em Brasília, reforçaram o foco no problema, mas quando se vislumbravam soluções, havia desafios, pois conversas bilaterais não eram adequadas. Era necessária uma via multilateral para estudar o problema e alcançar uma solução. Foi nesse esforço que se escolheu a OMC como ambiente privilegiado de reforma. Assim, em 2009, o país exortou os membros da organização a analisar a questão cambial. Foi uma iniciativa que levantou do torpor o Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças (GTCDF), criado em 2001 no âmbito da Rodada Doha, e que até então pouco havia feito (In Wake..., 2008).

12. Sobre conflitos no grupo, ver Brink, Ordem e Datz (2013, p. 198) e Stuenkel (2015, p. 156).

13. Ver dados em Brink, Orden e Datz (2013). Sobre preocupação, ver Wilkinson, Hannah e Scott (2014, p. 1036).

Dois anos depois, o país avançou na proposta de fortalecer, no âmbito da OMC, a discussão entre câmbio e comércio internacional. No GTCDF, o representante brasileiro apontou o fato de o tema não ser novo, mas sua discussão ter adquirido urgência. Argumentou-se que flutuações cambiais podiam ter graves efeitos sobre as tarifas aduaneiras, diminuindo-as ou elevando-as, a depender da valorização relativa da taxa de câmbio de países exportadores e importadores. A demanda do país, na ocasião, era de que o comitê examinasse as ferramentas disponíveis no sistema multilateral de comércio, de forma a compensar as flutuações cambiais que pudessem prejudicar os compromissos consolidados pelos membros da organização nas rodadas comerciais (The Relationship..., 2011).

No final de 2011, em outra reunião do comitê, o diplomata brasileiro Roberto Azevedo reconheceu a competência do Fundo Monetário Internacional (FMI) no monitoramento global das taxas de câmbio, mas considerou que “essa divisão primária de responsabilidades não pode criar uma ‘terra de ninguém’, evitando um debate muito necessário sobre a interface entre dois assuntos cruciais [comércio e câmbio] que obviamente têm grande efeito um sobre o outro” (U.S. China..., 2011). Em novembro de 2012, ele novamente criticou o desalinhamento cambial, indicando que instrumentos tradicionais de defesa comercial eram inadequados para lidar com o problema (Brazil..., 2012b).

A despeito de apoio acadêmico para o debate, a proposta acabaria ficando em segundo plano nos anos subsequentes. Três fatores explicam essa transição. Primeiro, havia forte reserva à discussão do assunto. Isso ficou claro no final de novembro de 2012. Em um duro discurso no GTCDF, o representante chinês discordou da introdução do tema cambial. Ele foi acompanhado pelos representantes da Suíça e dos Estados Unidos. Todos indicaram que a OMC não era o ambiente adequado para tais discussões. Segundo, na campanha para eleger o diplomata Roberto Azevedo como diretor-geral da OMC, o país teve de reduzir o ativismo no tema – principalmente após seu concorrente direto, Herminio Blanco, tê-lo introduzido na campanha como forma de diferenciar-se do brasileiro. Terceiro, o real passou uma progressiva desvalorização nos anos subsequentes – começando com menos intensidade em 2012 e acelerando no final de 2014 (Azevedo..., 2013; China..., 2012; DG candidate..., 2013).¹⁴

5 NOVOS DESAFIOS

Mesmo antes da crise econômica, estava difícil retornar às negociações da Rodada Doha. Havia uma série de obstáculos, que iam da expiração da autoridade americana para negociar em 2007 às campanhas eleitorais nos Estados Unidos, na França e na Índia (Doha's..., 2007; U.S. Pins..., 2007; Carvalho, 2010, p. 428-430).

14. Sobre acadêmicos, ver Hufbauer e Schott (2012, p. 10-13) e Thorstensen, Müller e Ramos (2015).

A posição do Brasil era ambivalente. A consultoria Icone indicou que os benefícios da exportação brasileira em agricultura ofertados pela União Europeia não eram o que se almejava, mas certamente não era algo para se jogar fora (Brazil..., 2008c). Por outro lado, o Brasil lutava para defender seu setor industrial, fazendo parte do grupo Nama-11, que buscou diminuir o nível de cortes nas tarifas consolidadas em produtos não agrícolas.

Os principais atores, na mini-ministerial de julho de 2008, foram Austrália, Brasil, China, Estados Unidos, Índia, Japão e União Europeia. O encontro alcançou consenso em dezoito dos vinte tópicos sob negociação. Os dois remanescentes referiam-se aos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos e um Mecanismo Especial de Salvaguardas (SSM, na sigla em inglês) para proteger agricultores dos países em desenvolvimento em casos de aumento súbito de importações – esta uma demanda central da China e da Índia (Beausang, 2012, p. 75). Kamal Nath, o então ministro do Comércio Exterior indiano, argumentou que seu país tinha centenas de milhões de agricultores de subsistência, cuja produção era essencial para suas respectivas sobrevivências. Já os chineses vieram de um processo duro de acesso à OMC, oportunidade na qual fizeram grandes sacrifícios em termos de abertura comercial no setor (Andersson, 2012, p. 195).

O SSM, assim como um impasse em subsídios ao algodão, acabou sendo o motivo que levou à derrocada das negociações, algo de certo modo irônico. A Rodada Doha iniciou, em 2001, sob a premissa de que os interesses dos países em desenvolvimento estariam no seu âmago. Dois anos depois, na Reunião de Cancun, o recém-formado G20 deixou claro que um objetivo crucial era avançar na redução dos subsídios à agricultura dos países desenvolvidos. Era, então, um interesse ofensivo. Mas logo ficaria claro o grande obstáculo existente em certos países em desenvolvimento em agricultura (Baracuh, 2011, p. 354).

O Brasil colocou a culpa do fracasso das negociações de julho de 2008 na intransigência da Índia, que desejava criar um robusto SSM para proteger sua agricultura (Brazil..., 2008a). Isso acabou gerando um racha no G20, coalizão da qual os dois países eram membros centrais (Carvalho, 2010, p. 406-407 e 435). O fracasso também teve outro significado. Ficou patente a distância existente entre Brasília e Buenos Aires em negociações comerciais multilaterais. O Brasil defendia uma posição mais flexível que seu vizinho, abraçando a possibilidade de estudar uma redução tarifária significativa na área industrial. Já a Argentina se manteve recalcitrante no tema, repetidamente vocalizando sua resistência e exigindo maiores ofertas dos países desenvolvidos em agricultura (Brazil..., 2008b). Por fim, ficou claro que o Brasil era uma exceção em agricultura dentro do grupo dos países em desenvolvimento. A maioria certamente almejava um fim aos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, mas não desejava de forma alguma fragilizar seus mercados

internos por uma abertura comercial ou limitação do espaço para implementar políticas de suporte ao setor. Seus miseráveis agricultores, trabalhando em sua maioria em economia de subsistência, não poderiam usar programas sociais, como os existentes nos países desenvolvidos, para enfrentar rupturas drásticas (Hopewell, 2015, p. 321).

A crise de julho e toda a sua repercussão em termos de realinhamento de interesses levou a um esfriamento do ímpeto negociador. Mesmo assim, em agosto de 2008, o presidente Lula declarou ainda acreditar na existência de uma “pequena chance” de sucesso na rodada e mobilizou líderes internacionais para relançá-la (Brazil..., 2008a). Os principais atores no exterior, no entanto, não se sensibilizaram. Em julho de 2009, Celso Amorim, então ministro das Relações Exteriores, publicamente confessou não vislumbrar nenhum sinal em reavivar a Rodada Doha e admitiu que o governo brasileiro focaria em uma agenda regional, em especial um acordo com a União Europeia. Isso significou uma ruptura com as prioridades da política externa brasileira. A partir de 2001, e mais particularmente depois de 2003, o foco era a OMC, havendo a utilização de um discurso regionalista somente esporadicamente, com objetivo tático. Diante da crise da rodada, no entanto, o país teve de reabrir opções que até então estavam em segundo plano (Brazil..., 2007; Brazil..., 2009b).

A estratégia inicial, de prioridade ao multilateralismo, foi corretamente justificada com o argumento de que os grandes ajustes identificados pelo governo brasileiro como necessários – como a redução de subsídios à agricultura dos países desenvolvidos – só seriam realizados no marco de uma negociação global, como a Rodada Doha. Ao ter abraçado tal tese por tanto tempo, contudo, o governo brasileiro acabou ignorando os efeitos do surto de arranjos regionais criados após o fim da Rodada Uruguai. Com efeito, de 1994 a 2015 foram celebrados mais de 250 acordos comerciais com participação de membros da OMC. De acordo com Eugénia da Conceição-Heldt (2013), esse movimento teve grande efeito sobre a Rodada Doha, pois mudou significativamente a preferência dos atores sobre a necessidade de fazer concessões para concluir o ciclo negociador. A conclusão era clara. Se um país tinha melhores alternativas em acordos regionais, ele definiria estratégias de barganha mais duras e evitaria fazer concessões no plano multilateral. Além disso, após celebrar acordos estratégicos, se esforçaria para que seu acesso preferencial não fosse prejudicado por um avanço do multilateralismo.

Após a posse do presidente americano Barack Obama, em 2009, foi planejado um evento para retomar a agenda da rodada. Na reunião, realizada em Paris, em outubro, Índia e Brasil demandaram uma oferta americana e, ao mesmo tempo, em decorrência da pressão da Índia, insistiram em maior clarificação no tema das flexibilidades aos países em desenvolvimento. Por outro lado, os Estados Unidos

exigiram avanços em negociações setoriais, algo veementemente resistido, com base nas diretrizes do mandato de Doha – *single undertaking* (Officials..., 2009).

O fator principal para emperrar a rodada nessa fase foi o aprofundamento da crise econômica dos países desenvolvidos. Ela diminuiu radicalmente a possibilidade de atenderem as demandas de Brasil, China e Índia. Como forma de contornar a paralisia, elevaram-se os exercícios de crítica à OMC. A mais contundente foi a de Susan Schwab, a ex-USTR americana, publicada na revista *Foreign Affairs*. Ela apresentou ao público a nova estratégia americana de reestruturar o mandato inicial da Rodada Doha, permitindo a celebração de acordos setoriais e optativos como forma de dar continuidade ao esforço de liberalização comercial. Nessa nova situação, haveria um afastamento de temas incômodos, como subsídios agrícolas, e o avanço em setores tradicionais, como tarifas sobre produtos industriais – além, é claro, de área novas de interesse dos países desenvolvidos (Schwab, 2011).¹⁵ Eles, ademais, poderiam ser concluídos só entre os interessados.

O Brasil resistiu à tentativa de implementar negociações setoriais. Em 2010, um estudo do Peterson Institute for International Economics indicou que haveria um ganho de US\$ 8,9 bilhões com o sucesso da Rodada Doha. A alternativa à não conclusão de um acordo global, dessa maneira, era ruim para o país (Hufbauer, Schott e Wong, 2010, p. 12-13). Isso pode ser visto nas estimativas de ganhos de um acordo setorial predominantemente na área industrial. Enquanto o Brasil conseguiria somente US\$ 100 milhões de aumento de exportações para 21 países, as importações seriam elevadas em US\$ 3,9 bilhões (Brazil..., 2009a; Brazil..., 2011a).

Havia, ademais, crescente choque entre os países em desenvolvimento mais avançados (Brasil, Índia e China) com os de menor desenvolvimento relativo (LDCs, na sigla em inglês). Isso ficou nítido em meados de 2011, em uma discussão do Comitê de Negociações Comerciais da Rodada Doha. De um lado, os LDCs batalharam por uma agenda de acesso privilegiado, sem tarifas aduaneiras e sem quotas de seus produtos nos mercados internacionais. O governo americano, temeroso que a China utilizasse estes países somente como plataforma de reexportação, apoiou a iniciativa desde que pudesse ter certa flexibilidade em pelo menos 3% das linhas tarifárias e fossem introduzidas regras de origem mais sofisticadas. Não foi a primeira vez que representantes dos Estados Unidos buscaram a divisão dos países em desenvolvimento como tática negociadora. Quando pressionado para eliminar subsídios sobre o algodão, Washington indicou que todos os países deveriam dar sua parcela de contribuição. Isso envolvia, especialmente, que Índia e China notificassem à OMC seus programas de apoio ao produto e consolidassem compromissos na área. Os dois países argumentaram que seus respectivos programas

15. A defesa de uma rodada menos ambiciosa já estava presente desde o fracasso da Reunião Ministerial de Cancun, ver Carvalho (2010, p. 405).

não causavam distorções nos mercados internacionais e demonstraram pouco interesse em se comprometerem. A questão, naturalmente, deixava o Brasil em posição desconfortável, pois seria um óbvio beneficiado (Kennedy, 2007, p. 339; Lamy..., 2011).

As negociações setoriais, em uma situação de fragilização dos países em desenvolvimento, levariam a uma ruptura do princípio do *single undertaking* e a uma “colheita antecipada”. Em 2011, vários países já abraçavam a tese e chegavam até a cogitar a introdução de novos temas na agenda de negociação, rompendo com o mandato original de 2001. O Canadá desejava fortalecer a relação entre comércio internacional e meio ambiente; Austrália e Índia buscavam aumentar o monitoramento sobre acordos regionais; a União Europeia tinha interesse em lidar com o tema da segurança alimentar (Australian..., 2011).

A proposta de flexibilização do mandato da Rodada Doha para uma colheita antecipada trouxe desafios para o Brasil. Desde a Rodada Uruguai, o país abraçou o *single undertaking* como pedra angular do sistema multilateral de comércio, por ser este um dispositivo essencial para que áreas de grande interesse dos países em desenvolvimento não fossem deixadas para trás nas fases finais de negociações, como era comum até a Rodada Uruguai. Diante da nova situação, as autoridades em Brasília decidiram abraçar uma interessante estratégia. Em vez de criticar essa demanda, ficando nas margens da corrente majoritária, decidiram apoiar a retórica da colheita antecipada, mas desde que algumas condições fossem alcançadas. Primeiro, a Rodada Doha deveria comprometer-se a estudar o tema da flutuação cambial. Segundo, dois temas deveriam ser obrigatoriamente examinados – o uso de quotas tarifárias e agricultura (segurança alimentar, subsídios, créditos à exportação e outros tópicos). O Brasil, assim, apresentou-se não como parte procrastinadora, mas como ator disposto a fazer concessões, desde que o resultado de uma colheita antecipada fosse equilibrado para todas as partes do multilateralismo comercial e não um pacote que atendesse somente aos interesses dos países desenvolvidos. Convém indicar que, na ocasião, Brasil e China novamente não conseguiram harmonizar um mesmo discurso no tópico agrícola no âmbito do G20 (WTO G20..., 2012).

É relevante notar que a atuação junto aos BRICS permeou a forma como o país posicionou-se no tópico da colheita antecipada em 2011, no contexto da demanda americana de modificar o mandato da Rodada Doha para permitir a celebração antecipada de um acordo plurilateral em serviços. No encontro ministerial dos BRICS, o governo brasileiro conseguiu inserir um parágrafo indicando que a “colheita antecipada” deveria lidar antes de tudo com a promessa feita na Reunião Ministerial de Hong Kong (2005) de dar acesso livre de tarifas e quotas a produtos de países de menor desenvolvimento relativo, além de lidar com a agenda em algodão e agricultura como parte integral de qualquer esforço de adiantamento. Assim,

com a legitimidade da declaração, quando Washington novamente tentou avançar na agenda plurilateral, Antonio Patriota, então ministro das Relações Exteriores brasileiro, indicou suas dúvidas com relação à possibilidade de tal iniciativa ser aceita pelo bloco (Brazilian..., 2011).

Nessa fase da Rodada Doha, o Brasil apresentou o nome do diplomata Roberto Azevedo como candidato ao cargo de diretor-geral da OMC. Era um perfil extremamente técnico, experiente e com trânsito junto à comunidade negociadora de Genebra e às grandes capitais dos países desenvolvidos. O Brasil estava no auge de uma onda de otimismo. Ademais, a posição proativa da política externa brasileira e a disponibilidade de recursos permitiram o uso racionalizado, proativo e planejado da estrutura do governo, em especial do Itamaraty. Além do apoio presidencial, toda máquina diplomática foi colocada a serviço desse objetivo. Deve-se destacar, em especial, a atuação do embaixador Rui Pereira em Brasília.

A vitória, porém, não foi fácil. Havia, no início, nove candidatos e a campanha durou seis meses. Quatro candidatos foram eliminados na primeira rodada de consultas e, na segunda, mais três. Sobraram Azevedo e o mexicano Hermínio Blanco. Duas questões pesavam contra o brasileiro. Primeiro, Blanco fora um dos arquitetos do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta, na sigla em inglês) – Azevedo, a despeito de sua experiência de quase duas décadas na OMC, não atuara em nenhum esforço de liberalização comercial equivalente. Segundo, o Brasil era visto como país protecionista. Como observamos, a crise em 2008 ensejou um aprofundamento de vários instrumentos restritivos por parte de Brasília. Faltava credibilidade (Brazilian..., 2013; WTO formally..., 2013).

A despeito das dificuldades, o Brasil saiu vitorioso, provavelmente com uma diferença de treze votos. Um fator relevante foi o papel desempenhado pelo português José Manuel Barroso na União Europeia, pois Reino Unido, França e Alemanha desejavam apoiar o mexicano. Outro fator importante foi o voto dos países africanos. Isso decorreu, de um lado, da ativa política brasileira para a região nos anos anteriores e, após a saída dos candidatos do continente, da campanha da África do Sul pelo candidato brasileiro – algo que talvez tenha decorrido dos elos construídos a partir das reuniões de cúpula dos BRICS (Diplomatic..., 2013; Vitória..., 2013; Genebra..., 2013).

Azevedo, ao assumir o cargo, reconheceu que a OMC teve papel central para evitar que o mundo mergulhasse em uma guerra protecionista em 2008. Sutilmente, criticou as negociações da Rodada Doha, apontou que a organização estava se “desgarrando do mundo real” e que assumiu com “um sistema completamente paralisado” (Roberto..., 2013; WTO going..., 2013). Seu pensamento era realista. Não imaginava batalhar para alcançar o ideal otimista lançado em 2001; o foco deveria ser nas janelas de oportunidades existentes – “Precisamos esquecer o que

gostaríamos de ter na rodada e procurar identificar o que é possível obter dela e, a partir daí, montar uma mesa de negociações que esteja voltada para esse enfoque”. O objetivo era alcançar o “mínimo razoável” (Precisamos..., 2013; Novo..., 2013). Foi uma importante nota de realismo, pois indicava a dificuldade de prosseguir tentando alcançar o mandato original da Rodada Doha.

No final de 2013, já com a liderança de Azevedo, houve mais um esforço para dar prosseguimento à Rodada Doha. A preparação para a Reunião Ministerial de Bali, que se realizaria em dezembro daquele ano, foi a ocasião na qual todas as partes reexaminaram seus interesses e buscaram identificar o conteúdo para um pacote mínimo. O aspecto mais importante dessa fase, do ponto de vista da posição brasileira, foi a forma como o país afastou-se da China e da Índia na fase preparatória. Sete meses antes do encontro, o país atuava junto com Estados Unidos, Japão, México, União Europeia, Nova Zelândia, Colômbia e Austrália para flexibilizar os pontos de vistas mais radicais de forma a possibilitar uma agenda de convergência para a finalização da Rodada Doha (WTO Members..., 2013).

6 AGENDA DE BALI

Como observado anteriormente, após o início da crise, o governo brasileiro introduziu várias medidas com impacto negativo na agenda da OMC. Elas tinham caráter protecionista e decorreram da situação cambial, da expansão da concorrência dos produtos importados no mercado nacional, da retração dos mercados tradicionais e da visão neodesenvolvimentista que avançou no governo. O conjunto dessas medidas forma, todavia, visão parcial das ações do período. Há outro aspecto que deve ser examinado: a tentativa de reformar e simplificar a política de comércio exterior. Isso teve repercussão na agenda brasileira da OMC.

Em 2007, como forma de reagir à crise, o governo iniciou uma reforma voltada para a elevação da competitividade do comércio exterior. Segundo um estudo interno da Camex divulgado pelo governo, 36% das linhas tarifárias de importação e 20% das exportações do país sofriam de algum tipo de entrave não tarifário (Camex..., 2008). Com base nesse estudo, em novembro de 2007 foi aprovada uma resolução para facilitar, simplificar e reduzir a burocracia no comércio exterior brasileiro – a Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior. O setor privado foi ativo nesse processo, enviando dezenas de recomendações para os vários participantes da iniciativa. No ano seguinte, foram criados dois grupos de trabalho sobre o assunto e, em maio, uma primeira rodada de doze medidas já havia sido decidida.

O foco, nesse momento inicial, foi a simplificação e a modernização dos procedimentos aduaneiros – algo envolvendo dezoito órgãos do governo. Essa experiência positiva ganhou fôlego em 2011, com a criação do Plano Brasil Maior.¹⁶

16. Ver Abdi (2014). Uma visão crítica do plano pode ser lida em Mattos (2013).

Foram vários os resultados desse esforço, como a eliminação de 80% dos casos de obrigatoriedade de apresentação de documentação em papel no fluxo aduaneiro da Receita Federal e, mais importante, o lançamento do projeto de Portal Único do Comércio Exterior (Decreto nº 8.229, de 22 de abril de 2014).

Cabe observar que esses avanços domésticos se desenrolaram concomitantemente ao – e foram influenciados pelo – desenvolvimento do tema facilitação de comércio na agenda da OMC. Ele foi introduzido em 1996 conjuntamente com as áreas de competição, investimento e compras governamentais – chamados Temas de Singapura (TS). Os países em desenvolvimento (com exceção de Chile, Colômbia, Costa Rica, Coreia do Sul e Paraguai) inicialmente foram contra o avanço da organização na questão temendo os seus custos de implementação. Em 2003, a definição do escopo dos TS na rodada foi uma das causas que levaram ao colapso da Reunião Ministerial de Cancun (Woolcock, 2003).

Após essa crise, contudo, o tema facilitação de comércio foi separado dos demais e começou a ser examinado de forma mais positiva pelos países em desenvolvimento. Esse ajuste foi consequência da crescente convergência da comunidade epistêmica sobre o impacto que a simplificação, a padronização, a harmonização e a modernização dos procedimentos da área de comércio exterior podem ter nos fluxos comerciais, na receita governamental e no investimento externo direto (IED). Um estudo de 2005, por exemplo, indicou que o Brasil seria o maior beneficiário, na América Latina, do avanço da agenda, com ganhos superiores a US\$ 0,5 bilhão anuais (Wilson, Mann e Otsuki, 2005, p. 866). Além disso, com a paralisia da Rodada Doha, sem poder lidar com os pontos principais por serem demasiado conflituosos, a OMC apoiou a discussão de temas técnicos que pudessem avançar rápido, ser consensuais e ter resultados positivos na elevação do comércio internacional. Deu-se, nesse contexto, um sopro de vida às atividades do Grupo Negociador sobre Facilitação do Comércio da Rodada Doha. Em pouco menos de um ano, o trabalho foi acelerado e, na Reunião Ministerial de Hong Kong (2005), os ministros defrontaram-se com um texto de diretrizes. Na primeira versão de um esboço de acordo, em 2009, havia cerca de 1.700 trechos de textos sem consenso. Os anos seguintes foram de muito trabalho para elevar a convergência.

Em maio de 2013, após vários anos de implementação de reformas domésticas, o governo brasileiro reverteu sua posição recalcitrante no tema de facilitação (U.S. Other..., 2013). Em setembro, o embaixador Roberto Azevedo, já na posição de diretor-geral, pessoalmente liderou as negociações para destrinchar os obstáculos mais sérios e finais, antes da Reunião Ministerial de Bali, em dezembro de 2013. Segundo ele próprio, “o processo foi lento e penoso, com risco permanente de impasses incontornáveis” (Engman, 2005; Neufeld, 2014).¹⁷

17. Sobre o conceito, ver Grainger (2008). O Plano de Trabalho dele foi lançado em novembro de 2014, a respeito, ver WTO. Work plan and schedule of meetings. TN/TF/1. 16 Nov. 2014, disponível em: <<https://docs.wto.org>>; e Azevedo (2014, p. 13).

Na Reunião Ministerial, negociadores apreciaram dez rascunhos cobrindo três áreas: *i*) facilitação ao comércio; *ii*) agricultura; e *iii*) tratamento especial e diferenciado para países de menor desenvolvimento relativo. Inicialmente, havia mais de seiscentas passagens nas quais países não conseguiam alcançar o consenso. Paulatinamente, as resistências foram vencidas. Deve-se destacar, nesse processo, o tema dos subsídios ao algodão. Ele fora introduzido na Reunião Ministerial de Cancun da OMC (2003) pelo chamado Cotton Four – Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. Eles exigiram a eliminação de todas medidas de apoio à produção e à exportação do produto. Em 2004, um grupo de noventa países em desenvolvimento definiu que o tema fosse considerado fora da agenda agrícola (Kennedy, 2007, p. 339). Em Bali, conseguiu-se, entre outras coisas, que os mercados desenvolvidos eliminassem quotas e tarifas sobre o produto para países de menor desenvolvimento relativo e um monitoramento do tratamento especial e diferencial concedido aos demais exportadores.

No último minuto do encontro, um grupo liderado por Cuba tentou bloquear um acordo sob o argumento de o processo negociador ter sido conduzido por um grupo pequeno de países e não ter se trabalhado com a questão de embargos econômicos. Apesar de estar longe do ideal de igualdade, a crítica do grupo foi certamente injusta. O novo diretor-geral da OMC, o brasileiro Roberto Azevedo, encontrou-se com mais de 45 delegações durante o evento e seus esforços a favor da inclusão de todos os membros foi aplaudido em uma reunião informal de chefes de delegação – algo extremamente raro em encontros da OMC (Wilkinson, Hannah e Scott, 2014, p. 1035-1038). Ao final, conseguiu-se alcançar o consenso e, entre os vários resultados, finalizou-se um acordo sobre facilitação ao comércio, o primeiro a ser concluído em dezoito anos no âmbito do sistema multilateral de comércio (Doctor, 2015, p. 9).

O Brasil, em Bali, acabou aquiescendo à agenda dos países em desenvolvimento que, no longo prazo, não são convergentes com o interesse do país – como uma cláusula da paz sob a justificativa da segurança alimentar e regras de origem especiais para países de menor desenvolvimento relativo. Isso foi um pré-requisito para o sucesso do encontro, pois a Índia aprovou, no mesmo ano, uma lei sobre segurança alimentar cujos instrumentos, subsídios e compras governamentais claramente violam o espírito das regras consolidadas na OMC. Os diplomatas brasileiros conseguiram, contudo, que as exigências para o uso de tais instrumentos fossem elevadas, de maneira a dificultar o seu uso (Doctor, 2015, p. 9; Wilkinson, Hannah e Scott, 2014, p. 1042).

A decisão brasileira de apoiar a inclusão do tema facilitação ao comércio no pacote de resultados antecipados da Rodada Doha foi histórica, e uniu o setor privado ao governo. Desde a Rodada Uruguai, o país defendeu o *single undertaking*

como pedra angular do sistema multilateral de comércio. As autoridades brasileiras viam nesse mecanismo uma garantia de que temas de seu interesse, como agricultura, evoluíssem da mesma forma que os que eram interessantes para os países desenvolvidos, como facilitação ao comércio e serviços. Admissão de exceções a esse princípio só eram adotadas quando claramente beneficiavam o país, sem prejudicar concessões futuras em outras áreas. Esse era exatamente o caso do pacote de resultados antecipados aprovados em Bali. Segundo os ministros Mauro Vieira (Itamaraty) e Armando Monteiro (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC), o resultado estava “em sintonia com as iniciativas do governo para modernizar a administração aduaneira nacional”,¹⁸ sendo convergente com as iniciativas em curso implementadas autonomamente pela administração, especialmente o Portal Único do Comércio Exterior.¹⁹

Após o encontro em Bali, o representante brasileiro na OMC indicou que o país ainda não jogara a toalha de resultados abrangentes na Rodada Doha e clamou por um esforço concentrado como forma de superar impasses. Na reunião do Comitê de Negociações Comerciais, de 14 de outubro de 2014, afirmou-se que, na ausência de sucesso na Rodada, o Brasil “faria uma pausa para reflexão” (Davos..., 2015) pelo período necessário, pois não desejava compactuar com a tese de que um acordo mínimo (e equivocado) fosse melhor do que nada. O equilíbrio do sistema multilateral de comércio, nessa tese, era essencial para garantir o interesse permanente brasileiro na OMC. Mais importante, os representantes do país em Genebra indicaram que, após a “colheita antecipada”, somente com resultados precisos e profundos em agricultura o país poderia avaliar o que conceder em outras áreas. Voltava-se, assim, para a posição tradicional de só aceitar avanço em novos temas após a resolução dos interesses do país, em especial agricultura (Doctor, 2015, p. 8; WTO, 2014; Davos..., 2015).

A situação, no entanto, era pouco produtiva para o diálogo. Em 2015, estava sedimentada a crença em Washington e em Bruxelas de que qualquer compromisso em agricultura deveria obrigatoriamente elevar o nível de compromissos e atacar práticas consideradas injustas por parte dos grandes países em desenvolvimento – em especial Brasil, China e Índia. Foi uma tese que acabou se alastrando. A Austrália, antiga aliada no Grupo de Cairns na Rodada Uruguai, aproximou-se do Canadá para atacar o Brasil e outros países em desenvolvimento no tema.²⁰

18. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1392557.pdf>>.

19. O princípio foi introduzido na Rodada Uruguai após insistência dos europeus e está apresentado na parte B(ii) da Declaração de Punta del Este (Croome, 1995, p. 26). Sobre o Brasil na Rodada Uruguai, ver Caldas (1998) e Farias (2007). Debra Steger argumenta que, desde o início da OMC, o *single undertaking* é desrespeitado (Steger, 2007, p. 488-491) e foi avaliado como inadequado por vários trabalhos, como Jackson (2001), Kennedy (2011), Sutherland *et al.* (2004). Citação disponível no documento EMI no 00297/2015 MRE/MF/MDIC. Brasília, 8 set. 2015. Disponível no site eletrônico da Câmara dos Deputados.

20. Em um *non-paper* não oficial, os dois países indicaram que União Europeia, Brasil, Índia e China utilizam volumes de subsídios bem abaixo dos limites permitidos pela OMC, possibilitando uma consolidação de compromissos mais agressivos por esses países. Ver: <<https://goo.gl/e54p3k>>. Acesso: 10 jun. 2016.

Com a aproximação da Reunião Ministerial de Nairóbi, realizada em dezembro de 2015, ficou cada vez mais claro que o obstáculo maior na Rodada Doha estava em Pequim e Nova Déli. As autoridades dos dois países bombardearam uma proposta de setembro de 2015 para paralisar a elevação de subsídios. Na Reunião Ministerial, enquanto China, Índia e Turquia demonstraram ser radicais defensores de um mecanismo especial de salvaguardas para agricultura, Brasil e Estados Unidos uniram-se do outro lado da mesa de negociação, demandando um equilíbrio de compromissos. Para completar, o Egito e vários países da América Latina, estes reunidos sob a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela), rejeitaram a proposta de pacote sob a mesa de negociação por não terem sido envolvidos no processo decisório (China..., 2015; Índia..., 2015). A declaração final do encontro reconheceu as divergências dos membros da OMC e apontou que mais trabalho deveria ser empreendido para se alcançar o consenso e, finalmente, chegar-se à conclusão da Rodada Doha.

7 CONTENCIOSOS

Ao negociarem acordos comerciais, os membros da OMC esperam que seus compromissos sejam cumpridos e, em caso de violação das expectativas, que exista um procedimento de solução de controvérsias adequado para corrigir esses desvios de conduta. A despeito de ter funcionado um mecanismo precursor no GATT, com a OMC criou-se um sistema jurídico de dois níveis (painel e apelação) com grande efetividade. Uma das principais consequências desse arcabouço para a Rodada Doha foi sua capacidade interpretativa, de forma que, mesmo na ausência de conclusão das negociações, as regras da organização avançaram consideravelmente após o fim da Rodada Uruguai.

O instrumento tem especial relevância para os países mais fracos, que têm à sua disposição um recurso para lidar com o unilateralismo dos mais fortes. O Brasil atua em contenciosos no sistema multilateral de comércio desde 1949. Historicamente, foi um dos seus maiores usuários, com peso muito maior do que sua participação nos fluxos de comércio internacional.²¹

TABELA 1

Participação brasileira em contenciosos no sistema multilateral de comércio (1947-2015)
(Em %)

	1947-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2015	Total
Reclamador	3,69	2,94	10,81	2,56	3,03	4,6
Demandado	2,01	4,86	2,16	2,56	2,02	2,75

Fontes: Busch e Reinhardt (2003); Leitner e Lester (2016).

21. Sobre o Brasil nos contenciosos internacionais, ver Shaffer, Sanchez e Rosenberg (2008).

No marco desse estudo, o caso do algodão é especialmente relevante. O contencioso iniciou em 2002, quando o Brasil questionou, na OMC, o regulamento do governo americano sobre garantia de crédito à exportação ao produto. O país saiu vitorioso em 2005 e, em 2007, um relatório da apelação reafirmou a vitória. As consequências da decisão do sistema de solução de controvérsias da OMC foram profundas. O Brasil conseguiu inédita vitória sobre a maior potência do mundo, em um de seus mais complexos programas de subsídios do mundo. Parlamentares e grupos de pressão de distritos beneficiados pelos fartos subsídios do algodão agora enfrentavam, no Capitólio, em Washington, uma poderosa força externa (Brazil..., 2011b). Apesar de ser o único demandante do caso, desde o início o país articulou-se com organismos não governamentais, como a Oxfam, e com países de menor desenvolvimento relativo afetados pelos subsídios americanos – como Chade, Benin, Burkina Faso e Mali (Shaffer, Sanchez e Rosenberg, 2008, p. 463). Essas alianças repercutiram favoravelmente o caso na Rodada Doha e elevaram a atenção ao tema. Mesmo assim, em 2009, o governo americano ainda demorava para acatar a decisão da OMC.

O Brasil, nesse contexto, enfrentou um dilema. Precisava sinalizar que retaliaria os Estados Unidos para incentivar o país a cumprir a decisão da OMC, mas enfrentava dificuldade em penalizar sua própria economia. Isso porque 95% das importações brasileiras oriundas dos Estados Unidos eram de bens de capital, bens intermediários e outros produtos utilizados na economia. Barreiras sobre essa corrente comercial seriam equivalentes a um tiro no pé. Além disso, não seriam estímulo poderoso para incentivar a aplicação do relatório do Órgão de Apelação. Foi por essas razões que o país procurou que a autorização de retaliação fosse em direitos de propriedade intelectual (WTO Gives..., 2009).

Após a Camex publicar uma lista de 21 medidas em propriedade intelectual afetando patentes em medicamentos, produtos químicos, biotecnologia, música, filmes, livros e *software*, os americanos concordaram em fazer modificações em suas regras domésticas para cumprir a decisão da OMC. Os Estados Unidos pagariam US\$ 147 milhões por ano em assistência técnica e ajuda ao setor algodoeiro brasileiro, enquanto o Brasil não buscaria a autorização para impor US\$ 830 milhões em sanções sobre importações americanas. O acordo previa que os pagamentos continuariam até que uma nova legislação agrícola retirasse os dispositivos que conflitavam com as regras internacionais (Brazil..., 2010; U.S. Agrees..., 2010; Ridley e Devadoss, 2012, p. 149).

O arranjo negociado com o governo americano teve alcance muito maior do que só a política de subsídios ao algodão. A atípica negociação, ao invés de levar ao fim do programa de subsídios, levou a compromissos inovadores. Além do desembolso de recursos, os americanos comprometeram-se a considerar a viabilidade de permitir uma maior importação de carne bovina brasileira no mercado americano. Isso levou, em meados de 2011, a um processo por parte do governo americano para permitir a importação de carne de quatorze estados brasileiros (Groups..., 2011).

A vitória, contudo, foi temporária. Os interesses de Brasília estavam na mudança permanente da política de subsídios do algodão e isso só seria alcançado com a reforma da lei agrícola americana. O diplomata brasileiro Roberto Azevedo, em viagem a Washington em outubro de 2012, deixou claro que o país estava pronto para introduzir retaliações, inclusive em propriedade intelectual, caso a nova *Farm Bill* não lidasse de forma permanente com as políticas condenadas pela OMC. Durante a tramitação do projeto de lei, muitos em Washington acusaram o Brasil de microgerenciar a política agrícola do país. A tese não era desprovida de razão. Na capital americana, representantes brasileiros tentavam fazer com que a nova legislação agrícola americana internalizasse vários aspectos da agenda do G20 na Rodada Doha. Até os beneficiários de subsídios confessavam ser impossível não proceder a uma reforma para aplacar as demandas brasileiras (Brazil..., 2012c; In Face..., 2012).

O Brasil só conseguiu esse poder após a decisão da OMC. Houve, contudo, trabalho suplementar de mobilização política. O risco potencial de retaliação foi incentivo para o país aliar-se com vários poderosos grupos de interesses americanos – como a Câmara de Comércio. Aqui, cabe destacar, igualmente, o ativismo da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa). A organização atuava no caso desde o início do contencioso, mas em 2013 estabeleceu contato direto e secreto com associações de produtores, burocratas e parlamentares americanos (Industries..., 2013).

A nova *Farm Bill* foi aprovada em janeiro de 2014, com referência explícita ao contencioso entre os dois países, mas contendo diversos instrumentos questionáveis. A Camex autorizou o governo a iniciar outro painel na OMC, mas o Itamaraty preferiu adiar tal medida para negociar. Um acordo foi alcançado em outubro de 2014, com um pagamento de US\$ 300 milhões para o setor algodoeiro brasileiro, mudanças na legislação de subsídios americanos e uma “cláusula da paz”. O arranjo foi praticamente o mesmo negociado pela Abrapa no ano anterior com o setor produtivo americano. A maior vitória foi o fato de o Brasil ficar livre para, após consultas, atacar subsídios semelhantes em outros setores da agricultura americana na OMC.

Ao final, novamente, o Brasil manteve “substancial autoridade” na formulação da política doméstica americana e o programa de apoio ao algodão foi “sensivelmente reformado” como consequência do caso. Essa influência não passou despercebida, e a mídia e a classe política americana criticaram severamente o arranjo, por utilizar recursos dos contribuintes para financiar um país estrangeiro (Glauber e Westhoff, 2015; Ridley e Devadoss, 2012, p. 159; Schnepf, 2014, p. 13; Brazil..., 2014; Trade..., 2013; U.S. Brazil..., 2014).

8 CONCLUSÃO

Este capítulo examinou a atuação brasileira na OMC, privilegiando o marco temporal que vai de 2008 a 2015. A análise desse período guarda relevância por compreender um período particularmente sensível nos âmbitos doméstico e internacional. No primeiro plano, passou-se de uma situação inicial de pujança para uma crise sem precedentes. Adicionalmente, a liderança de Lula, um presidente atento e preocupado com o tema da OMC, cedeu lugar a uma sucessora sem interesse equivalente. No plano internacional, por sua vez, passou-se da crise dos países desenvolvidos e o otimismo com os países emergentes para uma situação quase generalizada de estagnação da economia global, com o perigoso avanço de coalizões protecionistas na política doméstica das capitais mais relevantes do Ocidente.

Foi no âmbito desses choques que ocorreu um ajuste sísmico do processo decisório da OMC, com inclusão de Brasil, China e Índia nas conversas mais estratégicas. Talvez por essa nova arquitetura, a rodada tenha tanta dificuldade em ser concluída e o Brasil enfrente obstáculos para lidar com a transição de ser um *outsider* para estar no núcleo decisório (Burgess, 2013a, p. 291). Esta situação decorreu do reconhecimento do potencial econômico do país. É inegável, no entanto, considerar como fator relevante a “habilidade em reunir seguidores para apoiar sua agenda e interesses nacionais” (Gardini, 2016, p. 9) no âmbito da Rodada Doha. Isso foi conduzido por intermédio da estratégia de salientar a colaboração e a identidade comum no seio dos países em desenvolvimento, além de exercer uma diplomacia orientada para o consenso e não para a imposição de seu ponto de vista (Gardini, 2016, p. 15).

Deve-se examinar três aspectos dessa questão. Primeiro, este capítulo demonstrou o que David Bosco e Oliver Stuenkel apresentam como dissociação da retórica desenvolvimentista com a realidade do multilateralismo brasileiro (Bosco e Stuenkel, 2015, p. 17). Assim, com a crescente atuação do país no processo decisório da OMC, não é mais possível se apresentar como marginalizado do sistema. Caso permaneça em tal posição no futuro, isso colocará o país em situação desafiadora.

Segundo, há repercussões mais gerais para a política externa brasileira. A atuação brasileira na OMC foi um caso claro do que Letícia Pinheiro e Gabrieli Gaio (2016, p. 68) denominam de “capacidade de liderar parceiros regionais em tópicos globais”. Mas isso não significa que esse *status* foi automático e muito menos perene. Não havia, assim, um mandato implícito dado pelos vizinhos (Pinheiro e Gaio, 2016, p. 68 e 86). As negociações da Rodada Doha demonstram, ademais, várias instâncias de conflitos regionais que acabaram fragilizando a posição externa do país, confirmando o que Andrés Malamud aponta como uma dificuldade do Brasil de ter seguidores na América Latina (Malamud, 2011).

O terceiro aspecto decorre das contraditórias pressões ao enfrentar o protecionismo dos países em desenvolvimento na área agrícola. Com efeito, se, em 2003, o sucesso da Rodada Doha passava por cortes dos subsídios agrícolas nos Estados Unidos, pela liberalização agrícola na Europa e por melhor acesso a mercados em produtos industriais nos países em desenvolvimento, posteriormente, a esse tripé foi adicionada a necessidade defensiva de muitos países em desenvolvimento de preservar seus mercados agrícolas.²² Diante dessa situação, o Brasil enfrentou duas opções. De um lado, aquiescer ao protecionismo como forma de manter-se na liderança do grupo e viabilizar seus complexos interesses; de outro, brigar pela abertura desses mercados, que são exatamente os com maior potencial de crescimento futuro.

No início da Rodada Doha, como foi analisado, o país optou pela via da acomodação, o que ocasionou sacrifício de alguns aspectos de seu interesse para buscar elevar seu reconhecimento como líder (Doctor, 2015). Com o tempo, no entanto, ocorreram várias fissuras com Argentina, China e Índia – aliados centrais nas negociações. Ademais, em alguns tópicos, o país viu-se decididamente ao lado do governo americano e de países mais comprometidos com o avanço da liberalização comercial, mesmo com o potencial de levar a sacrifícios na área industrial dos países em desenvolvimento.

O país, durante o período analisado neste capítulo, a despeito de sua expansão econômica, continuou insulado, pouco integrado nas cadeias produtivas internacionais e, ainda que existam exceções, crescentemente voltado para soluções autossuficientes e restritivas no âmbito da sua política de comércio exterior (Porzecanski, 2015, p. 143). Ademais, talvez tenha sido exagerada a expectativa de que o mundo passava por uma “mudança tectônica do balanço de poder global” (Baracuh, 2011, p. 341). O protecionismo decorrente de uma visão neodesenvolvimentista, além da crise econômica, ocasionou a introdução de diversos instrumentos que desafiaram a credibilidade externa do país. Nesse contexto, fica claro que a defesa do legalismo e do multilateralismo como forma de regular o comércio internacional não é só uma ferramenta para lidar com as grandes potências (Maia e Taylor, 2015, p. 53). Como a Rodada Doha demonstra bem, o país tem um telhado de vidro em termos de protecionismo. Daí a preferência em sempre buscar a conciliação e não a retaliação – mesmo quando teve direito para tanto. Isso faz parte de uma defesa de precedente e não de um apego ideológico ao jurisdicismo diplomático.

É necessário apreciar dois aspectos adicionais sobre a inserção brasileira na OMC. O primeiro é a tese de que o Brasil pouco auferiu ganhos com o multilateralismo comercial durante a Rodada Doha. Ainda que não se tenha alcançado o resultado amplo previsto pelo mandato de 2001, o resultado positivo

22. Sobre o tripé original, ver (Baracuh, 2011, p. 353).

em vários contenciosos (como o do algodão), a não explosão do protecionismo nos países desenvolvidos e a Agenda de Bali trouxeram ganhos tangíveis ao país. O segundo é sobre a economia política da ação brasileira na OMC. O início do marco temporal desse estudo foi caracterizado por uma coalizão de forças nacionalistas decidida a promover um fortalecimento de segmentos específicos do setor privado. Pela narrativa convencional, essa situação teria perdurado até o início de 2016. Foi demonstrado aqui, no entanto, que a transição começou, ainda que marginalmente, na administração Dilma. O país aceitou disciplinas até pouco tempo impensáveis de serem internalizadas no ordenamento jurídico doméstico. Além da Agenda de Bali, convém citar a ratificação do Quinto Protocolo de Serviços, a remoção do teto para investimento de estrangeiros em serviços de TV a cabo, a permissão de oferta transfronteiriça de serviços de seguro e a permissão de investidores externos para construir, administrar e operar aeroportos (WTO, 2013).

Por fim, deve-se concluir indicando as transformações operadas no mandato da Rodada Doha. Durante o GATT, para conclusão de um ciclo negociador, era essencial a concordância dos Estados Unidos e da União Europeia sobre o pacote básico de compromissos. Atualmente, a situação é bem mais complexa. Primeiro, os países em desenvolvimento foram fortalecidos em termos de legitimidade, sendo muito difícil obrigá-los a um consenso inadequado aos seus interesses fundamentais – principalmente os maiores, como África do Sul, Brasil e Índia. Segundo, a acessão da China e, posteriormente, da Rússia, introduziu dois relevantes pontos de veto na dinâmica negociadora em vários tópicos. Esses dois países, por terem passado por processos de acessão recentes, cujos sacrifícios foram pesados em termos de compromissos, não estão eufóricos para concluir a Rodada Doha, preferindo usufruir, no momento, dos benefícios recém-auferidos (Brink, Orden e Datz, 2013, p. 199).

A transformação principal, contudo, foi na posição da OMC na regulação do comércio internacional. Na sua criação, em 1994, pensou-se que ela era *the only game in town*. Nas duas décadas seguintes, principalmente após a crise de 2008, a maioria dos países voltou-se para a negociação de acordos regionais. O Brasil apostou na Rodada Doha e, agora, vê-se cercado de muralhas e isolado da dinâmica de recomposição de cadeias produtivas globais. Há sinais, nos últimos anos, de que está ocorrendo um reposicionamento da estratégia de inserção internacional do país. Existem indicações, como as crescentes pressões protecionistas nas principais capitais do mundo, de que isso talvez tenha ocorrido tarde demais.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A. E. Brazil as a rising power: coexistence through universalism. *In*: CONING, C.; MANDRUP, T.; ODGAARD, L. (Eds.). **The Brics and coexistence: an alternative vision of world order**. New York: Routledge, 2015.
- ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Relatório de acompanhamento das medidas sistêmicas**. Brasília: ABDI, ago. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/tAqUGK>>. Acesso: 6 jun. 2016.
- AFTER talks with Paulson, Brazil will join U.S. in pressuring China to strengthen Yuan. **WTO Reporter**, 16 July 2007.
- ANDERSSON, E. Who needs effective Doha negotiations, and why? **International Negotiation**, v. 17, n. 1, p. 189-209, 2012.
- AUSTRALIAN trade minister pushes for Doha early harvest, new issue. **Inside U.S. Trade**, 14 Oct. 2011.
- AZEVEDO says he will not force currency issue if elected Director-General. **Inside U.S. Trade**, 11 Jan. 2013.
- AZEVEDO, R. A OMC e a Conferência de Bali. **Política Externa**, v. 22, n. 3, p. 9-20. 2014.
- BARACUHY, B. Brazilian economic diplomacy: agriculture and the WTO. *In*: BAYNE, N.; WOOLCOCK, S. (Eds.). **New economic diplomacy**. Farnham: Ashgate, 2011.
- BEAUSANG, F. **Globalization and the BRICs: why the BRICs will not rule the world for long**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- BOSCO, D. *et al.* The rhetoric and reality of Brazil's multilateralism. *In*: STUENKEL, O.; TAYLOR, M. M. **Brazil on the global stage: power, ideas, and the liberal international order**. New York: Palgrave, 2015.
- BRAZIL will wait until November for impasse on Doha to end before pursuing other talks. **WTO Reporter**, 4 Sept. 2007.
- BRAZIL offers to host WTO meeting in mid-september to restart Doha talks. **WTO Reporter**, 13 Aug. 2008a.
- BRAZIL, Argentina seek to reconcile after Doha disagreements in Geneva. **WTO Reporter**, 6 Aug. 2008b.
- BRAZIL sees progress in revised drafts for Doha; Subsidy, tariff questions remain. **WTO Reporter**, 22 May 2008c.
- BRAZIL says study confirms WTO's sectoral agreements will benefit developed countries. **WTO Reporter**, 25 Sept. 2009a.

BRAZIL losing hope on Doha Round. **WTO Reporter**, 3 Aug. 2009b.

BRAZIL releases list of intellectual property retaliation measures in U.S. cotton dispute. **WTO Reporter**, 16 Mar. 2010.

BRAZIL to propose sectoral agreement for Doha Round of farm negotiations. **WTO Reporter**, 15 Feb. 2011a.

BRAZIL says House bill to end cotton payments threatens interim deal. **Inside U.S. Trade**, 24 June 2011b.

BRAZIL slams U.S. call for reversal of tariff hikes, cites U. S. trade tricks. **WTO Reporter**, 24 Sept. 2012a.

BRAZIL calls for WTO talks on remedies to address currency 'misalignments'. **WTO Reporter**, 6 Nov. 2012b.

BRAZIL cites need for engagement from U.S. on WTO cotton compliance. **Inside U.S. Trade**, 26 Oct. 2012c.

BRAZIL continues bringing more antidumping investigations. **WTO Reporter**, 9 Oct. 2013a.

BRAZIL temporarily lowers tariffs on 778 machinery products from U.S. **Inside U.S. Trade**, 22 Mar. 2013b.

BRAZIL to ask WTO to review U.S. Farm Bill before taking retaliatory measures. **WTO Reporter**, 21 Feb. 2014.

BRAZILIAN minister questions development potential of services plurilateral. **Inside U.S. Trade**, 16 Dec. 2011.

BRAZILIAN Azevedo vows to revive WTO. **Shenzen Daily**, 16 May 2013.

BRINK, L.; ORDEN, D.; DATZ, G. BRIC agricultural policies through a WTO lens. **Journal of Agricultural Economics**, v. 64, n. 1, p. 197-216, 2013.

BURGES, S. Mistaking Brazil for a middle power. **Journal of Iberian and Latin American Research**, v. 19, n. 2, p. 286-302, 2013a.

_____. Lessons we can learn from bridge-building Brazil. **The Canberra Times**, 28 May 2013b.

BUSCH, M. L.; REINHARDT, E. Developing countries and general agreement on tariffs and trade/world trade organization dispute settlement. **Journal of World Trade**, v. 37, n. 4, p. 719-735, 2003.

CALDAS, R. W. **Brazil in the Uruguay round of the GATT**: the evolution of Brazil's position in the Uruguay round, with emphasis on the issue of services. Aldershot: Ashgate, 1998.

CAMEX quer reduzir burocracia no comércio exterior. **MDIC**, 30 jan. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/kfr76M>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

CARVALHO, M. I. V. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Dados**, v. 53, n. 2, p. 445-495, 2010.

CHINA objects as Brazil seeks discussion on currency trade remedies. **Inside U.S. Trade**, 30 Nov. 2012.

CHINA, India reject U.S. proposal for WTO standstill on farm subsidies. **Inside U.S. Trade**, 18 Sept. 2015.

CONCEIÇÃO-HELDT, E. The clash of negotiations: the impact of outside options on multilateral trade negotiations. **International Negotiation**, v. 18, n. 1, p. 111-130, 2013.

CONGRESSO dos EUA deixa de renovar tarifa de importação para etanol. **BBC**, 23 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bbc.com>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CROOME, J. N. **Reshaping the world trading system**: a history of the Uruguay round. Geneva: World Trade Organization, 1995.

DAUVERGNE, P.; FARIAS, D. BL. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 5, p. 903-917, 2012.

DAVIDSON, J. D. **Brazil is the new America**: how Brazil offers upward mobility in a collapsing world. Hoboken: John Wiley & Sons, 2012.

DAVOS ministerial shows few position changes on post-Bali work program. **Inside U.S. Trade**, 30 Jan. 2015.

DIPLOMATIC bumbles on the big stage. **The Mercury**, 17 May 2013.

DG CANDIDATE Blanco says exchange rate debate has no place in WTO. **Inside U.S. Trade**, 1 Feb. 2013.

DOCTOR, M. Brazil's role in institutions of global economic governance: the WTO and G20. **Global Society**, v. 29, n. 3, p. 286-300, 2015.

DOHA'S future in doubt as G-4 talks collapse. **Reuters**, 21 June 2007.

EFSTATHOPOULOS, C. Leadership in the WTO: Brazil, India and the Doha development agenda. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 2, p. 269-293, 2012.

ENGMAN, M. **The economic impact of trade facilitation**. Paris: OECD Publishing, 2005. (Trade Policy Papers, n. 21).

FARIAS, R. S. **O Brasil e o GATT (1973-1993)**: unidades decisórias e política externa. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. Sowing the seeds of leadership: Brazil and the agricultural trade negotiations of the Uruguay round. **Journal of World Trade**, v. 44, n. 3, p. 661-685, 2010.

GARDINI, G. L. Brazil: what rise of what power? **Bulletin of Latin American Research**, v. 35, n. 1, p. 5-19, 2016.

GENEBRA não é Brasília. **O Estado de S.Paulo**, 15 maio 2013.

GLAUBER, J. W.; WESTHOFF, P. The 2014 Farm Bill and the WTO. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 97, n. 5, p. 1287-1297, 2015.

GRAINGER, A. Customs and trade facilitation: from concepts to implementation. **World Customs Journal**, v. 2, n. 1, p. 17-30, 2008.

GROUPS vow to fight USDA proposal to allow raw Brazilian beef imports. **Inside U.S. Trade**, 26 Aug. 2011.

HOPEWELL, K. Different paths to power: the rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization. **Review of International Political Economy**, v. 22, n. 2, p. 311-338, 2015.

HUFBAUER, G. C.; SCHOTT, J. J. **Will the World Trade Organization enjoy a bright future**. Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics, Policy Brief. n. PB12-11, May 2012.

HUFBAUER, G. C.; SCHOTT, J. J.; WONG, W. F. **Figuring out the Doha round**. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2010.

INDUSTRIES reach deal on WTO cotton dispute; may not satisfy Brazil. **Inside U.S. Trade**, 7 June 2013.

INDIA, Alba bloc, Egypt criticize Nairobi deal but stop short of blocking it. **Inside U.S. Trade**, 25 Dec. 2015.

IN FACE of Brazil pressure, farm groups signal flexibility on GSM-102. **Inside U.S. Trade**, 16 Nov. 2012.

IN WAKE of financial crisis, Brazil urges WTO to examine trade financing facilitation. **WTO Reporter**, 8 Oct. 2008.

ITA, USTR officials to speak to industry on growth, pitfalls of Brazil, Russia trade. **WTO Reporter**, 19 June 2013.

JACKSON, J. H. The WTO 'constitution' and proposed reforms: seven 'mantras' revisited. **Journal of International Economic Law**, v. 4, n. 1, p. 67-78, 2001.

KENNEDY, M. Two single undertakings – can the WTO implement the results of a round? **Journal of International Economic Law**, v. 14, n. 1, p. 77-120, 2011.

KENNEDY, K. C. The Doha round negotiations on agricultural subsidies. **Denv. J. Int'l L. & Pol'y**, v. 36, n. 3, p. 335-348, 2007.

KIELY, R. **The BRICs, US 'decline' and global transformations**. New York: Palgrave, 2015.

LARGE developing countries such as China, India, Brazil key to WTO talks, Schwab says. **WTO Reporter**, 8 May 2011.

LEITNER, K.; LESTER, S. WTO dispute settlement 1995-2015: a statistical analysis. **Journal of International Economic Law**, v. 19, n. 1, p. 289-300, 2016.

LAMY postpones TNC in light of deep differences on December package. **Inside U.S. Trade**, 10 June 2011.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

MAIA, J. M. E.; TAYLOR, M. M. The Brazilian liberal tradition and the global liberal order. *In*: STUENKEL, O.; TAYLOR, M. M. **Brazil on the global stage: power, ideas, and the liberal international order**. New York: Palgrave, 2015. p. 35-56.

MALAMUD, A. A leader without followers? the growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MATTOS, C. **Análise do Plano Brasil Maior**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/Kjwu48>>. Acesso em: 5 jun. 2016. (Nota Técnica).

NEUFELD, N. **The long and winding road: how WTO members finally reached a trade facilitation agreement**. Geneva: WTO Economic Research and Statistics Division, 2014. (Staff Working Paper ERSD-2014-06).

NOVO responsável da OMC não esconde "pessimism" na eliminação dos protecionismos. **Agência Lusa**, 18 maio 2013.

OFFICIALS downbeat after U.S., India Brazil talks in Paris on Doha Round. **WTO Reporter**, 9 Oct. 2009.

PINHEIRO, L.; GAIO, G. Cooperation for development, Brazilian regional leadership and global protagonism. *In*: KINGAH, S.; QUILICONI, C. **Global and regional leadership of BRICs countries**. New York: Springer, 2016. p. 67-92.

PORZECANSKI, A. C. Brazil's place in the global economy. *In*: STUENKEL, O.; TAYLOR, M. M. (Eds.). **Brazil on the global stage: power, ideas, and the liberal international order**. New York: Palgrave, 2015. p. 143-162.

PRECISAMOS repensar conceitualmente a Rodada Doha”, diz Roberto Azevedo. **Deutsche Welle**, 18 maio 2013.

PRESIDENT Lula says Brazil will not abandon Doha Round, offers to meet with leaders. **WTO Reporter**, 25 June 2007.

RAMANZINI JÚNIOR, H. R.; MARIANO, M. P. Brazil and the G20: domestic pressures and the construction of the negotiating position in the Doha Round of the WTO. **Journal of World Trade**, v. 47, n. 3, p. 1203-1224, 2013.

RIDLEY, W.; DEVADOSS, S. Analysis of the Brazil-USA cotton dispute. **Journal of International Trade Law and Policy**, v. 11, n. 2, p. 148-162, 2012.

ROBERTO Azevedo prega abertura comercial. **Jornal do Comércio**, 21 jun. 2013.

SCHNEPE, R. **Status of the WTO Brazil-U.S. cotton case**. Washington: Congressional Research Service, 2014.

SCHWAB, S. C. After Doha: why the negotiations are doomed and what we should do about it. **Foreign Affairs**, v. 90, n. 3, p. 104-117, 2011.

SHAFFER, G.; SANCHEZ, M. R.; ROSENBERG, B. The trials of winning at the WTO: what lies behind Brazil's success. **Cornell International Law Journal**, v. 41, n. 2, p. 383-502, 2008.

SIQUEIRA, A. B. P.; MARTINS, J. C. Policy space and policy autonomy under the WTO: a comparison of post-crisis industrial policies in Brazil and the US. **Law and Development Review**, v. 8, n. 2, p. 389-432, 2015.

SOTERO, P.; ARMIJO, L. E. Brazil: to be or not to be a BRIC? **Asian perspective**, v. 31, n. 4, p. 43-70, 2007.

STEGER, D. P. The culture of the WTO: why it needs to change. **Journal of International Economic Law**, v. 10, n. 3, p. 483-495, 2007.

STUENKEL, O. **The BRICS and the future of global order**. Lanham: Lexington Books, 2015.

SUTHERLAND, P. *et al.* (Eds). **The future of the WTO: addressing institutional challenges in the new millennium**. Geneva: WTO, 2004.

THE RELATIONSHIP between exchange rate and international trade. **WT/WGTDF/W/56**, 20 Sept. 2011.

THORSTENSEN, V.; MÜLLER, C.; RAMOS, D. Exchange rate measures: who judges the issue – IMF or WTO? **Journal of International Economic Law**, v. 18, n. 1, p. 117-136, 2015.

TRADE chamber to hold consultations to discuss Brazil-U. S. cotton dispute. **WTO Reporter**, 19 Dec. 2013.

UNICA parabeniza decisão do governo brasileiro de zerar tarifa de importação de etanol. **Portal Unica**, São Paulo, 5 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/noticia>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

U.S. URGES Brazil, India to move on services, Nama to help break deadlock in WTO talks. **WTO Reporter**, 8 Dec. 2005.

U.S. EU blame Brazil, India. **WTO Reporter**, 22 June 2007.

U.S. PINS blame on India, Brazil for sudden collapse of WTO talks. **WTO Reporter**, 22 June 2007.

U.S. AGREES to make more changes in export program to avoid Brazil sanctions. **WTO Reporter**, 21 June 2010.

U. S. CHINA give lukewarm response to Brazil proposal on WTO exchange rate work program. **WTO Reporter**, 12 May 2011.

U.S. OTHER countries outline flexibilities in trade facilitation negotiations. **Inside U.S. Trade**, 3 May 2013.

U.S. BRAZIL settle WTO cotton dispute; deal includes \$ 300 million payment. **Inside U.S. Trade**, 3 Oct. 2014.

VEIGA, P. M. Trade policy-making in Brazil: changing patters in state-civil society relationship. *In*: HALLE, M.; WOLFE, R. (Eds). **Process matters**: sustainable development and domestic trade transparency. Winnipeg: IISD, 2007. p. 143-183.

VILSACK outlines major trade initiatives as USDA predicts bumper exports. **Inside U.S. Trade**, 24 Feb. 2012.

VITÓRIA de brasileiro na OMC pode ter sido por 13 votos. **Agência Estado**, 17 maio 2013.

WILKINSON, R.; HANNAH, E. SCOTT, J. The wto in Bali: what mc9 means for the Doha Development Agenda and why it matters. **Third World Quarterly**, v. 35, n. 6, p. 1032-1050, 2014.

WILSON, J. S.; MANN, C. L.; OTSUKI, T. Assessing the benefits of trade facilitation: A global perspective. **The World Economy**, v. 28, n. 6, p. 841-871, 2005.

WOOLCOCK, S. The Singapore issues in Cancun: a failed negotiation ploy or a litmus test for global governance? **Intereconomics**, v. 38, n. 5, p. 249-255, 2003.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Report on G20 trade measures**. May to mid-October 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/xkfVeH>>.

_____. **Trade policy review Brazil Minutes of the meeting.** Trade Policy Review (Brazil). WT/TPR/M/283. 11 Oct. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/uw2yFp>>.

_____. **Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 16 October 2014.** Trade Negotiations Committee. TN/C/M/35. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Y2Pyz4>>.

_____. **Report of the Committee on Anti-dumping practices.** G/L/1134. 30 Oct. 2015.

WTO GIVES Brazil green light to impose sanctions on U.S. imports in cotton case. **WTO Reporter**, 1 Sept. 2009.

WTO G20 floats new agriculture proposals in attempt to 'balance' package. **Inside U.S. Trade**, 12 Oct. 2012.

WTO FORMALLY appoints Azevedo as new Director General. **Xinhua**, 14 May 2013.

WTO GOING through critical moment. WTO chief-elect. **Xinhua**, 23 May 2013.

WTO MEMBERS offer flexibilities to move Bali deal, but challenges remain. **Inside U.S. Trade**, 3 May 2013.

O BRASIL E O G20 (2008-2015)

José Gilberto Scandiucci Filho¹

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é avaliar o desempenho do G20 a partir de 2008. Em um plano mais geral, calcula-se o grau de sucesso do grupo como foro estabilizador do sistema financeiro internacional; em outro mais específico, avaliam-se suas posturas às demandas e aos interesses brasileiros.

Não seria possível, neste espaço limitado, descrever e estudar todos os temas negociados no âmbito do G20 nos últimos oito anos, nem mesmo se a análise se circunscrevesse aos principais deles, tamanhos têm sido a amplitude e o escopo das discussões. De fato, o G20 tem-se apresentado como uma espécie de plataforma de debates para, eventualmente, decisões sobre quase qualquer tema da agenda econômica internacional: política fiscal, taxas de câmbio, regulamentação financeira, reforma das instituições financeiras multilaterais, financiamento à mudança climática, energia, desenvolvimento, tributação e comércio, para citar apenas alguns. Já houve quem afirmasse que o G20 é o ponto central de uma “matriz densa de instituições internacionais, de caráter altamente formal ou altamente informal, e de relevância e alcance amplamente multilateral, globalmente plurilateral, transregional ou regional restrito” (Kirton, 2013, p. 381-382, tradução nossa).²

A amplitude de temas no G20 decorre fundamentalmente da decisão de seus líderes³ de designá-lo como o “principal fórum para a nossa cooperação econômica internacional”, conforme expressado no parágrafo 19 da *Declaração da Cúpula de Pittsburgh* (Estados Unidos), em setembro de 2009.⁴ Naquele momento, a economia mundial ainda se encontrava completamente submersa na crise financeira deflagrada um ano antes, na esteira da quebra do banco norte-americano Lehman Brothers, e o sentimento de quase pânico que então invadira os mercados e as elites

1. Diplomata, atualmente lotado na Embaixada do Brasil em Washington e na Diretoria Executiva do Brasil no Banco Mundial. As opiniões e os comentários expressos neste capítulo são de natureza pessoal e de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE) ou de qualquer outro órgão do governo brasileiro.

2. Para análises mais gerais e completas sobre a evolução do G20, ver Kirton (2013) e Dervis e Drysdale (2014).

3. No jargão do G20, a expressão líderes refere-se a chefes de Estado e de governo.

4. Disponível em: <goo.gl/4Zg8tN>.

políticas certamente explicava a rapidez com que se intensificou a cooperação entre os principais países do mundo.

Neste capítulo, a análise será limitada ao papel do G20 para o sistema internacional, em geral, e para a diplomacia financeira brasileira, em particular, sem entrar nos detalhes técnicos dos temas negociados. Justamente porque o grupamento se apresenta como o principal foro de cooperação econômica, cabe questionar sua efetiva importância para o mundo e para o Brasil; nesse último caso, indagando até que ponto e de que forma o grupo representa foro apropriado para a realização dos interesses nacionais. Além disso, este texto procura avaliar a extensão com que as atuais dificuldades econômicas brasileiras poderiam afetar nossas posições no G20.

Este capítulo está dividido em oito seções, incluindo-se esta introdução. A próxima seção, a segunda, apresenta a evolução da solidez do setor externo brasileiro, de modo a verificar em que medida esses indicadores influem nas posições e no comportamento dos nossos negociadores no G20. Na terceira seção, investigam-se os desafios diplomáticos do Brasil ao participar do G20, o qual, por reunir, em condições de igualdade, tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento, contestava a atualidade da tradicional polarização Norte-Sul. A recente desaceleração dos países emergentes, ao contrário, pode fomentar o retorno dessa polarização.

A quarta seção apresenta as condições necessárias para a estabilidade do sistema financeiro internacional. Em particular, será argumentado que a estabilidade sistêmica depende, entre outros fatores, da capacidade de os mecanismos de governança global acompanharem a dinâmica dos mercados financeiros. A crise de 2008, sob essa ótica, denunciou a insuficiência dos aparatos de cooperação internacional para enfrentar a profundidade e a complexidade das finanças internacionais contemporâneas, e o G20 procurou ser uma resposta para essa deficiência.

Na quinta seção, avalia-se o desempenho do G20 como principal mecanismo da governança financeira internacional. Será argumentado que o êxito do grupo variou conforme a área específica e que, de maneira geral, o G20 experimentou, desde 2008, duas fases distintas: um primeiro período, até 2011, mais otimista com a cooperação, seguido de uma fase de desencantamento. As sexta e sétima seções apresentam, respectivamente, as áreas de maior sucesso (regulação financeira e reformas dos organismos financeiros internacionais) e de frustração (cooperação macroeconômica e reforma do sistema monetário internacional) do grupo, com especial enfoque sobre os interesses brasileiros. Finalmente, as considerações finais procuram oferecer alguns cenários para o futuro do G20 e para a atuação do Brasil no grupamento.

2 A SITUAÇÃO FINANCEIRA DO SETOR EXTERNO BRASILEIRO

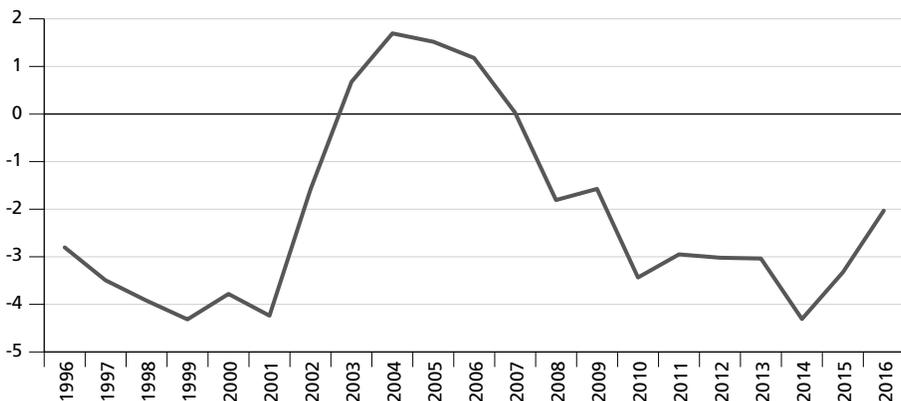
É impossível estudar a evolução da posição brasileira nos foros financeiros internacionais sem analisar o comportamento de seus principais indicadores do setor externo. Da mesma maneira que a política comercial de um país não pode ser dissociada de sua estrutura produtiva, na diplomacia financeira as decisões de um país são função direta do estado de suas contas externas.

Como se sabe, a economia brasileira apresenta tendência histórica à vulnerabilidade externa. Os recorrentes episódios de crise de balanços de pagamentos – por exemplo, em 1981, 1987 e 1999 –, muitas vezes associados a megadesvalorizações cambiais e à renegociação dos pagamentos devidos a credores internacionais, revelavam à exaustão a insustentabilidade do setor externo.

Entre 1947 (ano a partir do qual os dados estão disponíveis) e 2002 – ou seja, em um período de 55 anos –, foram apenas sete os anos em que o balanço de transações correntes brasileiro registrou *superavit*,⁵ e esses poucos episódios se mostraram quase sempre associados a recessões. Por sua vez, entre 2003 e 2007, o Brasil anotou cinco anos seguidos de *superavit* na conta-corrente e – ainda mais surpreendente – acompanhados de crescimento econômico. A partir de 2008 até o presente – este texto foi concluído em meados de 2016 –, retornou o *deficit* das transações correntes, traço característico de nossa economia (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Brasil: resultado das transações correntes do balanço de pagamentos (1996-2016)
(Em % do produto interno bruto – PIB)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

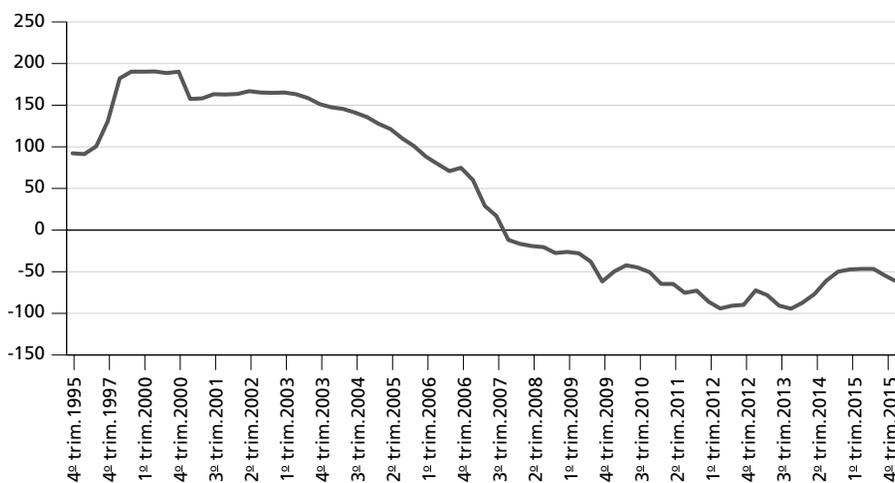
Os resultados positivos das transações correntes no período 2003-2007 foram certamente determinados pelo comportamento da taxa de câmbio e dos

5. Foram os anos de 1950, 1964, 1965, 1984, 1988, 1989 e 1992.

termos de troca brasileiros, que mais tarde seriam parcialmente revertidos, mas o fato é que transmitiam a percepção de maior higidez financeira do setor externo. A maior sustentabilidade do balanço de pagamentos também se manifestava nos estoques; prova disso foi a redução progressiva da dívida externa pública líquida brasileira (isto é, descontado o estoque de reservas internacionais no Banco Central do Brasil – BCB), que, a partir de 2007, passou a ser negativa, conferindo ao país o *status* de credor líquido (gráfico 2). Além do *superavit* em transações correntes, também contribuíam para o aumento das reservas internacionais os intensos fluxos de entrada de capitais externos no período.

GRÁFICO 2

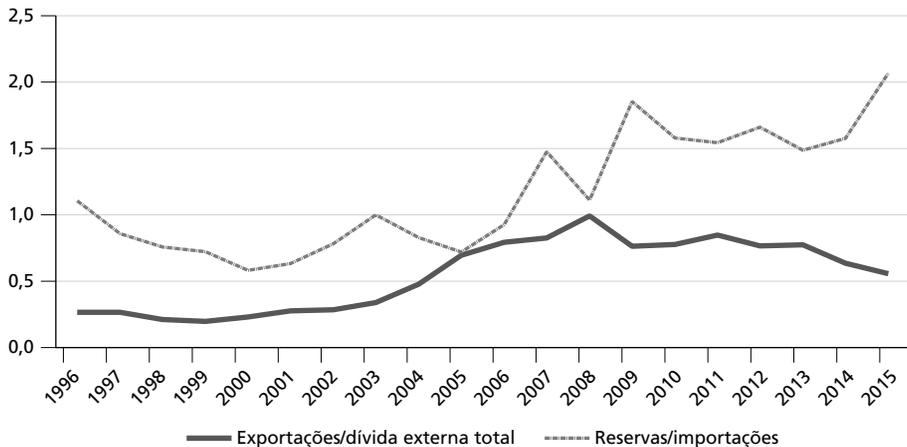
Brasil: dívida externa total líquida trimestral (1995-2015)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: BCB.

Outros indicadores importantes para medir o grau de vulnerabilidade do setor externo são o volume de exportações em relação à dívida externa total e o estoque de reservas internacionais do BCB no que concerne às importações. Naturalmente, quanto mais elevados os valores atribuídos a esses indicadores, maior a solidez do balanço de pagamentos. Como pode ser observado no gráfico 3, a primeira década do século XXI caracterizou-se pelo movimento ascendente de ambos os parâmetros. Ao final da década, as reservas quase duplicavam os fluxos anuais de importações de mercadorias, ao passo que as exportações anuais eram equivalentes ao estoque da dívida externa bruta total do país.

GRÁFICO 3
Brasil: indicadores de vulnerabilidade externa (1996-2015)



Fonte: BCB.

Portanto, a partir de meados da década de 2000, a situação financeira do setor externo brasileiro indicava evidente solidez, ao menos quando comparada ao final da década anterior. Prevalencia, na equipe econômica, a sensação de que, após a estabilidade de preços domésticos dos anos 1990, o Brasil presenciava, a partir de 2004, também a estabilidade do setor externo; elemento essencial para garantir tranquilidade aos investidores. Entre 2008 e 2009, o país foi elevado a grau de investimento pelas principais agências de classificação de risco (Standard & Poor's, Fitch e Moody's).

Afastada a possibilidade imediata de crise de balanço de pagamentos no horizonte, excluída a hipótese de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) por empréstimos de emergência, consolidada a imagem de economia dinâmica e estável, o Brasil, pela primeira vez em décadas, não dependia da avaliação das instituições financeiras multilaterais e de governos estrangeiros para rolar seus títulos de dívida ou atrair recursos externos. Esse quadro favorável das contas externas⁶ terá contribuído para a autonomia com que os representantes brasileiros operaram durante o período de auge do G20, após a eclosão da crise financeira global. Não havia o temor de que alguma posição negociadora viesse a influir nas decisões dos mercados financeiros.

6. Certamente, como toda economia emergente e periférica, o Brasil não ostentava – nem poderia ostentar – um setor externo com a maturidade e a solidez de, por exemplo, um país emissor de moeda forte. Sempre persiste a possibilidade de reversões da dinâmica financeira e do ciclo de consumo, sobretudo em um quadro de endividamento do setor privado e com câmbio valorizado. O que se afirma aqui é que, a partir da metade da primeira década deste século, vários indicadores mostravam que essa possibilidade, embora não remota, demandaria tempo para se confirmar, oferecendo à equipe econômica margem inédita de manobra nessa área.

Um exemplo pode ilustrar o argumento. Entre 2010 e 2011, o Brasil liderou, no âmbito do G20, os argumentos em favor dos controles de capitais, que culminaram nas *Conclusões Coerentes sobre Administração de Fluxos de Capitais*, endossadas pelos líderes por ocasião da Cúpula de Cannes, em novembro de 2011. Em nenhum momento dessas negociações, imperou, entre os negociadores brasileiros, o receio de serem interpretados como avessos ao mercado; contudo, essa mesma afirmação não pode ser feita para os países que enfrentavam, àquela altura, a resistência explícita da comunidade financeira internacional e cujos representantes não se permitiam mover com equivalente desenvoltura.

Poderão as dificuldades recentes da economia brasileira, evidentes a partir de 2014, reverter o espírito autônomo das posições brasileiras? De acordo com os dados disponíveis (gráficos 1, 2 e 3), o grau de vulnerabilidade do setor externo brasileiro aumentou a partir de 2010, mas ainda se encontrava, em 2015, em patamares bem mais confortáveis que quinze anos antes. Vários analistas, por sinal, têm observado que o fraco desempenho da atividade econômica brasileira não se tem traduzido em aumento da vulnerabilidade externa ou do risco financeiro sistêmico do país.⁷ Por essa razão, a recessão atual não se configura – até o momento, ao menos – como uma crise clássica bancária ou de balanço de pagamentos, conforme registrado em ocasiões anteriores – 1981 e 1999, por exemplo.

Naturalmente, o prolongamento das dificuldades econômicas poderia levar o país, com o tempo, a um patamar de menor solidez externa, com efeitos sobre nossa posição negociadora nos foros econômicos multilaterais, inclusive o G20. O tempo dirá qual cenário será materializado.

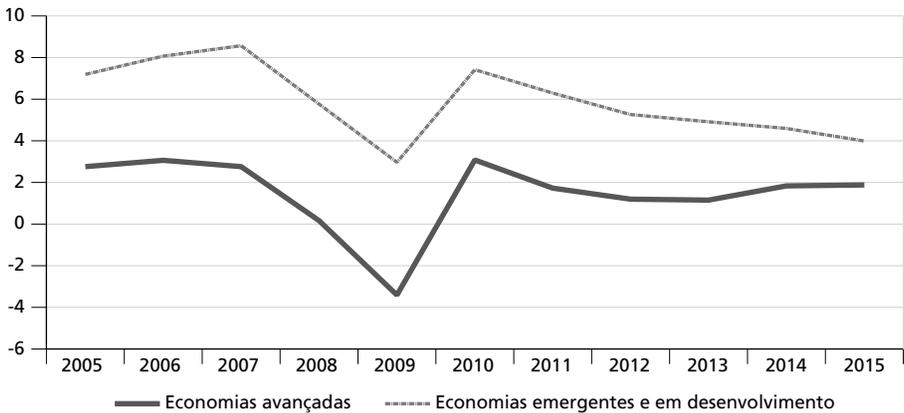
Não somente a economia brasileira vem perdendo dinamismo no cenário global. A partir de 2011, a desaceleração dos países emergentes fez-se sentir de maneira clara, sobretudo para os grandes exportadores de *commodities*. Por sua vez, as economias avançadas encontraram alguma estabilidade, embora em um patamar de crescimento modesto (em torno de 2% ao ano, em média). O resultado foi que o diferencial de dinamismo econômico entre os países em desenvolvimento, de um lado, e os países desenvolvidos, de outro, que se posicionara, favoravelmente aos primeiros, no patamar de 4% a 6% anuais entre 2005 e 2012, começou a se reduzir e, em 2015, foi de apenas 2%, de acordo com as projeções do FMI (gráfico 4). Excluindo-se a China dos cálculos, o diferencial seria ainda menor, evidentemente.

É de se esperar que a relativa perda de dinamismo dos países emergentes produza reflexos nos foros financeiros internacionais. Em primeiro lugar, caso a desaceleração se mantenha ao longo dos anos, poderia haver o (re)fortalecimento do G7 *vis-à-vis* o G20. É um cenário que não deve ser descartado. Como visto

7. Ver, por exemplo, os comentários do diretor para o Hemisfério Ocidental do Fundo Monetário Internacional (FMI), Alejandro Werner, ao apresentar o cenário econômico latino-americano (IMF says..., 2016).

anteriormente, o G20 foi elevado a foro de chefes de Estado, sobretudo em função do maior dinamismo dos grandes países emergentes, e, portanto, eventual reversão desse fenômeno poderia reposicionar o G7 no centro das discussões financeiras internacionais.⁸ De fato, os últimos comunicados desse grupamento revelam tendência a tratar, de forma cada vez mais detalhada, dos principais temas da agenda financeira.⁹

GRÁFICO 4
Taxa anual de crescimento do PIB (2005-2015)
(Em %)



Fonte: FMI.

Em segundo lugar, o quadro parlamentar no âmbito do G20 poderia caminhar progressivamente para o recrudescimento da dicotomia avançados-emergentes, em detrimento da geometria mais complexa da atualidade, que será mencionada adiante. Nesse cenário, a situação de maior vulnerabilidade dos países em desenvolvimento posicioná-los-ia na defensiva, dificultando alianças circunstanciais com algumas economias avançadas.

3 O G20 E O PAPEL DOS PAÍSES EMERGENTES

Desde o final da década de 1980, o G7 alertava para a necessidade de incluir os grandes países emergentes em seus debates. Na Cúpula do G7 de Toronto, em 1988, por exemplo, mencionava-se a globalização como nova realidade a ser enfrentada, com especial enfoque sobre a Ásia. Também data desse período a criação da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC),

8. Ou, talvez, seria estabelecida alguma forma de G7 mais China, dada a importância sistêmica evidente da economia chinesa.

9. A *G7 Ise-Shima Leader's Declaration*, de 27 de maio de 2016, registra oito parágrafos sobre a situação da economia global na seção *Respostas de política econômica* (p. 4-5). Disponível em: <goo.gl/5ZpMx>.

por liderança norte-americana e australiana. Com as sucessivas crises financeiras do período 1997-1999, o G7 passou a patrocinar ainda mais o estabelecimento de foros que contassem com a presença dos grandes países em desenvolvimento. Naquele período, foram criados: o Fórum de Estabilidade Financeira (Financial Stability Forum – FSF), para promover a troca de informações e coordenação entre os reguladores bancários; o Comitê Financeiro e Monetário Internacional (International Monetary and Financial Committee – IMFC) do FMI; e o próprio G20.

Não há como analisar o G20 sem mencionar as crises financeiras; eles estão indissolúvelmente conectados. O grupamento, como se sabe, nasceu no final da década de 1990, na esteira das crises financeiras asiática, russa e latino-americana. Tratava-se de uma extensão do G7, que desta vez tinha o intuito de incorporar as economias que, embora emergentes, se revelavam sistemicamente relevantes e, portanto, poderiam, de forma inédita no pós-Guerra, ameaçar a estabilidade dos países ricos. A China, o Brasil, a Índia, a Argentina, a Coreia do Sul e a Indonésia eram alguns dos países convidados a dialogar com o G7 sobre as mais importantes questões da governança econômica global.

Nessa primeira fase do G20 – desde sua criação, em 1999, até sua ascensão a foro de líderes, em 2009 –, tratava-se de disciplinar os grandes países emergentes, em uma agenda visivelmente controlada pelo G7, como admitem até mesmo os principais defensores do G20.¹⁰ Mais tarde, com a crise financeira global de 2008, o espírito do grupo sofreu súbita mudança, invertendo a imagem anterior: agora, o epicentro da crise jazia nos países ricos, e às grandes economias emergentes reputava-se o motor da recuperação. No espaço de uma década, portanto, os países emergentes passaram de problema a solução das crises financeiras globais (Beckert, 2011).

Para países como o Brasil, a participação, na qualidade de membro pleno, em um grupamento como o G20 descerrava evidentes oportunidades. Tratava-se de sentar-se à mesa, em condições igualitárias, com as principais economias do mundo, superando o sentimento de exclusão que prevalecia desde a criação desses clubes de países ricos, como o G10 (anos 1960) e o G7 (anos 1970). A nova geografia financeira, traduzida pela importância relativa crescente dos países em desenvolvimento na economia mundial, cobrava agora novos instrumentos de governança, que lhe fossem mais adequados, e o G20 parecia responder a esses anseios.

A oportunidade, contudo, não excluía riscos diplomáticos, sobretudo os relacionados às tradicionais demandas brasileiras. Nas mesas de negociações multilaterais, o Brasil dificilmente fugia à sua condição de país em desenvolvimento. Embora

10. O acadêmico canadense John Kirton, por exemplo, notório advogado do G20 como espaço mais democrático da governança global, não deixa de reconhecer que, embora “no começo houvesse sinais de que os países emergentes membros [do G20] fossem cada vez mais influentes no grupo (...), no conjunto, as iniciativas e os resultados da governança exercida pelo G20 durante seus três primeiros anos foram conduzidos pelos membros tradicionais do G7” (Kirton, 2013, p. 375, tradução nossa).

nunca identificado como defensor eloquente do terceiro-mundismo, suas condições socioeconômicas raramente o afastavam da identidade com os países do Sul. Salvo em raras oportunidades, a diplomacia brasileira sempre evitou o alinhamento incondicional e automático com as grandes potências ocidentais, preferindo antes trabalhar para a ampliação de suas margens de manobra, por meio da defesa de escolhas pragmáticas e soberanas. No campo das finanças internacionais, em particular, o Brasil protagonizava críticas ao caráter exclusivo do G7, tendo abraçado com vigor, desde o início, os debates no seio da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e, mais tarde, do G24; organismos criados justamente para questionar o *statu quo* do sistema internacional.

Portanto, quando o G20 foi elevado à condição de cúpula de líderes e ganhou notoriedade na cena internacional, o Brasil, como membro do grupo, teve de contornar duas ordens de questões diplomáticas sensíveis. Em primeiro lugar, era preciso evitar, ou ao menos minimizar, que fosse transmitida a imagem de que o Brasil, agora finalmente integrando um clube exclusivo, abandonava a demanda histórica de democratização das estruturas da governança financeira global. O estabelecimento do G20 como principal foro de cooperação internacional não deveria reverter a tradicional defesa da ampliação dos mecanismos de tomada de decisão nessa área. O próprio FMI, com todas as deficiências de legitimidade que lhe costumam ser imputadas,¹¹ constitui o foro mais representativo da comunidade de países; afinal de contas, são 188 os países-membros do fundo, que é o único organismo efetivamente universal de cooperação monetária.

Com o intuito de contornar esse risco de perda de legitimidade perante seus aliados tradicionais, o Brasil tomou algumas decisões nos primeiros anos do G20 Presidencial, como a defesa da inclusão de um país africano adicional no grupo e o apoio incontestado à Conferência das Nações Unidas sobre a Crise Econômica e Financeira (Nova York, junho de 2009). O Itamaraty, nesse período, entendia que as Nações Unidas deveriam ocupar papel central nos debates sobre a crise financeira e que o Brasil poderia servir de ponte entre os extremos do G77 – que reúne os países em desenvolvimento – e os países desenvolvidos. O objetivo era evitar a imagem de que o G20 poderia, por si só, responder aos interesses de toda a comunidade das nações.

Em segundo lugar, o Brasil precisava assegurar-se de que a agenda e os debates do G20 não seriam controlados pelas economias mais poderosas do grupamento. Havia motivos evidentes para esse temor. Como visto, o próprio G20 fora estabelecido, dez anos antes, por iniciativa dos países desenvolvidos, com o intuito de

11. Citam-se: a distribuição desigual dos votos no Conselho de Governadores, conferindo inclusive poder de veto aos Estados Unidos; um diretor-gerente tradicionalmente proveniente da Europa; funcionários majoritariamente oriundos dos países desenvolvidos e de suas universidades e seus centros de pesquisa etc.

monitorar e disciplinar as grandes economias emergentes. Além disso, os países do G7 contavam com burocracias treinadas e habituadas a trabalhar com as negociações de clubes exclusivos, o que não se estabelece do dia para a noite.

Com o tempo, porém, percebeu-se que o quadro parlamentar do G20 era demasiado complexo para ser explicado pelas divergências Norte-Sul; tratava-se de foro de geometria variável, no qual os quadros de alianças dependiam, em grande medida, do tema específico em discussão. Assim, nos debates sobre austeridade fiscal e crescimento, os Estados Unidos uniam-se ao Brasil, à China e à Índia, na defesa do dinamismo econômico como pré-requisito para a estabilidade das contas públicas, ao passo que a Alemanha, o Canadá e o México se mostravam mais conservadores. Quando o assunto era a reforma das instituições financeiras multilaterais, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) uniam-se em torno do aumento do poder de voto para os países emergentes, no que eram apoiados pelos Estados Unidos, em oposição aos europeus e ao Japão. Já nas discussões sobre regulamentação financeira, os países anglo-saxões manifestavam suas tradicionais objeções a medidas mais agressivas de controle de risco e alavancagem, ao passo que a Europa continental levantava essas demandas.

Além disso, as posições de cada país não poderiam deixar de refletir a coloração ideológica dos governos de turno. Schirm (2011) analisou o quadro parlamentar de cinco diferentes debates do G20 entre 2008 e 2010: regulação financeira e imposto sobre bancos; estímulos fiscais e endividamento público; política cambial; desequilíbrios globais; e reforma de cotas do FMI. Sua conclusão é que as alianças se formaram com base em diversos fatores, sobretudo interesses de classe e ideias dominantes no jogo político doméstico de cada país. Em suas palavras,

os grupos internacionais precedentes (G7, G20 dos países em desenvolvimento e BRIC) foram substituídos por agrupamentos *ad hoc* que geralmente combinavam países industrializados com economias emergentes lado a lado. Uma vez que as condições para a coesão em questões específicas nos grupos antagonistas se encontram nas políticas domésticas adotadas anteriormente por cada país, os casos também mostram que muitas vezes nem os países industrializados, nem as economias emergentes compartilhavam interesses e/ou ideias iguais ou compatíveis. Como consequência, nem os países industrializados, nem as economias emergentes puderam construir uma comunidade de interesses e/ou ideias nas relações internacionais (Schirm, 2011, p. 20, tradução nossa).

O Brasil, contudo, encarava com desconfiança um foro que pretendia superar a clivagem Norte-Sul, não apenas pelo histórico de nossas posições, mas também pela própria estrutura do sistema internacional, que certamente não havia superado as enormes disparidades econômicas e sociais entre os países. A suspeita era particularmente notada no Ministério das Relações Exteriores (MRE), habituado a enfrentamentos com países desenvolvidos em foros multilaterais como as Nações

Unidas e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Não por outro motivo, o Itamaraty costumava vetar a ampliação da agenda do G20, com receios de que temas como energia, meio ambiente ou comércio pudessem encontrar, nesse clube exclusivo, desdobramentos preocupantes para nossos interesses, sendo preferível tratá-los nos foros multilaterais.

No Ministério da Fazenda (MF), contudo, costumava-se olhar com maior tolerância para as possibilidades do G20, na expectativa de que a nova situação econômica e financeira do país, mais estável, como visto anteriormente, nos colocasse em um novo patamar nas mesas de negociação. De forma geral, os países emergentes do G20, cujo dinamismo era notável até, pelo menos, 2011, sentiam-se relativamente confiantes para defender suas posições com autonomia.

4 O G20 E A ESTABILIDADE DO SISTEMA MONETÁRIO-FINANCEIRO INTERNACIONAL: RUMO A NOVO REGIME?

O tema da estabilidade do sistema monetário-financeiro internacional vem assombrando gerações de economistas e estudiosos de relações internacionais, em um debate tão estimulante como inconclusivo. Para as abordagens mais conservadoras, geralmente representadas por economistas de formação ortodoxa, a condição necessária e suficiente para a estabilidade monetária sistêmica é o cumprimento das regras do jogo pelos principais países. Portanto, a estabilidade do conjunto advém da mera soma das estabilidades das partes. As regras do jogo variam conforme o período: no padrão-ouro do século XIX, por exemplo, a regra mais importante era a conversibilidade da moeda nacional em metal. Durante o sistema de Bretton Woods (1944-1973), as regras eram assimétricas: os Estados Unidos deveriam seguir políticas macroeconômicas sólidas, ao passo que os demais países deveriam manter fixas as taxas de câmbio em relação ao dólar norte-americano. A partir da década de 1970, passaram a valer as regras da livre flutuação cambial e da boa regulação financeira. Em todos os casos, o sistema entra em instabilidade quando as regras deixam de ser cumpridas pelas partes.

A teoria da estabilidade hegemônica, surgida na década de 1970, alterou o foco da análise, deslocando-o para a estrutura do sistema. Como se sabe, para autores como Charles Kindleberger (1973) ou Robert Gilpin (1975), o sistema monetário-financeiro internacional encontrará estabilidade na presença de um país central (hegemônico), com capacidade e disposição para arbitrar as regras e absorver os eventuais choques. Na ausência dessa figura-chave, o sistema teria dificuldades para levar a cabo o exercício da cooperação.

Muitas têm sido as críticas à teoria da estabilidade hegemônica, sobretudo no campo monetário internacional. Afinal de contas, nos últimos quarenta anos, cada vez mais forte tem sido o papel dos Estados Unidos como emissor da moeda-chave

do sistema, e ainda assim a instabilidade tem vigorado. Constatções como essa transmitem a sensação de que estariam em jogo outros fatores, ausentes nas análises dessa teoria.

Uma linha de pesquisa, inaugurada por Ruggie (1982) e desenvolvida por Eichengreen (1996), procura incorporar o propósito social, ou consenso social, para explicar a evolução histórica do sistema monetário internacional. As formas de organização das sociedades ocidentais, sobretudo suas expectativas em relação à estabilidade do emprego e da renda, definem em grande medida os parâmetros com os quais trabalham os formuladores de política econômica na definição dos regimes cambiais e monetários. Nos últimos quarenta anos, por exemplo, somente se tolera socialmente, entre as principais economias do mundo, o regime de taxas de câmbio flutuantes, dada sua capacidade de absorver choques com a menor volatilidade do produto. Esse regime, entretanto, quando combinado à crescente mobilidade de capitais, conduz inevitavelmente à instabilidade sistêmica, que seria uma espécie de preço a pagar pela estabilidade doméstica.

Para os fins deste capítulo, interessa sublinhar que um aspecto pouco desenvolvido pelas escolas citadas é a natureza e a profundidade dos mecanismos de governança internacional. Parece-nos fundamental, entretanto, analisar, em cada período histórico, as instituições e as regras de cooperação que se encontravam à disposição dos principais países. Essas regras e instituições não surgem espontaneamente, nem mesmo pelas necessidades impostas pelo sistema, mas são o fruto da construção política e diplomática de muitos anos. O alcance e o nível de complexidade dos mecanismos de governança internacional dependem de uma série de fatores, inclusive do senso de oportunidade das principais lideranças políticas.

Não se quer aqui afirmar que a estabilidade sistêmica depende necessariamente do grau de profundidade dos mecanismos de governança. O que importa é a coerência, ou melhor, a correspondência entre a estrutura desses mecanismos, de um lado, e o desenvolvimento do mundo material, sobretudo dos mercados financeiros, de outro. Quando as regras e as instituições de cooperação internacional não acompanham as transformações da economia global, o sistema apresenta vulnerabilidades na prevenção e, principalmente, na administração de crises financeiras.

Neste início de século XXI, estamos diante dessa inconsonância. Desde a década de 1970, os mercados financeiros internacionais aprofundaram-se enormemente, desenvolvendo produtos e tecnologia com incrível velocidade. O que se chamava, há vinte anos, de globalização financeira era justamente o fenômeno da progressiva integração dos mercados domésticos, por meio da mobilidade de capitais e de políticas sucessivas de desregulamentação financeira; primeiro nos países anglo-saxônicos, depois no continente europeu e, finalmente, nos mercados

emergentes. A China é a mais recente – mas provavelmente não a última – fronteira desse processo irresistível.

Os mecanismos de governança monetário-financeira internacional, contudo, pouco se alteraram nos últimos quarenta anos. Os instrumentos mais importantes continuam presos às esferas domésticas. O FMI é a instituição multilateral mais importante para a cooperação monetária, mas seu raio de manobra – para não dizer seus recursos – permanece muito limitado. O Banco de Compensações Internacionais (Bank for International Settlements – BIS) e o Conselho de Estabilidade Financeira cumprem papéis importantes, mas restritos à regulação do setor privado. O G7 funciona como pouco mais que um mecanismo de troca de impressões, salvo em alguns episódios específicos, como no período 1985-1987, em que efetivamente serviu de palco para a cooperação monetária.

Muitos argumentam que a principal causa da crise de 2008 foram as falhas dos aparatos domésticos de regulação, sobretudo nos Estados Unidos, que não puderam prevê-la nem administrar rapidamente seus efeitos. Esse argumento, contudo, não é incompatível com a tese aqui exposta, pois um dos principais incentivos para o aprimoramento da regulação financeira doméstica advém de acordos internacionais na matéria, tais como os acordos de Basileia. Portanto, a própria insuficiência das atividades de supervisão e fiscalização nos Estados Unidos pode ser explicada pela debilidade dos mecanismos de governança global. Além disso, uma vez irrompida a crise, mostrou-se evidente a urgência em se encontrar um foro plurilateral adequado para debater a cooperação internacional – que terminou por ser o G20 –, revelando as carências dos canais diplomáticos tradicionais para enfrentar desafios daquele porte.

A crise econômica global de 2008, portanto, pode ser vista sob essa ótica: como a manifestação da insuficiência dos mecanismos de governança internacional para enfrentar os desafios do mundo financeiro contemporâneo. Resta saber se o G20 é o começo de novo regime internacional, mais apropriado e adequado para administrar o sistema.

5 G20: ALTAS EXPECTATIVAS, RESULTADOS DESSEMELHANTES

Em seus primeiros anos como exercício de cúpula de líderes, o G20 parecia inaugurar nova era de cooperação internacional, mais profunda e mais institucionalizada; algumas lideranças políticas chegaram a mencionar o estabelecimento de um novo Bretton Woods, em uma ousada analogia com os acordos de 1944, que fundaram

as bases do regime internacional que viria a vigorar nas décadas seguintes.¹² É certo que provavelmente ninguém imaginava seriamente a construção de um regime internacional tão inovador e institucionalizado como o de Bretton Woods, mas, sim, prevalecia o sentimento de que os mecanismos e as instituições da governança financeira internacional deveriam ser objeto de profunda mudança, de modo a acompanhar as transformações ocorridas na economia global nas décadas pretéritas.

Com o passar dos anos, contudo, o entusiasmo com o G20 foi cedendo lugar ao desencantamento, até mesmo a frustração. As referências são muitas: o G20 estava “destinado a frustrar as elevadas expectativas de alguns membros” (Ocampo e Stiglitz, 2011, p. 3, tradução nossa); o G20 foi “paralisado pelas divergências de visões e interesses” (Carvalho, 2012, p. 28); o G20 “parece ter perdido seu propósito” (Subacchi, 2014, p. 40, tradução nossa); “a crise de 2008 foi – ao menos até agora – muito mais um evento de preservação do *statu quo* do que de transformação” (Helleiner, 2014, p. 1, tradução nossa); houve uma “perda de ímpeto” do G20 (Manzi, 2015).¹³

Esse sentimento de frustração se revelou mais evidente em algumas áreas que em outras. Qualquer avaliação sobre o sucesso do G20, em seus primeiros anos como cúpula de chefes de Estado, depende da área em questão. Talvez por essa razão prevaleça alguma controvérsia quanto aos resultados do grupamento. Nos campos da regulação financeira e da reforma das instituições financeiras multilaterais, os avanços foram inegáveis, como será analisado adiante. Contudo, na cooperação macroeconômica, incluindo a correção dos desequilíbrios globais, e na reforma do sistema monetário internacional, o sistema pouco mudou – o mundo está de volta ao *business as usual*. As resistências, como imaginado, provieram da China – no caso da cooperação macroeconômica – e dos Estados Unidos – no caso da reforma do sistema monetário –, o que evidencia a grande dose de poder das superpotências econômicas; resta saber quais os impactos sistêmicos da paralisia nessas áreas, algo que será retomado nas conclusões deste capítulo.

De qualquer forma, o G20 foi bastante eficaz no estancamento e na superação da crise financeira global de 2008, a ponto de alguns analistas concluírem que o grupo jamais logrou superar sua função de gerente de crises, mostrando-se incapaz

12. “Na preparação do encontro [a Cúpula de Washington do G20, de novembro de 2008], muitos analistas – e inclusive alguns líderes – esperavam que ele fosse desencadear uma ambiciosa reconstrução do sistema financeiro internacional, similar à que foi realizada pela Conferência de Bretton Woods, de 1944, a qual estabeleceu a ordem financeira internacional do pós-guerra. Havia inclusive alguns paralelos interessantes entre a Conferência de Bretton Woods e a Cúpula do G20 sobre Mercados Financeiros e a Economia Mundial” (Helleiner e Pagliari, 2009, p. 275, tradução nossa). O premiê britânico Gordon Brown e o presidente francês Nicolas Sarkozy, por exemplo, mencionavam, em novembro de 2008, a possibilidade de um novo Bretton Woods, embora a substância dos argumentos fosse distinta entre eles (Gordon..., 2008).

13. Na imprensa, os comentários costumam ser mais virulentos, tais como os do editor de economia do *Financial Times*, Chris Giles, que, às vésperas da Cúpula de Brisbane, Austrália (15-16 de novembro de 2014), disparava que “as cúpulas fazem com que o G20 seja como um fórum para os países se exibirem, com encontros bilaterais sobre geopolítica, mas impotente sobre questões econômicas mundiais” (Giles, 2014, tradução nossa).

de articular formas mais profundas de coordenação em tempos de estabilidade (Surbacchi, 2014). Mesmo supondo que esses analistas tenham razão, o exercício não perde sua validade: na hipótese de irrupção de nova turbulência grave no cenário internacional, o G20 estará automaticamente habilitado para entrar em ação como administrador de crises?¹⁴ A julgar pelos últimos relatórios do FMI, essa hipótese não pode, infelizmente, ser descartada no médio prazo. Nessa perspectiva, portanto, o G20 não consegue escapar do paradoxo de que sua relevância é inversamente proporcional à estabilidade sistêmica internacional.

O governo brasileiro acompanhou, de forma geral, o movimento de entusiasmo e desencantamento com o G20. Desde a irrupção da crise de 2008 até o início de 2011, o Brasil participou ativamente dos trabalhos do grupo, nutrindo expectativas quanto à construção de novo regime internacional no campo financeiro, mais estável, mais institucionalizado e mais democrático – em termos de seus mecanismos de governança. Os símbolos desse novo regime eram: o Arcabouço (*Framework*) para o Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado – exercício de cooperação macroeconômica entre os países do G20; as negociações do Comitê de Basileia de Supervisão Bancária e do Conselho de Estabilidade Financeira, com o objetivo de aprimorar a resiliência do sistema financeiro e seus mecanismos de supervisão, regulação e administração de riscos, que viriam a desembocar no Acordo de Basileia III, de 2010; e a reforma do poder de voto do FMI e do Banco Mundial, que ampliaram a participação dos países emergentes em seus mecanismos decisórios. Esses temas serão desenvolvidos a seguir.

A partir de 2011, contudo, os negociadores brasileiros passam a nutrir desconfiança quanto à efetiva disposição dos principais países (Estados Unidos, China e Alemanha) em colaborar para os mecanismos mais profundos de cooperação. O debate sobre a guerra cambial representou um ponto de inflexão na posição brasileira: a frustração do Brasil com seus desdobramentos levou-o a adotar posição defensiva, buscando espaços para preservar e, se possível, ampliar sua autonomia para a condução de políticas econômicas domésticas. Portanto, essa postura soberanista não representava um princípio político ou ideológico dos negociadores brasileiros; era, antes, uma reação pragmática à constatação de que eram claros os limites à cooperação financeira internacional.

6 ÁREAS DE PROGRESSO DO G20: REGULAÇÃO FINANCEIRA E REFORMA DAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS

Conforme mencionado, o G20 exibiu, desde a eclosão da crise financeira global de 2008, inventário díspar quanto ao sucesso de suas empreitadas: em algumas áreas, os êxitos foram significativos; em outras, prevaleceu a frustração. Serão

14. É preciso recordar que, entre o final de 2008 e o início de 2009, se perderam alguns meses e energia diplomática na definição de qual grupo seria o foro precipuo de cooperação econômica.

analisados, a seguir, quatro temas específicos: regulação financeira; reforma das instituições financeiras internacionais; coordenação macroeconômica; e reforma do sistema monetário internacional. Juntos, esses debates ocuparam boa parte das negociações do grupo.¹⁵ A hipótese deste capítulo é que o G20 enfrentou com algum êxito os dois primeiros temas, mas que os resultados dos dois últimos se mostraram modestos.

6.1 Regulação financeira

O tema da regulação financeira foi um dos mais importantes e extensos da agenda de negociações do G20 nos anos que se seguiram à crise financeira global. Não houve reunião de ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais que não dedicasse ao menos algumas horas ao assunto. Prevalencia, entre os membros do G20 – e em toda a comunidade internacional –, o argumento de que duas das principais – se não a principal – causas da crise de 2008 foram a insuficiência das atividades de supervisão financeira – sobretudo do setor não bancário – e a necessidade de exercer maior controle sobre o setor.

O Brasil sempre se apresentou, nesses debates, como um país dotado de sistema financeiro sólido e estável, possuidor de arcabouço moderno e eficiente de supervisão e fiscalização bancária. A própria estrutura institucional e normativa da regulação financeira brasileira contrastava com a norte-americana, cujo desenho, após a crise, se revelou bastante aquém dos desafios impostos pelo mercado.¹⁶ Por essa razão, a delegação brasileira sempre se posicionou em favor do aprimoramento da regulação financeira internacional, entendendo que seus desdobramentos não afetariam significativamente sua própria normativa doméstica, já bastante conservadora.

A rigor, já há alguns anos, a comunidade internacional procura estabelecer padrões globais de regulação financeira, sobretudo na forma de adequação de capital. Os acordos de Basileia I (1988) e Basileia II (2004) miravam a solvência dos bancos, estabelecendo a exigência de manutenção de requerimentos mínimos de capital, calculados pelo total de ativos ponderados pelo risco, e aprimorando as atividades de supervisão.

Entretanto, a crise financeira global de 2008 revelava a necessidade de aprimorar esses acordos. O Acordo de Basileia II, em particular, era objeto de duas ordens de críticas (Romantini, 2012). Em primeiro lugar, ele privilegiava as medidas microprudenciais – isto é, os requisitos e os parâmetros de determinação do

15. Outros temas importantes, que não serão tratados aqui, são: cooperação tributária; desenvolvimento; infraestrutura; e financiamento do clima/subsídios a combustíveis fósseis.

16. É certo que colaborava, para a estabilidade do sistema financeiro brasileiro, não apenas a qualidade das agências fiscalizadoras – sobretudo, o Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) –, mas também a própria natureza de sua economia, cuja participação do crédito bancário no produto interno bruto (PIB) era muito inferior à de seus parceiros desenvolvidos.

risco individual das instituições financeiras. A crise de 2008, contudo, trazia para o primeiro plano das preocupações dos supervisores a questão do risco sistêmico, principalmente a possibilidade de que comportamentos econômicos racionais por parte de cada instituição, tanto nos momentos de euforia como nos de crise, resultassem em problemas para o sistema como um todo. Nessas circunstâncias, medidas macroprudenciais seriam não apenas desejáveis, mas também necessárias. Entre outras medidas, recomendava-se a regulação financeira anticíclica, para fazer face ao caráter pró-cíclico dos negócios do setor financeiro.

A segunda ordem de críticas ao Acordo de Basileia II relacionava-se à insuficiência de regulamentos quanto à exigência de liquidez mínima para as instituições financeiras. Toda a estrutura do acordo assentava-se sobre os requerimentos de capital, privilegiando, portanto, os aspectos de solvência. A crise de 2008, porém, evidenciara as enormes restrições de liquidez sistêmica a que estava sujeito o mercado, que não parecia dispor de oferta suficiente nos momentos mais críticos, exigindo a ação tempestiva dos bancos centrais.

O aprimoramento das regras de Basileia II, que viria a culminar no Acordo de Basileia III, em dezembro de 2010, foi certamente possibilitado pela ação rigorosa do G20. Ao longo de 2009 e 2010, os ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais do G20 foram estabelecendo os contornos da reforma, que era detalhada pelo Comitê de Basileia de Supervisão Bancária.

A reforma, como se sabe, enfrentou vários dos problemas oriundos de Basileia II. Os padrões de capital dos bancos foram reforçados, aprimorando tanto a quantidade como a qualidade do capital bancário e aumentando a resiliência do sistema financeiro (FSB, 2010). Também foi aprovada a introdução de dois amortecedores (*buffers*) de capital, com o objetivo de mitigar o caráter pró-cíclico do crédito bancário. Esses amortecedores devem ser acumulados durante os períodos de alta, de forma a serem utilizados durante os momentos de estresse. Tratou-se ainda de introduzir uma taxa de alavancagem como medida suplementar aos requerimentos de capital. Dada a complexidade dos arranjos, foi estabelecido longo cronograma de implementação, que terminará em 2019.

Também é interessante notar o estabelecimento de padrões globais mínimos de liquidez, tornando os bancos mais resilientes a turbulências de curto prazo nas janelas de financiamento e reduzindo a necessidade de intervenções emergenciais das autoridades monetárias. Os acordos gestados no G20, entretanto, não se limitaram à adequação de capital e liquidez dos bancos. Também houve progressos, ainda que mais modestos, na regulação das atividades não bancárias, com maior atenção às operações de derivativos de balcão e ao *shadow banking system*. Assim, por exemplo, na Cúpula de Pittsburgh (setembro de 2009), os líderes do G20 determinaram que, até o final de 2012, todos os contratos de derivativos de balcão

deveriam – embora em alguns países ainda não o foram devidamente – ser transacionados nas bolsas ou nas plataformas eletrônicas de negócios, além de serem compensados nas câmaras oficiais, com o intuito de oferecer maior transparência a essas operações. Também se avançou em outras áreas, tais como a convergência dos padrões internacionais de contabilidade e os limites às remunerações dos altos executivos das instituições financeiras.¹⁷

Discussão específica que se arrastou por vários anos no G20 foi o tratamento das instituições financeiras sistemicamente importantes, também conhecidas como grandes demais para falir (*too big to fail*). O problema é bastante conhecido: por suas dimensões e sua relevância sistêmica, essas instituições, quando em situação de falência, contam com o resgate financeiro dos governos, os quais, temerosos dos efeitos em cascata, hesitam em deixá-las à própria sorte. A partir da crise de 2008, os membros do G20 passaram a debater a regulação específica a que deveriam ser submetidas as instituições financeiras sistemicamente importantes, justamente para evitar esse problema de risco moral. Em novembro de 2015, por ocasião da Cúpula de Líderes de Antália (Turquia), foram aprovados dois documentos,¹⁸ que, uma vez implementados pelas jurisdições nacionais, representarão progresso relevante no tratamento da matéria. Mas não interessa para o âmbito deste capítulo analisar os detalhes técnicos dessas iniciativas; o importante aqui é indicar o papel relevante desempenhado pelo G20 para o bom andamento das discussões.

Uma das motivações mais importantes a explicar os acordos internacionais de regulação financeira é a prevenção contra o fenômeno da arbitragem regulatória, expressão conferida à tendência dos agentes do mercado de buscar, em cada atividade, as jurisdições menos restritivas e menos onerosas para os negócios. Os resultados da arbitragem regulatória são a flexibilização generalizada das normas – pois, em seu temor de afugentar capitais, cada país procurará acompanhar, ao menos parcialmente, seus concorrentes mais amigáveis ao capital – e, eventualmente, o aumento do risco sistêmico. É preciso, portanto, garantir padrões mínimos de regulação aos quais todas as partes devem se adequar. O G20 foi, nesse sentido, um foro bem-sucedido de construção de consenso entre pares.

Ainda é objeto de discussão o real alcance da reforma de regulação financeira patrocinada pelo G20 – para alguns, o sistema estaria caminhando lentamente de volta ao *business as usual* (Helleiner, 2014), o que significa a possibilidade de novas crises globais no horizonte. Tampouco se deveria pensar que a reforma trouxe apenas benefícios. O Brasil, por exemplo, vem alertando para algumas de suas consequências

17. Alguns analistas e autores são mais céticos quanto aos progressos da regulação financeira, em geral, e da regulação das atividades não bancárias, em particular. Ver, por exemplo, Helleiner (2014).

18. *Padrão Internacional Comum para a Capacidade de Absorção de Perda Total para os Bancos Globais Sistemicamente Importantes*; e *Requerimentos do Conselho de Estabilidade Financeira para Absorção de Perdas Maiores para os Bancos Globais Sistemicamente Importantes*.

indesejadas; em particular, a maior aversão das instituições financeiras à tomada de risco em operações de longo prazo em países em desenvolvimento, o que poderia comprimir o financiamento de projetos de infraestrutura.

6.2 Reforma das instituições financeiras multilaterais

O tema da reforma das instituições financeiras multilaterais foi prioritário para o Brasil, ao menos entre 2008 e 2012. A partir da eclosão da crise, o país notabilizara-se por defender a maior participação dos países emergentes nas instituições financeiras internacionais. No mais abrangente e completo volume sobre a história do G20 encontrado na literatura (Kirton, 2013), quase todas as referências específicas ao Brasil nesse período são dedicadas ao tema da reforma da governança.¹⁹ No documento de nove páginas circulado aos demais membros do G20 antes da Cúpula de Washington, o Ministério da Fazenda do Brasil dedicava cerca de metade do texto ao assunto, em pé de igualdade com o tema da regulação e da supervisão dos mercados financeiros – que constituía o objeto central do encontro. Desde o início das negociações, o Brasil deixou claro que não aceitaria qualquer pacote de iniciativas que não incluísse a maior democratização das instituições financeiras multilaterais.²⁰

O termo da reforma das instituições financeiras multilaterais engloba vários aspectos, dos quais o mais conhecido é a reforma do poder de voto no FMI e no Banco Mundial. As negociações do último realinhamento de poder de voto nesses organismos foram concluídas em outubro de 2010, em reunião de ministros das Finanças do G20 em Gyeongju, na Coreia do Sul, e ratificadas pelos líderes por ocasião da Cúpula de Seul algumas semanas mais tarde. Como se sabe, a reforma foi favorável aos países emergentes e em desenvolvimento – embora em um grau menor do que o inicialmente pretendido: seu poder de voto, no FMI, aumentou de 39,4% para 44,7%; e, no Banco Mundial, subiu de 42,7% para 47,2%. O Brasil foi um dos países mais beneficiados, dado que seu poder de voto passou de 1,37% para 2,22% no FMI e de 2,07% para 2,23% no Banco Mundial. O Brasil é atualmente o 10º maior país no FMI e o 12º no Banco Mundial.

O aumento do poder de voto dos países emergentes nas estruturas de governança das instituições de Bretton Woods respondia às transformações do sistema econômico global, dado que o dinamismo dos países em desenvolvimento vinha sendo, há vários anos, superior ao dos desenvolvidos.²¹ A crise de 2008, cujo epicentro

19. Outro tema caro ao Brasil, a que John Kirton (2013) também faz várias referências, era a dimensão social da crise e seus impactos sobre o emprego.

20. Mesmo depois de aprovado o pacote de reformas, em novembro de 2010, a demora em sua efetiva implementação, motivada pela hesitação do Congresso norte-americano em ratificá-la, provocou, por alguns anos, como demonstração de contrariedade, a recusa do Brasil em assinar acordo bilateral de aumento de recursos do FMI.

21. Na perspectiva dos grandes países emergentes, as reformas de 2010, embora bem-vindas, foram insuficientes, pois ainda se registra descompasso entre o peso econômico dos países em desenvolvimento na economia mundial, por um lado, e seu poder de voto nos organismos de Bretton Woods, por outro.

jazia nos Estados Unidos e, mais tarde, na Europa, reforçava o argumento. Tratava-se, na verdade, de modernizar os mencionados organismos, adequando-os à nova realidade internacional, como lembravam, na ocasião, os editoriais dos principais jornais do mundo ocidental. Ainda assim, foram árduas as batalhas diplomáticas. A resistência dos países europeus, visivelmente sobrerrepresentados no FMI e no Banco Mundial, exigiu grande esforço por parte dos BRICS e de outros países emergentes. Foi providencial, é certo, o apoio norte-americano ao realinhamento do poder de voto, mas o fator fundamental foi a composição do G20.

À diferença dos conselhos de diretores executivos do FMI e do Banco Mundial – que contam, respectivamente, com 24 e 25 membros –, o G20 não inclui a Bélgica, os Países Baixos, a Suíça e os países nórdicos; portanto, a representação europeia é menos pronunciada no G20 que nesses conselhos. Dado esse quadro parlamentar, se o processo fosse liderado pelos conselhos do FMI e do Banco Mundial, seria menos provável lograr consenso em favor das reformas: as posições conservadoras dos países europeus provavelmente prevaleceriam, principalmente ao se considerar o comportamento similar do Japão e dos países árabes, que também tendem a perder poder de voto relativo com o realinhamento. Ao transferirem as negociações para o G20, os BRICS e outros emergentes, com o apoio dos Estados Unidos, colocaram-se em uma arena mais auspiciosa para a reforma, que efetivamente ocorreu.²²

A reforma das instituições financeiras multilaterais, contudo, não se restringia ao realinhamento do poder de voto dos países-membros nos organismos de Bretton Woods. Outras demandas também foram efetuadas, muitas delas vitoriosas a partir da crise de 2008. O FSF foi transformado em Conselho de Estabilidade Financeira, com três assentos para o Brasil, a China, a Índia e a Rússia. Além disso, o Brasil, a China e a Índia foram incluídos no comitê técnico da Organização Internacional das Comissões de Valores (*International Organization of Securities Commissions – IOSCO*); e o Brasil, a Austrália, a China, a Coreia do Sul, a Índia, o México e a Rússia, no Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária.

Ponto importante da reforma foi a reivindicação de processo claro e transparente na sucessão dos cargos máximos das instituições de Bretton Woods. Por um acordo tácito que vigora desde a criação desses organismos, o diretor-gerente do FMI e o presidente do Banco Mundial foram sempre provenientes, respectivamente, da Europa e dos Estados Unidos. Em desacordo com essa convenção, os países emergentes postulavam que a seleção desses cargos não deveria encerrar

22. O raciocínio inverso também é verdadeiro: atualmente – este capítulo foi escrito em meados de 2016 –, estão em negociação novas reformas de poder de voz no FMI e no Banco Mundial. Ao contrário de 2010, desta feita, os debates estão sendo conduzidos em Washington, com modesta participação do G20.

nacionalidades predeterminadas, ao contrário, deveria ser baseada no mérito; as declarações do G20 passaram a ecoar esses anseios.

O teste da verdade chegou antes do esperado. Em maio de 2011, o diretor-gerente do FMI, o francês Dominique Strauss-Kahn, renunciou inopinadamente ao cargo, sob alegações de assédio sexual em um hotel de Nova York, antecipando em mais de um ano o processo de seleção. Com o argumento de que a instabilidade da economia global não permitia hesitações por parte dos líderes políticos, os países europeus sugeriram que o período de transição fosse bastante rápido e indicaram para o cargo, em poucos dias, a ministra francesa das Finanças, Christine Lagarde. O Brasil e outros emergentes procuraram reagir; o ministro da Fazenda, Guido Mantega, transmitiu carta aos seus homólogos do G20, alertando para os riscos de processo apressado e reiterando a antiga demanda dos países em desenvolvimento por seleção baseada em mérito, não em nacionalidade. Mais tarde, o presidente do banco central mexicano, Agustín Carstens, também se apresentou no páreo, o que permitiu a abertura do processo de seleção, no qual ambos os candidatos viajaram pelo mundo apresentando suas plataformas.

No ano seguinte, houve o processo de seleção do presidente do Banco Mundial, que se revelou ainda mais transparente. Apresentaram-se três candidatos (o norte-americano Jim Kim, a nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala e o colombiano José Antonio Ocampo), que permitiram inédito debate aberto sobre a estratégia e o futuro do Banco Mundial.

No final das contas, o resultado manteve a tradição; foram escolhidos uma cidadã europeia para o FMI e um norte-americano para o Banco Mundial. O rompimento dessa regra não será trivial, uma vez que os países desenvolvidos, em conjunto, detêm mais de 50% do poder de voto em ambos os organismos e, portanto, se estiverem de acordo, podem controlar a seleção dos cargos. O custo político, todavia, tem-se mostrado crescente, e o G20 cumpriu papel relevante para sublinhar esse aspecto da reforma da governança financeira internacional.

7 ÁREAS DE FRUSTRAÇÃO DO G20: COORDENAÇÃO MACROECONÔMICA E REFORMA DO SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL

7.1 Desequilíbrios globais e coordenação macroeconômica

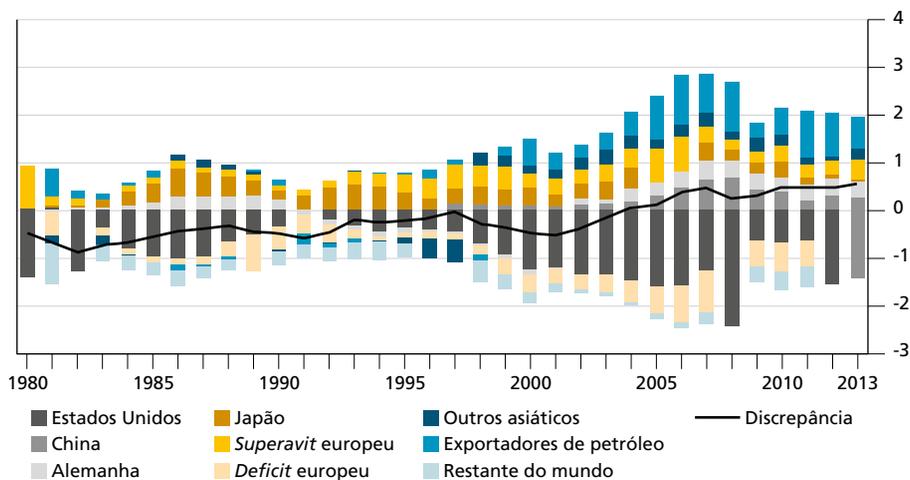
A crise financeira global de 2008 não foi, na ocasião, atribuída apenas à insuficiência da regulação financeira ou à falta de legitimidade e agilidade das instituições de Bretton Woods. Muito se mencionava, ademais, a acumulação de desequilíbrios globais, cuja correção implicava maior grau de coordenação macroeconômica entre as grandes economias.

Como se pode observar no gráfico 5, os desequilíbrios de transações correntes das maiores economias do mundo aceleraram-se significativamente na primeira década do século XXI, atingindo o ponto máximo justamente às vésperas da crise de 2008. As explicações para o crescimento dos desequilíbrios globais são várias; alguns enfatizam as insuficientes taxas de poupança nos Estados Unidos, e outros, ao contrário, preferem apontar para o excesso de poupança nos países superavitários (Fernandes, 2015). O fato, porém, é que uma das consequências desse fenômeno era a contínua expansão das reservas internacionais em dólares nos bancos centrais dos grandes países emergentes, sobretudo a China, o que passou a ser motivo de preocupação para o Tesouro norte-americano.

GRÁFICO 5

Desequilíbrios globais de transações correntes (1980-2013)

(Em % do PIB mundial)



Fonte: IMF (2014, p. 117).

Em princípio, a acumulação de reservas em dólares pelo resto do mundo era uma das características do sistema monetário internacional que se desenvolveu a partir da virada do século, por muitos batizado de Bretton Woods 2. Nesse sistema, vários países, sobretudo asiáticos, voltaram – como no sistema original de Bretton Woods (1944-1971) – a fixar suas moedas no dólar norte-americano, evitando a sobrevalorização cambial que originara graves desequilíbrios na década de 1990. Para os Estados Unidos, o novo sistema trazia evidentes vantagens, na medida em que financiava automaticamente seus *deficit* em transações correntes. Entretanto, também lhes era necessária dose de cautela, pois a superacumulação de títulos do Tesouro norte-americano por outros países envolvia riscos – sobretudo porque, em Bretton Woods 2, os acumuladores de reservas não mais eram os aliados tradicionais

dos Estados Unidos (Europa e Japão), os quais, no segundo pós-Guerra, se preocupavam em estabilizar a economia norte-americana, como nota Eichengreen (2006).²³ Portanto, não é de se estranhar que, desde meados da década de 2000, a diplomacia financeira norte-americana passasse a mirar a taxa de câmbio do renminbi como um de seus principais alvos.

Contudo, nunca foi trivial pressionar bilateralmente a China; o Poder Executivo norte-americano tradicionalmente encontra dificuldades em conciliar suas críticas à política cambial chinesa, de um lado, e seus interesses mais amplos na relação sino-americana, de outro. Daí a necessidade de encontrar algum foro plurilateral ou multilateral para cumprir essa função (Foot e Walter, 2011).

Nas décadas de 1970 e 1980, era o G7 que encaminhava o tema dos desequilíbrios globais, posto que o Japão e a Alemanha – os maiores superavitários daquele período – eram membros do grupo. A China, no entanto, não integra o G7, e, na década de 2000, os Estados Unidos recorreram ao FMI para fazer valer seus interesses. Em 2007, o então diretor-gerente do fundo, Rodrigo Rato, logrou aprovar decisão que fortalecia a supervisão bilateral das taxas de câmbio. Foram determinados gatilhos que seriam acionados para a supervisão externa dos regimes cambiais, e, evidentemente, moedas com desalinhamento cambial fundamental, como o renminbi, estavam na mira. O governo chinês, contudo, nunca implementou a decisão de maneira efetiva, postergando deliberadamente as atividades de supervisão do FMI (Prasad, 2014). Era mais um sinal da incapacidade política e institucional do fundo de funcionar como organismo de coordenação de políticas macroeconômicas.

Quando, em setembro de 2009, na Cúpula de Pittsburgh, o G20 foi designado como o foro mais importante de cooperação econômica, a delegação norte-americana procurou lançar nova ofensiva em direção aos chineses em matéria cambial. Nas cúpulas anteriores (Washington, outubro de 2008; e Londres, abril de 2009), a China resistira à inclusão do tema dos desequilíbrios globais na agenda do G20; agora, porém, os norte-americanos trabalhavam mais detalhadamente a estratégia. A partir dos debates sobre um modelo de crescimento futuro que fosse menos propenso a crises como a de 2008, os norte-americanos passaram a circular propostas para a correção dos desequilíbrios globais. Essas propostas culminaram no Arcabouço (*Framework*) para o Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado.

O *framework* foi a tentativa mais ousada de coordenação macroeconômica no âmbito do G20. Trata-se de exercício contínuo de intercâmbio de informações

23. Raciocínio similar é conduzido por Lawrence Summers, em artigo para a *Foreign Policy* em 2004, em que admite haver “algo estranho” quando a maior potência mundial é também o maior devedor mundial. Os Estados Unidos não deveriam aceitar – continua Summers – após finalmente deixarem para trás o “equilíbrio militar de terror” da Guerra Fria, uma nova versão de ameaça de destruição recíproca, consubstanciada pelas imensas reservas de dólares nas mãos de outros países (Summers, 2004).

macroeconômicas – incluindo-se projeções das principais variáveis fiscais, monetárias e cambiais – e de avaliação mútua. O papel do FMI é de assistência aos países nesse processo, e não de supervisão direta – vale ressaltar que esse ponto foi uma vitória dos países emergentes, liderados pelo Brasil, nas negociações ao longo de 2009 e 2010.

Ao contrário da China, o Brasil nunca tivera dificuldades em debater o tema cambial nos foros multilaterais, inclusive porque o real brasileiro se encontrava claramente valorizado nesse período. O governo brasileiro, portanto, participou ativamente do exercício do *framework*, nutrindo alguma esperança de que se pudesse aprofundar os mecanismos multilaterais de coordenação macroeconômica. Diferentemente dos Estados Unidos, contudo, o Brasil avaliava que o problema dos desequilíbrios globais não era provocado apenas pela política cambial chinesa, mas também pela superexpansão dos ativos monetários do Federal Reserve e dos bancos centrais dos demais países desenvolvidos, que colaboravam, na perspectiva brasileira, para a insustentabilidade da economia global.

Assim, quando o ministro da Fazenda, Guido Mantega, cunhou a expressão guerra cambial, em setembro de 2010, parecia-lhe claro que os ajustes deveriam ser efetuados por todos, a começar pelos Estados Unidos: “a desvalorização de moedas internacionais, como o dólar norte-americano, traz preocupações legítimas para a economia brasileira” (Para Mantega..., 2010). Às vésperas da Cúpula de Seul, Mantega circulava carta aos seus homólogos do G20, equiparando os efeitos das políticas monetárias expansivas dos países emissores de moeda forte às políticas deliberadas de desvalorização da taxa de câmbio.

Os ruídos trazidos pelo governo brasileiro à mesa do G20, contudo, não sensibilizaram as autoridades monetárias dos países desenvolvidos, que continuaram a exercer suas políticas com base nos interesses domésticos. Era a evidência de que o *framework* tinha encontrado seus limites: talvez nunca tivesse sido mais que um mecanismo de pressão sobre a China. Os debates sobre a guerra cambial (2010 e 2011) representaram, portanto, um ponto de inflexão na atitude do Brasil em relação aos temas macroeconômicos no G20; depois deles, os negociadores brasileiros tomariam posições mais defensivas, em linha com o isolacionismo manifestado pelas maiores economias do mundo. O lançamento, em 2012, das negociações para o Acordo Contingente de Reservas entre os BRICS – finalmente assinado em 2014 – foi exemplo da nova estratégia brasileira.

Como se sabe, a coordenação macroeconômica internacional não é, e nunca foi, um exercício trivial. Muitos são os obstáculos políticos para que grandes economias, em suas decisões monetárias e cambiais, levem em consideração seus efeitos sobre o resto do mundo. Historicamente, a coordenação macroeconômica funcionou quando a integração econômica profunda já era uma realidade (União Europeia, por exemplo) ou em momentos isolados de grande tensão

(acordos de Plaza e de Louvre, na década de 1980). Apesar desses limites, a crise de 2008 exigia o aprofundamento da atividade de coordenação entre as maiores economias, tal como reconhecido pelos líderes do G20 na ocasião. Não parecia realista imaginar a inauguração de um novo Bretton Woods, conforme visto, mas era preciso fundar as bases de exercício regular de compromissos no nível dos países. O *framework* do G20 foi lançado, em 2010, com esse objetivo, mas seus resultados revelaram-se insatisfatórios, devido à falta de comprometimento das maiores economias do mundo na matéria.

7.2 Reforma do sistema monetário internacional

Desde os acordos de Bretton Woods, em 1944, estava claro que o sistema monetário internacional não mais poderia se submeter aos limites impostos pela quantidade física de um metal, como o ouro. Âncoras como essa eram – e continuam a ser – consideradas rígidas demais para acompanharem e regularem a atividade econômica global, e contribuíram, no passado, para a geração de crises financeiras prolongadas, tais como a da década de 1930. Em Bretton Woods, o ouro continuava a ser mencionado, mas se tentou estabelecer dispositivo engenhoso de variação de seu valor – que nunca foi utilizado na prática –, de modo a enfrentar o desafio das vicissitudes da economia internacional e evitar a camisa de força do padrão do século XIX. A verdade, porém, é que, de fato, o nascente sistema monetário internacional seria baseado em uma moeda nacional (o dólar norte-americano), o que se tornou mais claro nas décadas que se seguiram aos acordos, quando os Estados Unidos consolidaram sua hegemonia política, econômica e financeira, e se libertaram, eles mesmos, da obrigação de converter dólares em ouro.

Um sistema baseado em uma moeda nacional é muito mais flexível e, em princípio, estável do que um sistema baseado no ouro. O exercício discricionário da política monetária no país emissor da moeda-chave confere ao sistema internacional maior adaptabilidade às circunstâncias cambiantes da atividade econômica mundial. O desafio, entretanto, passa a ser a confiança na autoridade monetária do país emissor. Quais as garantias de que dispõem os demais países de que o emissor da moeda-chave os leva em consideração nas suas decisões de política monetária? Em outras palavras, para que o resto do mundo atribua, sem turbulências, a uma moeda nacional o papel de moeda-chave do sistema, é necessária a percepção legítima de que as decisões do país emissor dessa moeda não sejam tomadas em bases egoístas ou introvertidas e incluam o resto do mundo em suas equações. Essa inclusão traz, necessariamente, custos para o país emissor, pois sua política monetária poderá ser eventualmente conduzida de maneira diferente do que o seria em um cenário em que fossem considerados somente os fatores domésticos, mas esses são justamente os custos inerentes ao privilégio de emitir a moeda-chave do sistema.

Certamente, não é recente a percepção de que os Estados Unidos não apresentam disposição em cumprir com sua função de estabilizador da moeda-chave do sistema. Ao estudar a derrocada, no período 1971-1973, do sistema de taxas de câmbio fixas entre os países desenvolvidos que marcara o regime de Bretton Woods, Harold James não deixa de responsabilizar o unilateralismo norte-americano:

quando, no final dos anos 1960, os Estados Unidos começaram a ver o dólar da mesma forma que o Reino Unido viu por muito tempo a libra esterlina, como um *recurso nacional a ser manipulado para o favorecimento nacional*, o sistema rapidamente entrou em colapso (...). Muitos membros começaram a considerar que o sistema não lhes era benéfico; ao contrário, viam-no como um mecanismo para forçá-los a se ajustarem e a sofrerem os efeitos da expansão monetária dos Estados Unidos. Esta foi a base para um ataque contra a posição “hegemônica” dos Estados Unidos, ou aquilo que o general De Gaulle chamou de “privilégio exorbitante” (James, 1996, p. 591 grifo e tradução nossos).

A política monetária superexpansiva do Federal Reserve, após a crise de 2008, apenas acentuou essa percepção de unilateralismo norte-americano e ofereceu oportunidade para debater o tema. Se o Brasil trouxe à mesa do G20 o tema da guerra cambial, os países que enfrentaram mais diretamente os Estados Unidos nos debates sobre a reforma do sistema monetário internacional foram a China e a França.

De maneira defensiva, os chineses suscitam o tema do papel do dólar toda vez que pressionados a alterar sua política cambial. Em março de 2009, o presidente do banco central chinês, Zhou Xiaochuan, divulgou pronunciamento em que apresentava as “fraquezas inerentes” do sistema monetário internacional, cuja reforma exigiria “iniciativa ousada” de restabelecimento de uma moeda de reserva amplamente aceita, nos moldes da proposta de John M. Keynes em Bretton Woods. No momento do estabelecimento do *framework*, por exemplo, o governo chinês procurava responsabilizar os países emissores de moeda de reserva pela crise global e por suas consequências. Esses movimentos, porém, não parecem integrar estratégia ampla e agressiva de questionamento do sistema, parecem mais avanços táticos, em busca de resultados concretos, tais como a recente decisão, em novembro de 2015, de incluir o renminbi como a quinta moeda a integrar a cesta que compõe os direitos especiais de saque do FMI – antes limitada ao dólar, ao euro, à libra esterlina e ao iene.

Desde, pelo menos, a célebre cruzada de De Gaulle contra os privilégios exorbitantes²⁴ do dólar, a França procura questionar o papel da moeda norte-americana no sistema internacional. Em novembro de 2010, os franceses assumiram

24. A expressão privilégio exorbitante foi cunhada pelo então ministro francês da Economia, Valéry Giscard D'Estaing, nos anos 1960, mas é muitas vezes erroneamente atribuída a Charles de Gaulle. Procurava sintetizar o argumento de que, como emissores da moeda de reserva do sistema internacional, os Estados Unidos teriam a capacidade de sustentar elevados níveis de *deficit* em transações correntes e de endividamento externo e, portanto, de viver acima dos próprios meios.

a presidência anual *pro tempore* do G20 e desde logo indicaram que a reforma do sistema monetário internacional seria um dos temas prioritários da agenda do grupo. No início de 2011, o governo francês circulou no âmbito do G20 artigos acadêmicos bastante críticos a um sistema internacional unimonetário, mas não houve avanços significativos posteriores. O agravamento da crise europeia, ao longo do ano, foi absorvendo as energias da presidência de Nicolas Sarkozy, cujas conclusões, na Cúpula de Nice (novembro de 2011), versavam apenas sobre aspectos menores – porém relevantes – da composição dos direitos especiais de saque, dos mercados de títulos em moedas locais dos países emergentes e do monitoramento da liquidez global.

Com o benefício da leitura retrospectiva, pode-se afirmar que, por resistência norte-americana, os temas da reforma do sistema monetário internacional e do papel do dólar nunca avançaram de maneira significativa no G20, muito menos no FMI. A *realpolitik* ainda parece ser a força mais importante a explicar os debates financeiros multilaterais, como será analisado nas conclusões a seguir.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise de 2008 pode ser interpretada sob diversas óticas; neste capítulo, privilegiou-se a leitura de que a crise foi provocada – ou, ao menos, não foi evitada – pela inconsonância entre a profundidade e a complexidade dos mercados financeiros internacionais, de um lado, e a debilidade dos mecanismos de governança internacional, de outro. A assim chamada globalização financeira exigia a constituição de aparato robusto e profundo de cooperação intergovernamental, e o G20 – elevado a foro de chefes de Estado a partir de 2008 – procurou corrigir essa insuficiência.

Nessa linha de raciocínio, a crise de 2008 pode ter sinalizado o começo do fim do regime financeiro internacional inaugurado em meados da década de 1970, a partir da derrocada do sistema de Bretton Woods. Esse sistema, como se sabe, se caracterizou pela livre flutuação cambial entre as principais partes envolvidas. Por cerca de três décadas, o regime funcionou razoavelmente bem, na medida em que as crises nos países ricos, embora recorrentes, se mostraram localizadas e breves. A cooperação esporádica entre os principais bancos centrais, normalmente sob a égide do G7, somada à atuação do FMI junto aos países em desenvolvimento, mais vulneráveis, possibilitou desempenho satisfatório da economia mundial naquele período.

Entretanto, o progressivo dismantelamento da regulação financeira, sobretudo quanto ao movimento transfronteiriço de capitais, a partir da década de 1980, gestava nova realidade das finanças privadas, com instrumentos extremamente

ágeis e complexos de crédito. Na virada do século XXI, as bolsas e as instituições das principais praças financeiras movimentavam volumes antes inimagináveis de capitais, em operações que logravam escapar dos aparatos regulatórios nacionais. Diante dessa realidade, era necessário às lideranças políticas oferecer nova estrutura de governança internacional, inclusive para estimular e pressionar pelo aprimoramento da regulação e da supervisão domésticas, evitando a arbitragem regulatória e conferindo maior sofisticação aos reguladores domésticos.

Está o G20 à altura desse desafio? Este capítulo concluiu que, em algumas áreas (regulação financeira e reforma das instituições internacionais), o agrupamento ofereceu avanços concretos e importantes, respondendo aos desafios a que se propôs. Em outras, porém, o desempenho foi mais modesto: analisaram-se aqui os temas de coordenação macroeconômica e reforma do sistema monetário internacional. Se o G20 pretende consolidar-se, conforme registrado na *Declaração de Pittsburgh* (2009), como o “principal fórum para a nossa cooperação econômica internacional”, inaugurando um novo regime, será mister exibir progressos nesses temas.

Evidentemente, o aprofundamento da cooperação internacional em torno do G20 encontrará resistências e dificuldades. Poderá ser acusado de irrealista quem imaginar que as principais economias do mundo terão disposição para intensificar os mecanismos de governança internacional. Como convencê-las a abrir mão, ao menos em parte, de sua soberania monetária e fiscal? Como persuadir o governo norte-americano a reformar o sistema monetário internacional, atualmente baseado no dólar? Como convencer a China a participar de forma mais ativa na cooperação macroeconômica?

De fato, as dificuldades serão muitas, sobretudo porque, como sugere Helleiner (2014), o sistema internacional ainda se baseia nos Estados nacionais e, portanto, o fortalecimento da cooperação multilateral dependerá, paradoxalmente, de decisões tomadas no nível da política doméstica dos países mais poderosos.

A crise de 2008, contudo, por sua profundidade e duração, afetou a todas as economias desenvolvidas, incluindo os Estados Unidos. Seus custos econômicos e sociais foram os maiores dos últimos setenta anos. Eventos dessa natureza terminam por mobilizar a opinião pública contra seus efeitos deletérios. Talvez a crise de 2008 não tenha sido severa o bastante para aprimorar de modo adequado a estrutura da governança financeira internacional, embora tenha certamente mobilizado as elites políticas em torno de importantes reformas, como visto ao longo deste texto. Infelizmente, talvez apenas novas crises globais – sobretudo se atingirem duramente as economias norte-americana e chinesa – poderiam criar a disposição política necessária para o aprofundamento da cooperação internacional. Seria resposta mais progressista do que as alternativas de fechamento dos mercados e reversão do processo de integração, que costumam ser acompanhadas de aumento do nacionalismo político. Em meados dos anos 1970, como se sabe, os Estados Unidos promoveram a

transformação do regime financeiro internacional, com a finalidade de preservar sua hegemonia, ameaçada na crise do sistema de Bretton Woods. Talvez esteja chegando o momento de liderarem nova mudança, com o mesmo objetivo.

De qualquer forma, o G20 – fortalecido ou não – deverá verificar mudanças no seu quadro parlamentar. O menor dinamismo das economias emergentes – com a exceção da China – subtrai-lhes o protagonismo inicial. É possível que os países ricos ganhem espaço, não apenas no G20, mas também em torno do G7, que já tem voltado a se concentrar nos temas financeiros internacionais, após anos de tibia na área. Um cenário possível seria o aumento da polarização Norte-Sul no G20.

Para o Brasil, o G20 representou, conforme analisado, oportunidade inédita de participar dos debates e endereçar suas demandas em uma mesa que reunia as principais economias do mundo. Várias conquistas foram registradas em favor dos interesses do Brasil, que inclusive liderou algumas delas, como a reforma das instituições de Bretton Woods e o arcabouço sobre a administração dos fluxos de capitais. A partir de 2011, entretanto, o país passou para a fase de desencanto com as possibilidades do G20, embora continue a ser foro prioritário para sua diplomacia financeira.

Este capítulo também procurou vincular a autonomia e o desembaraço dos negociadores brasileiros no G20, nos anos após a crise de 2008, à solidez de suas contas externas. Até – pelo menos – 2013, os indicadores de solvência e liquidez do setor externo brasileiro mostraram-se altamente positivos, transmitindo sinais de confiança para os mercados internacionais e para os parceiros do Brasil no G20. O grau de investimento conferido aos títulos públicos brasileiros, em 2008 e 2009, pelas principais agências de classificação de risco foi o corolário dessa situação, inédita na história recente do país.

Ainda não parece claro se as contas externas brasileiras voltarão à situação de vulnerabilidade que lhes caracterizou por décadas. Até o momento (junho de 2016), o balanço de pagamentos e o setor financeiro doméstico têm revelado resiliência à recessão econômica. Os indicadores de vulnerabilidade externa, como visto, não se deterioraram significativamente.

A manutenção de uma diplomacia financeira ativa e soberana dependerá de um setor externo sólido, o qual exige, por sua vez, a retomada do crescimento econômico sustentável. A diplomacia pode procurar explorar ao máximo as oportunidades – e as contradições, inclusive – abertas pelo sistema internacional e buscar com tenacidade as soluções que sejam de seu interesse; ela não pode, contudo, fazer milagres. No final das contas, a superação das dificuldades domésticas (econômicas, políticas, sociais e ambientais) é condição *sine qua non* para a atuação consistente do país no G20.

REFERÊNCIAS

- BECKERT, T. **O G20 e o novo relacionamento entre países emergentes e desenvolvidos na governança econômica mundial**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2011.
- CARVALHO, F. C. O G20 e a reforma do sistema financeiro: possibilidades e limitações. *In*: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (Orgs.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, 2012. v. 1, p. 15-30.
- DERVIS, K.; DRYSDALE, P. (Eds.). **The G-20 summit at five: time for strategic leadership**. Washington: Brookings Institution, 2014.
- EICHENGREEN, B. J. **Globalizing capital: a history of the international monetary system**. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- _____. **Global imbalances and the lessons of Bretton Woods**. Boston: MIT Press, 2006.
- FERNANDES, M. P. Uma nota sobre a literatura acerca das causas dos desequilíbrios globais no contexto da globalização financeira. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 215-228, abr. 2015.
- FOOT, R.; WALTER, A. **China, the United States, and global order**. New York: Cambridge University Press, 2011. 340 p.
- FSB – FINANCIAL STABILITY BOARD. **Progress since the Washington Summit in the implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability**: draft report of the Financial Stability Board to G20 leaders. Basel: FSB, 2010. Mimeografado.
- GILES, C. G20 is a forum for impotence over the global economy. **Financial Times**, 13 Nov. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/K1oLAa>>. Acesso em: 11 out. 2015.
- GILPIN, R. **U.S. power and the multinational corporation: the political economy of foreign direct investment**. New York: Basic Books, 1975.
- GORDON Brown's Bretton Woods summit call risks spat with Nicholas Sarkozy. **The Telegraph**, 15 Oct. 2008. Disponível em: <goo.gl/BMFmmy>. Acesso em: 10 out. 2015.
- HELLEINER, E. **The status quo crisis: global financial governance after the 2008 meltdown**. New York: Oxford University Press, 2014.
- HELLEINER, E.; PAGLIARI, S. Towards a new Bretton Woods? The first G20 Leaders Summit and the regulation of global finance. **New Political Economy**, v. 14, n. 2, p. 275-287, June 2009.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook: legacies, clouds, uncertainties.** Washington: IMF, Oct. 2014.

IMF SAYS Brazil resilience bodes well for recovery post-crisis. **Financial Times**, 27 Apr. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/MsBEpH>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

JAMES, H. **International monetary cooperation since Bretton Woods.** Washington: Oxford University Press, 1996.

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

KIRTON, J. J. **G20 governance for a globalized world.** Surrey: Ashgate, 2013.

MANZI, R. H. D. O G20 na governança global após a crise econômica de 2008. **Mural Internacional**, v. 6, n. 1, p. 35-49, jan./jun. 2015.

OCAMPO, J. A.; STIGLITZ, J. E. From the G-20 to a Global Economic Coordination Council. **Journal of Globalization and Development**, v. 2, n. 2, 2011.

PARA MANTEGA, mundo enfrenta guerra comercial. **Estado de S.Paulo**, 27 set. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/RPfmYY>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

PRASAD, E. S. **The dollar trap: how the U.S. dollar tightened its grip on global finance.** Princeton: Princeton University Press, 2014.

ROMANTINI, G. L. **Acordos de Basileia e bancos no Brasil.** 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

RUGGIE, J. G. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

SCHIRM, S. A. Global politics are domestic politics: how societal interests and ideas shape *ad hoc* groupings in the G20 which supersede international alliances. *In: INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION ANNUAL CONVENTION*, 2011, Montreal. **Anais...** Montreal: ISA, Mar. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/yGgkAF>>.

SUBACCHI, P. Adapting to the new normal: the G20 and the advanced economies five years after Washington. *In: DERVIS, K.; DRYSDALE, P. (Eds.). The G-20 summit at five: time for strategic leadership.* Washington: Brookings Institution, 2014. p. 21-43.

SUMMERS, L. H. America overdrawn. **Foreign Policy**, n. 143, p. 46-49, July/Aug. 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EICHENGREEN, B. J. Does the FED care about the rest of the world? **Journal of Economic Perspectives**, v. 27, n. 4, p. 87-104, 2013.

O BRICS: DESAFIOS PARA O BRASIL

Renato Baumann¹

1 INTRODUÇÃO

Já virou lugar-comum, ao se falar do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a referência a que o acrônimo foi criado como um instrumento de orientação para os clientes de um grande banco de investimento. É menos compartilhada a ideia de que o acrônimo significa Big Rapidly Industrializing Countries, isto é, Países Grandes que se Industrializam Rapidamente.

Essa dimensão é importante, porque o grupo inicial compreendia quatro países com grande população, grande extensão geográfica (o Brasil tem 8,5 milhões de quilômetros quadrados; a China, 9,6; a Índia, 3,3; e a Rússia, 17,1), expressivo valor do produto nacional e notável taxa de crescimento no momento de criação do grupo. Nada mais natural, portanto, que se vislumbresse um mecanismo para que essas economias tivessem voz mais ativa na governança global: de fato, elas eram então responsáveis por boa parte do dinamismo da economia mundial.

O exercício tem início em 2006, com reuniões de chanceleres dos quatro países, à margem da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2008 ocorre reunião formal de chanceleres em Ecatimburgo (Rússia) e no ano seguinte tem lugar, na mesma cidade, a primeira Reunião de Cúpula, quando foi criado formalmente o BRIC.

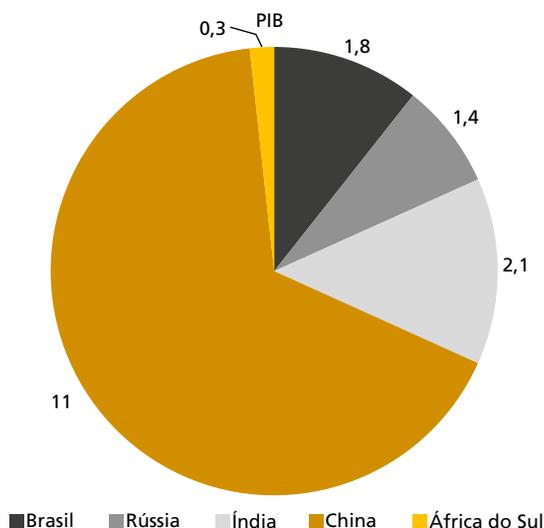
Em dezembro de 2010, a África do Sul começou a participar formalmente do grupo, que passou a se chamar BRICS. Com população de 56 milhões de habitantes e produto interno bruto (PIB) de US\$ 295 bilhões em 2016, a rigor, o país não se qualificaria para ser membro do grupo, segundo as dimensões mencionadas. Sua inclusão reflete, em grande medida, opção geopolítica: como os quatro membros originais estão situados em regiões distintas e uma vez que o objetivo básico era influenciar a governança global segundo o interesse das economias emergentes, caberia incluir representante do continente africano.

1. Secretário-adjunto de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e professor de economia na Universidade de Brasília (UnB). As opiniões expressas neste capítulo são pessoais e não refletem necessariamente as posições dessas instituições.

O conjunto dos cinco países representa hoje 42,3% da população mundial, 23,4% do PIB mundial e mais da metade do total de reservas mundiais, o que torna esse conjunto algo não desprezível no cenário internacional e o que impõe, ao mesmo tempo, aos países-membros custo expressivo sobre eventual decisão de não participar.

Boa parte do PIB conjunto do BRICS, e certamente do volume de reservas, é devida à China. De fato, as diferenças pronunciadas entre os cinco países-membros suscitam o temor de que o grupo venha a se converter em “China mais quatro”, o que significa grau de alinhamento aos interesses chineses mais pronunciado do que o desejado inicialmente pelos demais membros.

GRÁFICO 1
O PIB do BRICS (2016)
(Em US\$ trilhões)



Fontes: World Development Indicators – Data (WDI) e Banco Mundial.

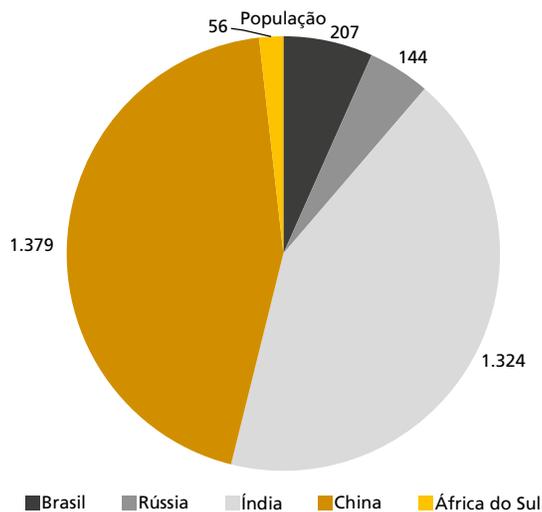
O gráfico 1 ilustra o diferencial, em termos de produto nacional, gerado na China e nos demais sócios do BRICS. Esse país responde por mais de dois terços do valor gerado no grupo. O Brasil ocupa o terceiro lugar, depois da Índia.

Em termos de volume populacional, o peso relativo da China é reduzido um pouco, por conta do enorme contingente de indivíduos da Índia (gráfico 2). Os dois países têm participação semelhante, da ordem de 44% do grupo, cada um. Mas aí se concentra parcela expressiva da população total do mundo. Novamente, o Brasil ocupa a terceira posição, com participação de apenas 7%.

A participação chinesa é ainda maior do que seu peso, em termos de PIB e população, quando se considera o valor gerado por exportações. Como mostra o gráfico 3, quase três quartos do valor exportado pelo grupo é de origem chinesa. O segundo

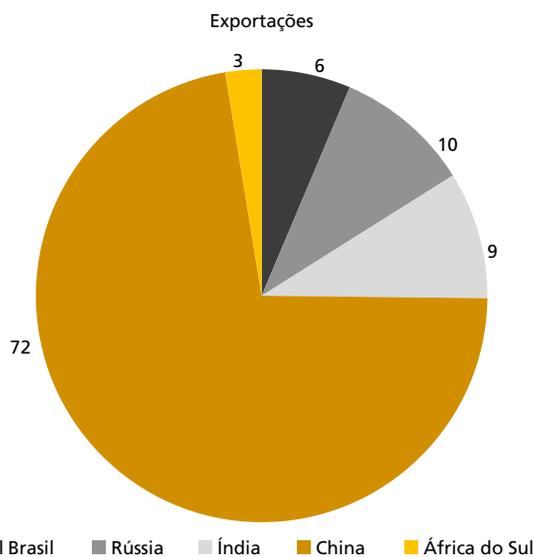
colocado, Rússia, vem à distância considerável, com participação de 10%, e o Brasil aparece em quarto lugar, depois da Índia, com participação de apenas 6%.

GRÁFICO 2
População no BRICS (2016)
(Em milhões)



Fontes: WDI e Banco Mundial.

GRÁFICO 3
BRICS: participação no valor exportado (2016)
(Em %)



Fontes: WDI e Banco Mundial.

Essas diferenças entre os sócios no grupo levaram, de forma inevitável, à necessidade de identificar os interesses comuns, convergentes, que pudessem mobilizar o grupo para seu propósito inicial de influenciar a governança global. A próxima seção mostra de forma resumida os principais traços da evolução do grupo no tempo. A terceira seção discorre sobre, talvez, o maior trunfo do grupo até o momento, a criação do Novo Banco de Desenvolvimento. A seção seguinte discute alguns desafios identificáveis, impostos ao desempenho futuro do grupo. A quinta seção traz dados sobre as relações econômicas do Brasil com os demais integrantes do BRICS. A última seção discute alguns dos desafios para o Brasil no tocante à sua participação no grupo.

2 A EVOLUÇÃO DO GRUPO

Desde seu início, em 2009, a agenda do BRICS partiu da ênfase nas alterações desejadas na governança global para um crescente componente político explícito e a identificação de novas áreas de cooperação, como indica uma visão breve até do próprio tamanho das declarações que se seguiram a cada Reunião de Cúpula:

- I Cúpula – Ecaterimburgo: 16 artigos;
- II Cúpula – Brasília: 33 artigos;
- III Cúpula – Sanya: 32 artigos;
- IV Cúpula – Nova Delhi: 50 artigos;
- V Cúpula – Durban: 47 artigos;
- VI Cúpula – Fortaleza: 72 artigos;
- VII Cúpula – Ufá: 77 artigos;
- VIII Cúpula – Goa: 109 artigos; e
- IX Cúpula – Xiamen: 71 artigos.

Em Ecaterimburgo (2009), a preocupação maior era com o papel do G20 para lidar com a crise financeira, os critérios para uma nova arquitetura financeira internacional, o apoio ao sistema multilateral de comércio e a cooperação em ciência, energia e educação, assim como em assistência humanitária internacional. Praticamente, a única referência de cunho mais político foi a condenação de todas as formas de terrorismo.

Em Brasília (2010), reitera-se a visão conjunta com relação ao papel do G20, à demanda por reformas da arquitetura financeira internacional e ao apoio à Organização Mundial do Comércio (OMC). Aparece de forma explícita a cooperação na agricultura e no desenvolvimento de energia limpa. A dimensão política repete o

repúdio ao terrorismo e inclui a solidariedade ao Haiti, pelo terremoto. Assume-se o compromisso de publicar de forma conjunta as estatísticas nacionais. De fato, a condenação ao terrorismo passará a ser uma constante nas declarações subsequentes.

Em Sanya (2011), a maior novidade é a incorporação da África do Sul. Além de reiterar o apoio ao G20 e à necessidade de reforma financeira internacional, à dimensão econômica são acrescentados: o debate sobre o uso de novas moedas, a regulação do mercado de *commodities*, o compromisso de aprofundar o comércio e os investimentos entre os países do BRICS, e o apoio ao desenvolvimento da África. O lado político da declaração agora inclui a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e a preocupação com a turbulência no Oriente Médio, no norte da África e na África Ocidental, com menção específica à Líbia.

Em Nova Delhi (2012), repetem-se os apelos por alteração na arquitetura financeira internacional, pela preocupação com energia e com os preços das *commodities*, pelo apoio ao G20 e à OMC, e pelo ideal de intensificar os vínculos comerciais e de investimento entre os cinco países. A grande novidade, do lado econômico, é o anúncio da criação do Banco de Desenvolvimento do BRICS. Do lado político, há manifesta preocupação com a situação no Oriente Médio, no norte da África e na Síria; é reconhecido o direito do Irã de desenvolver energia nuclear pacífica; e é dado apoio ao combate a drogas ilícitas no Afeganistão.

Em Durban (2013), voltam os apelos por alteração na arquitetura financeira internacional, pela preocupação com energia e com os preços das *commodities*, pelo apoio ao G20 e à OMC, e pelo ideal de intensificar os vínculos comerciais e de investimento entre os cinco países. Além disso, no âmbito econômico, é dado apoio à criação do Banco de Desenvolvimento e ao Arranjo Contingente de Reservas. Há explícita ênfase no desenvolvimento do continente africano, e é reconhecida, de forma geral, a importância das empresas estatais e das pequenas e médias empresas.

No componente político, reitera-se o apoio ao desenvolvimento da energia nuclear no Irã com fins pacíficos, e é explicitada preocupação com Síria, Palestina, Afeganistão, África Ocidental, República Centro-Africana e Congo. São identificadas, ademais, “novas áreas de cooperação”: fórum diplomático, cooperação anticorrupção, empresas estatais, agências de controle de drogas, secretariado virtual do BRICS, diálogo sobre investimento, turismo, energia e esportes.

Em Fortaleza (2014), explicita-se o objetivo de elevar, em cinco anos, o PIB coletivo em mais de 2% das trajetórias então observadas. São adotadas algumas iniciativas pontuais, como acordo entre os institutos de estatística para homogeneizar metodologias, acordo para cooperação técnica entre as agências de crédito e garantia às exportações, sinalização de bons propósitos quanto à cooperação na administração tributária e início de discussão de código para disciplinar o uso do espaço exterior.

A dimensão internacional extrabloco é retomada. Ocorre sessão conjunta com os chefes de Estado dos países sul-americanos, e a declaração menciona preocupação com a situação em um conjunto de países: Nigéria, Mali, Sudão do Sul, República Centro-Africana, Congo, Síria, Irã, Afeganistão, Iraque e Ucrânia.

Em Fortaleza e nas seguintes reuniões de cúpula, há manifestação explícita de inconformismo com a falta de implementação da alteração de quotas no Fundo Monetário Internacional (FMI), aprovada em 2010, assim como manifestação de apoio reiterado ao papel da OMC. Chama atenção ainda que, nas declarações de cúpula subsequentes, são recorrentes a preocupação com as drogas e a manifestação do compromisso de contribuir para a solução do conflito árabe-israelense. Da mesma forma, passa a ser recorrente a manifestação de preocupação com o uso do espaço exterior.

Em Ufá (2015), explicita-se preocupação com a lenta e frágil recuperação econômica global. Condenam-se as políticas de imposição de sanções econômicas a países, e é adotada estratégia para a parceria econômica do BRICS, com diretrizes para a expansão do comércio e investimento, a cooperação energética, agrícola, industrial e em processamento de minérios, a cooperação em ciência, tecnologia e inovação, a cooperação financeira, a conectividade e a cooperação em tecnologias de informação e comunicação (TICs).

É feito reconhecimento do potencial para o uso das moedas nacionais nas transações entre os países-membros, assim como é sinalizado esforço conjunto para melhorar as políticas de defesa da concorrência. No âmbito extraBRICS, há referência à situação na Síria, no Iraque, no Irã, no Afeganistão, na Ucrânia, na Líbia, no Sudão do Sul, na Somália, em Mali, no Congo, em Burundi e na República Centro-Africana.

Em Goa (2016), os cinco países comemoram a aprovação do primeiro conjunto de operações do Banco de Desenvolvimento. Há demanda explícita por reforma da ONU, sobretudo seu Conselho de Segurança, com apoio à participação do BRICS. É explicitado o objetivo de usar a política fiscal para promover o crescimento econômico e a inclusão social, e são enfatizados os processos de integração regional. É dada ênfase à importância do uso de energias limpas.

Pela primeira vez, há referência à relevância das cadeias globais de valor, e são reiteradas as preocupações com a corrupção. Há referência à possível criação de agência de risco interna do BRICS.

No âmbito regional, há sessão conjunta com os líderes da Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Econômica e Técnica Multissetorial. E a declaração manifesta preocupação com a situação no Oriente Médio, no Norte da África, no Haiti, na Síria e no Afeganistão.

Em Xiamen (2017), a cooperação econômica entre os membros do grupo se baseia na implementação da Estratégia para a Parceria Econômica do BRICS. São ressaltados os compromissos em termos de facilitação de comércio e de investimento, conectividade e compartilhamento ampliado de políticas, troca de informações, construção de capacidades, comércio de serviços, comércio eletrônico, cooperação em direitos de propriedade intelectual e outros. É enfatizada a necessidade de se regularem os processos migratórios.

É dada ênfase à cooperação financeira entre os membros do BRICS. Anuncia-se a criação de um Fundo de Preparação de Projetos em Parceria Público-Privada (PPP), assim como é incentivada a cooperação em termos dos padrões contábeis e de auditoria, de modo a estabelecer as bases para a conectividade do mercado de títulos entre os países do BRICS. É assumido o compromisso de promover o desenvolvimento dos Mercados de Títulos em Moeda Local e estabelecer um Fundo de Títulos em Moeda Local do BRICS.

Os bancos de desenvolvimento dos cinco países passam a adotar linha de crédito em moeda local interbancária e cooperação interbancária na classificação de crédito. É criada uma força-tarefa conjunta do BRICS em gerenciamento de risco de desastres. No rol das preocupações com a situação de outros países, são mencionados a Síria, o Iraque, a República Democrática da Coreia, o Irã, o Afeganistão, o Turquistão Oriental e o Uzbequistão.

Além desses pontos destacados nas diversas declarações de cúpula, cabe registrar a crescente busca de mecanismos de conhecimento mútuo e ação conjunta, com a realização de reuniões ministeriais e criação de grupos de trabalho no âmbito dos ministérios de Comércio, Agricultura, Saúde, Ciência e Tecnologia, Turismo, Educação, Esporte, Cultura e Assuntos de Segurança. Foram criados o Fórum Empresarial e o Fórum Acadêmico do BRICS (2009); o Fórum de Cidades Irmãs do BRICS (2011); o Conselho dos *Think-Tanks* e o Conselho Empresarial do BRICS (2013). Foi estabelecido (2010) o Grupo BRICS na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A análise das declarações de cúpula e a criação dessas diversas instâncias mostram claramente crescente diversidade de dimensões que são consideradas pelo grupo. Em parte, isso reflete a necessidade de ampliar o conhecimento mútuo e promover iniciativas para consolidar maior uniformidade de propósitos e, assim, ampliar a capacidade de atuação conjunta no cenário internacional.

É notável ainda a preocupação do grupo em se mostrar amigável na relação com terceiros países, tanto pelas reuniões com líderes dos países vizinhos quanto pelas manifestações de preocupação com a situação em diversas partes do globo. Da perspectiva dos objetivos iniciais que motivaram a criação do grupo, não é clara a razão para as recorrentes referências às áreas conflitivas do planeta.

Essa diversidade temática torna menos nítidos os principais propósitos do grupo, e isso é um risco à sua sobrevivência no longo prazo. Há que se reconhecer, contudo, que esses riscos são, ao menos em parte, mitigados pela criação de duas iniciativas conjuntas de expressão: o acordo contingente de reservas e o Banco de Desenvolvimento do BRICS. O sucesso do grupo passou a ficar intrinsecamente relacionado ao sucesso dessas iniciativas.

O mecanismo de reservas contingentes é algo que, por definição, só poderá ser avaliado se, e quando, ocorrer crise de liquidez em algum dos membros e tornar-se necessário recorrer ao apoio dos sócios. É prematuro qualquer juízo de valor. Já o Banco de Desenvolvimento do BRICS permite algumas considerações desde logo, e a próxima seção traz algumas informações a esse respeito.

3 O BANCO DO BRICS

O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) foi lançado oficialmente em julho de 2015. O acordo para viabilizar sua divulgação no prazo acordado compreendeu a aceitação de sua sede em Xangai, com um primeiro presidente indiano.

O banco procura ser algo distinto das demais instituições multilaterais existentes. Seus princípios operacionais compreendem o desenvolvimento sustentável, os interesses sociais e ambientais, a mudança climática, a conservação de recursos naturais, a disseminação de conhecimento e a igualdade de gênero.

O capital autorizado é de US\$ 100 bilhões, sendo o capital subscrito de US\$ 50 bilhões. Há contribuição equitativa de capital e poder de voto entre os membros fundadores. Os membros do BRICS detêm, e pretendem manter, 51% do capital.

Os empréstimos são feitos em dólares estadunidenses, exceto nos projetos na China, que são financiados em renminbi (¥). O NBD conseguiu, recentemente, avaliação AAA por uma agência chinesa de avaliação de risco, mas sua meta é conseguir boa aceitação igualmente pelas principais agências de risco internacionais.

Até o momento, o NBD aprovou sete projetos de empréstimo, dois na Índia (39% do valor total) e dois na China (24%). A participação do valor financiado, nos demais sócios, é bem menor: Brasil, 19%; África do Sul, 12%; e Rússia, 6%.

Dos projetos aprovados, 78% são na área de energia e 22%, na área de transporte. A primeira aprovação foi para o Brasil, embora não tenha sido propriamente financiamento de um projeto: em abril de 2017, o NBD aprovou linha de crédito de US\$ 300 milhões para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destinada ao financiamento de projetos relacionados à geração e à transmissão de energia renovável, com um conjunto de subprojetos em energia solar, eólica, hídrica e outras, com capacidade adicional de 600 MW.

Um dos problemas do banco é a ampliação do seu fôlego financeiro. Recentemente, o NBD emitiu *green bonds* na China, no valor de ¥ 3 bilhões em cinco anos, e a maior parte dos sócios quer ampliar o número de participantes no capital do banco.

Formalmente, a participação está aberta a todos os países-membros da ONU. No entanto, a Rússia não aceita a participação dos países que impõem restrições a interesses russos, o que elimina boa parte das economias com maior potencial de participar com adição de capital.

A percepção de que há limitações até aqui, por parte do NBD, para conseguir bons projetos no Brasil (diferentemente dos demais membros do BRICS) levou a negociações (em andamento, no momento de preparação deste texto) para atividades de cofinanciamento com o Banco de Desenvolvimento da América Latina² (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata³ (Fonplata).

Seja como for, a existência de um banco de desenvolvimento com essas características peculiares – é a primeira instituição multilateral não regional desde Bretton Woods, compreende sócios com interesses diversificados, pretende ser expedito na análise dos processos, pretende adotar menos condicionalidades que os bancos existentes, pretende privilegiar a dimensão do desenvolvimento etc. – naturalmente implica a necessidade de que seu funcionamento seja de tal modo, que possa ser aceito pela comunidade financeira internacional como isento de pressões políticas e adepto das boas práticas bancárias.

O conjunto de dúvidas com relação ao futuro do NBD é alentado. Entre outras muitas, podem ser mencionadas as questões a seguir.

- 1) Em um mundo de cadeias globais de produção, o NBD financiará projetos nos próprios membros do BRICS, mas também em outros países em desenvolvimento?
- 2) Quais os critérios para a seleção de projetos e países, governança e garantia de retorno dos recursos?
- 3) O controle do capital (51%) permanecerá sob o domínio do BRICS?
- 4) Qual o risco de captura pelos interesses dos países-membros, e até que ponto isso pode afetar a adoção de boas práticas de desempenho bancário?
- 5) No caso da China, de que modo o NBD poderá vir a ser usado como instrumento para viabilizar o uso ampliado do renminbi? Isso é de interesse dos demais sócios?

2. Banco de Desarrollo de América Latina.

3. Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

- 6) Poucos dias depois do lançamento do NBD, a China anunciou a criação do Banco Asiático para Investimentos em Infraestrutura, mais aberto à captação de recursos de terceiros. Até que ponto as duas instituições terão ação complementar ou concorrencial?

A própria instituição-âncora do BRICS tem sido, portanto, objeto de controvérsia. No entanto, os desafios do grupo em conjunto são ainda mais amplos.

4 DESAFIOS AO BRICS

As seções anteriores já mencionaram um desafio estrutural que paira sobre o BRICS, o risco de se converter em “China mais quatro”, significando, com isso, construir agenda conjunta e definir formas de atuação que correspondam predominantemente aos interesses de apenas um dos membros do grupo.

Também já foi mencionado o fato de que o BRICS foi criado com o objetivo básico de influenciar a governança global, mas a agenda agora compreende reuniões de ministros das Finanças, de Ciência e Tecnologia, da Agricultura, do Meio Ambiente, da Saúde e do Trabalho; assessores de segurança nacional; presidentes de bancos centrais; autoridades que tratam de desastres naturais; conselho de empresários e conselho de *think-tanks*; fórum parlamentar; festival de cultura; e Fórum de Cooperação entre Cidades Irmãs e Governos Locais. O risco implícito é de um excessivo grau de dispersão de propósitos, dificultando a identificação dos objetivos básicos. Isso certamente afeta o ritmo de comprometimento dos diversos agentes, uma vez que não fica clara a direção a ser tomada.

As crises econômicas recentes e as mudanças políticas ocorridas em alguns dos membros reduziram o grau de afinidade do grupo, em comparação com o momento de sua constituição. Além disso, o comércio intrabloco não evoluiu como desejado: em 2012 havia o compromisso de elevar o comércio de US\$ 230 bilhões para US\$ 500 bilhões anuais até 2015. Mas em 2016 esse comércio pouco superou US\$ 300 bilhões.

Seja como for, as atividades desenvolvidas até aqui são basicamente situadas em zona confortável de temas não controversos e que não provocam diferenças bilaterais.

Listam-se, a seguir, outros temas que permanecem em aberto.

- 1) Ao se considerarem os membros do BRICS, é mais fácil identificar seu *consenso negativo* (inconformidade com a arquitetura financeira internacional, com a distribuição de quotas no FMI e no Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, com a excessiva liquidez internacional, que afeta suas políticas cambiais, com o ajuste fiscal adotado

nas economias industrializadas, com a composição do CSNU etc.) do que uma *agenda positiva e pró-ativa* para lidar com essas questões. Essa dificuldade para identificar uma agenda positiva permanece, mesmo depois de não menos que nove reuniões de cúpula.

- 2) Nos processos de escolha para os cargos máximos do FMI e do Banco Mundial, não é possível conseguir consenso entre os cinco membros. Resta a dúvida sobre se esses foram episódios isolados ou a prova da dificuldade de conseguir convergência de propósitos.
- 3) Algo semelhante ocorre com relação às postulações para assentos permanentes no CSNU. Em que pesem reiteradas manifestações de apoio às candidaturas dos países-membros, o fato de eles terem se apresentado com outros candidatos tem sistematicamente impedido a aprovação de sua participação. Fica a dúvida sobre como seria se as candidaturas fossem feitas de forma isolada, individualmente. Se é que isso é factível politicamente.
- 4) Como visto anteriormente, nas reuniões de cúpula mais recentes do BRICS, tem sido habitual haver reunião dos chefes de Estado com suas contrapartes de países vizinhos aos cinco membros. Isso sinaliza interesse em contar com o apoio das bases regionais e, eventualmente, a inclusão desses países vizinhos nos processos produtivos e de investimento por parte do BRICS. Até esse ponto, a China tem sido, de longe, o país mais ativo nesse sentido, com processos produtivos altamente integrados com seus vizinhos.

A questão pouco clara, do ponto de vista do grupo, é quanto ao papel das bases regionais para os países do BRICS, uma vez que há marcadas diferenças entre eles: a Rússia mantém relações que são predominantemente herança dos tempos soviéticos; a Índia tem relações comerciais mínimas com os vizinhos; e a África do Sul exerce forte influência sobre as economias menores, membros da União Aduaneira da África Austral⁴ (SACU). O caso do Brasil, como sabido, é intermediário, em termos de intensidade das relações econômicas, e pouco claro, com relação a propósitos na relação com os vizinhos.

Um desafio importante ao grupo é a chamada Iniciativa One Belt, One Road (OBOR), lançada pela China. Com volume de recursos envolvidos da ordem de mais de doze vezes os valores atualizados do Plano Marshall, é certamente uma das mais, senão a mais, importante iniciativa em curso no planeta hoje, em termos de investimentos em infraestrutura.

4. Originalmente, Southern African Customs Union, trata-se de união aduaneira constituída por África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Suazilândia.

A OBOR promoverá, na Ásia Central, projetos para fomentar a produtividade industrial. No sul da Ásia, promoverá projetos em infraestrutura e, no norte da África, a área econômica no Canal de Suez, mais investimentos em portos marítimos e transporte terrestre.

A questão que a OBOR suscita é até que ponto ela é compatível com o fortalecimento do BRICS. Se ela estimula a competitividade dos países participantes, ao reduzir os custos de transporte e viabilizar melhorias na produtividade, existe o risco de que isso provoque desvio de comércio dentro do próprio grupo, uma vez que dois de seus membros – Brasil e África do Sul – não participam dela, por razões geográficas.

Em parte, para lidar com esses temores, a China recentemente mudou o nome para Belt and Road, incluindo seus investimentos na África e na América Latina como parte do mesmo processo. Estão por ver-se os exatos efeitos desse conjunto de iniciativas.

Outro desafio ao grupo é o desejo da China de ampliar o número de países-membros do BRICS. Para a Reunião de Cúpula de 2017, a China convidou Guiné, Egito, Tadjiquistão, Tailândia e México. Essa não é, contudo, posição que encontre simpatia, por enquanto, de parte dos demais membros do grupo.

Em que pesem essas dúvidas com relação ao desempenho futuro do grupo, contudo, há razões para algum otimismo. Na última Reunião de Cúpula, em Xiamen, o presidente Xi Jinping anunciou a criação de um fundo de R\$ 250 milhões para incentivar a integração econômica entre os cinco membros do BRICS, e a China fará aporte de mais de US\$ 4 milhões no NBD, para operações de longo prazo.

Além disso, os bancos de desenvolvimento dos cinco países decidiram criar linhas de crédito em moeda local por meio do Interbank Cooperation Mechanism (ICM), o que deverá estimular o uso de moedas alternativas ao dólar, e haverá cooperação (troca de metodologia entre os bancos e recomendação de uso de *rating* fora das três grandes agências internacionais) nas avaliações internas de risco de crédito.

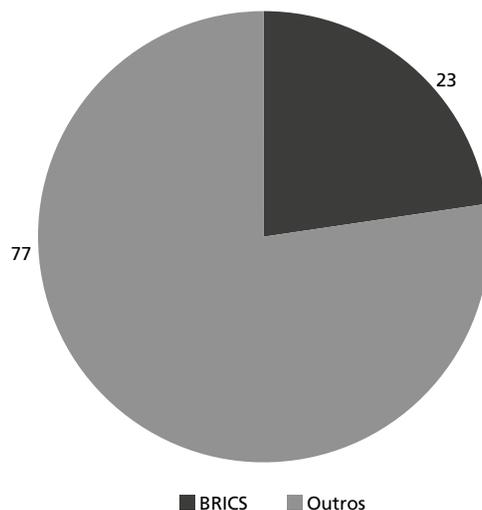
Só o tempo mostrará o grau de efetividade dessas iniciativas. Por enquanto, cabe especular sobre o interesse do Brasil em participar do grupo.

5 O BRASIL E O BRICS: RELAÇÕES ECONÔMICAS

A relação do Brasil com o BRICS é peculiar. Como mostra o gráfico 4, o grupo é importante para o desempenho exportador brasileiro, tendo absorvido, em 2016, quase um quarto do valor total das exportações brasileiras.

GRÁFICO 4

O BRICS como mercado: importância do BRICS para as exportações brasileiras (2016)
(Em %)

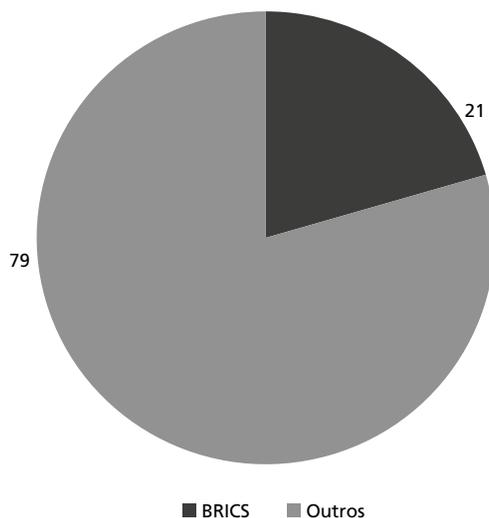


Fontes: WDI e Banco Mundial.

Da perspectiva das importações, o grupo representa percentual semelhante, em torno de um quinto do valor total importado, como indica o gráfico 5.

GRÁFICO 5

O BRICS como fornecedor: importância do BRICS para as importações brasileiras (2016)
(Em %)



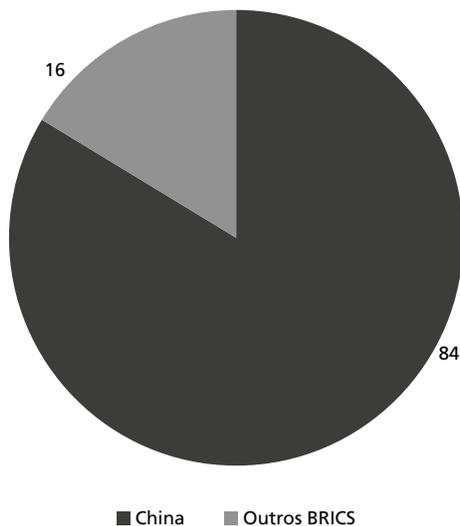
Fontes: WDI e Banco Mundial.

Em grande medida, esses percentuais refletem as transações bilaterais com a China, como indicado nos gráficos 6 e 7: o comércio com esse país representa, tanto para as exportações quanto para as importações, mais de 80% do comércio do Brasil com o conjunto do BRICS.

GRÁFICO 6

O peso da China nas exportações brasileiras (2016)

(Em %)



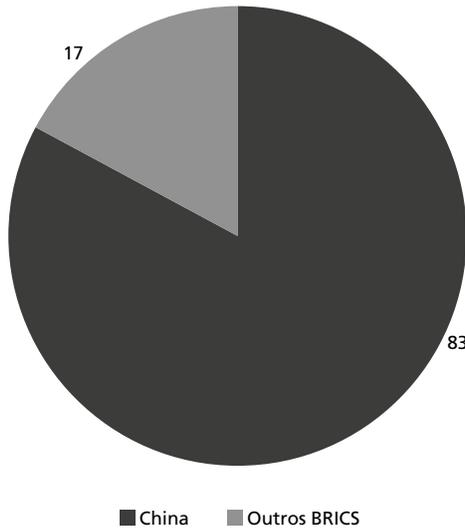
Fontes: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

Esses números agregados refletem situação peculiar, praticamente imutável há alguns anos: as exportações do Brasil para os demais integrantes do BRICS concentram-se em produtos primários ou de baixo componente tecnológico, enquanto as importações dos seus parceiros no grupo são de produtos mais elaborados.

E mais: diversos exercícios têm mostrado que o número de produtos em que o Brasil tem vantagens comparativas é bem menor do que no caso dos demais membros do BRICS (à exceção da Rússia), refletindo grau de diversificação de pauta e de competitividade bastante reduzido, em termos comparativos.

Por exemplo, Baumann, Araujo e Ferreira (2010) mostraram que, para os primeiros quatro sócios do grupo, o número de produtos com vantagens comparativas reveladas, no caso do Brasil, é bem menor que nos casos da China e da Índia, e só maior que na Rússia.

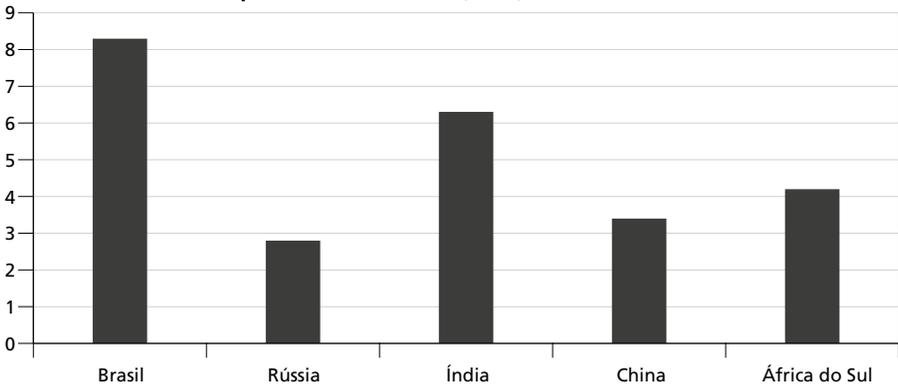
GRÁFICO 7
O peso da China nas importações brasileiras (2016)
 (Em %)



Fontes: SECEX e MDIC.

As políticas comerciais externas do bloco são igualmente distintas: quando comparadas as tarifas nominais praticadas em cada país-membro do BRICS, o Brasil se destaca como a economia com percentuais mais elevados, como mostra o gráfico 8.

GRÁFICO 8
As tarifas médias ponderadas do BRICS (2015)



Fonte: World Integrated Trade Solution (WITS).

Esse não é, evidentemente, o único indicador de grau de abertura. Outras medidas, como a incidência de barreiras não tarifárias, o percentual de tarifas consolidadas etc., devem ser consideradas numa análise comparativa mais ampla. Mas a diferença indicada no gráfico 8 é sugestiva de que a economia brasileira pratica um grau de abertura comercial mais limitado.

Ao considerar as estruturas de tarifas consolidadas na OMC para quatro membros do BRICS (a Rússia só recentemente entrou para a OMC), vê-se que, para o Brasil, o percentual mais elevado é o de cereais, com 51%.⁵ E há outros seis setores com percentuais entre 40% e 43%. Todos os demais têm percentuais abaixo de 39%. Uma peculiaridade brasileira é que o país possui a menor diferença entre as alíquotas consolidadas máximas e médias, sugerindo maior homogeneidade nas alíquotas consolidadas em cada setor.

No caso da China, a alíquota média mais alta é de 33% para fumo. Ela é seguida de dez setores com alíquotas entre 20% e 26%, sendo as demais alíquotas menores que 19%.

Na Índia a alíquota média mais elevada é a de gorduras e óleos animais, com 196%, seguida de bebidas, com 150%, e preparações alimentícias e fumo, ambas com 133%. Os setores produtores de alimentos e fumo têm, em geral, alíquotas médias superiores a 100% e os demais, alíquotas médias em torno dos 40%.

No caso da África do Sul, o setor de bebidas é o setor com alíquota média mais elevada, com 134%. É o único setor desse país com alíquota média acima de 100%. Outros casos notáveis são os da indústria de moagem, com 76%; açúcar, com 70%; e produtos lácteos, com 66%. Os demais setores têm alíquota média de 18%.

A julgar em termos de nível de tarifas consolidadas, portanto, a economia mais fechada do BRICS é a Índia, seguida por Brasil, China e África do Sul.

Existem diferenças entre os membros do BRICS quanto aos fluxos de investimento entre os cinco países. Em 2015 o investimento estrangeiro direto (IED) *greenfield* intraBRICS correspondeu a 10% do total dos investimentos externos desses cinco países. Mas isso é predominantemente um fluxo bilateral entre a China e a Índia. As tabelas 1 e 2 mostram as indicações para o decênio entre 2003 e 2013.

Os dados desagregados desses fluxos indicam que os investimentos bilaterais, nesse período, foram predominantemente do tipo *resource-seeking*, focados na exploração de recursos naturais.

5. Dados do WITS.

TABELA 1
Investimento direto *greenfield* entre os membros do BRICS (2003-2013)
 (Em US\$ milhões)

Países de origem	Países de destino					Total
	Brasil	China	Índia	Rússia	África do Sul	
Brasil	-	1.613	462	528	25	2.628
China	12.769	-	14.273	12.272	1.818	41.133
Índia	3.568	10.622	-	2.511	5.381	22.082
Rússia	117	5.895	4.976	-	1.377	12.365
África do Sul	1.352	7.761	574	326	-	10.013
Total	17.806	25.891	20.286	15.637	8.601	88.220

Fonte: fDi Markets.

TABELA 2
Balço intraBRICS dos IEDs *greenfield* (2003-2013)
 (Em US\$ milhões)

	Brasil	China	Índia	Rússia	África do Sul
IED em outros BRICS (A)	2.628	41.133	22.082	12.365	10.013
IED recebido de outros BRICS (B)	17.806	25.891	20.286	15.637	8.601
Resultado líquido (A-B)	-15.178	15.242	1.796	-3.272	1.412

Fonte: fDi Markets.

Em termos de valores acumulados no período considerado, mais da metade dos IEDs de cada membro do BRICS esteve distribuída da seguinte forma:

- Brasil – na China: siderurgia, alimentos e serviços financeiros; na Rússia: alimentos e automóveis; na Índia: metais; e na África do Sul: automóveis;
- Rússia – no Brasil, na Índia e na China: carvão, petróleo e gás natural; e na África do Sul: siderurgia;
- Índia – no Brasil: energias renováveis e siderurgia; na China: automóveis, serviços financeiros, *software* e tecnologia da informação (TI); na Rússia: carvão, petróleo e gás natural, automóveis e farmacêutica; e na África do Sul: carvão, óleo e gás natural e energias renováveis;
- China – no Brasil: siderurgia e automóveis; na Rússia: mineração, automóveis e construção civil; na Índia: mineração e siderurgia; e na África do Sul: siderurgia e automóveis; e
- África do Sul – no Brasil e na Rússia: mineração; na Índia: serviços financeiros e mineração; na China: carvão, petróleo e gás natural.

Há evidente predominância de investimentos em recursos naturais. Isso tende a perpetuar o tipo de relação “Norte-Sul”, que caracterizou o comércio intraBRICS nos últimos anos, com a China apresentando posição dominante no mercado de manufaturados e grau expressivo de diversificação de pauta exportadora e os demais membros do BRICS sendo beneficiados pela crescente demanda – sobretudo por parte da China e da Índia – por alimentos e minerais. Uma relação pouco estável no longo prazo.

Algo é possível dizer com relação ao período mais recente, no caso dos investimentos chineses no Brasil. A Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), construiu uma base de dados com informações procedentes de diversas fontes. Foi detectado que, no período entre 2003 e setembro de 2017, houve anúncio de 247 projetos a serem financiados com recursos de empresas chinesas, dos quais 91 foram confirmados. Os montantes envolvidos são de US\$ 117 bilhões, sendo US\$ 50 bilhões correspondentes aos projetos efetivados.

Em termos de valor, a maior parte (24%) está concentrada na indústria de extração de petróleo e gás natural, seguida pelo setor de energia elétrica e gás (geração, transformação e distribuição), com 23% do valor total. O terceiro setor mais relevante, a extração de minerais metálicos, corresponde a apenas 12% do valor investido. Em relação ao número de projetos, a incidência maior é na fabricação de veículos automotores, com 57 projetos; seguido de energia elétrica e gás (geração, transformação e distribuição), com 27 projetos; telecomunicações, com 22 projetos; e serviços financeiros e fabricação de máquinas e equipamentos para a construção, ambos com 22 projetos.

Esse processo de diversificação setorial dos projetos de investimento da China é visível e intensamente crescente nos últimos anos. É positivo que os recursos não sejam internalizados apenas para a provisão de recursos primários. No entanto, persiste a impressão de que, mesmo essa diversificação, não é suficiente para, ou não é orientada na direção de, compensar a economia brasileira por eventuais perdas associadas à consolidação da Iniciativa Belt and Road.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DILEMAS PARA O BRASIL

A existência do BRICS tem implicações geopolíticas. Afinal de contas, essa é a dimensão que levou à própria criação do grupo. Mas a participação no grupo parece se dar mais por inércia (como nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas – Alca, mesmo quem não concordava participava, pelo custo de estar fora) do que por interesse objetivo claro.

Por ser assim, a questão que se coloca é esta: existe alguma certeza com relação à qual seria o custo de “não participar do BRICS”? Isto é: A “carteirinha de sócio

do BRICS” dá direito a benefícios identificáveis? As seções anteriores mostraram que as dimensões das economias envolvidas nesse exercício sinalizam claro potencial de complementaridade, que, até o momento, não se revelou de forma inequívoca. Mas é razoável imaginar que a alternativa de sair do grupo provavelmente implicaria custos elevados, em termos de oportunidades perdidas.

Um dos problemas das avaliações acerca do BRICS – sobretudo de parte dos analistas mais céticos – é que ignoram o fato de que o bloco não foi constituído com a pretensão de se tornar uma nova Bretton Woods. Existe uma tendência a inferir, com base nas projeções que apontam a importância global crescente das cinco economias nas próximas décadas, que elas já deveriam ter poder para mudar as regras do jogo econômico-financeiro internacional, o que ainda não ocorreu. É importante ter claro que o jogo será jogado – por mais algum tempo – segundo as regras existentes. Os avanços possíveis na construção da agenda comum do BRICS parecem ser necessariamente pontuais e graduais.

Num mundo de cadeias globais de produção e intensificação de complementaridades produtivas, o NBD financia projetos de investimento no próprio BRICS, mas se espera que também em outros países em desenvolvimento. Isso impõe a necessidade de se definirem não apenas critérios para seleção de projetos e países, governança e garantia de retorno dos recursos, mas também cuidar para que isso não reforce de forma diferenciada entre o BRICS a competitividade de alguns países que têm apostado na interação produtiva regional.

Nesse sentido, cabe ao Brasil ter mais proatividade na identificação de projetos que possam vir a ser financiados por esse banco, e que possam vir a contribuir para a competitividade dos processos produtivos nacionais, de modo que permitam a competição com os outros países beneficiados pelo estímulo à sua participação em cadeias de valor.

Relacionado com o anterior, cabe ter mais clareza com relação ao papel das bases regionais para os países do BRICS. A China tem sido muito ativa nesse sentido (processo produtivo integrado), e a Rússia mantém relações que são herança dos tempos soviéticos. A Índia estabelece relações comerciais mínimas com os vizinhos do sul da Ásia, e a África do Sul exerce forte influência sobre, basicamente, as economias menores, membros da SACU.

No caso do Brasil, não é claro, até o momento, o grau de empenho para construir base econômica conjunta com os vizinhos para aumentar sua presença no cenário internacional. A sinalização dada, com base nas reuniões dos chefes de Estado do BRICS com os países vizinhos, a cada reunião de cúpula, pode vir a intensificar vínculos por parte dos outros sócios do grupo, e, com isso, intensificar seus ganhos de competitividade. Cabe ao Brasil também, nesse ponto, desenvolver com mais clareza o que pretende nesse sentido.

Os dados mostrados aqui indicam que o Brasil é, de longe, o maior receptor “líquido” dos investimentos intrabloco. Pode-se questionar a concentração setorial desses recursos, predominantemente focados em setores intensivos em recursos naturais e, mais recentemente, em infraestrutura. É de se perguntar, contudo, até que ponto os parceiros no grupo não poderão vir a demandar maior equilíbrio nesses fluxos bilaterais.

Como sócio fundador do NBD, o Brasil, assim como os demais membros do BRICS, tem de aportar um volume de recursos anuais. No caso brasileiro, o montante envolvido está entre as maiores contribuições feitas de forma regular a organismos multilaterais. Isso impõe ao país o desafio de procurar maximizar os benefícios associados a esse desembolso, o que implica estimular o financiamento, por parte do NBD, de projetos sediados aqui. Algo ainda no campo das expectativas.

A China está implantando a iniciativa mais importante no planeta, dado o volume de recursos envolvidos e o número de economias potencialmente beneficiadas. Como já descrito, o sucesso dessa iniciativa poderá acarretar desvio de comércio em detrimento das economias brasileira e sul-africana, para considerações apenas no âmbito do BRICS.

Isso já foi percebido pela China, que mudou o nome da iniciativa para Belt and Road, aí incluindo os investimentos crescentemente intensos na América Latina e na África. Como também já foi dito, a associação entre os dois movimentos não é de fácil identificação.

No caso do Brasil – e, nesse sentido, também de outros países latino-americanos –, cabe procurar induzir que os investimentos chineses, hoje fortemente concentrados em infraestrutura, venham a ser destinados também a atividades que possam contribuir para aumentar a competitividade da produção nacional, de modo que ao menos compensem em parte os benefícios diferenciados que decorrerão da iniciativa chinesa para países que são competidores diretos dos nossos produtos. Apenas nesse caso a sinalização de movimento compensatório ficaria mais clara. Isso, claro, é um desafio, até porque as legislações nacionais nem sempre oferecem graus de liberdade para a atuação das autoridades na canalização dos investimentos externos para setores prioritários.

Em vista das considerações expostas, a pergunta, que parece básica, mas que até o momento não parece de fácil resposta, é “o que o Brasil espera de sua participação no BRICS?”. Há um indiscutível potencial de complementaridade a ser explorado, assim como um potencial negociador com terceiros países na direção original do exercício, que é influenciar a governança global. Mas é preciso maior clareza de propósitos, do ponto de vista nacional, para poder maximizar os benefícios de ser sócio fundador do grupo, bem como para identificar os aspectos da governança global para cuja alteração vale a pena se esforçar.

REFERÊNCIA

BAUMANN, R.; ARAUJO, R.; FERREIRA, J. As relações comerciais do Brasil com os demais BRICs. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs: comércio e política**. Brasília: CEPAL; Ipea, fev. 2010.

OCDE: O PONTO DE INFLEXÃO NECESSÁRIO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA¹

Sérgio Abreu e Lima Florêncio²
Anamélia Soccal Seyffarth³

1 INTRODUÇÃO

O processo de acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem uma longa história e um forte significado. Começou há mais de um quarto de século, tem sido um tradicional divisor de águas ideológicas entre diplomatas e apenas em meados de 2017 ganhou contornos mais efetivos, com a formalização da candidatura brasileira a membro pleno da organização. O propósito central deste trabalho é analisar essas diversas vertentes da trajetória do relacionamento entre o Brasil e a OCDE, que culminaram na recente manifestação do governo brasileiro de solicitar a acessão à organização.

Na ordem internacional, a partir de 1989, com a queda do Muro de Berlim, reconfiguraram-se as relações Norte-Sul, observando-se grandes transformações: emergência da China à condição de potência econômica e geopolítica; mudança do perfil demográfico mundial, com o envelhecimento populacional; intensificação dos riscos ambientais; aceleração dos avanços tecnológicos; declínio do modelo de desenvolvimento predominante nas últimas décadas, sinalizado na lenta recuperação da economia mundial no pós-2008; e crescente liberalização comercial e globalização dos mercados acompanhados da proliferação de acordos de livre comércio (ALCs) e a presença cada vez mais relevante das cadeias globais de valor (CGVs) no comércio e no investimento internacional.

Fenômenos um tanto fora da esfera econômica geram perplexidade e questionamentos sobre como poderão afetar a ordem internacional: o fluxo migratório de

1. Colaboraram na elaboração deste trabalho Alexandre Gervásio de Sousa, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, e Caroline Scotti Vilain, assistente de pesquisa da Dinte/Ipea.

2. Diplomata e professor do Instituto Rio Branco (MRE). Foi embaixador do Brasil no Equador e no México, embaixador altermo na delegação brasileira permanente em Genebra, na Organização das Nações Unidas (ONU) e diretor de estudos e relações econômicas e políticas internacionais do Ipea. E-mail: florenciosergio@hotmail.com.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Foi secretária executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e coordenadora de estudos em relações econômicas internacionais da Dinte/Ipea. E-mail: anameliasoccal@gmail.com.

populações de regiões devastadas por conflitos armados; as promessas de iniciativas populistas e protecionistas do governo norte-americano; o fortalecimento geopolítico da China, no rastro da sua inusitada expansão econômica, coroada com a ascensão de Xi Jinping a *status* equiparável ao de Mao Tse Tung; os arroubos da retórica de ameaças da Coreia do Norte; e as incertezas decorrentes de aspirações separatistas na esteira da saída da Grã-Bretanha da União Europeia (Brexit).

Enquanto esses novos referenciais emergiam na economia e na geopolítica internacionais, no âmbito doméstico, os últimos quinze anos foram igualmente marcados por profundas reviravoltas:

- abandono do padrão de estabilidade macroeconômica baseado no tripé: metas de inflação, equilíbrio fiscal e taxas de câmbio flutuante;
- crescimento econômico em ritmo acelerado, impulsionado pelo *boom* dos preços internacionais das *commodities* no período 2004-2008 e posteriormente alavancado pela forte expansão do crédito e do consumo;
- abrupta interrupção do crescimento econômico, com quedas de 3,8% e 3,6% do produto interno bruto (PIB), a partir de 2015, configurando a maior recessão da história do país;
- crescente assimetria entre a produtividade do trabalho no Brasil e nos países na fronteira da produtividade;⁴ e
- modesta inserção do Brasil na economia internacional.

O baixo desempenho de nossa inserção internacional é explicado, sobretudo, por três fatores: *i*) modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações (ISI), que envolvia alto nível de protecionismo e intervencionismo estatal; *ii*) elevado Custo Brasil; e *iii*) isolamento comercial agravado pelos equívocos de uma política comercial excessivamente voltada para o multilateralismo da Organização Mundial do Comércio (OMC) e distante do fenômeno mundial de proliferação de ALCs e CGVs (Florêncio *et al.*, 2017).

Nesse último aspecto, vale registrar a assinatura pelo Brasil de apenas três acordos de livre comércio extrarregionais: com Egito, Israel e Autoridade Palestina. Enquanto isso, na OMC foram notificados 413 acordos preferenciais de comércio (APCs), dos quais 220 foram ALCs (Florêncio *et al.*, 2017).

O Brasil enfrenta hoje o desafio maior de superar as distorções inerentes a uma economia historicamente fechada e, ao mesmo tempo, construir inserção econômica

4. A produtividade do trabalho no Brasil representa um quarto do observado na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); a mesma proporção observada na década de 1970. Ressaltam, ainda, que a produtividade do país cresceu de forma “anêmica” entre 2002 e 2014, alcançando apenas entre 0,3% e 0,4% ao ano (Canuto e De Negri, 2017).

internacional compatível com o potencial e as dimensões da economia do país. O Brasil é a nona economia do mundo, mas apenas a 25ª maior exportadora, seu PIB é igual a 3% do PIB mundial, mas o comércio exterior equivale a somente 1,1% das transações internacionais, e – em matéria de média tarifária – o país é claramente um ponto fora da curva.⁵

A OCDE é dotada de inegável capacidade de influenciar marcos regulatórios e políticas públicas. Constitui importante instância de debates envolvendo especialistas de alto nível em temas situados na fronteira do conhecimento. Figura, ao mesmo tempo, como centro de referência para gestação de normas e regras aplicáveis a diversas áreas, tais como: comércio internacional e investimento; arranjos regulatórios; combate à corrupção; acordos para evitar bitributação; preços de transferência; tecnologia e inovação; defesa da concorrência; e políticas macroeconômica, trabalhista, educacional e ambiental.

A OCDE tem como um de seus focos o exame, o debate e a formulação de políticas públicas, contando com a participação de representantes de um conjunto de 35 países-membros,⁶ na sua quase totalidade países desenvolvidos. Porém, esse perfil de composição vem mudando. Na América Latina, no México e no Chile, já se tornaram membros plenos da organização, em 1994 e 2010. Costa Rica e Colômbia já iniciaram o processo de acesso; Argentina e Peru a solicitaram; e Uruguai avalia a possibilidade de aderir.

Este estudo examina em que medida a acesso do Brasil como membro pleno da OCDE poderá contribuir para o aprimoramento de políticas públicas, a modernização do Estado e a superação de desigualdades sociais.

Com o propósito de fazer essa análise, este trabalho está dividido em cinco seções, incluindo-se esta introdução. A segunda seção traça a trajetória da OCDE e revela seus vínculos originais com a proposta norte-americana de criação de uma entidade europeia para respaldar o Plano Marshall. Contextualiza a criação do Comitê de Cooperação Econômica Europeia de 1947, com dezesseis países, embrião da atual OCDE, criada em 1961. Descreve o processo de ampliação da organização nas suas diversas fases. Apresenta seu processo decisório e sua política de transparência. Em seguida, delinea as diversas vocações da OCDE, desde uma origem eurocêntrica – embora de inspiração norte-americana –, sob o paradigma liberal clássico – democracia representativa e economia de mercado –, até uma visão mais eclética, em que a lente liberal se associa com o Estado do bem-estar social e com crítica matizada à hegemonia do mercado,

5. A média tarifária brasileira, de acordo com sua renda *per capita*, é 14%. O dobro da média de países com o mesmo nível de renda *per capita*, que é de 7% (Ipea, 2018, p. 139-140).

6. Alemanha; Austrália; Áustria; Bélgica; Canadá; Chile; Coreia do Sul; Dinamarca; Eslováquia; Eslovênia; Espanha; Estados Unidos; Estônia; Finlândia; França; Grécia; Hungria; Irlanda; Islândia; Israel; Itália; Japão; Letônia; Luxemburgo; México; Noruega; Nova Zelândia; Países Baixos; Polônia; Portugal; Reino Unido; República Tcheca; Suécia; Suíça; e Turquia.

inspirada na instabilidade gerada pela crise internacional de 2008. São aí enfatizados os trabalhos realizados pela organização, muitos destes em associação com o Grupo dos 20 (G20) Financeiro.

A terceira seção descreve o processo de aproximação do Brasil com a OCDE, que culminou com o pedido formal de acesso, em maio de 2017. Traça, ainda, as diversas modulações no relacionamento entre o Brasil e OCDE, que remontam a um quarto de século (1991). Nessa seção, é apresentada a seguinte hipótese central deste trabalho: a acesso do Brasil como membro pleno da organização justifica-se a partir de 2015.

A quarta seção avalia os principais desafios e resultados esperados para o Brasil desse processo.

Por último, a quinta seção trata da conclusão, a qual procura apresentar os principais pontos desenvolvidos ao longo deste trabalho. Conclui-se, em síntese, que o ingresso na organização poderá estimular políticas promotoras de crescimento econômico e políticas sociais capazes de criar condições mais efetivas para o país superar a armadilha da renda média,⁷ se soubermos absorver, adaptar e catalisar muitas das boas práticas da organização em prol do aprimoramento de nossas políticas públicas.

2 OCDE: DE “CLUBE DOS RICOS” A FONTE PARA CRIAÇÃO DE MARCOS E PADRÕES REGULATÓRIOS PARA A GOVERNANÇA GLOBAL

2.1 A trajetória de expansão de uma organização originalmente europeia

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – fundada em 1948 como Organização para Cooperação Econômica Europeia (OCEE) – teve sua origem na Europa devastada pela Segunda Grande Guerra, com o objetivo de promover uma paz duradoura pela cooperação e reconstrução, em vez da punição dos países derrotados.⁸

A OCEE foi criada para gerir recursos do Plano Marshall, financiado pelos Estados Unidos, para reconstruir o continente após a Segunda Guerra Mundial. Pelo convencimento de governos da interdependência de suas economias, estabeleceu-se o caminho para uma nova era de cooperação que determinaria a forma de uma nova Europa. Estimulados pelo sucesso da organização e pela perspectiva de levar seu trabalho para um estágio global, os Estados Unidos e o Canadá juntam-se aos membros da OCEE para assinar uma nova convenção em 1960, dando origem à OCDE, fundada oficialmente em 1961, quando a convenção entrou em vigor.

7. Armadilha da renda média é um conceito utilizado por diversos economistas para descrever as dificuldades encontradas pelos países em desenvolvimento para alcançar padrões mais elevados de renda após um período de crescimento acelerado que resulta na elevação do consumo e na redução dos investimentos como proporção do produto nacional, com consequente perda do dinamismo econômico no período seguinte. Ver Kharas e Kohli (2011), Mueller (2016) e Sonaglio, Missio e Pereira (2017).

8. Disponível em: <<https://goo.gl/4MrfP2>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

A organização funcionava com os seguintes princípios:⁹

- reconstruir a Europa por meio da cooperação entre os países participantes e seus programas nacionais de produção;
- estudar a viabilidade de uma área de livre comércio ou união aduaneira;
- reduzir tarifas e outras barreiras para o desenvolvimento do comércio intraeuropeu;
- alcançar condições para a melhor utilização do trabalho; e
- examinar a possibilidade de pagamentos multilaterais.

Devido à sua constituição histórica, que reuniu vinte países de alta renda *per capita* e sua tendência de incentivar políticas liberais, a OCDE é estigmatizada pelos seus críticos como o “clube dos ricos”. De fato, a organização não foi concebida com a previsão de adesão generalizada, apesar de o relacionamento com países não membros ser manifesto em sua convenção e a acessão de novos membros ser parte de sua estratégia de longo prazo.

Godinho (2017) destaca a existência de três ciclos de acessão ao longo da história da OCDE. O primeiro ciclo, de 1964 a 1973, permitiu a acessão de quatro países e caracterizou-se por processos rápidos e fluidos, devido à baixa necessidade de transferência de políticas.

O segundo ciclo, por sua vez, que compreende o período 1994-2000 – ressalta-se que foi iniciado após mais de duas décadas do fim do primeiro –, levou à adesão de mais seis países. Tais adesões tiveram um cunho geopolítico, que objetivava a consolidação da economia de mercado de países europeus na década de 1990 e a redução do peso da Europa na organização, o que conduziu à acessão de México e Coreia do Sul. Esses países exigiram maior transferência de políticas que os levaram a implementar reformas ao longo das décadas de 1980 e 1990, o que justificou sua acessão à OCDE (Godinho, 2017).

Em 2010, inicia-se o terceiro ciclo de acessões à OCDE – que já resultou na conclusão de cinco acessões;¹⁰ contudo, Godinho (2017) indica que os novos candidatos terão desafios mais significativos de transferência de políticas públicas na área econômica, no que concerne à convergência aos princípios da organização. Os processos serão escalonados ao longo de um período mais extenso e contarão com assistência para implementação das reformas necessárias.

9. Disponível em: <<https://goo.gl/hku7y5>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

10. Chile, Eslovênia, Israel e Estônia em 2010; e Letônia em 2016.

Além da ampliação da OCDE com a acessão de novos membros e o maior relacionamento com países não membros, também se percebe a evolução histórica da organização pela expansão de seus objetivos para se adequar às demandas das social-democracias.

Em Cozendey (2017), apreendem-se duas funções primordiais da OCDE: a primeira é a de espaço de apoio à formulação e à condução de políticas públicas; e a segunda é a de avaliação de políticas e determinação de *benchmarking*.

Nesse sentido, atualmente, os temas de interesse da organização estendem-se a áreas como: regulação de finanças e investimentos; governança do poder público; educação; ciência e tecnologia; taxaço; comércio; e transporte. Esses novos temas refletem a preocupação da OCDE com nuances do desenvolvimento econômico, centrando seus esforços de estudos e, conseqüentemente, recomendações de políticas em temas que a teoria econômica elenca como essenciais. Portanto, tais temas vêm corroborar os objetivos iniciais da organização, dando robustez às recomendações de políticas públicas.

Por sua vez, a OCDE também passou a concentrar seus esforços na reflexão sobre temas como meio ambiente; problemas sociais, migração e saúde; e desenvolvimento urbano, rural e regional. Esses temas retratam demanda da sociedade pela intervenção estatal para a promoção do Estado de bem-estar social, dando impulso a políticas sociais e àquelas que promovam melhor distribuição de renda, fazendo com que a organização seja reconhecida como uma instituição representativa dos ideais da social-democracia.

2.2 Processo decisório e transparência

O consenso é a regra básica do processo decisório da OCDE. Ao contrário da OMC, a implementação de regulamentos aprovados na organização não prevê mecanismo formal de *enforcement*, ou cláusula de nação mais favorecida, nem acesso preferencial aos membros da organização.

A transparência das informações é um dos princípios basilares da OCDE. Ao divulgá-las, o país expõe suas políticas e seus dados estatísticos para avaliação dos demais membros; mecanismo denominado *peer review*. Assim, o incentivo para adotar políticas públicas recomendadas pela organização não resulta de sanções ou decisões de um tribunal arbitral. Em lugar de sanções, crescem o papel e a reputação do *peer review*. Subjacente a esse último mecanismo, surge o *peer pressure*. Este é entendido como *soft power* da instituição, relacionado a sua habilidade de convencer seus pares a adotar políticas congruentes com seus ideais.

O art. 5^a da Convenção da OCDE classifica as regulamentações adotadas em três tipos: *i*) decisões; *ii*) recomendações; e *iii*) acordos com países-membros, não membros e organizações internacionais. Somente as decisões têm caráter de

obrigações vinculantes, sendo em menor número comparativamente às recomendações – a norma mais frequente na organização.¹¹

O país que adquire o *status* de membro compromete-se a adotar as obrigações vinculantes. Ao mesmo tempo, existe na organização uma pressão informal, por parte de seus integrantes, que adotam políticas públicas semelhantes (*like minded*), para que os novos membros também venham a implementar políticas que se aproximem do padrão prevalecente na OCDE.

Assim, por meio das revisões de políticas de seus pares (*peer reviews*), os novos membros podem ir – embora não sejam obrigados – além da simples divulgação de diretrizes e caminhar na direção da adoção de políticas semelhantes às dos demais países integrantes da organização.

Essa modalidade de funcionamento confere à OCDE um caráter de certa forma singular entre as organizações internacionais e talvez explique, em boa medida, seu êxito como construtora de novas normas, regras e padrões em diversas áreas – tais como marco regulatório para comércio, investimento, tributação, meio ambiente e regime trabalhista.

2.3 OCDE e a crise econômica internacional de 2008: novos paradigmas?

A crise econômica internacional de 2008 produziu mudanças de rumo na OCDE. A organização passou a rever alguns conceitos e diretrizes nas esferas política e econômica, intensificou a produção de estudos e adotou iniciativas inovadoras com foco nos países em desenvolvimento. Passou a olhar a nova arquitetura financeira internacional pós-crise com lentes mais realistas. Seguem alguns exemplos.

O relatório *New Approaches to Economic Challenges* (OECD, 2013) contém inovações na visão tradicional da OCDE. A economia global passou a ser caracterizada como um sistema em constante transformação, que, por sua vez, exige contínua adaptação por parte das instituições que a regulam (OECD, 2011; 2013). Esse diagnóstico gera toda uma nova agenda temática, que passa a orientar estudos, pesquisas e avaliações sobre transformações na economia internacional. Alguns exemplos: análise das CGVs; utilização do método do valor agregado como modalidade de quantificação do comércio internacional (*trade in value added – Tiva*);¹² identificação de fatores determinantes para a maior resistência de dadas

11. A organização adota uma multiplicação de formas normativas que incluem desde formatos híbridos – como decisões-recomendações – a formatos mais formais – a exemplo das convenções – e informais – como as declarações, as diretrizes, os princípios e os entendimentos (Sanchez, 2009).

12. Sobre ambos os temas de cadeias globais de valor (CGVs) e *trade in value added* (Tiva), ver os livros publicados pelo Ipea – organizado por Ivan Tiago Machado Oliveira, Flávio Lyrio Carneiro e Edison Benedito da Silva Filho (2017) e pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) – de autoria de Susan Elizabeth Martins Cesar de Oliveira (2015), os quais apresentam extensa discussão sobre o assunto.

economias às crises econômicas; e promoção de maior cooperação internacional em matéria tributária.

No âmbito do tema das CGVs, ressalta-se a matriz de insumo-produto (MIP) da América do Sul (Ipea, 2016),¹³ elaborada pelo Ipea e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em colaboração com técnicos da OCDE, da OMC e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). A matriz é compatível com a MIP da organização, cuja metodologia segue o Tiva.

Na questão das modalidades de tributação, sobressai-se o lançamento, pela OCDE, do projeto Base Erosion and Profit Shifting (BEPS – em inglês, Erosão de Base Tributária e Desvio de Lucros),¹⁴ iniciado em 2013.

- 1) Iniciativa por uma Vida Melhor.^{15,16} O índice para uma vida melhor faz parte de estudo da OCDE que quantifica e analisa a qualidade de vida das pessoas, por meio de um conjunto de indicadores de bem-estar regularmente atualizados (emprego, saúde, educação, satisfação com a vida, entre outros).
- 2) Iniciativa de Crescimento Inclusivo (OECD, 2017). Foi lançada pela organização com o objetivo de chamar atenção para a necessidade de repensar o modelo tradicional de crescimento econômico e de desenhar uma agenda estratégica para um novo modelo, tendo o bem-estar das pessoas como elemento central.
- 3) A referida agenda estratégica foi destacada na Reunião do Conselho da OCDE, em 2016, por meio de sua declaração a respeito do aumento da produtividade para o crescimento, na qual se destaca a posição de que uma resposta efetiva para enfrentar o duplo desafio de promover o crescimento da produtividade e reduzir as desigualdades socioeconômicas requer esforço continuado de pesquisa e inovação (OECD, 2017).
- 4) *Relatório sobre Estratégia de Inovação*. Elaborado em 2015, o relatório contém recomendações sobre a inovação tecnológica inclusiva e passa a interpretar o crescimento econômico e o bem-estar como objetivos centrais da política de inovação (OECD, 2015a).

13. A matriz usa dados de 2008, permite ver tanto as transações de bens intermediários quanto de finais, estuda dez países (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) e conta com quarenta setores, dos quais 35 de bens e cinco de serviços. Os trabalhos tiveram início em 2013 e contaram com recursos, além dos órgãos mencionados, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF).

14. Romero (2014) aponta que entre julho e setembro de 2013, a OCDE e o G20 uniram forças para iniciar o maior projeto de reforma tributária internacional da história, para combater o que foi intitulado de Erosão de Base Tributária e Desvio de Lucros (BEPS – em inglês, Base Erosion and Profit Shifting).

15. Disponível em: <<https://goo.gl/PBrFgo>>. Acesso em: 25 out. 2017.

16. São analisados os países da OCDE, além do Brasil e da Rússia.

- 5) Sofisticação da análise econômica da OCDE com a incorporação de variáveis financeiras, revelando o reconhecimento, por essa organização, de que o mercado financeiro precisava de melhor monitoramento e regulação. O esforço reflete a tendência, a partir da crise de 2008, de visível aproximação entre a OCDE e o G20, o que passa a constituir um padrão desde então.
- 6) Qual o significado dessa tendência? Até então, as lentes analíticas da organização refletiam-se em sua tese tradicional: o mercado tem capacidade de se autorregular. A crise econômica de 2008 demonstrou graves falhas de mercado, e um novo paradigma começou a desenhar-se.
- 7) Grupo de Estratégia Global. Criado em 2012, tem como objetivo examinar as grandes tendências e os desafios da economia mundial, bem como traçar estratégias e iniciativas a serem desenvolvidas pela organização, com o objetivo de fazer face ao novo quadro global (OECD, 2015b).
- 8) Centro para a Oportunidade e Igualdade. É uma plataforma, criada em 2015, para a promoção de pesquisas de políticas públicas orientadas para a identificação de tendências, causas e consequências das desigualdades, tanto no tecido da sociedade como no contexto da economia. Constitui também um fórum para discutir propostas destinadas a combater essas desigualdades sociais.¹⁷

Dessa forma, parte dos novos estudos e temas abraçados pela OCDE está em linha com seu interesse em focalizar problemas dos países candidatos a membro pleno da organização. Isso contribuiu para seu distanciamento em relação ao posicionamento vigente até o início do século XXI, centrado em preceitos e políticas públicas de orientação única ou padronizada (*one size fits all*), aproximando-se de perfil mais aberto a novas questões e consentâneo com as grandes transformações na economia global.

3 O PROCESSO DE ACESSÃO DO BRASIL À OCDE

3.1 Brasil e OCDE: um modelo econômico voltado para dentro *versus* uma organização liberal – o esgotamento do modelo e um novo paradigma na organização – a aproximação convergente

O padrão de desenvolvimento brasileiro que marcou a segunda metade do século XX inviabilizava o ingresso do país na OCDE. Esse padrão, em trajetória de extrema simplificação, poderia ser assim descrito: economia agroexportadora; ISI; crise da dívida externa e década perdida dos anos 1980; cinco planos econômicos fracas-

17. Disponível em: <<https://goo.gl/sVT3QF>>. Acesso em: 17 out. 2017.

sados até o início da década de 1990; ajustamento exitoso e reformas econômicas efetivas na segunda metade dos anos 1990 (Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); crescimento acelerado no período 2004-2008, moldado pelo *boom* das *commodities* e pela vigorosa expansão da economia mundial; desaceleração resultante de expansão descontrolada dos *deficit* fiscais e política comercial equivocada, com aposta exagerada no multilateralismo da OMC e distanciamento da realidade de proliferação de acordos preferenciais e de livre comércio.

O declínio desse padrão de sístoles e diástoles na economia, de vigoroso intervencionismo estatal – embora matizado pelo reformismo da primeira metade dos anos 1990 e pelo crescimento acelerado da primeira metade dos anos 2000 –, não justificava ingresso em uma organização de corte marcadamente liberal. Vale lembrar que até mesmo o Plano Real foi um ajustamento heterodoxo, inclusive, condenado pelo próprio Fundo Monetário Internacional (FMI).

Se, no âmbito doméstico, prevalecia essa trajetória, no contexto externo, a OCDE começava a matizar sua índole liberal no pós-crise de 2008, quando – em coordenação com o G20 Financeiro – buscou protagonizar medidas de regulação das finanças internacionais, que reconheciam graves falhas de mercado e sérias omissões na regulação financeira internacional. Esse quadro clamava por medidas corretivas.

A acessão do Brasil à organização passa a justificar-se, a partir do momento em que dois grandes movimentos se tornam convergentes. O primeiro, de ordem doméstica, baseia-se na evolução da economia brasileira a partir de 2015, com a falência de um padrão de intervencionismo crescente e desequilíbrio fiscal descontrolado. Isso vai provocar a maior recessão de nossa história em 2015 e 2016, e passa a exigir a mudança de um modelo estatizante para uma trajetória liberal. O segundo movimento, na vertente externa, está ligado à trajetória da OCDE em direção a um novo paradigma, o qual combina liberalismo econômico com preocupação social, ao mesmo tempo que passa a desempenhar – com o esmorecimento da OMC – a função de geradora de novos padrões regulatórios, que começam a prevalecer nos chamados mega-acordos comerciais e nas CGVs.

3.2 Trajetória do pedido de acessão: um quarto de século de cauteloso relacionamento – da aproximação em 1991 ao pedido formal, em 2017

A reflexão sobre a acessão do Brasil à organização não é nova. Em 1991, uma missão diplomática à OCDE examinou, durante uma semana, o funcionamento de suas várias instâncias e a relevância da organização para o Brasil (Pinto, 2000).

O histórico de nosso relacionamento com a OCDE revela a criação, em 1998, de um programa direcionado ao Brasil. A partir de 2007, a organização promoveu seu “engajamento ampliado” com um grupo selecionado de países (Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul), com vistas a uma possível acessão.

Ressalta-se que a própria OECD, ao refletir sobre os efeitos da crise de 2008, constatou ser necessário o aumento de sua relevância econômica e sua influência na adoção de políticas públicas (Jarvis, 2017). Observa-se que, naquele momento, os países da organização representavam 60% do PIB mundial; posição abaixo daquela verificada nos anos 1980.

Nesse contexto, uma de suas ações para mudar esse quadro foi conceder, em 2012, aos países já referidos, o *status* de “parceiro-chave” (*key-partner*), equivalente a uma pré-qualificação ao processo de acessão. Não por acaso, esse movimento coincidiu com o passado recente desses países, moldado por vigoroso crescimento econômico e pela emergência do BRICS (bloco econômico constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

O passo seguinte em relação ao Brasil foi dado em 3 de julho de 2015, quando da assinatura do Acordo de Cooperação e da adoção de um programa de trabalho específico até 2017, que apresentou um conjunto de ações, tais como: visitas de funcionários de alto nível de ambas as partes; estudos conjuntos; avaliação de políticas setoriais e nacionais; intercâmbio de informações e troca de dados estatísticos; colaboração entre especialistas e funcionários do país e da organização, por meio de missões; e cessão temporária de integrantes do quadro funcional da OCDE, bem como de autoridades e especialistas brasileiros.

A iniciativa mais relevante na relação entre o Brasil e a OCDE foi, sem sombra de dúvida, o pedido formal de acessão como membro pleno, apresentado em 29 de maio de 2017. Essa decisão sepulta anos de indefinição sobre o tema e abre caminho para o envolvimento de representantes governamentais em debates de alto nível sobre políticas públicas e governança global.

Os resultados dessa caminhada futura dependerão essencialmente de nossa capacidade de fazer bom uso e adaptações necessárias, de algumas experiências exitosas de outros países em matéria de políticas públicas e de combinar essa virtude com reformas essenciais e urgentes nas esferas econômica, social e política.

Caso essas condições venham a se materializar, a adesão do Brasil à OCDE poderá contribuir para modernizar a máquina estatal, emprestar maior eficiência ao setor público e promover mais ampla inserção do país na economia internacional.

No momento, o país está aguardando resposta da organização sobre aceitação para iniciar o processo de acessão. Segundo Cozendey (2017), essa decisão dependerá da posição individual de cada membro da OCDE, assim como coletiva. Fica na dependência, igualmente, de diversos critérios definidos no chamado “Relatório Noboru”, de 2004 (OECD, 2004), a saber:

- compatibilidade e compartilhamento da visão da OCDE (*like-mindedness*);
- papel de destaque no cenário internacional (*significant player*);

- capacidade de gerar benefícios mútuos para os demais membros e a organização (*mutual benefit*); e
- considerações relativas ao equilíbrio de representação na OCDE (global considerations).

Em caso positivo, a OCDE disponibiliza um *roadmap* para a acessão (lista de compromissos que o país tem de aceitar e comitês pelos quais será examinado), e o Brasil deverá apresentar memorando inicial em que se posiciona a respeito de cada um dos instrumentos legais e diretrizes – denominado *acquis* da OCDE – e elenca eventuais reservas.

Uma vez aceita a carta de adesão do país, iniciam-se as discussões do acesso com base no *roadmap* publicado pela OCDE, que, embora adaptável, exhibe grandes semelhanças entre os diversos países (Fernandes, 2017).

Após análise por parte da organização, o Conselho da OCDE decide sobre a acessão plena do país. Tal decisão dependerá, entre outros fatores, do grau de compatibilidade do país com a organização, podendo variar de país a país.

Os critérios que orientam a OCDE a aceitar o início do processo de adesão são assim sintetizados por Fernandes (2017): *i*) visão do mundo (econômica e política); *ii*) peso específico; *iii*) benefício mútuo; *iv*) geopolítica/equilíbrio de representação; *v*) estado de preparação; e *vi*) comprometimento.

A avaliação recente do governo brasileiro é que o país está alinhado com cerca de 90% (Cozendey, 2017) dos instrumentos legais da OCDE. Em outros termos, apesar de ter aderido ou estar em vias de aderir a quase 50% de tais instrumentos, avalia-se que outros 40% seriam compatíveis com – ou alinhados às – diretrizes da organização. Desse modo, apenas 10% do acervo legal da entidade demandaria mudanças legais por parte do Brasil, ou, no que couber, a solicitação de reservas.

Exemplo na direção de alinhamento com a organização foi a solicitação do Brasil de aderir ao Código de Liberalização e Movimento de Capitais. Esse instrumento é considerado um dos mais relevantes da OCDE, tendo-se em vista seus efeitos sobre a interdependência e a integração do mercado financeiro, em especial sobre a conversibilidade das moedas e a redução/harmonização das regras que impedem o livre movimento de capitais. Com essas adequações e considerando-se a alta compatibilidade brasileira com essas regras, a expectativa do Banco Central do Brasil (BCB) é que o Brasil passe a ser membro após a negociação de reservas.¹⁸

18. Palestra proferida por Tiago Couto Berriel, diretor de assuntos internacionais e de gestão de riscos corporativos do Banco Central do Brasil (BCB), no *workshop* Solicitação de Adesão do Brasil à OCDE: Desafios e Oportunidades, em 29 de agosto de 2017, organizado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <www.regulacao.gov.br>.

Diante desse quadro, avalia-se que a candidatura do país à OCDE exibe grande potencial de aceitação, tendo-se em vista nossa condição de país não membro que participa do maior número de instâncias da organização e o alto grau de compatibilidade do Brasil com os instrumentos legais e os compromissos democráticos.

4 PRINCIPAIS DESAFIOS E RESULTADOS ESPERADOS

4.1 Soberania

O argumento de que a adesão à OCDE implica perda de soberania deve ser avaliado com equilíbrio, de modo a evitar distorções. Dotada de poucos instrumentos coercitivos, a organização contribui para mudanças de políticas públicas, sobretudo por meio das *peer reviews*, em que são avaliadas e comparadas experiências de diversos países-membros. Assim, inexistente uma ameaça real à soberania, uma vez que não há sanções definidas e o Brasil está muito alinhado com as políticas da OCDE, ao mesmo tempo que se ampliam as possibilidades de maior cooperação e interdependência.

No plano dos efeitos da adesão à OCDE sobre a política externa, vale registrar as diferentes experiências de três países. A acessão do México (1994) e da Coreia do Sul (1996) à OCDE implicou a desfiliação desses países do chamado Grupo dos 77 (G77) da Organização das Nações Unidas (ONU). Entretanto, outro cenário prevaleceu no caso do Chile, o qual entrou na organização em 2010 e permaneceu membro pleno do G77. Assim, parece lícito inferir que, caso o Brasil venha a integrar a OCDE como membro pleno, isso não significará sua retirada do G77.

Visto que já somos observadores das recomendações de políticas públicas da OCDE e nos adequamos a estas, a acessão nos possibilitará ter poder de veto em políticas públicas consideradas inadequadas à nossa realidade, como também a implementação de políticas mais apropriadas ao país e a outros países em desenvolvimento, permitindo-nos ter poder de influenciar e de ter voz nas elaborações da organização.

4.2 Transparência e segurança jurídica

A divulgação das principais políticas públicas brasileiras pela OCDE pode ter tanto um caráter positivo como negativo. Nesse segundo caso, a divulgação passará a exigir – por meio do *peer pressure* – respostas ou justificativas por parte do país-membro. Por sua vez, em visão positiva, poderá contribuir para a revisão das políticas adotadas.

A divulgação e a transparência das políticas públicas brasileiras pela OCDE, como membro pleno da organização, poderão contribuir para que o mercado doméstico e o internacional venham a definir os rumos e a estratégia de médio e

longo prazo em sua relação com o país. Como consequência, aumentaremos nossa segurança jurídica, sinalizando o compromisso do Brasil com os princípios de uma economia aberta, previsível, responsável e transparente.

4.3 Investimento e comércio internacional

A acessão do Brasil à OCDE trará efeitos positivos para compensar a perda do grau de investimento (*investment grade*). Ser membro dessa organização não determina o grau de investimento de um país. Entretanto, integrá-la tende a fortalecer a credibilidade das políticas públicas, o que influencia as agências de crédito a rever favoravelmente as expectativas relativas ao desempenho econômico do país que ascendeu à organização.

A propensão ao maior aporte de investimento estrangeiro e doméstico poderá crescer. Investidores estrangeiros e nacionais poderão associar a acessão à OCDE, com um cenário de maior estabilidade na política macroeconômica.

No período 2003-2011, o Brasil foi sucessiva e positivamente avaliado pelas agências de risco.¹⁹ Tais avaliações constituíram fatores que contribuíram para gerar substancial crescimento de recursos externos investidos no país.

Nesse período, Estevão (2017)²⁰ aponta que os custos de captação tanto das emissões soberanas quanto das empresas brasileiras no exterior foram reduzidos. Como exemplo, registra que uma queda de 0,1²¹ ponto percentual no serviço da dívida pode significar economia anual de pelo menos US\$ 4 bilhões.

Gray (2013) constatou que os investidores, ao enfrentarem incertezas no mercado, conferem confiabilidade aos países com base em seu grupo de pares. O estudo fornece evidências de que a adesão a organizações internacionais pode melhorar a classificação de seus títulos.

No âmbito do comércio internacional, o isolamento brasileiro em relação aos segmentos dinâmicos da proliferação de ALCs e das CGVs ao longo dos últimos quinze anos poderia ser reduzido, com a adoção de políticas comerciais destinadas a promover melhor e mais ampla inserção internacional do país (Davis, 2016).

Nesse aspecto, há estudos que sugerem que a OCDE exerceria efeito liberalizante maior entre seus membros do que aquele atingido na OMC. Entre estes, destaca-se o trabalho de Rose (2005), que aponta que os membros da OCDE aumentaram o valor do comércio bilateral acima de 50%, o que seria percentual maior do que o alcançado pelos membros da organização nas negociações da OMC.

19. Disponível em: <goo.gl/r6Sq6i>. Disponível em: 30 out. 2017.

20. Secretário de assuntos internacionais do Ministério da Fazenda (MF).

21. Segundo o autor, a queda será provavelmente maior se, de fato, formos membro da OCDE.

4.4 Capacidade técnica

A OCDE fornece *guidelines* para várias áreas de políticas públicas. Assim, uma participação efetiva brasileira, de modo a influenciar – até mesmo em dimensões modestas – as decisões da organização, flexibilizando-as quando necessário, requererá amplo envolvimento e conhecimento do assunto. O governo terá de capacitar um maior número de representantes e ajustar sua estratégia de governança em relação aos temas mais relevantes tratados na OCDE.

O êxito do país em relação à flexibilização e à adoção de normas da OCDE – adequadas às necessidades nacionais – dependerá sobremaneira de como o país pretende organizar-se, do andamento das reformas em curso e da sua capacidade de negociação com os países-membros.

Quanto à capacitação de técnicos que participarão de comitês e outras instâncias da OCDE, já estão sendo adotados ou se encontram em gestação cursos sobre o funcionamento da organização. Nesse sentido, já foram realizados e previstos seminários e *workshops* sobre a OCDE na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e na Casa Civil da Presidência da República, bem como a adoção de coordenações específicas em órgãos públicos e a previsão de adoção de plataforma digital sobre a organização.²²

5 CONCLUSÃO

A OCDE tem a especificidade de exibir dupla vocação: *i) think tank* com excelência em políticas públicas e em diversos campos situados na fronteira do conhecimento; e *ii) foro* de boas práticas e de novos padrões regulatórios de governança global. A acessão do Brasil a uma organização com esse perfil não é uma panaceia, tampouco simboliza uma abdicação de soberania, nem representa um jogo de soma zero.

O duplo perfil da OCDE poderá ajudar o Brasil em várias dimensões e em diversos sentidos: superar o isolamento da política comercial dos últimos quinze anos, inclusive por meio de ALCs com parceiros relevantes; caminhar na direção de melhor e maior inserção econômica internacional; formular políticas públicas mais compatíveis com as exigências de aumento da produtividade e avanço em políticas sociais efetivas e sustentáveis; e construir um Estado mais eficiente e mais capacitado a realizar essas transformações.

22. A Plataforma OCDE será criada para ser um repositório de conhecimentos e espaço de debate sobre o processo de acessão do Brasil à organização. Para tanto, conterà informações relativas ao histórico e funcionamento da OCDE, à situação atual da participação brasileira e a documentos públicos para o acompanhamento dos trabalhos da organização, além de textos acadêmicos, notas técnicas e artigos em revistas especializadas e calendário com informações gerais sobre eventos/cursos, reuniões, *workshops* e seminários das áreas temáticas relacionadas à OCDE.

Embora já participe de várias instâncias da OCDE e esteja alinhado com grande parte de seus instrumentos legais, a acessão plena simbolizará o compromisso de longo prazo do Brasil com as boas práticas internacionais. Isso contribuirá para a consistência de suas políticas macroeconômicas e sociais, tornando-o mais imune à deterioração da economia, do tecido social e da estabilidade política.

A acessão do Brasil à OCDE significará inflexão de nossa política externa convergente com as grandes transformações da ordem internacional e poderá trazer resultados significativos para a economia brasileira. Mas tais resultados muito dependerão dos esforços domésticos, no sentido de viabilizar as reformas de políticas públicas nos campos econômico, social e ambiental.

Este trabalho defendeu um argumento central: a acessão à OCDE como membro pleno poderá aportar grandes dividendos ao Brasil, se soubermos absorver, adaptar e catalisar muitas das boas práticas da organização em prol do aprimoramento de nossas políticas públicas. Satisfeita essa condição, a acessão poderá contribuir para viabilizar reformas tão necessárias ao país e, assim, estimular uma trajetória de estabilidade macroeconômica, ganhos de produtividade, redução da desigualdade social e maior responsabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS

- CANUTO, O.; DE NEGRI, F. A estrutura setorial do Brasil explica sua produtividade anêmica? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, ano 31, n. 132, p. 14-18, jul./ago./set. 2017.
- COZENDEY, C. M. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: aceder a quê? Aceder por quê? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, ano 31, n. 132, p. 26-32, jul./ago./set. 2017.
- DAVIS, C. **More than a rich country club: membership conditionality and institutional reform in the OECD**. Princeton: Princeton University, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/iqw7Gt>>. Acesso em: 25 out. 2017.
- ESTEVÃO, M. **O Brasil na OCDE: o que está em jogo?** 28 jun. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/5zp2kf>>. Acesso em: 17 out. 2017.
- FERNANDES, J. A. C. O Brasil e a OCDE: uma visão sobre o sistema de acesso e o papel da participação empresarial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, ano 31, n. 132, p. 20-25, jul./ago./set. 2017.
- FLORÊNCIO, S. A. L. *et al.* Inserção econômica internacional. *In*: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Orgs.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2017.

GODINHO, R. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a organização**. 2017. 214 f. Tese (LXII Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2017. Mimeografado.

GRAY, J. **The company states keep**: international economic organizations and investor perceptions. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. 250 p.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipea e CEPAL mapeiam cadeias produtivas na América do Sul**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/PBgtD4>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. **Desafios da nação**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, 162 p.

JARVIS, D. S. L. The OECD and the reconfiguration of the State in emerging economies: manufacturing ‘regulatory capacity’. *In*: DEVELOPMENT AND CHANCE FORUM 2017, The Hague. **Annals...** The Hague: ISS, 2017.

KHARAS, H.; KOHLI, H. What Is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can It be avoided? **Global Journal of Emerging Market Economies**, v. 3, n. 3, p. 281-289, 2011.

MUELLER, A. O Brasil na armadilha da renda média. **Mises Brasil**, 28 jan. 2016. Disponível em: <goo.gl/Od99ZU>. Acesso em: 12 dez. 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **A strategy for enlargement and outreach**: report by the Chair of the Heads of Delegation Working Group on the Enlargement Strategy and Outreach, Ambassador Seiichiro Noboru. Paris: OECD, 13 May 2004. Disponível em: <goo.gl/kAETAH>. Acesso em 12 dez. 2017.

_____. OECD 50th anniversary vision statement. *In*: MEETING OF THE OCDE COUNCIL AT MINISTERIAL LEVEL, Paris. **Annals...** Paris: OECD, 25-26 May 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/rsyMDA>>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. New approaches to economic challenges (NAEC): interim report. *In*: MEETING OF THE OECD COUNCIL AT MINISTERIAL LEVEL, Paris. **Annals...** Paris: OECD, 29-30 May 2013.

_____. MEETING OF THE OECD COUNCIL AT MINISTERIAL LEVEL, Paris. **Annals...** Paris: OECD, 2015a. Disponível em: <<https://goo.gl/AZcqzk>>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. OECD Global Strategy Group discusses megatrends and role of the Organization in a changing world. **OECD**, 2015b. Disponível em: <<https://goo.gl/d9AMsM>>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. **Bridging the gap**: inclusive growth 2017 update report. Paris: OECD, 2017.

OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. (Eds.). **Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2017.

OLIVEIRA, S. E. M. C. **Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional**: estratégias de inserção de Brasil e Canadá. Brasília: Funag, 2015.

PINTO, D. F. S. **OCDE**: uma visão brasileira. Brasília: Funag, 2000. 172p. Disponível em: <<https://goo.gl/fGrpCy>>. Acesso em: 24 out. 2017.

ROMERO, J. S. T. Política tributária internacional: OCDE, BEPS e Brasil – Como deve se posicionar o setor industrial brasileiro? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 121, p. 52-61, out./nov. 2014.

ROSE, A. Which international institutions promote international trade? **Review of International Economics**, v. 13, n. 4, p. 682–698, 2005.

SANCHEZ, M. R. **O Brasil e a OCDE**: uma aproximação “pelas bordas”. Rio de Janeiro: Cindes, jan. 2009. (Breves, n. 13).

SONAGLIO, C. M.; MISSIO, F. J.; PEREIRA, H. C. I. A armadilha da renda média: trajetória brasileira e apreciações críticas. **Revista Debate Econômico**, v. 4, n. 2, p. 6-34, 23 jun. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CINGANO, F. T. **Income inequality and its impact on economic growth**. Paris: OECD, 2014. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 163).

PARTE III

Regionalismo e parceiros globais
do Brasil no pós-crise



A DIPLOMACIA REGIONAL BRASILEIRA: VISÃO HISTÓRICA DAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Paulo Roberto de Almeida¹

1 TERMINOLOGIA DIPLOMÁTICA: AS VOLTAS E REVIRAVOLTAS DE UM CONCEITO

O conceito geográfico de América do Sul não é propriamente desconhecido na diplomacia brasileira, mas ficou, durante bastante tempo, obscurecido pela terminologia mais abrangente de América Latina, enquanto a importância política desse conceito predominou durante boa parte do século XX. Com efeito, desde o início do exercício nacional da política externa, ao final do Primeiro Império, os relatórios do Ministério dos Negócios Estrangeiros sempre se referiam à América do Sul, em especial à região do Prata, como o terreno por excelência de atuação da diplomacia em construção, em uma fase em que o Estado também estava em formação.

O próprio barão do Rio Branco, o grande chanceler do início da República, tinha uma visão muito clara quanto à necessidade de o Brasil manter uma relação de confiança com os vizinhos regionais, ou seja, os sul-americanos (a começar pelos platinos), no entendimento de que a América Central e os países caribenhos pertenciam inevitavelmente à esfera de influência dos Estados Unidos. Ele esforçou-se, tanto quanto pôde, para manter um relacionamento estável com a Argentina, mesmo em meio à competição naval que animou ambos os países na primeira década do século XX, chegando inclusive a aceitar diminuir as expectativas brasileiras no tocante à posse de novas canhoneiras para que essas relações se fizessem da forma mais pacífica possível, sem que qualquer sinalização de corrida armamentista erodisse esse processo de construção de confiança.

À diferença de Joaquim Nabuco, que pretendia uma aliança estreita com os Estados Unidos, e de Oliveira Lima, que não deixava de alertar para a vocação imperial da nova grande potência em ascensão, Rio Branco mantinha essa espécie de divisão do trabalho virtual, segundo a qual o Brasil não se pronunciaria sobre as aventuras americanas no seu entorno imediato, desde que os Estados Unidos

1. Diplomata, diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Ipri), da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), e professor do Curso de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

não pretendessem fazer o mesmo em relação à América do Sul. O barão deixou inconcluso um acordo tripartite, chamado Pacto ABC, incluindo igualmente o Chile, no sentido de consagrar a solução pacífica de controvérsias e o recurso à arbitragem como os métodos preferenciais para resolver qualquer pendência entre os três grandes do Cone Sul. Esse instrumento foi concluído em 1915 por seu sucessor, Lauro Müller, mas não vigorou por muito tempo. Em todo caso, a perspectiva da política externa dos vários governos brasileiros da era republicana sempre esteve focada nas relações com os vizinhos imediatos, com absoluta clareza de prioridades, mesmo quando a terminologia oficial do relacionamento regional, já na era da Organização das Nações Unidas (ONU), passasse a estar representada pelo conceito de América Latina. Assim foi pelo resto do século.

De fato, o surgimento da ONU e de suas agências e comissões especializadas, temática ou regionalmente, levou a uma consolidação terminológica e a um verdadeiro encapsulamento do conceito de América Latina para todos os efeitos práticos, inclusive formal e oficialmente. A criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) consagraria o termo de América Latina, de resto adotado em todo o mundo anglo-saxão, cuja língua dominante – o inglês – passou a determinar as designações geográficas aplicadas nos documentos de trabalho.

Simultaneamente, com o congelamento das relações internacionais nos tempos da Guerra Fria, todas as universidades americanas passaram a exibir centros de estudos latino-americanos onde antes existia uma variedade de rótulos. A única dissidência terminológica nesse terreno continuou sendo a Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos (Library of Congress), que preservou sua divisão regional, chamada de *hispanic division*, na linha da primeira revista acadêmica, que tinha sido criada focada especificamente na região, a *Hispanic American history review*, que teve início ao final da Primeira Guerra Mundial.

Mesmo com a consolidação da terminologia mais ampla, a diplomacia do Brasil continuou concentrando sua atenção no seu imediato entorno regional. Esforços foram sendo feitos nessa vertente tanto no terreno bilateral – sobretudo com a Argentina – quanto na esfera da integração regional, como demonstrado pelas primeiras tentativas de conclusão de acordos de abertura econômica e de liberalização comercial.

O primeiro exemplo nesse sentido foi o acordo de união aduaneira, concluído em novembro de 1941, com a Argentina, nunca ratificado e tornado inócuo pelas posturas divergentes assumidas pelos dois países no contexto da guerra europeia, logo convertida em guerra mundial, quando o país platino assume a posição ambígua de neutralidade simpática às potências do Eixo, ao passo que o Brasil se alinha decisivamente no campo dos aliados, formalizando, por uma estreita cooperação militar, a aliança não escrita, que tinha sido esboçada na era do barão do Rio Branco. No final dos anos 1950, os países do Cone Sul voltam novamente a

ensaiar a conclusão de um acordo de preferências comerciais, o que acaba, finalmente, assumindo a forma do tratado de livre comércio assinado em Montevidéu em fevereiro de 1960: a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). Tal associação era basicamente sul-americana em seu início, até atrair igualmente o México e a Venezuela.

Nove anos depois, os países da bacia hidrográfica dos rios Paraguai e Paraná assinam o Tratado da Bacia do Prata, com vistas ao desenvolvimento harmônico da região. Uma dezena de anos depois, em 1978, o Brasil completa o círculo de suas relações de caráter pacífico com os países do arco amazônico, sendo que a Bolívia é o único outro país a fazer parte dos dois esquemas de cooperação fronteiriça. O Tratado de Cooperação Amazônica acaba abrindo lugar, já nos anos 1990, à conformação de uma organização, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), para administrar os projetos do tratado.

A essa altura, a despeito da absoluta predominância do conceito de América Latina em todas as esferas do relacionamento plurilateral e no âmbito da integração, a diplomacia brasileira continuava a concentrar esforços no Cone Sul e nos seus demais vizinhos a oeste e ao norte. Esse movimento foi ainda mais acelerado quando, no início dos anos 1990, o México decide vencer seus últimos pruridos nacionalistas e antiamericanos para, finalmente, compatibilizar suas relações econômicas e comerciais com sua geografia física. Tratou-se da mais importante decisão de suas lideranças políticas,² e ela materializou-se na aceitação da proposta americana de George Bush pai, a Iniciativa para as Américas, na verdade uma demanda mexicana de adesão ao acordo de livre comércio já existente entre os Estados Unidos e o Canadá, implementado ao final da década de 1980.

A negociação e a aprovação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) tiveram como consequência, para as obrigações mexicanas no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), a necessidade de uma derrogação da cláusula de nação mais favorecida, pois do contrário o México teria de estender automaticamente a todos os demais países-membros as mesmas concessões, preferências e vantagens que estava acabando de acordar aos seus dois parceiros da América do Norte. Essa derrogação teve de ser aprovada formalmente em um conselho da Aladi e se materializou no formato de um *waiver*, ou seja, uma suspensão de obrigações, o que acabou sendo concedido sem maiores contrapartidas pelo México. Estava selada, na prática, a nova orientação da diplomacia brasileira, no sentido de abandonar o conceito de América Latina pelo de América do Sul.

2. Decisão provavelmente resultante da crise da dívida externa do início dos anos 1980 e da reorientação da política econômica mexicana a partir de então, em um sentido descrito pela esquerda como sendo neoliberal.

2 A AMÉRICA DO SUL NO DISCURSO E NA PRÁTICA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA

A oficialização do novo conceito e sua explicitação pública deram-se na transição entre o governo Collor de Mello – interrompido na metade por um processo de *impeachment* – e o do seu vice-presidente, Itamar Franco, quando o senador Fernando Henrique Cardoso passa a exercer a chefia do Itamaraty. No discurso que pronunciou ao dar posse a seu secretário-geral, o embaixador Luiz Felipe Palmeira Lampreia, feito no Itamaraty em 9 de outubro de 1992, Fernando Henrique mencionou de forma explícita o novo conceito, ao dizer que ele passaria a determinar as novas iniciativas de integração, nesta forma:

a América do Sul, no contexto da integração regional, constitui um espaço econômico relevante para nossos interesses comerciais e econômicos: aqui é preciso definir políticas e ações positivas que permitam ao Brasil tomar iniciativas regionais, e não reagir a elas de maneira defensiva (Discurso..., 1992).

Na verdade, pelo restante da década, pouca coisa se pode efetivamente realizar no plano sul-americano, a despeito das iniciativas tomadas pelo Brasil. A principal foi a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), em resposta ao projeto americano da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que tinha sido lançado na Reunião de Cúpula das Américas, em dezembro de 1994, em Miami. O projeto americano, apresentado pelo novo presidente Bill Clinton, era realmente ambicioso e introduzia novos capítulos ao anterior *menu* do presidente George Bush pai no terreno da integração hemisférica, agregando serviços, propriedade intelectual, compras governamentais e todos aqueles demais setores que já faziam parte, desde a década anterior, das demandas dos Estados Unidos no plano das negociações multilaterais de comércio. Tais demandas estavam sendo parcialmente incorporadas no quadro dos entendimentos finais da Rodada Uruguai, que criou a Organização Mundial do Comércio (OMC), deu novo formato ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e introduziu novos acordos, de caráter obrigatório ou voluntário, com as limitações e as ambiguidades esperadas nesse tipo de arranjo entre parceiros de diferentes categorias.

As propostas brasileiras, feitas a todos os vizinhos sul-americanos, eram no sentido de completar a rede de compromissos já assumidos no âmbito da Aladi, com uma nova geração de acordos de livre comércio, em especial entre o Mercosul e os países membros da Comunidade Andina de Nações (CAN). Por meio dos novos acordos, pretendia-se alcançar o livre comércio sul-americano, mas sem passar pelos requerimentos mais exigentes propostos pelos Estados Unidos. Reuniões ministeriais foram feitas, prazos foram estabelecidos para tais objetivos, mas o fato é que as propostas brasileiras não seduziram os vizinhos sul-americanos justamente por não apresentarem as supostas vantagens que poderiam ser oferecidas pelos Estados Unidos em termos de acesso a mercados e investimentos americanos, em uma hipotética conclusão exitosa dos acordos da Alca.

A própria Argentina, vivendo a primeira fase, bem-sucedida, do Plano Cavallo,³ relutava em aceitar as propostas brasileiras e parecia apostar todas as suas fichas no projeto americano da Alca, recusando-se até explicitamente em aderir ao conceito brasileiro de América do Sul, continuando a falar em América Latina. O máximo que se conseguiu fazer nessa fase – que precede a grande crise argentina e brasileira, e conseqüentemente a crise do Mercosul, a partir de 1999 – foram dois acordos de associação ao Mercosul por parte do Chile e da Bolívia. Esses acordos introduziam, pelo menos teoricamente, o formato de livre comércio no que seria, depois da adoção do Protocolo de Ouro Preto (de dezembro de 1994, quase simultaneamente aos acordos da cúpula de Miami), uma união aduaneira em processo de consolidação – ou seja, o Mercosul. Portanto, os dois países passaram a participar de todas as reuniões de cúpula do Mercosul e de seus encontros ministeriais sem ter de assumir os demais compromissos já estabelecidos ou em negociação no âmbito do bloco, notadamente a Tarifa Externa Comum e diferentes disposições de política comercial comum, aliás não muito ambiciosas.

A outra grande iniciativa brasileira no âmbito sul-americano, tomada depois que as ofensivas em torno da Alca, como alternativa à Alca, não tiveram o resultado esperado, foi o convite, formulado no quadro das comemorações pelos quinhentos anos do descobrimento do Brasil, a todos os chefes de Estado e de governo da América do Sul para uma reunião de cúpula em Brasília, sob a égide, uma vez mais, da integração. Os propósitos, no entanto, eram os mais pragmáticos possíveis: em lugar de um grande acordo de integração econômica e comercial, uma rede de vínculos materiais e de infraestrutura física, cobrindo basicamente transportes e comunicações, ademais de energia, a ser concretizada segundo esquemas flexíveis entre os países da região.

O resultado do encontro de Brasília, realizado em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, foi o lançamento da Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), a ser concretizada com a assistência técnica e financeira do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – por meio do Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (Intal), seu escritório de Buenos Aires – e da Corporação Andina de Fomento (CAF), o bem-sucedido braço financeiro de um esquema, o da CAN, jamais concretizado de forma exitosa. A Argentina, mais uma vez, decepcionou o Brasil: não apenas o presidente Fernando de la Rúa continuou a falar de América Latina, em vez de usar o mais apropriado conceito de América do Sul, aliás objeto explícito do encontro, como recusou-se a abrigar uma segunda reunião de cúpula do novo esquema da IIRSA dali resultante, que teve de se realizar dois anos depois na capital do Equador.

3. A experiência de estabilização monetária por meio da introdução de uma caixa de conversão (*currency board*) entre o peso e o dólar trouxe à Argentina a aparência de uma superação definitiva dos acessos inflacionários recorrentes na década anterior, no quadro do chamado neoliberalismo da era menemista, do presidente Carlos Saul Menem.

A essa altura, o projeto americano da Alca – secretariado, na parte técnica, pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pelo BID – parecia avançar decisivamente em direção à sua fase negociadora conclusiva, a ser efetuada na primeira metade dos anos 2000, inclusive mediante a dupla condução do processo, a partir de 2002 e até a reunião final de cúpula, prevista para 2005, pelos Estados Unidos e pelo próprio Brasil. À diferença de vários outros parceiros sul-americanos, entre eles o Chile,⁴ o entusiasmo brasileiro pela Alca, tanto no setor privado quanto na esfera governamental, era o mínimo possível, por já vislumbrar a pouca disposição americana em reduzir substancialmente os subsídios agrícolas e dismantelar o protecionismo setorial que praticamente vedava o acesso brasileiro (e de outros países da região) aos mercados dos Estados Unidos para os seus produtos de maior competitividade, sobretudo na área agrícola.

Nessa conjuntura, que também foi feita de crises sucessivas nos terrenos político e econômico, a serem administradas tanto no Brasil quanto na Argentina,⁵ sombras preocupantes começaram a se acumular nos planos regional e hemisférico. A série de crises financeiras – iniciadas pela desvalorização não administrada do peso mexicano, em dezembro de 1994; pela derrocada de outras moedas nacionais na região da Ásia e do Pacífico, a partir de 1997; pela moratória russa, em meados de 1998; pela quebra do banco de investimentos americano LTCM, em agosto desse ano; e pela própria crise de reservas brasileiras, no segundo semestre – levou o Brasil ao primeiro de três acordos sucessivos com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os acordos, datados de 1998-1999, 2001 e 2002, envolveram valores bastante significativos de ajuda emergencial das instituições de Bretton Woods, de outros bancos e até de países credores consorciados, o que colocou em dúvida a capacidade brasileira de liderar um processo alternativo ao projeto americano da Alca.

Em todo caso, na Reunião de Cúpula das Américas no Québec, realizada no primeiro semestre de 2001, o presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, apresentou de forma bastante clara a todos os demais parceiros, sobretudo ao novo presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, as condições sob as quais o Brasil estava disposto a aceitar a Alca, que incluíam concessões reais em todos os setores de interesse dos participantes, e não apenas naqueles de predileção dos Estados Unidos. Já estávamos, então, às vésperas das eleições presidenciais no Brasil, o que iria determinar uma mudança fundamental na postura da diplomacia brasileira, não apenas em relação aos temas da integração regional, no âmbito da América

4. Desde a proposta de George Bush pai, o Chile aspirava poder ser aceito no esquema norte-americano, à semelhança do México no Nafta.

5. Crise do real em janeiro de 1999; derrocada previsível do Plano Cavallo, na Argentina; crise energética no Brasil em 2001; campanha eleitoral no Brasil para as eleições presidenciais de 2002; estrepitosa implosão final do modelo argentino de dolarização; e sucessão de presidentes na Argentina no curto espaço de dois meses.

do Sul e da América Latina, mas também no que se refere a questões de natureza política, de caráter regional e mundial.

3 O ADVENTO DO MODELO DIPLOMÁTICO PETISTA NAS RELAÇÕES REGIONAIS DO BRASIL

O Partido dos Trabalhadores (PT), consoante sua vocação terceiro-mundista tradicional, mas também vinculada a todos os movimentos de esquerda da América Latina – em especial no quadro de esquemas teleguiados pelos comunistas cubanos, a exemplo do Foro de São Paulo, iniciado pelo PT em 1990 –, sempre dedicou uma atenção particular aos temas regionais, inevitavelmente em uma perspectiva política claramente antiamericana e anti-imperialista. Já na campanha eleitoral de 1998, quando o candidato Lula é derrotado uma terceira vez em suas pretensões presidenciais, o programa partidário enfatizava a intenção de fortalecer as relações do Brasil com os outros países do Sul, “em especial com os da América Latina, da África meridional e os de expressão portuguesa” (Ruy, 1998). O processo de integração sub-regional era visto muito positivamente, mas ficava claro o desejo de efetuar uma “ampliação e reforma do Mercosul que reforce sua capacidade de implementar políticas ativas comuns de desenvolvimento e de solução dos graves problemas sociais da região” (*idem, ibidem*).

O Mercosul era aparentemente considerado como uma espécie de bastião anti-imperialista, em contraposição aos projetos norte-americanos de diluir esse esquema em um vasto empreendimento livre-cambista do Alasca à Terra do Fogo, como proposto na iniciativa da Alca. De forma geral, a Alca se apresentava como um anátema na política externa de um governo liderado pelo PT, perdendo apenas em importância na escala de inimigos ideológicos para o neoliberalismo e a globalização capitalista promovida pelas grandes empresas multinacionais.

Já na campanha de 2002, que se desenvolveu sob o impacto da crise financeira deslançada pela moratória argentina, com a consequente necessidade de o Brasil contrair um terceiro pacote de ajuda financeira preventiva junto ao FMI, o candidato Lula continuou a condenar de forma veemente a “submissão” do governo brasileiro aos “ditames” do FMI e sua “abertura ao capital internacional”, mas a retórica já não escondia uma posição mais pragmática em relação aos investimentos diretos estrangeiros. Na primeira fase da campanha, Lula ainda repetia velhos bordões do passado (contra o FMI e a Alca, por exemplo), que depois foram sendo corrigidos ou alterados para acomodar novas realidades e a coalizão com grupos moderados. Essa estratégia – que tinha sido definida pelas lideranças do PT, a começar pelo próprio Lula, praticamente no imediato seguimento da frustrada campanha de 1998 – foi implementada de forma consistente, o que permitiu ampliar a audiência do candidato, trazendo-o mais para o centro do espectro político.

Até dezembro de 2001, no entanto, quando foi realizado, em Pernambuco, o XII Encontro Nacional do PT, o partido e o candidato pareciam propensos a continuar defendendo as mesmas teses adotadas e disseminadas ao longo dos anos 1980 e 1990, quando o ataque genérico ao neoliberalismo e à abertura comercial eram de rigor, com o repetido recurso a velhos *slogans* do passado. Em relação à Alca, por exemplo, o encontro de Olinda aprovou a resolução da Câmara dos Deputados – apresentada por iniciativa do deputado Aloizio Mercadante – para pedir a imediata suspensão das negociações e submeter o tema ao exame do Fórum Social Mundial de Porto Alegre e da sociedade civil, “culminando com a convocação de um plebiscito a respeito” (PT, 2001).

Demandas típicas nessas moções aprovadas em encontros como o de Olinda, sempre colocadas no âmbito da ruptura necessária, eram constituídas pela luta contra o neoliberalismo globalizado; pelo apoio ao movimento em defesa da taxa Tobin; pelo cancelamento das dívidas externas dos países pobres (acompanhado pela auditoria e renegociação das dívidas públicas externas dos demais países do terceiro mundo); e pelo estabelecimento de mecanismos de autodefesa contra o capital externo especulativo (PT, 2001). A Alca, obviamente, era vista como “um projeto de anexação política e econômica da América Latina, cujo alvo principal, pela potencialidade de seus recursos e do seu mercado interno, é o Brasil” (*idem, ibidem*).

O plebiscito sobre a Alca foi efetivamente realizado em setembro de 2002 sob o comando de organizações sociais ligadas ao PT, contando também com a participação da própria Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Mas dele o partido se distanciou taticamente, para não ser acusado de sabotar um processo diplomático do qual o Brasil vinha participando de boa-fé. Como seria previsível, tanto a proposta de moratória da dívida externa (objeto de plebiscito organizado pela CNBB em 2000) quanto a de condenação da Alca, em 2002, foram amplamente acolhidas pelos participantes destas consultas populares, sem que a cúpula do PT se considerasse obrigada a endossar essas posturas radicais em sua plataforma eleitoral. Depois de algumas ameaças iniciais de retirar o Brasil das negociações da Alca – que seria “mais um projeto de anexação aos Estados Unidos do que de integração” (PT, 2001) –, Lula passou a não mais rejeitar os pressupostos do livre comércio, exigindo apenas que ele fosse pelo menos equilibrado, e não distorcido em favor do parceiro mais poderoso, o que constituiu notável evolução em relação a afirmações de poucas semanas antes e coincidiu com as posições da diplomacia brasileira.

Alguns percalços persistiam, contudo, dada a improvisação e o alto grau de despreparo em temas internacionais que exibiam os líderes do PT. Ainda em 2001, o principal assessor econômico do candidato, deputado Aloizio Mercadante, tinha proposto, na tribuna da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados,

uma moção (apresentada em 12 de dezembro) para conclamar o governo brasileiro a se retirar das negociações da Alca caso o Senado dos Estados Unidos ratificasse as duras condições estabelecidas pela Câmara de Representantes do país, mantendo diversas restrições à abertura dos Estados Unidos a produtos dos futuros parceiros da Alca. Em plena campanha eleitoral, o mesmo deputado foi mais cauteloso na qualificação das eventuais vantagens da Alca: “esta não deve ser vista como uma questão ideológica ou de posicionamento pró ou contra os Estados Unidos, mas sim como um instrumento que pode ou não servir aos interesses estratégicos brasileiros” (Uma nova..., 2002). Essa fala denotou notável evolução nas posições do PT, sobretudo em matéria de acordos comerciais no âmbito hemisférico.

Os contatos mantidos pela cúpula do PT, no Brasil e no exterior, com industriais, banqueiros e investidores estrangeiros tendiam a confirmar esse novo realismo diplomático e, sobretudo, econômico do candidato. De fato, os principais dirigentes do PT começaram, em plena campanha, a se afastar cautelosamente da proposta feita pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e pela CNBB, entre outros órgãos, de realizar um plebiscito nacional sobre a Alca, uma vez que se percebeu que ele teria resultados mais do que previsíveis, todos negativos para a continuidade dessas negociações e para a imagem pública que o partido pretendia projetar doravante.

No discurso, o candidato Lula aderiu às posições da diplomacia brasileira nessa temática, ao proclamar, em seu programa de campanha, que

uma nova política externa deverá (...) contribuir para reduzir tensões internacionais e buscar um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, com respeito às diferenças culturais, étnicas e religiosas. A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso continente. Levando em conta essa realidade, o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul. Na busca desse entendimento, também estaremos abertos a um relacionamento especial com todos os países da América Latina (Programa..., 2002).

O candidato Lula era o mais entusiástico promotor do Mercosul, mas ainda assim com pouco realismo em relação às chances de uma moeda comum no curto prazo ou no que tange à implantação de instituições mais avançadas:

é necessário revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum (Programa..., 2002).

Persistia, igualmente, no programa, a atitude de princípio contrária à Alca e certo equívoco quanto aos objetivos de uma zona de livre comércio, pois se via nesse processo a necessidade do estabelecimento de políticas compensatórias, quando são raros os exemplos de acordos de simples liberalização de comércio que contemplem tais tipos de medidas corretivas:

essa política em relação aos países vizinhos é fundamental para fazer frente ao tema da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). O governo brasileiro não poderá assinar o acordo da Alca se persistirem as medidas protecionistas extra-alfandegárias, impostas há muitos anos pelos Estados Unidos. (...) A política de livre comércio, inviabilizada pelo governo norte-americano com todas essas decisões, é sempre problemática quando envolve países que têm produto interno bruto muito diferentes [sic] e desníveis imensos de produtividade industrial, como ocorre hoje nas relações dos Estados Unidos com os demais países da América Latina, inclusive o Brasil. A persistirem essas condições a Alca não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do Continente, com gravíssimas consequências para a estrutura produtiva de nossos países, especialmente para o Brasil, que tem uma economia mais complexa. Processos de integração regional exigem mecanismos de compensação que permitam às economias menos estruturadas poder tirar proveito do livre comércio, e não sucumbir com sua adoção. As negociações da Alca não serão conduzidas em um clima de debate ideológico, mas levarão em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil (Programa..., 2002).

A eleição do candidato do PT à Presidência da República, depois de três tentativas anteriores, representou uma grande mudança no panorama social, econômico e político brasileiro. Mudanças foram prometidas nas esferas do sistema político, da economia e da política externa. Diversos sinais foram dados nesse sentido, desde antes da própria campanha eleitoral e no seu imediato seguimento, como as viagens, em dezembro de 2002, do presidente eleito ao entorno regional (Argentina e Chile) e aos Estados Unidos, e uma primeira missão oficiosa à Venezuela do assessor designado para temas de política internacional, professor Marco Aurélio Garcia, durante muitos anos secretário de Relações Internacionais do PT, que tinha anunciado, aliás, novas linhas de política externa para o Brasil. Ainda assim, a escolha presidencial para ministro das Relações Exteriores recaiu em um representante da diplomacia profissional, o embaixador Celso Amorim, já chanceler no governo Itamar Franco (de meados de 1993 a final de 1994). Em seu discurso após o segundo turno eleitoral, o presidente eleito declarou a propósito dos temas regionais:

é uma boa hora para reafirmar um compromisso de defesa corajosa de nossa soberania regional. E o faremos buscando construir uma cultura de paz entre as nações, aprofundando a integração econômica e comercial entre os países, resgatando e ampliando o Mercosul como instrumento de integração nacional e implementando uma negociação soberana frente à proposta da Alca. Vamos fomentar os acordos comerciais bilaterais

e lutar para que uma nova ordem econômica internacional diminua as injustiças, a distância crescente entre países ricos e pobres, bem como a instabilidade financeira internacional que tantos prejuízos tem imposto aos países em desenvolvimento. (...) Queremos impulsionar todas as formas de integração da América Latina que fortaleçam a nossa identidade histórica, social e cultural (Silva, 2002).

As manifestações retóricas começaram, então, a ser testadas na prática, à medida que o presidente eleito tomava conhecimento dos dossiês e passava a lidar diretamente com os problemas da agenda externa do Brasil. Isso ocorreu rapidamente, por exemplo, no caso do discurso (até então genérico) em favor da revitalização do Mercosul e de sua ampliação até incorporar plenamente o Chile e outros parceiros da América do Sul. Antes de sua primeira viagem como presidente eleito aos parceiros do Cone Sul, em dezembro, Lula chegou a exibir certo otimismo quanto à sua capacidade política de resolver os problemas do bloco, desconhecendo, aparentemente, os graves contratempos estruturais, institucionais e conjunturais que se escondiam atrás das deficiências do processo integracionista, como as perfurações da tarifa externa comum, as salvaguardas ilegais aplicadas pelos países, a deficiente internalização dos regulamentos comuns e outros mais. A intenção de acolher o Chile como membro pleno do bloco, em particular, chocou-se com a realidade econômica de um país reconhecidamente aberto, isto é, neoliberal assumido, em busca de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos (e com quem mais estivesse disposto a aceitar acordos de abertura econômica e de liberalização comercial).

Da mesma forma, a tentativa do assessor diplomático do presidente eleito, Marco Aurélio Garcia, de intermediar a crise política na Venezuela, mediante viagem de contato e conversações em dezembro de 2002 (ainda antes da posse portanto), teve igualmente de se confrontar com os dados da realidade local, com certo desgaste diplomático para o Brasil, rapidamente reparado pelo novo chanceler a partir de sua posse. Esses dois exemplos constituíram os primeiros testes, ainda que parciais, acerca das possibilidades e dos limites da mera vontade política em matéria diplomática, terreno no qual os dados estruturais e a capacidade de intervenção do Brasil sempre foram reconhecidamente restritos. No início, Lula tinha a intenção de implementar uma política externa mais pragmática e menos presidencial que a de Fernando Henrique Cardoso, dando mais prioridade ao Mercosul e ao processo de integração regional na América do Sul, vistos por ele como essenciais nas negociações da Alca (como, aliás, já o eram na administração anterior).

Na prática, os desenvolvimentos registrados na política externa, em geral, e na diplomacia regional, em especial, foram bastante diferentes do proclamado no início. Em todo caso, o discurso de posse foi bastante cauteloso:

as negociações comerciais são hoje de importância vital. Em relação à Alca, nos entendimentos entre o Mercosul e a União Europeia, e na Organização Mundial do

Comércio, o Brasil combaterá o protecionismo (...) e tratará de obter regras mais justas e adequadas à nossa condição de país em desenvolvimento. Buscaremos eliminar os escandalosos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos que prejudicam os nossos produtores, privando-os de suas vantagens comparativas. Com igual empenho, esforçar-nos-emos para remover os injustificáveis obstáculos às exportações de produtos industriais. Essencial em todos esses foros é preservar os espaços de flexibilidade para nossas políticas de desenvolvimento nos campos social e regional, de meio ambiente, agrícola, industrial e tecnológico (Brasil, 2003a, p. 9).

Os principais problemas da agenda externa do Brasil, nem todos situados no campo exclusivo da diplomacia profissional, pareciam ser, no início do novo governo:

- o restabelecimento da confiança na capacidade do Brasil de continuar uma inserção de caráter positivo na economia internacional, o que basicamente significa a capacidade de pagamentos externos e a ausência de qualquer ameaça de *default* nas obrigações financeiras;
- a continuidade da participação nos diversos foros negociadores de caráter comercial (Alca, Mercosul-União Europeia e, sobretudo, rodada da OMC);
- a recomposição das condições de funcionamento pleno do Mercosul, fragilizado por diversas inadimplências dos próprios países-membros em relação aos requisitos de sua união aduaneira, teoricamente em vigor, mas de fato pouco operacional; e
- uma série de outros problemas tópicos que podiam acarretar custos temporários ou desviar energias em relação aos temas relevantes daquela agenda (como problemas políticos ou de segurança na Venezuela, na Colômbia, na Bolívia ou no Paraguai).

Ao longo dos anos, diversas mudanças de ênfase foram registradas, com uma afirmação bem mais enfática de uma diplomacia partidária, claramente mais identificada com os interesses dos regimes de esquerda da América Latina do que com as posturas tradicionais defendidas, desde muito tempo, pela diplomacia profissional. Em relação ao Mercosul, por exemplo, foi apontada, no início, a necessidade de o bloco passar a dispor de “instituições mais permanentes e [dotadas de] solidez jurídica” (Brasil, 2003b, p. 253), sem, porém, a indicação consequente das medidas para concretizar tal proposta, salvo a menção do apoio, bastante irrealista, à “criação de um instituto monetário que realize estudos sobre as tarefas necessárias para que o Mercosul venha a ter uma moeda comum” (*idem, ibidem*), bem como o início dos estudos para a constituição de um parlamento do Mercosul, alegadamente por voto direto (o que nunca pôde ser feito no Brasil).

Em relação ao processo de integração, tratava-se, sem dúvida, de um dos temas mais relevantes da política externa brasileira e o mais suscetível a mobilizar a atenção dos planejadores nas várias esferas da política econômica nacional e setorial, nos âmbitos comercial, industrial, agrícola e tecnológico, com impacto sobre o modelo de desenvolvimento econômico e social do Brasil. Na prática, contudo, o que ocorreu no Mercosul foi um nítido recuo em relação aos objetivos comercialistas iniciais – na verdade, os objetivos oficiais, e os únicos relevantes para fins de consecução efetiva do Tratado de Assunção – e uma deriva política do bloco, o que o deixou longe de cumprir o seu mandato original.

4 O MODELO DIPLOMÁTICO PETISTA NA PRÁTICA: DA REGIÃO PARA VOOS MAIS ALTOS NO MUNDO

A diplomacia do governo Lula não se contentaria em simplesmente participar de processos negociadores nos planos regional, hemisférico ou multilateral, nem pretendia se ocupar apenas com a administração do *déjà vu* ou com a manutenção do *status quo* nas relações internacionais. Extremamente ambiciosa, ela pretendia voos bem mais altos, oportunamente identificados com a própria mudança no eixo de poder mundial ou com a alteração nas correntes de comércio, como diversas vezes manifestado pelo próprio presidente, geralmente em discursos de improviso, à margem dos textos cuidadosamente preparados pelo Itamaraty. A diplomacia regional, na qual se insere a política de integração, foi a área da política externa que mais motivou os planos iniciais do governo Lula, mas foi paulatinamente subordinada aos propósitos mais universalistas do presidente.

Em todo caso, até por indução do Itamaraty, o foco das primeiras articulações passou a ser o Mercosul, considerado o elemento central da estratégia de integração econômica e de articulações políticas, a partir do qual seria possível estabelecer um processo de coordenação de posições com vistas a diversos objetivos tidos como prioritários pelo partido e pelo governo. Tratava-se, em primeiro lugar, de reforçar o próprio Mercosul, dotando-o de maior conteúdo social e político, ao lado de suas tradicionais vertentes econômico-comerciais. Impunha-se, em segundo lugar, vincular mais estreitamente o Mercosul a parceiros regionais – e mesmo de fora da região –, de molde a convertê-lo em uma base sólida para negociações comerciais na própria região e no plano mundial.

Em relação ao primeiro objetivo, o governo Lula retomou uma agenda que estava largamente conformada desde o período anterior, tendente a superar os diversos óbices ao acabamento do Mercosul como zona de livre comércio e como união aduaneira, sob a forma de uma lista de tarefas inconclusas, à qual foi dado o título de *Mercosul 2006* (por acaso coincidente com o final do governo, ou de seu primeiro mandato). A lista em si não comportava muitas novidades, uma vez que esses obstáculos estavam há muito identificados, mas o fato é que não se definiu uma

metodologia específica para o levantamento das dificuldades conhecidas, ademais de generalidades retóricas, do tipo políticas setoriais comuns, integração de cadeias produtivas ou reforço da institucionalidade do Mercosul. A isso se incorporaram, de modo algo leviano, temas como moeda comum e parlamento do Mercosul, sem maiores conseqüências, como era amplamente previsível.

Na primeira fase do governo Lula, a vontade política sobrepunha-se a qualquer visão realista do processo, como expresso no comunicado conjunto dos presidentes do Brasil e da Argentina, Lula e Duhalde, por ocasião de visita de trabalho efetuada por este a Brasília logo no dia 14 de janeiro de 2003: “os presidentes destacaram que o Mercosul constitui um projeto estratégico. Decidiram aprofundar a liberalização dos fluxos de comércio intrazona, a consolidação da união aduaneira e avançar em direção ao mercado comum” (Brasil, 2003c). O mesmo comunicado enfatizava a decisão de se criar um parlamento comum em um prazo relativamente curto, o que foi sublinhado pelo presidente Lula em seu discurso de saudação.

Ainda no período imediatamente posterior à eleição e à posse do presidente Néstor Kirchner, em 2003, os dois países mantiveram um nível razoável de consultas e de entendimentos sobre temas de interesse comum, a ponto de ambas as chancelarias terem concebido e divulgado um documento de política econômica pretensiosamente chamado de *Consenso de Buenos Aires*, em nítido contraste e aberta oposição aos dez pontos do *Consenso de Washington* original. Seja como for, a postura discreta assumida pelo Brasil no episódio das negociações com o FMI e com os credores comerciais em torno da moratória e da dívida externa da Argentina precipitou no país vizinho uma espécie de ofensiva crítica contra os interesses econômicos brasileiros, individualmente ou no Mercosul. Com isso, o bloco comercial passou a estar politicamente fragilizado e economicamente incapacitado de conduzir suas negociações externas – com a União Europeia e no âmbito da Alca –, ademais de tornar virtualmente impossível atingir o cumprimento das metas constantes do documento *Mercosul 2006*, que o governo brasileiro vinha se esforçando para tornar realidade.

O que se assistiu, na verdade, nas semanas e meses seguintes, foi, ao contrário do desejado pela administração Lula, um recrudescimento das demandas argentinas por maior proteção em relação à concorrência das indústrias brasileiras nos mercados locais, com a imposição, pelo governo argentino, de salvaguardas setoriais que não tinham nenhum respaldo nos compromissos de liberalização já consolidados e que, de fato, derogavam ao espírito e à letra do Tratado de Assunção. Tentativas repetidas do governo brasileiro no sentido de demonstrar compreensão e generosidade em relação às medidas arbitrárias argentinas não redundaram, como talvez esperado, em um arrefecimento da demanda por restrições comerciais unilaterais, mas, inversamente, em novas imposições ou ameaças de restrições setoriais adicionais por

parte da indústria local. Tão flagrantemente contrárias às regras da zona de livre comércio do Mercosul foram as medidas argentinas que elas chegaram a colocar os setores brasileiros atingidos em conflito com o Itamaraty e o próprio governo, acusados de excessiva leniência para com o protecionismo argentino, a ponto de setores representativos da indústria brasileira chegarem a aventar a hipótese, diplomaticamente irrealista, de revisão radical do Mercosul e sua retrocessão a fases menos ambiciosas de integração (tese, aliás, endossada duas vezes pelo candidato a presidente pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB José Serra, em 2002 e 2010, e depois, embora discretamente, quando se tornou chanceler).

A despeito das desavenças comerciais, das frustrações bilaterais e de outros pequenos contratempos na coordenação intra-Mercosul – inclusive em relação às negociações da Alca –, o Mercosul foi preservado enquanto construção progressiva de um espaço econômico comum, pois não havia sinais de que ele poderia vir a ser sacrificado, deliberada ou conscientemente, por alguma liderança política do bloco sub-regional. Mesmo se tivesse ocorrido a implementação de “uma” Alca em qualquer de suas possíveis configurações – o que não foi obviamente o caso –, a diplomacia brasileira se esforçaria, como sempre o fez desde 1991, para assegurar a sobrevivência do Mercosul como mecanismo flexível de coordenação política, ainda que o lado exclusivamente comercial viesse a ser parcial ou largamente afetado pelo grau de concessões no plano econômico oportunamente concertado em um âmbito hemisférico.

5 O FARDAMENTO DA LIDERANÇA: A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E OS TRÂNSFUGAS GLOBALIZADORES

Uma das características da diplomacia partidária do governo Lula, pelo menos ao seu início, foi uma disposição mal refletida para que o Brasil se apresentasse como um líder dos países em desenvolvimento, de modo a congregar esforços e capacidade de manobra no âmbito multilateral, objetivando alcançar as mudanças que o partido e o governo consideravam desejáveis ou necessárias no sistema político – o eixo de poder – e no econômico – a nova geografia do comércio internacional. Essa intenção, mais autoproclamada do que efetivamente construída, estava sendo exercida basicamente no âmbito regional sul-americano, embora dela não estivessem excluídas outras regiões e países, em especial a África lusófona. A intensidade de contatos diretos – evidenciada tanto pelas viagens empreendidas pelo presidente a todos os países da região como pelas visitas recebidas de quase todos os líderes dos países vizinhos, assim como de líderes africanos – constituiu, em todo caso, um engajamento pessoal de Lula na assunção dessa nova frente de trabalho da diplomacia brasileira.

Parcialmente explicada pelo peso econômico específico do Brasil, pela sua extensão geográfica e pela dimensão do seu mercado interno, era natural que essa

“vocação” autoatribu da recebesse algum acolhimento positivo por parte de países menores, compreensivelmente em busca de vantagens econômico-comerciais e de algum financiamento facilitado para obras de infraestrutura. Contudo, ela haveria de se chocar com a visão dos países maiores, a começar pela própria Argentina, cujos interesses se situam, justamente, em um cenário regional capaz de diminuir, ou até eliminar, qualquer perspectiva de hegemonia brasileira, na região e alhures.

O México, de certo modo, entret m igualmente a mesma postura controladora dos atos, gestos e palavras da diplomacia brasileira, em parte como resultado de seu tradicional ativismo diplomático, mas também derivada da mesma percep o mantida pela Argentina sobre a perda de prestígio relativo sempre que o Brasil assume uma posi o de protagonista na condi o de liderança regional reconhecida no plano mundial. Os casos mais not rios a esse respeito sempre foram a pretensão do Brasil em assumir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU e a forma o da Comunidade Sul-Americana de Na es, com objetivos econômicos, políticos e estratégicos. Ambos se frustraram, em certa medida, devido ao ativismo dos grandes países vizinhos.

Ao se posicionar, de maneira explícita ou implícita, como um líder natural na região – o que nunca tinha sido sequer aventado pela diplomacia profissional ou admitido de modo aberto pelas administra es anteriores –, o governo do PT abriu uma difícil frente de trabalho para a diplomacia, o sistema econômico e as missões de segurança do Brasil. Liderança regional requer dois principais elementos: *i*) excedentes financeiros e outros recursos materiais, para fins de coopera o e assistência técnica – evidentemente de caráter não recíproco –; e *ii*) capacita o militar e de segurança dotada de autonomia operacional e de sustenta o nos chamados excedentes de poder, de maneira a estar habilitado em qualquer tempo e lugar, não necessariamente projetando força, mas intervindo em crises t picas e participando de outros processos mais sistêmicos para garantir a segurança e a estabilidade na região.

Na verdade, o Brasil estava apenas parcialmente capacitado a cumprir essas duas fun es básicas da chamada liderança – que alguns preferem chamar de hegemonia –, seja em prover recursos de natureza assistencial ou cooperativa para parceiros mais pobres, seja em dispor de forças em número e qualidade suficientes para a es de interven o sob a égide multilateral (*peace keeping* ou *peace making*). Nesse sentido, a proclama o unilateral do *status* de líder faria supor que o Brasil estaria em condi es de assumir certas responsabilidades, com os encargos correspondentes, em rela o aos diferentes problemas da agenda regional. Essa disposi o está vinculada, de forma estrutural,   já mencionada candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança, pretensão que recebeu apoio de alguns parceiros na região e fora dela, mas que despertou a aberta oposi o da Argentina

e uma postura negativa, mas mais discreta, por parte do México. Registre-se que a diplomacia brasileira nunca colocou sua aspiração a uma cadeira permanente no conselho como parte de algum tipo de representação regional, no quadro da qual ele teria um suposto mandato dos países vizinhos para cumprir tarefas que tivessem recebido alguma espécie de endosso regional, após consultas formais ou informais.

No que se refere à constituição de um espaço integrado na América do Sul, objeto de declaração presidencial firmada no Peru, em dezembro de 2004, instituindo a Comunidade Sul-Americana de Nações, cabe o registro de que o Brasil foi um dos países que mais intensamente se empenhou para concretizá-la. A Casa, como ficou conhecido o grupo, deveria, em princípio, retomar a agenda de trabalho do secretariado técnico da IIRSA, que resultou do encontro de presidentes da América do Sul, em Brasília, em setembro de 2000, cuja função era estudar a questão da interligação física. Surpreendentemente, além do brasileiro, nenhum dos demais presidentes do Mercosul viajou ao Peru para participar do lançamento da nova entidade integracionista latino-americana, cuja missão, segundo o então líder venezuelano Hugo Chávez, seria a de substituir tanto o Mercosul quanto a CAN, o que obviamente nunca recolheu o assentimento brasileiro. Em 2010, depois de muitas peripécias e negociações trabalhosas, o que se constituiu em lugar da Casa foi a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), sob o patrocínio, a proteção e os petrodólares do caudilho venezuelano, que tratou de colocar a sede da nova organização regional na capital do Equador, cujo governo já era, então, um aliado do bolivarianismo.

A despeito de sua inauguração festiva e de sua mobilização em algumas crises políticas na região, não parece existir acordo completo entre os doze membros da Unasul sobre alguns temas relevantes do cenário regional – integração física, por exemplo – e outras importantes questões de funcionamento da entidade. Não obstante, o grupo ainda se dotou de um Conselho de Defesa Sul-Americano, que tampouco parece dispor do apoio entusiasta de todos os seus países-membros.

Durante a vigência do modelo diplomático petista no Brasil, ocorreram vários testes político-diplomáticos na região, como o tratamento do velho problema da guerra civil na Colômbia e os novos riscos políticos associados ao estilo de governar do líder venezuelano Hugo Chávez, confrontacionista em relação aos Estados Unidos e complacente *vis-à-vis* os movimentos ditos progressistas da região. No que se refere ao primeiro problema, registrou-se, logo ao início, o descompasso entre a postura do Brasil – disposto a servir como mediador em um hipotético diálogo entre o governo legítimo de Bogotá e os líderes guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), mas relutante em classificar esse grupo como terrorista, como solicitado pelo governo colombiano – e as posições dos governos colombiano e americano, empenhados em desmantelar a guerrilha,

já convertida em uma indústria de sequestros e em alavanca do tráfico de drogas e do crime organizado.

No que tange ao líder venezuelano, a boa relação mantida entre os dois países, Brasil e Venezuela, durante a vigência simultânea dos governos Lula e Chávez, contrastou nitidamente com a deterioração progressiva do relacionamento diplomático entre o país andino e alguns dos seus vizinhos e parceiros, a começar pelos Estados Unidos. Em todo caso, o modelo diplomático do PT sempre tratou de apoiar a continuidade do chavismo na Venezuela, mesmo em face de uma grave erosão dos direitos democráticos naquele país e de um não menos nítido esgarçamento do tecido político e social, em função do enfraquecimento da economia venezuelana, claramente incapaz de abastecer o seu povo de produtos básicos e medicamentos. Mesmo generosas ofertas de remédios por parte do Brasil, ainda sob a vigência da administração Lula, foram desconsideradas pela nova gestão bolivariana após o falecimento de Chávez, em 2013.

O fardo da liderança regional sul-americana era assumido pelo regime petista com base em supostos avanços econômicos do Brasil. A despeito da baixa capacidade operacional – ou até mesmo política – do país em empreender iniciativas de maior envergadura na região, o presidente Lula nunca deixou de anunciar que o Brasil não poderia abrir mão de cumprir seu papel na integração dos países da América do Sul. A justificativa do presidente para o exercício da liderança se apoiava, antes de mais nada, na própria vontade política do seu governo no sentido de comprometer recursos nacionais para a prestação de assistência não recíproca.

Lula, em conversa radiofônica transmitida em 1º de maio de 2005, justificava sua postura da seguinte maneira: “como maior economia, como maior população, como país de maior potencial científico e tecnológico, nós temos obrigação de estar dando condições para que esse crescimento não se dê apenas dentro do Brasil, mas para que ele se dê, sobretudo, nos países que fazem fronteira conosco” (Almeida, 2005, p. 47). O exemplo sempre proclamado de engajamento na região – não mais América do Sul, mas América Latina – era o do papel desempenhado pelo Brasil na questão do Haiti, no qual o envio de tropas brasileiras se fez ao abrigo de decisão do Conselho de Segurança da ONU, no quadro de operação formal de *peace keeping* (Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti – Minustah).

Essa pretensa liderança regional foi bem menos exitosa no caso da Alca, essa “pedra no meio do caminho” que as lideranças petistas sempre quiseram remover. Depois de alguns exercícios tentativos de congregação de apoios em nível regional, contra o projeto americano, em favor de uma alternativa puramente sul-americana, que se revelaram frustrados em diversos planos, pois a maioria dos demais países pretendia aceitar qualquer tipo de acordo de acesso a mercados e de investimentos

com o gigante da América do Norte, a decisão das lideranças mais radicais no continente – Hugo Chávez, da Venezuela, Nestor Kirchner, da Argentina e o próprio Lula, do Brasil – foi a de simplesmente implodir a Alca, o que foi feito na cúpula de Mar del Plata, em novembro de 2005.

Em várias ocasiões depois desse estrepitoso gesto, tanto o presidente Lula quanto o seu chanceler se vangloriaram, publicamente, de terem “implodido” a Alca, considerando que estavam prestando um eminente serviço econômico e político ao Brasil e aos demais países da região. Ocorreu apenas que grande parte deles – a América Central e o Caribe, a Colômbia, o Peru e o Chile –, ao lhe ser vetada a via multilateral, decidiu avançar pela via bilateral ou plurilateral, da qual resultaram diversos acordos de livre comércio que abriram o mercado americano aos seus produtos, ficando de fora apenas os membros do Mercosul e os bolivarianos (estes congregados, junto com Cuba, em um ente dedicado ao comércio estatal que respondia pelo nome de Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Alba).

Em um exercício de autojustificativa, *a posteriori*, pela implosão da Alca, as lideranças do modelo diplomático petista tentaram invocar novamente a surrada tese da dependência latino-americana do comércio com os países ricos, no caso com os Estados Unidos, quando da erupção da crise econômica neste país, em 2007-2008. O chanceler brasileiro chegou a sugerir que o rompimento dessa dependência pela implosão da Alca teria sido positivo, pois, se não o tivessem feito, os sul-americanos que não contraíram acordos com os Estados Unidos – ou seja, o próprio Mercosul e os países bolivarianos – poderiam, segundo essa teoria bizarra do comércio internacional, ter sido arrastados pela crise americana, como o México teria sido, apenas por manter intenso intercâmbio com o gigante do Norte. Indiferentes a tal explicação, os demais países continuaram a manter relações comerciais normais com os Estados Unidos e outros parceiros, mesmo em um ambiente de crise relativa e de retraimento da demanda naquele país.

Mais adiante, em 2008, o Brasil da diplomacia petista voltaria a propor, em uma reunião de cúpula realizada na Bahia, uma nova estrutura da integração latino-americana, a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc), envolvendo inclusive a Cuba socialista, anunciada pelo chanceler brasileiro como a primeira tentativa de congraçamento “sem tutela” (isto é, uma alegada tutela do “império”). Contudo, novamente os demais países – a partir do ativismo do México e dos próprios bolivarianos – preferiram adotar outro formato para compor essa nova entidade, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), em 2010. A Celac resultou da união da Calc, em sua segunda cúpula, e do Grupo do Rio, em encontro promovido no México, mas seus propósitos

são tão vagos quanto o seu próprio nome. Como o exemplo precedente da Unasul, do ponto de vista do modelo diplomático do PT, tratava-se de mais uma tentativa de afastar ou diminuir a importância na região da OEA, dotada dessa aparente contaminação indesejada com o “império”, segundo os ativistas do momento.

No plano estritamente comercial – mas também visando a metas de uma política industrial supostamente promotora dos interesses nacionais, muitas vezes mais identificados com grupos poderosos de lobistas profissionais do que com objetivos econômicos claramente definidos –, o modelo implementado pelas administrações do PT fez o Brasil decepcionar mais de um parceiro tradicional, com programas de apoio setorial claramente em desacordo com as regras multilaterais (a exemplo do Inovar-Auto e dos programas de fomento à indústria de tecnologia da informação, condenados pela OMC em agosto de 2017⁶). O Brasil frustrou até mesmo as expectativas de países com os quais tinha acordos formais (como o acordo automotivo com o México), a partir da derrogação, de modo unilateral, de suas obrigações contratuais ao abrigo desses acordos (da OMC ou bilaterais).

Em todo caso, os países mais engajados nos processos de abertura econômica e de liberalização comercial em nível global, em face da fragmentação dos esquemas integracionistas na região ou da pouca ambição dos acordos concluídos ao abrigo da Aladi, e os decepcionados com o total desmembramento da CAN ou com a falta de progressos no âmbito do Mercosul decidiram seguir adiante, com arranjos próprios, dentro e fora da região. Foi assim que surgiu, em abril de 2011, a Aliança do Pacífico, congregando os maiores globalizadores da região: o próprio México, a Colômbia, o Peru e o Chile. A implementação desse acordo parece ter menos a ver com comércio dentro do próprio bloco – já bastante liberalizado, mas com graus reduzidos de complementaridade recíproca – e mais com as grandes manobras que ocorrem no âmbito da bacia do Pacífico, tanto entre grandes países desenvolvidos quanto entre economias menores, em desenvolvimento, em diferentes esquemas flexíveis: a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec) e a frustrada Parceria Transpacífico (TPP), acordo de comércio negociado durante anos pelos Estados Unidos, depois abandonado pela nova administração de Donald Trump (como, aliás, diversos outros acordos de livre comércio rejeitados por ele).

6 O RELATIVO ISOLAMENTO COMERCIAL DO BRASIL AO CABO DOS GOVERNOS PETISTAS

Durante o primeiro mandato e a metade do segundo mandato da gestão Lula, os instintos naturalmente protecionistas do Brasil foram contidos, basicamente porque o presidente e o chanceler ainda acreditavam em uma conclusão da Rodada Doha,

6. Ver Chade (2017). Para uma avaliação crítica dos custos e dos resultados do programa Inovar-Auto, ver Ferreira e Fragelli (2017).

tendo apostado todas as fichas negociadoras na saída multilateral. A falha dessa estratégia, a ausência de acordos preferenciais significativos com outros blocos ou parceiros e o abandono de qualquer esperança de acordo na OMC, combinados ao recrudescimento de um protecionismo canhestro e mal administrado (no governo subsequente), minaram ainda mais a importância do Brasil nos grandes fluxos do comércio mundial e, possivelmente, suas possibilidades de inserção produtiva na divisão do trabalho da economia mundial, como vêm fazendo asiáticos e alguns latino-americanos nos últimos anos. Neste caso, Lula deixou justamente de exercer sua sempre incensada diplomacia presidencial (não com este nome), dando plenos poderes ao seu chanceler, que buscou bem mais conciliar os interesses contraditórios de muitos países em desenvolvimento do que as ambições propriamente nacionais do Brasil nos terrenos do comércio e da integração produtiva.

Na raiz desses grandes erros de diplomacia econômica estão, na verdade, não apenas falhas táticas, de caráter negocial, mas profundos equívocos de concepção, que derivam de preconceitos econômicos primitivos – sobretudo um keynesianismo mal digerido e um cepalianismo totalmente desadaptado dos requerimentos do século XXI – e de uma visão do mundo marcada por uma ilusória fratura Norte-Sul. Tais falhas e equívocos foram exibidos e alimentados tanto pelo presidente quanto pelos seus principais assessores diplomáticos, no Itamaraty e fora dele. Em outros termos, mesmo que Lula tivesse buscado exercer com maior empenho sua capacidade de liderança nessa vertente – o que ele tentou fazer em relação aos temas da sustentabilidade mundial, por exemplo –, os fundamentos conceituais de sua diplomacia encontravam-se, na maior parte dos temas econômicos, em completa contradição com as tendências mais gerais da economia mundial e com o papel que o Brasil nela poderia exercer.

As tendências à introversão no governo subsequente de Dilma Rousseff apenas confirmaram e aprofundaram os erros de concepção da presidência Lula e deram passos adicionais no caminho de um retrocesso que pode ser considerado, para todos os efeitos práticos, como antiglobalizador. À diferença de outras políticas econômicas sob a égide de Lula, tais forças centrípetas correspondem inteiramente à ideologia do PT e às concepções econômicas gerais de seus assessores, e elas foram enormemente exacerbadas durante a gestão economicamente inepta de sua sucessora, da qual resultou a pior recessão jamais conhecida na história econômica do Brasil – e que não tem a ver com a crise internacional.

Foram dois anos seguidos de profunda retração do produto interno bruto (PIB), mais de 14 milhões de desempregados, um *deficit* orçamentário que chegou a 10% do PIB, uma aceleração do processo de desindustrialização, retrocessos ainda não superados no âmbito do Mercosul, uma perda de credibilidade de sua diplomacia econômica – que se tenta reverter na atualidade, pós-*impeachment*, por

uma demanda de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e uma perda geral de objetivos prioritários nos campos da política comercial e do próprio relacionamento no contexto regional sul-americano.

Não apenas em função da crise política em que vive o Brasil, em um momento de transição para um novo governo em 2019, mas também em virtude da enorme crise econômica advinda dos equívocos de política econômica cometidos pelos governos do PT, são ainda incertos os caminhos que o país trilhará no seu relacionamento regional, de âmbito sul-americano ou de maior amplitude geográfica. Tudo isso em uma conjuntura em que o retraimento da liderança dos Estados Unidos abre amplo espaço para maior penetração econômica da China na América Latina (e em outras regiões, igualmente) e limita ainda mais a capacidade de o Brasil exercer qualquer protagonismo no seu entorno imediato.

A despeito do fato de que vários acordos de liberalização comercial contraídos no âmbito da Aladi com os vizinhos regionais devem confluir para um ambiente mais aberto ao comércio regional a partir de 2019, o mundo caminha de maneira mais afirmada para esquemas de abertura econômica e de liberalização comercial bem mais ambiciosos do que simples negociações de tarifas (acesso a mercados) ou facilitação de comércio e investimentos. Igualmente, os esquemas com que o Brasil vinha trabalhando estão relativamente defasados em relação aos novos padrões negociadores em uma esfera minilateral (ou seja, fora da OMC), sobretudo na região da Ásia e do Pacífico (mas envolvendo também os membros da Aliança do Pacífico).

Se o balanço da diplomacia regional do Brasil, nas últimas décadas, não pode ser considerado inteiramente positivo, a despeito de ter partido de projetos relativamente auspiciosos, como o do próprio Mercosul, algum capital de governança pode ter sido adquirido a partir do itinerário de declínio da última década e meia, que é o próprio reconhecimento dos erros cometidos ao longo do processo. Citam-se a persistência do protecionismo; o excessivo intervencionismo estatal, que dificulta o acesso ao mercado brasileiro por parte dos parceiros regionais; uma introversão tradicional dos burocratas e tecnocratas encarregados da governança econômica externa; a timidez da diplomacia brasileira ao alertar para os desvios perpetrados por *lobbies* internos em compromissos assumidos externamente; e outras deficiências que caberia corrigir nos anos e nas décadas seguintes.

O Mercosul poderia ter servido de campo de manobra para o disciplinamento das políticas macroeconômicas e setoriais em um sentido de integração do Brasil à economia mundial, mas ele foi, infelizmente, desviado de seus objetivos fundamentais. A decisão do governo de transição de solicitar adesão plena à OCDE pode novamente servir como plataforma de correção dos desvios praticados e como indução à adoção de reformas estruturais suscetíveis de facilitar a integração do Brasil ao mundo. Espera-se que desta vez, ou doravante, não ocorram desvios de trajetória.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. Políticas de integração regional no governo Lula. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 20-54, jan.-jun. 2005.

BRASIL. **Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1º jan. 2003a. Disponível em: <<https://goo.gl/G2iCQ1>>.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional** – defesa nacional e política externa. Brasília: Presidência da República, 1º jan. 2003b. Disponível em: <<https://goo.gl/pfXxTP>>.

_____. **Comunicado conjunto de imprensa dos presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República argentina, Eduardo Duhalde**. Brasília: Presidência da República, 2003c. Disponível em: <<https://goo.gl/Km3hx1>>.

CHADE, J. OMC decreta fim de programas ilegais de apoio à indústria avaliados em R\$ 25 bi. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 30 ago. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/PB1S6r>>.

DISCURSO do chanceler Fernando Henrique Cardoso. **Boletim de Diplomacia Econômica**, Brasília, n. 13, p. 11-17, nov. 1992.

FERREIRA, P. C.; FRAGELLI, R. Inovar-Auto: ineficaz, caro e regressivo. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 dez. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Tbva5j>>.

PROGRAMA de governo do PT. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/wVVx4Y>>.

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções do XII Encontro Nacional**. São Paulo: Diretório Nacional do PT, 2001.

RUY, J. C. O velho conflito entre a modernidade e o atraso. **Princípios**, São Paulo, v. 50, p. 8-17, ago. 1998. Disponível em: <<https://goo.gl/ozz1cZ>>.

SILVA, L. I. L. **Compromisso com a mudança**. São Paulo, 28 out. 2002.

UMA NOVA política externa. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A10, 15 jul. 2002.

AS RELAÇÕES COM A AMÉRICA DO SUL (2008-2015)

Haroldo Ramanzini Junior¹
Marcelo Passini Mariano²

1 INTRODUÇÃO

Nos anos 2000, o Brasil assumiu uma nova posição no cenário internacional. Ampliou a sua capacidade de influência em alguns temas centrais da política internacional, colocou-se como um país com possibilidade de contribuir para o desenvolvimento de outros, inclusive os da sua região, e atuou decisivamente para a ampliação do escopo das iniciativas integracionistas na América do Sul. Contribuíram para isso mudanças internas no país e transformações operadas no âmbito do sistema internacional regional e global que favoreceram determinadas condições de ação para a política externa brasileira.

Algumas dessas condições, como a situação de estabilidade econômica doméstica, de ativismo presidencial, de alta das *commodities*, do crescimento chinês e do expressivo dinamismo da economia internacional, de diferentes formas, passaram por mudanças, a partir de 2008, com desdobramentos significativos para a implementação da política externa brasileira durante a primeira metade da segunda década do século XXI. São movimentos que trouxeram novos desafios e acentuaram determinadas contradições estruturais da política externa brasileira em relação à região.

A partir da I Cúpula Sul-Americana, realizada em Brasília, em agosto de 2000, se iniciou uma trajetória que contribuiu para a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), em 2004, e culminou na criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008. Em que pese suas diferenças, o aspecto amalgamador das iniciativas presentes nas cúpulas sul-americanas é terem concretamente colocado a perspectiva de que a cooperação e a integração regional podem contribuir para a resolução de problemas dos países e da região (Spektor, 2010).

1. *Visiting scholar* na Universidade de Harvard; pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; professor de relações internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU); e membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (Repri).

2. Professor de relações internacionais da Universidade Estadual Paulista (Unesp); coordenador do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (Lantri) da Unesp; e membro da Repri.

Na reunião de Brasília, pela primeira vez, e a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso (daqui em diante, FHC), os doze chefes de Estado da América do Sul se reuniram para tratar de formas para adensar as relações entre os países e encaminhar desafios comuns. Além das questões comerciais, naquele momento pautadas pela noção de regionalismo aberto, temas como o adensamento da concertação política, a integração física, a democracia, a criação de mecanismos de investimento e financiamento comuns, o aprofundamento do diálogo sobre segurança, entre outros, presentes no Comunicado de Brasília, assinado pelos doze presidentes, sinalizavam uma guinada nas relações entre os países em favor de uma nova capacidade de iniciativa e de mecanismos de governança regional.

Do ponto de vista do Brasil, significou a consolidação da América do Sul como espaço privilegiado de ação para, de um lado, diluir, mesmo que artificialmente, dificuldades que o Mercado Comum do Sul (Mercosul) enfrentava desde 1999 e, de outro, pavimentar o terreno para ações de maior envergadura na região, com a institucionalização de um espaço de influência ampliado. Com o desenrolar da década de 2000, foi se fortalecendo a ideia de trabalhar de forma “consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político” (Guimarães, 2006, p. 275). De modo a expandir o horizonte da cooperação e da integração do Cone Sul para a América do Sul, a cooperação com a Venezuela, ao menos até 2013, passa a ser componente constitutivo da estratégia brasileira. Com isso, a articulação Brasília, Buenos Aires e Caracas torna-se relevante para a construção institucional e normativa da América do Sul em novos termos, embora os países não tivessem motivações idênticas nessa empreitada (Saraiva e Briceño Ruiz, 2009; Gardini e Lambert, 2011).

Tendo essas transformações como pano de fundo, o objetivo deste capítulo é analisar a política externa brasileira e as relações com a América do Sul no período 2008-2015, com particular ênfase para as posições do país em relação ao Mercosul e à Unasul. Apesar de o marco temporal corresponder a um período relativamente curto, trata-se de período heterogêneo, no qual um novo modelo de cooperação e integração regional buscou se consolidar. O capítulo está dividido em cinco seções, sendo esta introdução a primeira delas. Para melhor entendimento do argumento a ser desenvolvido sobre a política externa brasileira em relação à América do Sul, subdividiu-se a argumentação nas três seções seguintes: antecedentes (2000-2008), formulação (2009-2012) e implementação (2013-2015). A quinta e última seção contém as considerações finais, nas quais se busca sintetizar o argumento e apontar a situação da estratégia de integração sul-americana construída pelo Brasil e os seus paradoxos.

O período que corresponde ao que foi considerado como antecedentes é pertinente para analisarmos a ação do país na região no marco cronológico do

capítulo, na medida em que inaugura uma trajetória de ampliação da capacidade de atuação e de persuasão do Brasil na América do Sul. A formulação organizacional do novo sistema ocorre a partir de 2009, logo após a constituição da Unasul, em dezembro de 2008, passando pela formação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), em 2010. Ele se desenvolve até 2012, quando os principais instrumentos criados estão em funcionamento, ao mesmo tempo que há a formalização da Aliança do Pacífico, que nos anos seguintes trará novos questionamentos ao sistema de integração formado pelo Mercosul, pela Unasul e pela Celac. Esse período de articulação discursiva e organizacional coincide com a expressiva projeção global do Brasil e com a operacionalização dos novos temas inseridos no âmbito regional, particularmente defesa, infraestrutura e financiamento.

A partir de 2013, inicia-se a fase que seria mais propriamente de implementação do novo sistema de cooperação e integração regional, em uma conjuntura de acentuada perda da capacidade de persuasão brasileira em função de mudanças nas situações doméstica, regional e internacional. Destaque deve ser dado às fortes transformações no panorama político e econômico de Argentina, Brasil e Venezuela, os três países que estruturaram o novo esquema integrativo sul-americano. No caso brasileiro, acrescentam-se elementos como a retração da diplomacia presidencial, a deterioração do respaldo político dos principais agentes estatais em relação à política regional e a conformação de uma política externa predominantemente reativa, contrastando com o período anterior de abertura de novas frentes de ação externa.

2 ANTECEDENTES (2000-2008)

A I Cúpula Sul-Americana, realizada em Brasília, em agosto de 2000, inaugurou nova trajetória nas relações regionais. Nos anos seguintes, com as mudanças na política doméstica de vários países da região e a emergência de novas lideranças políticas, há o prosseguimento e o adensamento de uma agenda regional mais propositiva e abrangente. A motivação do intercâmbio econômico enquanto elemento central dessa agenda, prevalecente nos anos 1990, presente também no espírito da Declaração de Brasília, de agosto de 2000, que enfatizava a ideia do regionalismo aberto, deixou de ser a principal força motriz do diálogo entre os países sul-americanos na primeira década do novo milênio. A dimensão política e a ênfase no fortalecimento da autonomia nacional e regional passaram a ser questões centrais de algumas iniciativas, fruto também da percepção de que o estreitamento do diálogo e da integração regional exigiria determinadas ações que o regionalismo aberto, alicerçado no paradigma neoliberal, não seria capaz de suprir adequadamente. As mudanças no Mercosul, a formação da Casa durante a III Cúpula Sul-Americana, em 2004, e sua conformação em Unasul, em 2008, são fenômenos que devem ser contextualizados nessa perspectiva.

Essas transformações na arquitetura geral dos processos de cooperação e integração sul-americanos acabaram por gerar diversas interpretações. Alguns autores utilizaram a noção de regionalismo pós-liberal (Veiga e Rios, 2007; Sanahuja, 2009) ou pós-hegemônico (Riggirozzi, 2012) para caracterizar as mudanças no regionalismo sul-americano, representadas também pela formação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba),³ em 2004. A dimensão comercial não foi desconsiderada, inclusive nas motivações do Brasil, mas esta deveria ter um papel menos prioritário na concepção de desenvolvimento que se buscava implementar no regionalismo, na qual o Estado ganharia maior importância como indutor desse processo. Incorporam-se, portanto, temas como financiamento, infraestrutura, redução das assimetrias econômicas e sociais, complementação produtiva regional e, principalmente, ações visando ampliação de exportações, internacionalização de empresas e serviços do país.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiu um papel de indutor relevante no processo de internacionalização das empresas e dos serviços brasileiros e no de integração da infraestrutura na região. No caso da integração da infraestrutura, sem desconsiderar as tradicionais estruturas de financiamento regional, particularmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e a Corporação Andina de Fomento (CAF). De todo modo, na perspectiva brasileira, privilegia-se a atuação de estruturas nacionais do país nas questões que envolvem financiamento da integração regional, para isso inclusive tendo que adaptar aspectos da própria estrutura organizacional do BNDES.

Pimenta Júnior (2015) considera que tanto a América Latina quanto o Mercosul são fundamentais e se consolidam no período 2004-2014 para o incremento produtivo da indústria brasileira de transformação e para a internacionalização de empresas nacionais. De acordo com o autor, de 2004 a 2014:

a região se consolidou como destino de cerca de 40% do total de manufaturados exportados pelo nosso país. Se analisarmos somente o Mercosul, durante o mesmo período, ele foi o responsável por absorver 25% das exportações de manufaturas brasileiras (Pimenta Júnior, 2015, p. 62).

Naturalmente que esses dados devem ser lidos sem desconsiderar a discussão mais geral e complexa sobre transformação da composição da estrutura produtiva do país, a reprimarização de exportações e as consequências para os esforços de integração produtiva com os vizinhos, doença holandesa, perda de mercado para as exportações chinesas na região, entre outras (Carmo, 2013). Mesmo assim, é importante ter em conta que, além de uma funcionalidade política, o Mercosul

3. Em um primeiro momento, o bloco se denominou Alternativa Bolivariana para as Américas, em clara oposição à Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

tem também uma funcionalidade econômica e comercial para o Brasil, em boa medida viabilizada pela Tarifa Externa Comum (TEC), que, não obstante a sua imperfeição em razão das inúmeras exceções registradas pelos países, amplia a competitividade das exportações brasileiras para os sócios do bloco, sobretudo no caso de produtos industrializados.

A política externa brasileira para o Mercosul no período 2000-2008 é caracterizada pela implementação e pelo teste de novos mecanismos no bloco, que podem também ser vistos como reflexo das dificuldades existentes, que se acentuaram a partir de 1999, com a desvalorização do real no Brasil, sem qualquer coordenação com os países da região. Cumpre observar que, mesmo depois desse momento, esforços sustentáveis de coordenação macroeconômica não avançaram no Mercosul. Os países continuaram com políticas distintas de estímulos e restrições a importações e exportações, além de diferentes regimes cambiais e monetários. O que houve nesse campo, a partir de 2008, foi a instituição de um Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) entre Brasil e Argentina, que teve um crescimento até 2013, mas que a partir de 2014 decresceu, em parte pelo fato de o Banco Central do Brasil ter reticências em relação a acumular divisas do país vizinho (Dantas e Paraguassu, 2014).

Em trabalho anterior, discutimos o que definimos como o modelo de Mercosul presente na política externa brasileira (Mariano e Ramanzini Junior, 2012; Mariano, 2015). Dois de seus elementos estruturantes são a tendência para a expansão/alargamento e a intergovernamentalidade. Mesmo admitindo que a partir do Consenso de Buenos Aires, de outubro de 2003, os presidentes Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula), por meio de uma vontade política comum, colocam novas perspectivas para a integração, a implementação de ações nos anos seguintes, inclusive do Programa de Trabalho Mercosul 2004-2006, encontrou limitações definidas pelas escolhas institucionais passadas, pela ênfase atribuída pelo Brasil à autonomia nacional e pela priorização da expansão do bloco em detrimento do seu aprofundamento.

Para o Brasil, o foco na expansão do Mercosul para a América do Sul está colocado desde o início do processo, principalmente a partir de 1993, e continua nos anos 2000. Na visão do ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim, “as cúpulas do Mercosul têm sido encontros com uma nítida dimensão sul-americana. Isso reforça a vitalidade do Mercosul e mostra sua capacidade de articular a integração em escala regional” (Amorim, 2008). A questão é que no período 2000-2008 há também uma dimensão de expansão do ponto de vista das temáticas e dos acordos abrangidos pelo bloco.

O que se observa é um forte incremento de novos mecanismos e órgãos do Mercosul, com destaque para a criação do Fundo para a Convergência Estrutural

do Mercosul (Focem) e do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), ambos em 2004, e do Parlamento do Mercosul (Parlasul), em 2006. A partir de 2006, durante a presidência *pro tempore* do Brasil, têm início as cúpulas sociais. Há também a implementação do Instituto Social, do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), do Programa Mercosul Social e Solidário, e da Unidade de Participação Social (UPS). Esses podem ser vistos como corolários do objetivo expresso no Consenso de Buenos Aires de “impulsionar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil” (Leia..., 2003). Essa trajetória de acordos, normas e regulamentos que favorecem certa cooperação social está expressa também no Plano Estratégico de Ação Social (Peas), assinado em 2010. Na avaliação do então presidente Lula, as iniciativas de ampliação da participação e da interface com a sociedade têm a ver com o objetivo de formação de um “Mercosul dos povos” (Brasil, 2006).

Para que o Mercosul seja um Mercosul dos povos, entende-se a necessidade de incluir na agenda do bloco temas como políticas sociais, cultura, educação, saúde, trabalho, migrações, entre outros. Contudo, é necessário também que o Mercosul se consolide como um ambiente orientador e organizador das relações regionais e se coloque como variável interveniente para o avanço dos temas inseridos na sua agenda. Nesse sentido, chama atenção a distância entre a vontade política favorável ao fortalecimento do bloco e à ampliação da participação social e da governança regional, e a limitação de meios para que as instituições ou os acordos no âmbito do Mercosul operem, a partir de uma lógica regional (Lazarou e Luciano, 2015).

Assim, os movimentos de ampliação da participação social não podem deixar de ser vistos como tentativa de criar novas agendas e interações em face das dificuldades enfrentadas pelo bloco, acentuadas no decorrer dos anos 2000. A participação social, uma das bandeiras históricas do Partido dos Trabalhadores (PT), inclusive no Mercosul, conectava-se com o objetivo de ampliar a cooperação e a interface regional para além dos temas comerciais (Ramos e Vaschetto, 2016).

De forma geral, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais incorporados na dinâmica do Mercosul são apoiadores do bloco (Budini, 2015). Particularmente no Brasil, esses atores têm uma visão favorável ao Mercosul e contrária a propostas de retrocesso na integração, ao mesmo tempo que são críticos de acordos de livre comércio que possam resultar em custos econômicos e sociais para os países do bloco, como o acordo Mercosul-União Europeia (Oliveira e Milani, 2012). O trecho a seguir de comunicado da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) demonstra essa percepção:

acreditamos que as profundas assimetrias econômicas e tecnológicas entre Mercosul e UE [União Europeia], somadas às fragilidades políticas do primeiro, tendem a produzir um acordo comercial desigual, onde as vantagens a serem obtidas pelo lado

mais fraco, Mercosul, tornam-se artificiais se comparadas às grandes desvantagens que este bloco sofrerá caso assine o acordo (Rebrip, 2010).

Em um contexto em que o Mercosul e as relações com os países vizinhos passavam a ser cada vez mais politizados no âmbito doméstico do Brasil – como ficou evidente, entre outros, na repercussão do episódio da renegociação do valor pago pelo Brasil ao Paraguai pela energia de Itaipu, no debate gerado pela entrada da Venezuela no Mercosul, pela nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia, pelas barreiras comerciais argentinas aos produtos brasileiros –, era importante ter uma *constituency* doméstica pró-integração e conectada com o bloco.

Além da participação social, a questão da representatividade e da legitimidade também se apresentou de forma mais clara com a criação do Parlasul, em 2006, ampliando as possibilidades de reforço institucional do bloco (Mariano, 2011). O Protocolo Constitutivo (2005) estabeleceu como funções principais do Parlasul: *i*) fortalecer a cooperação interparlamentar; *ii*) agilizar a incorporação nos ordenamentos jurídicos internos das normas do Mercosul; *iii*) contribuir para uma adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados-partes; e *iv*) apoiar o compromisso democrático do bloco. Caberia também ao parlamento, que é o sucessor imediato da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), fazer recomendações ao Conselho do Mercado Comum (CMC). Observa-se que não se prevê participação decisiva do órgão no processo legislativo regional, ou a possibilidade de maior controle sobre as instâncias decisórias do bloco, inclusive sobre sua instância maior, o CMC. O art. 4º do Protocolo Constitutivo (2005), referente às competências, sinaliza que a função principal é de consulta e informação, não de produção legislativa comunitária. Por isso, o caminho de realizar um processo de eleições diretas para garantir representatividade cidadã a um parlamento comunitário contrasta com o fato de se atribuir a essa instituição função essencialmente de consulta, em relação aos órgãos que detêm o poder de decisão (Mariano, 2011).

O enfrentamento das assimetrias entrou na agenda da integração de forma mais incisiva com a criação do Focem em 2004, que começou a funcionar em 2006, para em 2007 iniciar os primeiros projetos. Vale observar que a demora para colocar o instrumento em operação demonstra que as decisões tomadas têm dificuldades para serem implementadas, sendo um traço característico do Mercosul que permanece até os dias atuais. Apesar da inovação em matéria de mecanismo regional para diminuição de assimetrias, o Focem surge em um ambiente de descontentamento com o andamento do processo de integração, como demonstrado com a posse do uruguaio Tabaré Vázquez em seu primeiro mandato presidencial em 2005, aumentando a pressão, juntamente com o governo paraguaio, no sentido de reafirmar que os dois países menores não são adequadamente considerados pelo bloco, principalmente em relação às assimetrias existentes (Cervo, 2008).

No entanto, até a segunda metade dos anos 2000, o Focem era visto como elemento promissor para a melhoria das condições de legitimidade no bloco, principalmente em relação às demandas de outros atores além dos Estados participantes, como no caso das unidades subnacionais (Medeiros, 2008).

Dessa forma, nos anos 2000, permanecem as dificuldades para que os mecanismos regionais pudessem concretizar suas ações ou intervir efetivamente nos rumos do Mercosul, evidenciando um caráter inercial do processo integrativo. A questão institucional ganhou evidência diante da continuidade na composição institucional das estruturas de decisão do Grupo Mercado Comum (GMC) e do CMC, da ausência de uma burocracia regional especializada, assim como das dificuldades de operacionalização do Parlasul e sua função consultiva, conjugada com a baixa capilaridade dos órgãos regionais e estatais às recomendações oriundas das cúpulas sociais. Essa percepção pode ser verificada nas declarações da diplomacia presidencial brasileira:

precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco. Esta nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas instituições estejam à altura de nossas ambições (...). Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade (Brasil, 2006).

Da mesma forma, o então ministro de relações exteriores Celso Amorim declara em 2008 que, em relação à questão institucional, é importante dar:

prioridade à ampliação e fortalecimento da Secretaria do Mercosul. Vamos apoiar os trabalhos para a implementação da Decisão CMC 7/07, em particular a expansão do quadro de funcionários, acompanhada do correspondente ajuste nas contribuições dos Estados-partes. Para fortalecer a secretaria, será essencial incentivar o recrutamento de profissionais qualificados para o adequado cumprimento de suas tarefas, cada vez mais complexas (Amorim, 2008).

Deve-se notar que na perspectiva colocada não se contempla o aumento no poder decisório da secretaria, pois a Decisão CMC nº 7/2007 trata de “adequar a política de pessoal da Secretaria do Mercosul” (Mercosul, 2007). Em relação ao que já foi exposto, da revisão institucional de 2004, passando pelo reconhecimento expresso por parte de Lula, em 2006, e a colocação do ministro Celso Amorim, em 2008, reforça-se a percepção de incapacidade institucional para implementar as mudanças desejadas, o que alimenta percepções de morosidade em relação ao bloco.

No que tange à agenda comercial do Brasil e do bloco, no período 2001-2008, houve alta prioridade em razão das negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), que incluía a perspectiva de término de validade

da chamada Cláusula da Paz,⁴ esperada como uma abertura de oportunidades para que a ação diplomática brasileira em relação ao sistema do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)/OMC pudesse ser intensificada em temas agrícolas, particularmente na questão dos contenciosos. Do mesmo modo, durante esse período as negociações com a União Europeia, mesmo oscilando entre fases de negociação e de relativa hibernação, tiveram episódios importantes de ações conjuntas do Brasil com o Mercosul. A mesma associação pôde ser percebida na IV Reunião de Cúpula das Américas de Mar del Plata, de 2005, quando houve relevante ação coletiva para o adiamento *sine die* das negociações da Alca com os Estados Unidos.

Depois disso, o Mercosul deixou de ser parâmetro fundamental da relação dos países do bloco com os Estados Unidos. A posição conjunta na negociação da Alca e algumas outras frentes, como as citadas anteriormente, iniciadas nos anos 2000, podem ser contrastadas com a atuação do Brasil na importante reunião ministerial de Genebra da OMC de julho de 2008, quando o país assumiu posição distinta dos países do Mercosul, particularmente da Argentina, e do G20 Comercial, em especial da China e da Índia. Na ocasião, explicando as razões do Brasil, o presidente Lula considerou que:

veja, por mais que você trabalhe para um processo de integração, seja da União Europeia ou da América do Sul ou do mundo asiático, em alguns momentos você tem que considerar a situação do seu Estado nacional. Não devemos ver, em nossas diferenças, situações de conflito, mas situações de diferença; diferenças econômicas e de potencial industrial (Cantelmi, Kirschbaum e Gosman, 2008).

No caso da negociação Mercosul-União Europeia, prevaleceu a decisão do bloco europeu de negociar com o Mercosul enquanto bloco. Mesmo assim, a assinatura da parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia, em julho de 2007, sinalizava a possibilidade de avanços específicos do Brasil na negociação com a Europa. De todo modo, apesar de alguns sinais contraditórios, o Brasil manteve durante o período a estratégia no sentido de utilizar a negociação com a União Europeia como elemento de amálgama diante dos parceiros do Mercosul.

Como elementos adicionais para compreender o papel do Brasil enquanto indutor das ações do bloco e de sua agenda comercial, verifica-se que, em dezembro de 2000, o Mercosul iniciou negociações com a África do Sul para a criação de uma área de livre comércio; em 2003, com a Índia; em 2004, com o Marrocos e o Egito. Em 2005, o bloco iniciou negociações de um acordo de livre comércio com Israel e assinou um acordo-quadro com o Conselho de Cooperação dos Estados Árabes

4. A Cláusula da Paz foi negociada ao final da Rodada Uruguaí e estabeleceu que, entre 1995 e 2003, os países signatários do Acordo sobre Agricultura não poderiam questionar nem implementar medidas compensatórias aos subsídios agrícolas doméstico ou de exportação, a não ser em condições específicas.

do Golfo.⁵ Em 2006, assinou um acordo-quadro sobre comércio com o Paquistão. Em 2008, iniciou negociações com a Turquia e a Jordânia para o estabelecimento de uma área de livre comércio. Em 2009, o Mercosul inaugurou negociações com a União Aduaneira da África Austral (Sacu) e a Índia, visando à constituição de uma área de livre comércio trilateral.

De uma perspectiva institucional, ressalta-se que a Decisão nº 32/2000 do CMC reafirmou “o compromisso dos Estados-partes do Mercosul de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias” (Mercosul, 2000, p. 1). Ficou expressa a necessidade de os países continuarem negociando conjuntamente acordos que envolvam bens, como é o caso de parte das negociações já citadas, que se desenvolvem a partir dos anos 2000, e também das negociações com a União Europeia, ainda que essas também envolvam outros temas. No entanto, ao mesmo tempo que reafirmou a necessidade de se realizarem acordos conjuntos, a Decisão nº 32/2000 do CMC acabou deixando uma brecha nas regras estabelecidas que permite negociações individuais em outros temas, como barreiras técnicas, serviços e investimentos. Como consequência, em 2007, o Uruguai, durante o governo de Tabaré Vázquez, assinou com os Estados Unidos o Acordo-Quadro de Investimento e Comércio (Tifa).

A Decisão nº 32/2000 aplica-se a acordos de preferências tarifárias, ao passo que os grandes acordos que surgem no horizonte têm seu maior potencial na uniformização e no reconhecimento de regulamentos técnicos, sanitários e fitosanitários. Nessa temática, a disciplina mercosulina é bastante flexível: impõe a notificação prévia e a possibilidade de integração dos demais membros nos sistemas porventura criados com terceiros países, mas dispensa a concordância dos demais ou, ainda, a negociação conjunta. A criação de arranjos institucionais para viabilizar o reconhecimento mútuo de regulamentos técnicos sem a participação dos vizinhos existe e vem sendo explorada, ainda que de modo fragmentado. Como veremos adiante, no caso brasileiro, a perspectiva de atuação em temáticas concernentes ao comércio internacional fora do espectro do Mercosul é algo que começou a ser mais efetivamente utilizado a partir de 2012.

No período 2000-2008, há ampliação do Mercosul em diferentes dimensões. A expansão do bloco, tanto do ponto de vista dos países-membros e associados quanto do ponto de vista das temáticas, das estruturas e das suas frentes de negociações internacionais, consolida-se como principal vetor do bloco, acrescentando maiores dificuldades para o seu próprio aprofundamento, pois, à medida que são

5. Acordo-quadro de cooperação econômica entre os Estados-partes do Mercosul e os Estados-membros do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo. O conselho é composto por Arábia Saudita, Bareine, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Omã.

incorporados novos Estados, temas, regulamentos, frentes de negociação ao processo de integração, torna-se cada vez mais difícil o tratamento adequado das assimetrias existentes, da implementação, da identificação de prioridades e da construção de narrativas de sucesso diretamente relacionadas ao bloco e a sua dinâmica.

A projeção global do Brasil no período 2000-2008 é ascendente, parcialmente ancorada na situação econômica do país, em uma diplomacia presidencial ativa e em um ambiente internacional propício à atuação dos países emergentes. A construção de uma política de diversificação de parcerias e de fortalecimento do multilateralismo e da multipolaridade se estruturou por meio de iniciativas como as seguintes (Lima e Hirst, 2006; Jardim, 2016):

- a maior articulação com os países emergentes a partir de 2001;
- o encaminhamento dado para as negociações da Alca junto com a atuação para a formação e a manutenção do G20 Comercial na Rodada Doha no período 2003-2008;
- a formação do IBAS;
- a ênfase nas relações Sul-Sul, com países da África, da Ásia e do Oriente Médio;
- a atuação própria na agenda de cooperação para o desenvolvimento;
- o maior protagonismo visando a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU); e
- a liderança na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti.

Como resultado direto desse movimento, houve crescimento das expectativas dos vizinhos em relação ao país e reascendeu o debate sobre o papel da região na inserção externa do Brasil.

3 FORMULAÇÃO (2009-2012)

O choque sistêmico representado pela crise financeira internacional iniciada em 2008, a partir da quebra do banco Lehman Brothers, repercutiu na organização das relações internacionais e alterou as condições nas quais a inserção do Brasil vinha se processando. O fato do epicentro da crise se localizar nos países desenvolvidos, particularmente nos Estados Unidos, tendo efeitos duradouros sobre a zona do euro, fez com que o controle das suas consequências, ao menos em um primeiro momento, demandasse mudanças nos instrumentos de cooperação internacional. Neste contexto, reestrutura-se o G20 Financeiro, alçado ao nível de encontro de chefes de Estado, não mais de ministros de Finanças e bancos centrais, ensejando-se perspectivas otimistas quanto ao papel dos países emergentes e das alterações no equilíbrio do poder internacional.

Para o Brasil, participar do G20 Financeiro era visto como reconhecimento do seu novo papel internacional, em que pese o fato de se tratar de um arranjo informal e de tipo clube, formato de cooperação que o Brasil muitas vezes criticou (Hurrell, 2010). Na percepção do então presidente Lula, logo após a primeira reunião do grupo, em novembro de 2008, na cidade de Washington: “o dado concreto é que, pela força política, pela representação dos países que foram inseridos no G20, eu penso que não tem mais nenhuma lógica tomar decisões sobre economia, sobre política, sem levar em conta esse fórum de hoje” (Brasil volta..., 2008).

Com relação ao comércio multilateral, é pertinente observar que as negociações da Rodada Doha da OMC, depois do impasse na reunião de Genebra, de julho de 2008, junto com a conjuntura de crise econômico-financeira global, praticamente se inviabilizam no contexto da proposta original, perdendo o Brasil um foro relevante de sua atuação nas negociações econômicas internacionais, parte fundamental da estratégia de inserção internacional construída a partir do início do milênio. Do mesmo modo, a atuação do país no chamado Pacote de Bali, de 2013, em conexão com esforços domésticos de mudanças na política de comércio exterior representados no Plano Brasil Maior, de simplificação e modernização de procedimentos aduaneiros, bem como o inicial e inédito apoio a propostas de “colheita antecipada”, de antecipação do “pacote único”, na Rodada Doha, em boa medida, operaram à margem do Mercosul.

O contexto que marcou o fim da primeira década dos anos 2000 e o início da segunda impulsionou a formalização e a operacionalização do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), que, em maio de 2008, em Ecaterimburgo (Rússia), realizara sua primeira reunião de chanceleres. A partir de então, na esteira do acrônimo que inicialmente havia sido criado por um economista de uma instituição financeira, foi se constituindo uma entidade político-diplomática (Stuenkel, 2015). Em 2009, iniciaram-se as reuniões de cúpula anuais entre os chefes de Estado e de governo dos países-membros e, em 2011, a África do Sul é integrada ao grupo, responsável pelo “S” dos BRICS.

O BRICS pode ser entendido como uma iniciativa brasileira e russa com o objetivo de articulação nos temas financeiros, a fim de que as economias emergentes tivessem sua importância reconhecida em instâncias como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, com o intuito de promover a desconcentração do poder decisório nas instituições internacionais e garantir maior autonomia nacional para suas políticas econômicas (Lima e Castelan, 2012). Pode ser visto também como peça importante do projeto autonomista da política externa brasileira, contribuindo como meio na busca por influenciar a arquitetura decisória da economia mundial, dificultando a capacidade dos Estados Unidos

de promover normas internacionais de caráter liberal e aumentando a influência externa do Brasil (Spektor, 2014).

No Mercosul, o período 2009-2012 é de continuidade na expansão das temáticas presentes na estrutura do bloco discutidas anteriormente. Destaque-se o processo de entrada da Venezuela iniciado em julho de 2006 e que foi aprovado após intenso debate pelo Legislativo brasileiro em dezembro de 2009. Como o processo de adesão já tinha sido aprovado pela Argentina, em fevereiro de 2007, e pelo Uruguai, em agosto de 2007, restava a aprovação do Senado paraguaio. A destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo em junho de 2012 em um processo político controverso, entre outros fatores pela sua agilidade sumária, gerou reação do Brasil e de outros países com base na ideia de defesa da democracia na região. Isso culminou com a suspensão do Paraguai do Mercosul de junho de 2012 a agosto de 2013, embora não tenha resultado em suspensão de vantagens econômicas vinculadas ao bloco ou às relações bilaterais.

A suspensão do Paraguai possibilitou o ingresso da Venezuela como membro pleno do bloco a partir de julho de 2012. A entrada da Venezuela e o procedimento adotado em relação ao Paraguai, embora contassem com o apoio de Brasil, Argentina e Uruguai e fossem compatíveis com a prioridade de alargamento do Mercosul em detrimento do seu aprofundamento presente na estratégia brasileira, gerou intenso debate no que se refere à instrumentalização de certos procedimentos institucionais do bloco e à questão de requisitos de incorporação das normas mercosulinas pelos Estados-partes.

Em relação ao entorno regional, a principal mudança ocorre por conta da constituição da Unasul, em dezembro de 2008, com um tratado constitutivo inovador, pela sua amplitude e objetivos, ensejando otimismo quanto às possibilidades de integração e cooperação sul-americana, ao papel do Brasil em virtude do seu protagonismo para a constituição do novo organismo e ao fato de envolver todos os países da América do Sul. Para o Brasil, a consolidação da Unasul desempenha papel importante na articulação com países que consideram a posição de membro associado, por meio de uma área de livre comércio, adequada para suas relações com o Mercosul. São os casos de Chile, Colômbia e Peru.⁶ É importante observar que, do ponto de vista institucional, a Unasul, apesar das diferenças em relação ao Mercosul, mantém o mesmo padrão institucional, qual seja, o intergovernamentalismo. Contudo, há diferenças importantes, com destaque para a construção de um discurso voltado à criação de identidade e cidadania regionais, como expresso a seguir em uma declaração dos chefes de Estado da Unasul:

6. O membro associado do Mercosul estabelece com os membros plenos uma área de livre comércio que deve ser implementada de acordo com o calendário firmado entre os Estados envolvidos. São membros associados: Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013).

seu compromisso de avançar, de maneira flexível e gradual, na consolidação de uma identidade sul-americana, através do reconhecimento progressivo dos direitos aos nacionais de um Estado-membro, residentes em qualquer dos outros Estados-membros da Unasul, que permita forjar uma verdadeira cidadania sul-americana, como pilar fundamental de um espaço sul-americano integrado (Brasil, 2012).

Como parte desse novo sistema de integração que se anunciava, de acordo com informações do Ministério das Relações Exteriores, em dezembro de 2008, o Brasil tomou a iniciativa de convocar a I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc), que se realizou na Costa do Sauípe, Bahia. O objetivo foi estabelecer um processo de cooperação que abrangesse toda a região latino-americana e caribenha.

Em fevereiro de 2010, o México sediou conjuntamente a II Calc e a Cúpula do Grupo do Rio, na chamada Cúpula da Unidade. No evento, foi aprovada a ideia de reunir progressivamente o Grupo do Rio e a Calc no marco de um único foro, a Celac. Com a Cúpula de Caracas, em dezembro de 2011, deu-se início ao funcionamento da Celac.⁷ Na percepção do governo brasileiro, a criação dessas organizações sem a presença dos Estados Unidos ampliaria a capacidade de atuação do Brasil na região, embora, no caso da Celac, houvesse também interesse significativo de países como o México e a Argentina na sua consolidação, visando inclusive diluir a influência brasileira na região (Wehner, 2014).

Segundo Garcia (2013), a formação da Celac é a representação de uma nova realidade na América Latina. Na sua visão, “sinais dessa nova realidade apareceram na IV Cúpula das Américas em Cartagena (2012), quando os Estados Unidos ficaram isolados em sua oposição à presença do governo de Cuba na região e a Argentina, a fim de encontrar uma solução ao contencioso sobre as Malvinas” (Garcia, 2013, p. 61).

Cuba e Malvinas são importantes temas que retomam questões históricas comuns, evidenciam heranças coloniais e são sensíveis, tendo a capacidade de estimular a convergência dos países latino-americanos em torno da criação de mecanismos de cooperação regional conectados com o objetivo de preservação da soberania nacional dos Estados-membros. De acordo com o ex-presidente Lula, por ocasião da abertura da Calc que deu origem à Celac:

7. Para mais informações, acessar: <<https://goo.gl/jEYn8L>>.

hoje, nos reunimos, os líderes da América Latina e do Caribe, para afirmar nossa singularidade regional e debater um futuro comum. Queremos dar respostas nossas para as aspirações de bem-estar e prosperidade de nossos povos. Passados dois séculos desde nossas independências, esta é a primeira vez que a região une suas vozes. Vivíamos uma mesma realidade, mas olhando para longe, em busca de soluções que muitas vezes estavam à mão, em nosso entorno (Brasil, 2008).

Essas ideias se processavam em um contexto no qual os Estados Unidos diminuíram consideravelmente a importância dada à América Latina no conjunto de sua política externa, já que a partir de 2001 as prioridades se voltaram às questões de segurança e de combate ao terrorismo. A atuação norte-americana se concentrou nas relações bilaterais, principalmente com os países da América Central (México) e do Caribe, com os países andinos e com o Brasil, sinalizando certo desinteresse por uma abordagem hemisférica. Os argumentos brasileiros para a conformação desse sistema de integração baseado na ideia de círculos concêntricos, assim como o papel ocupado pelo Mercosul e pela Unasul podem ser vistos em trecho de livro do embaixador Antonio José Ferreira Simões⁸ (2011, p. 46):

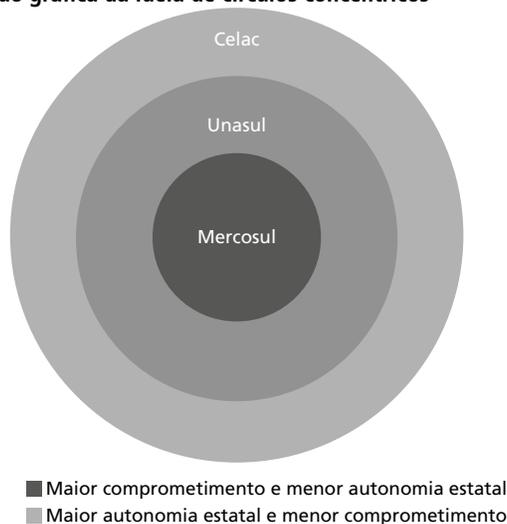
para o Brasil, o Mercosul continuará sendo o núcleo duro da integração. Para entender o papel desempenhado por cada iniciativa de integração, é útil evocar aquela velha imagem de círculos concêntricos. O Mercosul seria, para o Brasil e para os demais países-membros, o círculo central no qual estaríamos engajados e que se caracteriza por um grau de densidade maior. Os compromissos no Mercosul, que é uma união aduaneira e aspira a transformar-se em um verdadeiro mercado comum, são de natureza distinta daqueles assumidos em outros esquemas mais amplos, seja de concertação e consultas políticas, como o Grupo do Rio, seja de natureza multissetorial, como a Unasul. Esses outros esquemas seriam círculos de raio maior, que contêm os círculos centrais e geram compromissos de caráter mais geral e complementar em relação àqueles, o que em geral não significa ter de mudar a legislação nacional ou aceitar certa dose de supranacionalidade. Isso não impede que, no futuro, os círculos maiores ganhem mais densidade e produzam uma convergência com círculos centrais.

Assim, pela lógica exposta nessa ideia, os círculos concêntricos seriam definidos em relação ao nível de comprometimento do Estado em relação ao processo integrativo. Quanto mais central, maior a perda de autonomia estatal e maior o comprometimento com o bloco. Quanto mais perto das bordas, maior o grau de autonomia estatal e menor a rigidez em relação aos acordos estabelecidos (figura 1).

8. O embaixador teve importante papel em negociações que vão da Alca à Celac. De 2001 a 2003, foi o coordenador-geral para as negociações da Alca; de 2006-2008, foi o primeiro diretor do Departamento de Energia do Itamaraty, depois foi embaixador do Brasil em Caracas e, à época da publicação do livro citado, *Integração: sonho e realidade na América do Sul*, era o subsecretário-geral da América do Sul, Central e do Caribe, sendo o coordenador nacional brasileiro do GMC do Mercosul, da Unasul e da Celac.

FIGURA 1

Representação gráfica da ideia de círculos concêntricos



Fonte: Simões (2011).
Elaboração dos autores.

A configuração desses círculos a partir da articulação das experiências regionais explica a *rationale* da posição brasileira nos três ambientes de interação. Com isso, o país buscaria maximizar as relações favoráveis possíveis de cada arranjo tendo em conta as distintas opções de modelo de desenvolvimento e de inserção internacional presentes na região (Vigevani e Araguskuku, 2014). Buscaria avançar em cada arena objetivos considerados estratégicos. Assim, a criação de novos espaços tem a ver com objetivos não alcançados nos espaços existentes ou com o surgimento de novos desafios.

As opiniões em relação ao funcionamento dessa nova configuração dos processos de cooperação e integração regional latino-americanos são variadas. Por um lado, há interpretações críticas sobre a condução externa do Brasil em relação à região. Na interpretação de Rubens Barbosa, ex-embaixador, negociador do Mercosul nos anos 1990 e responsável pela área de comércio exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), “a criação de órgãos regionais de integração, como a Unasul e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), acaba por duplicar competências e contribuir para o esvaziamento do Mercosul” (Barbosa, 2010). Algumas análises acadêmicas demonstram certa tendência de sobreposição de agendas entre os diversos níveis, com impactos importantes sobre a capacidade de acompanhamento e participação dos atores não governamentais (Budini, 2015). Uma questão relevante refere-se à operacionalização dos diversos

instrumentos dada sua dinâmica de negociações basear-se em reuniões de cúpula e de dependência da diplomacia presidencial.

Por outro lado, a crescente proliferação de novos mecanismos cooperativos não resulta necessariamente em maior comprometimento dos Estados em relação às instituições regionais. Pelo contrário, os acordos estabelecidos acabam sendo utilizados como plataforma de atuação internacional e de meio para o fortalecimento das soberanias estatais, dificultando um maior aprofundamento das instituições regionais existentes (Ribeiro, 2016). Um dos efeitos dessa nova configuração pode ser visto em relação ao Mercosul, que, a partir de 2010, diferentemente do período que se inicia no começo dos anos 2000, observa diminuição no ritmo de atuação de organizações da sociedade civil, “reflexo das dinâmicas intergovernamentais do bloco, das dificuldades de aprofundamento da integração e da coexistência com outras iniciativas regionais” (Budini, 2015, p. 139). A perspectiva de cooperação regional prevalece sobre a de integração, fato que torna possível a coexistência dos processos estruturados pelo Brasil a partir de 2008.

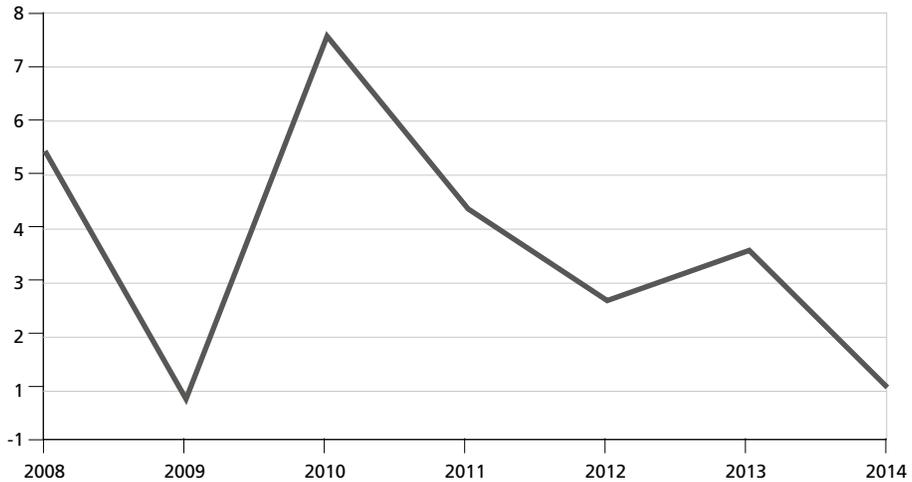
No caso da Unasul, como afirmam Desiderá Neto *et al.* (2014, p. 55), apesar de um discurso inovador, “os instrumentos regionais ficaram aquém dos objetivos propostos, mesmo que estes fossem coerentes com a prática diplomática consolidada ao longo dos anos”. Permanece, portanto, um padrão de baixa importância atribuída aos instrumentos de integração, principalmente em relação à necessidade de desenvolver um corpo técnico próprio na instituição. Sem estrutura de funcionamento compatível e orçamento adequado, o bloco inspira dúvidas sobre sua capacidade para lidar com objetivos que são tão amplos e ambiciosos. Prevalece a lógica de concentrar a coordenação dos esforços a partir de estruturas nacionais existentes para a realização dos objetivos regionais, o que garante forte protagonismo brasileiro e preserva a histórica vulnerabilidade das experiências de regionalismo sul e latino-americano diante das instabilidades políticas e econômicas dos Estados participantes. Neste sentido, como afirma Tussie (2013, p. 264) “os atuais acordos regionais devem ser analisados como política nacional por outros meios”.

A formatação desse sistema de integração foi operada, apesar da crise econômica de 2008, em um contexto favorável, tanto do ponto de vista externo quanto doméstico. As expectativas positivas geradas nos últimos dois anos do segundo governo Lula, alimentadas pela forte retomada do crescimento econômico (gráfico 1) e por uma ativa diplomacia presidencial, davam suporte a um discurso otimista que apontava para a expansão dos mecanismos regionais, abordando temas antes pouco trabalhados por parte do Brasil.

GRÁFICO 1

Crescimento do produto interno bruto (PIB) do Brasil (2008-2014)

(Em %)



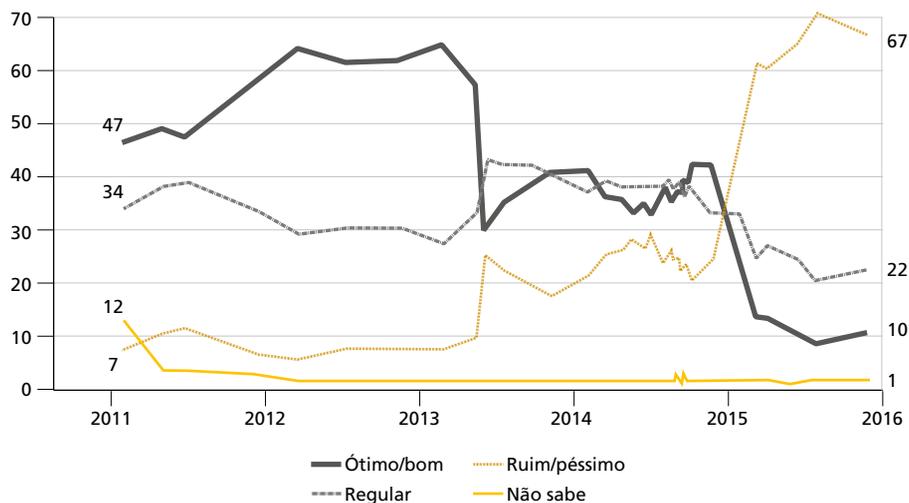
Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <<https://goo.gl/CbCUWH>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

Por exemplo, em relação à questão do financiamento da integração, o então presidente Lula (2009) entendia que seria:

fundamental também restaurar o financiamento para as economias em desenvolvimento, especialmente para os países mais pobres. O aumento do capital do BID, o fortalecimento da CAF e o lançamento definitivo do Banco do Sul ajudarão na retomada do crescimento e na geração de empregos (Brasil, 2009).

Da mesma forma, a presidente Dilma Rousseff (daqui em diante, Dilma), nos dois anos iniciais de seu mandato, beneficia-se da situação herdada do governo anterior e imprime continuidade às políticas econômicas e sociais, chegando a alcançar índices de aprovação pessoal significativamente altos, como demonstra o gráfico 2, elaborado pelo instituto de pesquisas Datafolha.

GRÁFICO 2
Avaliação da presidente Dilma (2011-2016)
(Em %)



Fonte: Datafolha. Disponível em: <<https://goo.gl/31D6Ux>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

Essa percepção de confiança na condução doméstica e no reconhecimento internacional que o Brasil passou a receber pode ser vista em trecho do discurso proferido por Dilma e que trata da criação de novos mecanismos regionais:

dispomos do Banco do Sul e do Focem – Fundo para a Convergência Estrutural –, elementos-chave de redução das nossas disparidades e assimetrias. Vamos expandi-los e aperfeiçoá-los. Vamos criar outros mecanismos. Incorporemos ao Mercosul mais países da América do Sul do porte e da relevância da Venezuela. Esse processo de ampliação só nos fortalece, nos torna uma região estratégica, tanto do ponto de vista da sua economia, mas também da geopolítica internacional (Brasil, 2011).

Entre as novas questões que passaram a ser tratadas nessa fase intensa de formulação decisória, a questão da defesa, até então pouco estruturada a partir de uma lógica regional, passa a ser incorporada. A formação, em 2008, do Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da Unasul, é algo relevante nesse sentido, já que os países da América do Sul não tinham um histórico de cooperação no tema e subordinavam a discussão dessas questões à relação com os Estados Unidos ou aos regimes e às instituições criadas à sombra da hegemonia desse país, como a Organização dos Estados Americanos (OEA).

O regime de segurança sul-americano foi criado com vistas a fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança e estabelecer um contraponto à penetração dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente, na região

andina. Havia um claro esforço no sentido de associar os objetivos de redução da pobreza e das desigualdades sociais, presentes no tratado constitutivo da Unasul, com a dessecuritização de alguns problemas enfrentados pelos países da região. Uma das principais ideias era utilizar a institucionalidade própria da Unasul para solucionar controvérsias e tensões na América do Sul, como ocorreu nos casos da crise institucional da Bolívia em 2008, da reação à utilização de bases militares dos Estados Unidos na Colômbia, da tensão entre Colômbia e Venezuela em julho de 2010, e da crise política da Venezuela a partir de 2014.

Apesar das diferenças entre o Mercosul, a Unasul e a Celac, todos têm como característica comum ampliar a capacidade de ação do Brasil na região buscando projetar maior autonomia na relação com os Estados Unidos, ampliar a cooperação, o intercâmbio comercial e a infraestrutura regional. Inserem-se em um movimento mais geral visando a uma ordem internacional multipolar. O meio para isso seria, portanto, a articulação de um espaço econômico e político latino e sul-americano operado a partir da criação de novos mecanismos de cooperação regional e da adaptação dos existentes.

Nesse sentido, a integração da infraestrutura regional, apesar da experiência acumulada da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) nos anos 2000, foi reconfigurada em 2009, com a criação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), no âmbito da Unasul. Mesmo não sendo um novo tema na integração sul-americana, o tratamento que se buscou dar com a criação deste conselho, principalmente por parte do Brasil, revelava um descontentamento com a dinâmica estabelecida até então em relação aos projetos de infraestrutura. O diagnóstico, principalmente dos setores mais próximos da presidência brasileira, era de que a IIRSA tinha uma lógica de atuação ligada ao modelo de “regionalismo aberto” dos anos 1990, ou seja, sua atuação estava voltada para projetos que atendessem a uma lógica de mercado em torno do estabelecimento de “corredores de exportação”, em detrimento dos objetivos estratégicos dos Estados para a promoção do desenvolvimento da região. Diante disso, o objetivo foi o de adaptar os mecanismos existentes incorporando a IIRSA ao novo conselho enquanto foro técnico e, simultaneamente, criar um comitê coordenador de nível ministerial encarregado de levar adiante as negociações intergovernamentais.

Fica evidente que o período 2009-2012 é de uma forte reconfiguração das instituições regionais, a qual se viabilizava pelo protagonismo brasileiro. Naquele momento, o Brasil detinha uma importante capacidade de persuasão parcialmente adquirida ao longo dos anos anteriores por meio de intensa diplomacia presidencial que operava em um contexto no qual os principais argumentos da atuação externa do país eram respaldados pela conjuntura doméstica, de crescimento econômico e de resultados no campo social. Essa situação favorável em boa medida se viabilizou

enquanto a demanda por produtos primários estava aquecida e os preços das *commodities* agrícolas e minerais mantinham-se em patamares elevados, principalmente em razão da atividade econômica chinesa.

Note-se que o tipo de relacionamento comercial do Brasil com a China repete padrões de troca de tipo Norte-Sul e fortalece a tendência de reprimarização da economia nacional (Rodríguez, 2012), mesmo tendo uma importante história de relacionamento bilateral no âmbito de uma política de cooperação Sul-Sul que vem desde os anos 1970 e que perdura até os dias de hoje. Para o Brasil e os outros países da região, os benefícios provenientes da relação com a China independem da complementaridade produtiva regional ou de outros esforços maiores de cooperação entre os países. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com o gigante asiático têm diminuído o interesse na integração regional por parte de atores domésticos relevantes no Brasil. Some-se a isso a questão da perda de mercado dos produtos manufaturados do Brasil na América do Sul, que têm dificuldade de concorrer com as exportações chinesas.

A China, a partir dos anos 2000, vem assumindo grande importância para a região, constituindo-se, portanto, no grande fator exógeno que complica o entendimento da nova dimensão que a integração sul-americana alcançou, com repercussão direta em relação aos interesses brasileiros e dos demais países da região, e, também, influenciando as relações entre os Estados Unidos e a América Latina. Historicamente, a ação norte-americana em relação aos países da América Latina sempre ganhou contornos mais específicos e diretos em situações em que se considerava que a ação de outras potências extra-hemisféricas ameaçasse seus interesses na região ou colocasse em questão a sua influência (Lowenthal, Whitehead e Piccone, 2011). Ainda não é possível entender se esse é o caso da China. Do ponto de vista de alguns países da América Latina, o aumento do intercâmbio com a China pode aumentar o poder de barganha com Washington e viabilizar políticas de maior autonomia.

A relação dos países com a China, como veremos adiante, no decorrer dos anos 2000, trouxe e traz novos desafios de difícil encaminhamento para a política brasileira em relação à região. De uma perspectiva chinesa, a relação com a América Latina e a América do Sul vincula-se aos objetivos domésticos de suprimento de energia e de matérias-primas, de exportação de produtos tecnológicos, de desenvolvimento e de fortalecimento da sua inserção internacional. Vale lembrar que, na América Latina, Costa Rica, Chile e Peru têm acordos de livre comércio com a China.

O Mercosul não desenvolveu uma agenda para lidar com a China. A Declaração Conjunta Mercosul-China sobre o Fortalecimento da Cooperação Econômica e Comercial, adotada na Reunião de Cúpula do Mercosul de Mendoza, em junho

de 2012, poderia sinalizar uma mudança nesse cenário. Contudo, os tímidos avanços, até o momento, não permitem afirmar que a relação com a China contribuiu para o fortalecimento do Mercosul, na medida em que os benefícios comerciais que os países têm conseguido se verificam de modo independente do processo de integração. Para os esforços de integração produtiva regional e de cadeias regionais no Mercosul, a situação de especialização produtiva estabelecida no comércio com a China traz desafios consideráveis. Guardadas as diferenças, o documento de 18 de julho de 2016, do Conselho da União Europeia, definindo uma estratégia do bloco em relação à China, demonstra que o tema está colocado para distintos blocos e processos de integração.

Na fase de formulação (2009-2012), utilizada neste texto como forma de melhor compreender a arquitetura institucional regional estimulada pela ação brasileira, composta pela articulação entre Mercosul, Unasul e Celac, abordamos dois elementos de pressão importantes que afetam diretamente a capacidade de barganha brasileira diante de seus vizinhos: os Estados Unidos e a China. No entanto, um terceiro elemento completa o quadro geral, qual seja, a consolidação da Aliança do Pacífico, que se configura como importante pressão sobre a capacidade de argumentação brasileira na região, colocando frente a frente dois modelos distintos de cooperação/integração ao resgatar a ideia de regionalismo aberto, justamente o modelo oposto às propostas brasileiras implementadas a partir de 2003.

A Aliança do Pacífico, constituída em 2012, tem origem na Iniciativa do Arco do Pacífico Latino-Americano, também conhecida como Arco do Pacífico, criada em 2007, que tinha como membros Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru. Segundo Ruiz (2010), em 2006, em função da crise instaurada na Comunidade Andina de Nações decorrente da saída da Venezuela do bloco, o então presidente do Peru, Alan Garcia, propôs a criação de um novo mecanismo de cooperação e integração entre os países da região que tinham assinado ou estavam negociando acordos de livre comércio com os Estados Unidos.

É interessante notar que naquele momento o vetor predominante na região não era a linha da ênfase comercial representada pela Iniciativa do Arco do Pacífico Latino-Americano. As transformações operadas no âmbito do Mercosul, a criação da Alba e da Casa evidenciam isso. Entretanto, a emergência da Aliança do Pacífico em 2012 pode ser vista como a consolidação de um projeto de regionalismo aberto na região, que busca articular a América do Sul com as economias da Ásia-Pacífico e assim formar um bloco regional de livre comércio que busca uma maior associação e priviligia a liberalização de mercados globais (Padula, 2013). Alguns indicadores econômicos positivos apresentados por Chile, Colômbia e Peru, assim como as dificuldades econômicas da Venezuela, da Argentina e do Brasil, a partir de 2013,

contribuem para fortalecer o modelo representado pela Aliança do Pacífico, em conjunto com dificuldades na implementação do modelo construído pelo Brasil a partir de 2008 e do início da negociação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico.

4 IMPLEMENTAÇÃO (2013-2015)

A política externa brasileira, na fase que se inicia em 2013, apresenta uma característica geral mais reativa, no sentido de recuo na assertividade da condução e da manutenção das frentes de atuação internacional, embora haja exceções relevantes, mesmo que não concentradas no âmbito regional. A atuação para a eleição do diplomata Roberto Azevêdo para diretor geral da OMC, em 2013, e a criação, em 2014, do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR) no âmbito dos BRICS são algumas das ações relevantes do período.

No caso da eleição de Roberto Azevêdo, apesar de ser uma vitória para o esforço diplomático brasileiro realizado desde a primeira metade dos anos 2000 em relação às negociações multilaterais de comércio, ela se concretiza em um momento de forte dificuldade para o encaminhamento da Rodada Doha e em um contexto no qual os Estados Unidos promovem os mega-acordos comerciais, a Parceria Transpacífica (Trans-Pacific Partnership – TPP), com países do Pacífico,⁹ e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP), com a União Europeia. Importante notar que essas negociações não se restringem à abertura do comércio de bens, mas incluem temas sensíveis, como propriedade intelectual, serviços, investimentos, questões trabalhistas, segurança cibernética e solução de controvérsias entre investidores e governos.

Já em relação ao avanço institucional dos BRICS, verifica-se que esta frente foi a mais dinâmica da inserção brasileira entre 2013 e 2015. Os recursos anunciados foram de US\$ 50 bilhões de capital inicial para o NBD e US\$ 100 bilhões para o ACR.¹⁰ No caso da evolução das negociações do TTIP, uma consequência relevante foi ter sido um dos elementos que contribuíram para a retomada com maior intensidade por parte do Brasil da negociação Mercosul-União Europeia. No âmbito doméstico brasileiro, há apoio para essa negociação, principalmente em setores domésticos críticos à política externa de Dilma, como a Fiesp, que, a partir de 2013, começa a demandar com maior intensidade o avanço das negociações. De acordo com Paulo Skaf, presidente da Fiesp, “é fundamental que o acordo entre o Mercosul e a União Europeia prospere” (É fundamental..., 2013).

9. Estados Unidos, Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Chile, Vietnã, Brunei, Singapura e Nova Zelândia.

10. Para mais informações, ver página dos BRICS no site do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<https://goo.gl/EmVKbT>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

No campo da cooperação regional, destacam-se as cúpulas Celac-União Europeia, em janeiro de 2013 (substituindo as cúpulas América Latina-União Europeia, iniciadas em 1999), e a Cúpula Celac-China, em julho de 2014. No caso da primeira, trata-se da continuidade do diálogo que já estava previamente estabelecido, acrescentando uma funcionalidade para a Celac. Na segunda, por sua vez, verifica-se uma inovação no tratamento da região em relação à China, mas não significa que este seja o meio principal de relacionamento com os chineses, fortemente marcado pelas relações bilaterais.

Quanto ao Mercosul, verifica-se uma situação de inércia em relação ao que já se havia avançado, permanecendo praticamente inalterada a situação exposta em junho de 2012, com a renúncia do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães do cargo de alto representante geral do bloco. Sua saída é anunciada junto com uma importante declaração pública que indicava a difícil situação do processo como um todo no que se refere à insuficiência de seus instrumentos para o enfrentamento das pressões internacionais e regionais, para o desenvolvimento dos Estados participantes, para a diminuição das assimetrias entre os países e para alcançar uma integração mais profunda.

O relatório entregue ao conselho de ministros do bloco faz um amplo diagnóstico do processo e propõe medidas para a superação da situação de crise em que se encontrava e que persiste até os dias atuais. Entre importantes sugestões, destaque deve ser dado à questão do Focem, reconhecendo que “os recursos disponíveis ainda são insuficientes para executar um programa mínimo de recuperação e de construção das infraestruturas físicas” (Guimarães, 2012), e à necessidade de fortalecer a secretaria do Mercosul, a fim de permitir que esta se adapte às necessidades do bloco.

Outra questão sensível ao bloco se verifica em relação à dificuldade dos países-membros em manter níveis de convergência quanto aos seus objetivos nacionais e de política externa. Demonstração disso pode ser vista nas tratativas iniciadas em 2012 pelo Uruguai e pelo Paraguai para participar das negociações capitaneadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia em torno do Trade in Services Agreement (Tisa). Note-se que o Brasil começou a negociar ou já assinou, às margens do Mercosul, uma série de acordos de harmonização regulatória e facilitação de comércio com países de fora do bloco, inclusive com os Estados Unidos, e também acordos de cooperação e facilitação de investimentos (ACFIs) com México, Colômbia, Chile, Angola e Moçambique em 2015.

A Unasul, considerada neste capítulo o elemento mais importante na reconfiguração das instituições regionais realizada, representou inovações consideráveis em termos de tratamento dado a temas que antes eram pouco presentes no âmbito regional, como já exposto anteriormente, mas apresentou, no período que se inicia

em 2013, dificuldades de realização e implementação. No caso da integração de infraestrutura, que é comumente diagnosticada como um dos principais problemas para a efetivação de qualquer acordo regional sul-americano, tendo enorme deficiência em termos de conexões físicas entre os países, há relativa evolução, como a definição do Plano Estratégico 2012-2022 e o estabelecimento da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) por parte do Cosiplan.

Outro importante avanço foi o Sistema de Informações do Cosiplan,¹¹ que está aberto na internet e permite o acompanhamento dos projetos em tempo real, além de maior transparência nas informações, sendo possível inclusive verificar o ritmo lento de realização nesse campo. Do mesmo modo, a contínua postergação e os obstáculos na implementação de objetivos inseridos nos planos anuais de ação do Conselho de Defesa Sul-Americano evidenciam dificuldades. A suspensão da VIII Cúpula de Presidentes da Unasul, que ocorreria em agosto de 2014, e a colocação do presidente equatoriano, Rafael Correa, na inauguração da sede da Unasul, em dezembro de 2014 – “assim não podemos avançar, temos que rever a institucionalidade para sermos mais eficientes” (Unasul..., 2014) –, indicam que os próprios membros da instituição reconhecem suas fragilidades. Comini e Frenkel (2014) consideram que a Unasul foi constituída sob uma lógica de mínimos denominadores comuns, o que permitiu a convivência entre países que apresentavam modelos de inserção internacional distintos. Apesar disso, a baixa institucionalidade “com que se desenvolveu o processo e as reconfigurações políticas nos alinhamentos dentro do bloco colocaram em xeque a capacidade da Unasul em implementar o acordado no âmbito político-normativo” (Comini e Frenkel, 2014, p. 71).

Diante do quadro que se construiu em relação ao sistema de integração criado a partir de 2008, no qual uma série de mecanismos e temas sofreu expansão, a gradual consolidação da Aliança do Pacífico foi se conformando como um fator desafiador para as intenções brasileiras na região. As reações do governo brasileiro em relação à aliança variaram de indiferença e/ou negação até chegar a aceitação. Em uma manifestação do então assessor de Assuntos Internacionais da Presidência, Marco Aurélio Garcia, em 2013, ao responder a uma indagação se a Aliança do Pacífico poderia ser considerada uma ameaça aos interesses brasileiros, este declarou:

a Aliança do Pacífico não deve tirar o nosso sono de maneira nenhuma. O PIB regional que ela envolve é muito menor que o do Mercosul [US\$ 2,0 trilhões contra US\$ 3,3 trilhões]. O bloco não me parece ser formado por países com dinamismo econômico e surgiu de um sistema de reduções tarifárias existente há muito tempo. A Aliança do Pacífico teve efeito publicitário muito forte, mas contribui muito pouco, a não ser para aqueles que já se sentem convencidos por ela antes mesmo da criação (Aliança..., 2013).

11. Para mais informações, ver projetos em tempo real. Disponíveis em: <<http://iirsa.org/proyectos/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

Apesar disso, a aproximação entre os dois blocos foi se mostrando uma tendência. Antes que houvesse uma reunião entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, houve uma primeira tentativa de negociação entre os dois blocos, quando o Brasil apresentou formalmente ao Mercosul, em julho de 2014, uma proposta para estabelecer um acordo de livre comércio com o Chile, a Colômbia e o Peru (Brasil quer..., 2014). Em novembro desse ano, a reunião de informação de ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-partes do Mercosul e dos países-membros da Aliança do Pacífico, em Santiago do Chile, discutiu as possibilidades de convergência em áreas de interesse regional e na busca de uma agenda comum para esquemas de integração (Integração..., 2014). O ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil Luiz Alberto Figueiredo esteve presente na reunião e salientou a importância da convergência entre os dois blocos, acima de disputas econômicas e comerciais, observando que “esta é uma tentativa de ver de forma objetiva e concreta a possibilidade de convergência entre os países da região (...). Não estamos conversando para colocar pressões, mas sim para compreender muito melhor os caminhos e maneiras de fazer avançar esta ideia de todos nós de uma integração regional” (Cambero e Jara, 2014).

Os argumentos brasileiros para que exista uma maior aproximação entre os dois blocos, além de serem uma reação diante do que parece inevitável, também se conectam com a tradição pragmática da política exterior ao buscar a manutenção da autonomia e a expansão dos interesses econômicos nacionais. No entanto, como resultado dessa maior aproximação e como efeito da própria existência da Aliança do Pacífico, potencializaram os argumentos de setores domésticos que pressionam o Mercosul para uma guinada de orientação, principalmente em relação ao modelo de regionalismo que se implementou durante os dois governos de Lula e o primeiro mandato de Dilma. Essas pressões vão no sentido de que o bloco deva retroceder ao nível de uma área de livre comércio, deixando de ser uma união aduaneira, e estão alicerçadas na percepção de que o Brasil necessitaria “se libertar” das limitações impostas pelo bloco e realizar mais acordos comerciais bilaterais, principalmente com os países desenvolvidos. Seguindo nesta linha de argumentação, os setores críticos da política exterior dos últimos doze anos defendem que o tipo de inserção internacional implementada a partir de um enfoque nas relações Sul-Sul estaria equivocado, levando o país a escolhas mais idealistas e menos pragmáticas.

Devido ao aumento das pressões por mudanças na postura brasileira em relação à cooperação e à integração latino-americana, o governo e os setores que o apoiavam buscaram contra-argumentar defendendo as escolhas realizadas a partir de 2003. Em entrevista dada ao jornal *El Mercurio* (Chile), no final de 2014, a presidente Dilma elabora ideia nesse sentido:

para nós, o Mercosul representa o mecanismo de integração mais profunda, que engloba os diferentes campos de coordenação política, econômica e comercial. Já a

Unasul e a Celac são principalmente instâncias de convergência política entre países sul-americanos (Unasul), além dos caribenhos e centro-americanos (Celac), sendo, portanto, complementares em muitos aspectos (Dilma..., 2014).

A presidente Dilma reconhece que é natural na América do Sul, por ser um continente diversificado, a coexistência de distintas visões acerca de estratégias econômicas, assim, ressalta que “respeitamos as opções de muitos países por estabelecerem tratados de livre-comércio, mas os temas da integração não se colocam hoje da mesma forma que no século passado” (Dilma..., 2014), referindo-se claramente ao retorno do regionalismo aberto proposto pela Aliança do Pacífico. Ao mesmo tempo que o bloco do Pacífico pressiona por uma mudança do posicionamento brasileiro, também expõe as diferenças existentes, aumentando os questionamentos sobre a compatibilidade dos dois modelos em relação ao sistema de integração concebido pelo Brasil. De acordo com o então embaixador do Brasil na Argentina, Everton Vieira Vargas,

em nível político, não percebo nos governos da região a disposição de formar grupos isolados (...). A Unasul e a Celac são instituições de concertação e cooperação que envolvem, respectivamente, todos os países da América do Sul e os países da América Latina e do Caribe. Por que esses mesmos países lidariam com suas iniciativas de integração, como o Mercosul e a Aliança do Pacífico, de maneira antagônica ao que acordam nos foros políticos? (Bogado, 2014, p. 16, tradução nossa).

Em resumo, a partir de 2014, o Brasil passou a defender maior cooperação com a Aliança do Pacífico. A presidente Dilma chegou a afirmar que “queremos também acelerar os acordos de complementação econômica com Chile,^[12] a Colômbia, o Equador, o Peru e o México, intensificando o proveitoso diálogo a ser desenvolvido cada vez mais com a Aliança do Pacífico, com a qual tivemos uma corrente de comércio de US\$ 47 bilhões em 2013” (Brasil, 2014). Na reunião de cúpula do Mercosul de dezembro de 2015, a questão volta ao posicionamento da presidente:

é muito positiva também a contínua aproximação com a Aliança do Pacífico, com a qual temos muitas complementariedades, e com a qual devíamos estabelecer relações cada vez mais próximas e sólidas. Continuaremos trabalhando pelo estabelecimento de uma área de livre comércio na América Latina (Brasil, 2015c).

Os objetivos de aproximação com a Aliança do Pacífico expressos pela presidente Dilma também foram manifestados claramente pelo então ministro de Relações Exteriores Mauro Vieira:

12. Destaque-se o papel diplomático e relativamente inovador do Chile nesse processo de maior aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico. Desde o início dos anos 2000, com o governo de Ricardo Lagos, o apoio chileno à Casa e as recentes manifestações da presidente Michelle Bachelet, mesmo dispondo de um modelo de inserção econômica distinto da maioria dos países da região, o Chile parece ter interesse na empreitada de construção de convergências na América do Sul.

com vistas a reforçar o processo de integração da região, é igualmente importante darmos continuidade aos esforços de aproximação do Mercosul com a Aliança do Pacífico. Precisamos desconstruir o discurso equivocado de rivalidade entre os dois blocos. Estamos unidos, como se sabe, por ampla rede de acordos comerciais, alguns dos quais completarão em breve duas décadas (Brasil, 2015b).

Colocadas as considerações acerca das escolhas e da condução externa do país, é preciso considerar a crescente instabilidade política e econômica que passa a ocorrer a partir de 2013. Durante o primeiro governo Dilma, as condições econômicas nacionais e internacionais foram se deteriorando, principalmente em relação às contas públicas e à diminuição dos preços das *commodities* agrícolas e minerais. As dificuldades domésticas se tornaram mais visíveis com a crescente instabilidade política e a dificuldade de articulação e direcionamento do governo federal a partir das grandes manifestações de rua de junho de 2013, que reuniram milhares de pessoas em várias cidades brasileiras. Esse contexto de instabilidade foi agravado em 2014, com a chamada Operação Lava Jato, na qual a Polícia Federal iniciou uma investigação sobre denúncias de corrupção na Petrobras.

A aprovação da presidente diminuiu consideravelmente em 2013 e sua reeleição, em 2014, não gerou aumento de sua avaliação geral ou estabilidade, conforme evidencia o gráfico 2. Muito embora não seja possível definir a política externa em razão de níveis de aprovação presidencial ou de crescimento econômico, o fato é que esses elementos conjugados com dificuldades políticas, na relação com o Congresso Nacional, e com certa falta de visualização da política externa como instrumento de fortalecimento de uma posição política doméstica colaboraram para a retração na atuação internacional do Brasil.

Some-se a isso as dificuldades de encaminhamento da situação envolvendo o transporte do senador boliviano Roger Pinto Molina ao Brasil, em agosto de 2013, tendo em vista as expectativas do governo Morales, a politização doméstica da questão no Brasil e a potencial debilidade que o assunto trouxe para o trabalho da Assessoria Internacional da Presidência para Assuntos Internacionais, até então canal relevante no acompanhamento das questões relativas à América Latina na perspectiva da presidência. As mudanças políticas e as dificuldades enfrentadas pela Venezuela que traziam perspectivas de revisão da posição brasileira, bem como a nova situação política no Paraguai depois da destituição do presidente Lugo e a que se consolidaria na Argentina em 2015 são algumas das agendas que demandavam ativo envolvimento presidencial.

Do ponto de vista da presidência, alguns analistas consideram que, a partir de 2011, houve menor disposição para envolver-se diretamente com os assuntos internacionais, tendo consequências para a diplomacia presidencial, que foi uma característica marcante da política externa brasileira desde o primeiro governo FHC,

sendo ampliada nos dois governos Lula (Saraiva, 2014; Milani, 2015). Vale notar que o novo sistema de integração e cooperação criado a partir de 2008 depende fortemente da atuação presidencial, com consequências na estrutura discursiva e nas ações relacionadas à manutenção e à reconstrução de políticas voltadas para a integração regional. Do ponto de vista institucional, a retração da presidência favoreceu o encaminhamento pelo Itamaraty das questões sobre a região. A questão é que a diplomacia não tem, necessariamente, a mesma visão que a presidência em relação aos processos de cooperação e integração regional.

Além da crescente instabilidade política e econômica interna do Brasil, é relevante mencionar que países importantes na articulação do aprofundamento do diálogo na América do Sul, como a Argentina e a Venezuela, também passam por um período político e econômico delicado. Deste modo, configura-se um contexto geral desfavorável, que acaba por evidenciar a dependência dos organismos regionais em relação às instituições nacionais brasileiras, indicando, assim, as contradições do direcionamento almejado pelo Brasil para o estreitamento dos vínculos regionais. Além dessas mudanças no ambiente político nacional e regional, deve-se adicionar o componente do perfil presidencial e o padrão adotado para a condução externa do país.

Tendo em conta esses novos condicionantes, estabeleceu-se em relação à região, sobretudo no período 2013-2015:

- uma política externa mais reativa, restringida por pressões políticas domésticas;
- um novo posicionamento em relação à Aliança do Pacífico, que sugere o resgate das preferências brasileiras dos anos 1990 e que estimula uma divisão interna em torno de visões sobre qual seria a melhor forma de promover a inserção internacional do país;
- uma postura inercial e uma dificuldade de implementação em relação ao sistema de integração e cooperação concebido a partir de 2008; e
- uma tentativa de reativar com máxima prioridade as negociações em torno do acordo Mercosul-União Europeia, como pode ser evidenciado na afirmação da presidente Dilma durante a II Cúpula Celac-União Europeia (Bruxelas), em 10 de junho de 2015: “o Mercosul quer agora consolidar essa relação, avançando nas negociações com a União Europeia. Essa é uma prioridade na agenda externa do Mercosul e do Brasil” (Brasil, 2015a).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou demonstrar a importante alteração na postura governamental brasileira em relação aos processos de cooperação e integração regional nos anos 2000. Identificou-se a formulação de um novo sistema de cooperação e integração regional, a partir de 2008, e as dificuldades para a sua implementação, a partir de 2013, parcialmente em função da situação de instabilidade política e econômica presente no Brasil, que diminuiu consideravelmente a capacidade de persuasão internacional do país. Nesse contexto, o sistema formulado na primeira década do novo milênio vai se tornando menos ativo em relação a dimensões e potencialidades inicialmente colocadas.

O novo direcionamento da política externa brasileira para a região operou-se a partir da percepção de que o aprofundamento dos processos cooperativos sul-americanos necessitava superar a fase focada fundamentalmente na lógica comercial, prevalente, principalmente, nos anos 1990, incorporando novas temáticas e reconhecendo o entrave representado pelas fortes assimetrias existentes. Apesar de um maior reconhecimento da responsabilidade do Brasil enquanto indutor dessas transformações, verificado pelo seu maior protagonismo, não se vislumbrou uma mudança qualitativa capaz de superar a lógica intergovernamental, aceitando custos provenientes de certa perda de autonomia nacional em benefício de instituições regionais. No aspecto institucional, há continuidade em relação a posições dos anos 1990, evidente pelo não estabelecimento de algum tipo de burocracia especializada, que poderia, inclusive, ser compatível com o intergovernamentalismo dos processos, de modo a garantir maior estabilidade e continuidade da cooperação e da integração, atendendo a demandas que surgem naturalmente pela maior interação e resistindo às situações de instabilidade política e econômica dos países-membros.

Por exemplo, a existência de uma burocracia própria, mais robusta, nos processos de integração regional, como no caso do Mercosul, ou de integração da infraestrutura, no âmbito da Unasul, poderia diminuir as deficiências nacionais, pois daria suporte adicional às estruturas domésticas existentes, aumentando sua funcionalidade para a promoção do desenvolvimento dos países e atribuindo à integração uma lógica transformadora. Nesse sentido, é possível considerar que uma burocracia regional sul-americana poderia oferecer o que os países têm dificuldade de garantir: a estabilidade para a integração, permitindo manter os investimentos e os compromissos dos Estados e dos agentes econômicos.

A criação de uma burocracia especializada não garante por si só o aprofundamento da integração. O seu estabelecimento é desafiador em diferentes processos. No entanto, é improvável que ocorra um processo integrativo que se aprofunde e que seja dinâmico sem a existência de algum corpo burocrático. O que se fortalece, a partir de 2008, e que permite a coexistência dos diferentes processos do Mercosul, da Unasul e da Celac é a perspectiva de cooperação regional. A questão é que,

do ponto de vista do Brasil, desconectada de objetivos ou de alguma realidade de integração, a estratégia de ampliar a cooperação com os vizinhos para aferir ganhos diversos pode ter resultados frágeis, face aos desafios que enfrenta.

Há uma nítida debilidade na arquitetura institucional para implementar as mudanças ensejadas a partir do novo sistema de integração, por não possuir órgãos técnicos especializados capazes de manter uma memória e dinâmica própria dos temas abrangidos pelos diversos mecanismos existentes no Mercosul, na Unasul e na Celac; imprimir maior estabilidade às decisões tomadas; operar tendo em conta uma lógica regional; e reduzir os impactos das mudanças governamentais e turbulências domésticas. Cabe observar que a falta de disposição por parte do Brasil em relação à maior institucionalização de compromissos regionais e a dificuldade de implementação de decisões relacionadas a acordos que envolvem o entorno geográfico não são características exclusivas do período 2008-2015. Esta conduta tem sido formadora do padrão de comportamento brasileiro em relação às instituições regionais da América do Sul e está ligada à lógica do institucionalismo pragmático, na qual o incentivo à construção institucional se apresenta mais intenso no âmbito multilateral do que no regional (Pinheiro, 2004).

A diferença de comportamento do âmbito regional para o multilateral e global no que tange à dimensão institucional pode ser verificada na participação e no esforço do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias do sistema GATT/OMC e, mais recentemente, na criação do NBD e do ACR nos BRICS. Nessa perspectiva, é pertinente observar que a ideia de criação de um fundo comum de reservas na América do Sul para prevenir crise de balanço de pagamentos, discutida na reunião extraordinária dos ministros de Finanças da Unasul, em Lima, em agosto de 2011, não prosperou. Ao mesmo tempo, mecanismo similar na esfera dos BRICS recebeu forte apoio do Brasil. Raciocínio análogo poderia ser colocado para o entendimento das reticências do Brasil quando da discussão do Banco do Sul (Calixtre e Barros, 2010).

De forma geral, o quadro que atualmente se apresenta tende a estimular divisões internas no governo e na sociedade sobre a estratégia de inserção no mundo; aumentar a indefinição do papel da cooperação e da integração regional na política externa; diminuir a atratividade para investimentos externos; arrefecer esforços de integração e complementação produtiva regional, de internacionalização das empresas brasileiras; e incentivar a realização de acordos internacionais que busquem resultados de curto prazo, mesmo que eventualmente em piores condições de negociação. Como resultado, aumenta a tendência brasileira de manter a região como plataforma para seus objetivos externos, perpetuando os compromissos integrativos de baixa institucionalidade, tolerantes às assimetrias, vulneráveis às variações políticas domésticas e regionais, assim como aos interesses das principais potências mundiais.

REFERÊNCIAS

“ALIANÇA do Pacífico não tem relevância econômica”, diz Marco Aurélio Garcia. **Operamundi**, 16 jul. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/iegLLm>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

AMORIM, C. **Discurso por ocasião da XII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul** – Montevideu-Uruguai, 18 de agosto de 2008. Brasília: MRE, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/rErLvK>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

BARBOSA, R. Mercosul e integração regional. **Estado de S.Paulo**, 27 abr. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/SPLDF3>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

BOGADO, L. Diálogos con el Sr. Embajador de Brasil, Everton Vieira Vargas. **Revista Relaciones Internacionales**, Buenos Aires, v. 23, n. 47, p. 13-21, 2014.

BRASIL. **Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul** – Córdoba-Argentina, 21 de julho de 2006. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/nnRX5h>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Discurso por ocasião da abertura da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc)** – Costa do Sauipe, 16 de dezembro de 2008. Brasília: MRE, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/Z6427M>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

_____. **Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Segunda Sessão Plenária da 5ª Cúpula das Américas** – Port of Spain, 18 de abril de 2009. Brasília: MRE, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/RTqxh7>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

_____. **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da XLII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados** – Montevideu-Uruguai, 20 de dezembro de 2011. Brasília: MRE, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/xayRbg>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. **Declaração da VI Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul** – Lima-Peru, 30 de novembro de 2012. Brasília: MRE, 2012. (Nota, n. 307). Disponível em: <<https://goo.gl/gLE3ZZ>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

_____. **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Cerimônia de Abertura da XLVII Cúpula do Mercosul e Estados Associados** – Paraná, 17 de dezembro de 2014. Brasília: MRE, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/b7fVa7>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da II Cúpula da Celac-UE** – Bruxelas-Bélgica, 10 de junho de 2015. Brasília: MRE, 2015a. Disponível em: <<https://goo.gl/kx6fyk>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. **Discurso do ministro Mauro Vieira por ocasião da Reunião Ministerial da Cúpula do Mercosul** – Assunção-Paraguai, 20 de dezembro de 2015. Brasília: MRE, 2015b. Disponível em: <<https://goo.gl/H82gnT>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da XLIX Cúpula dos Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados** – Assunção-Paraguai, 21 de dezembro de 2015. Brasília: MRE, 2015c. Disponível em: <<https://goo.gl/9iEmGd>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL VOLTA da reunião com trunfos nas mãos. **Gazeta Mercantil**, 17 nov. 2008.

BRASIL QUER acordo com Aliança do Pacífico. **Estado de S.Paulo**, 24 jul. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/3yFmrY>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BUDINI, T. F. **Encontros com o Mercosul**: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira no Mercosul. 2015. 162 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CAMBERO, F.; JARA, A. Mercosul e Aliança do Pacífico buscam pontos de convergência. **Reuters**, 24 nov. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/XDc4PL>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

CANTELMI, M.; KIRSCHBAUM, R.; GOSMAN, E. Lula, em exclusiva com Clarín: “no existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo”. **Clarín.com**, 7 sept. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/mL7HuJ>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

CARMO, C. A. A América do Sul, a China e as contradições da política econômica externa do Brasil. In: CARMO, C. A. *et al.* (Org.). **Relações internacionais**: olhares cruzados. Brasília: Funag, 2013. p. 129-162.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na agenda da nova arquitetura financeira regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 3, p. 19-25, 2010.

CERVO, A. L. O Brasil e a formação dos blocos. In: CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 151-176.

COMINI, N.; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad: modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. **Nueva Sociedad**, n. 250, marzo/abr. 2014.

DANTAS, I.; PARAGUASSU, L. Comércio em moeda local entre Brasil e Argentina recua. **Estado de S.Paulo**, 26 set. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/apRGBW>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

DESIDERÁ NETO, W. A. *et al.* Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia. *In*: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e as novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

DILMA: acordo EUA-Cuba é símbolo de algo novo no continente. **O Globo**, 21 dez. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/88WkW2>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

“É FUNDAMENTAL que o acordo entre o Mercosul e a União Europeia prospere”, diz presidente da Fiesp na abertura do Encontro Econômico Franco-Brasileiro. **Fiesp**, 13 dez. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/xzSNAs>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

GARCIA, M. A. Dez anos de política externa. *In*: SADER, E. (Ed.). **Lula e Dilma: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. p. 53-67.

GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (Ed.). **Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

_____. **Relatório ao Conselho de Ministros**. Mercosur, jun. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/iCdwH1>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

HURRELL, A. Brazil and the new global order. **Current History**, v. 109, n. 724, p. 60-68, 2010.

INTEGRAÇÃO regional é saída para a América Latina enfrentar crise, diz ministro chileno. **Brasil.gov**, 25 nov. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/HGeihZ>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

JARDIM, C. A. **A estratégia brasileira de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes: os casos IBAS e BRICS (2003-2014)**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LAZAROU, E.; LUCIANO, B. T. Regionalism as an instrument: assessing Brazil's relations with its neighbourhood. **Global Society**, v. 29, n. 3, p. 390-408, 2015.

LEIA o documento Consenso de Buenos Aires. **Estado de S.Paulo**, 16 out. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/8V3hGh>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

LIMA, M. R. S.; CASTELAN, D. R. Os grandes países periféricos na política externa brasileira. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 9, p. 127-138, jan./mar. 2012.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, jan. 2006.

LOWENTHAL, A.; WHITEHEAD, L.; PICCONE, T. (Org.). **Obama e as Américas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011.

MARIANO, K. L. P. A eleição parlamentar no Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 138-157, 2011.

MARIANO, M. P. **A política externa brasileira e a integração regional**: uma análise a partir do Mercosul. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JUNIOR, H. Structural limitations of the Mercosur: and analysis based on the Brazilian foreign policy positions. **The Latin Americanist**, v. 56, n. 2, p. 161-180, jun. 2012.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **CMC 32/00**: relançamento do Mercosul – relacionamento externo. Buenos Aires: Mercosul, 29 jun. 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/h6hY7x>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

_____. **CMC 07/07**: estrutura e funcionamento da secretaria do Mercosul. Rio de Janeiro: Mercosul, 18 jan. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/KGBzub>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

MILANI, C. R. S. Política externa é política pública? **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, v. XVIII, p. 57-75, abr./maio/jun. 2015.

MEDEIROS, M. A. Legitimidade, democracia e *accountability* no Mercosul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 51-69, jun. 2008.

OLIVEIRA, I. T. M.; MILANI, C. R. S. Atores não estatais e *trade policy-making* no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 367-401, 2012.

PADULA, R. A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. **Revista do IMEAUNILA**, v. 1, n. 2, p. 30-47, 2013.

PIMENTA JÚNIOR, J. L. A construção de uma agenda brasileira efetiva de acesso a mercados. **Revista da ESPM**, n. 5, p. 58-64, set.-out., 2015.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira, 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

RAMOS, H. D.; VASCHETTO, M. Preferencias políticas y integración regional: el caso del Partido de los Trabajadores de Brasil (2003-2010). **Revista POSTData**, v. 20, n. 2, p. 321-352, out. 2015/mar. 2016.

REBRIP – REDE BRASILEIRA PELA INTEGRAÇÃO DOS POVOS. Negociações Mercosul-União Europeia: um recomeço que não tem fim? **Bilaterals.org**, 16 jul. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/LFKUzm>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

RIBEIRO, C. C. N. **Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina**: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais. 2016. 131 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Unesp/Unicamp/PUC-SP, São Paulo, 2016.

RIGGIROZZI, P. Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. **New Political Economy**, v. 17, n. 4, p. 421-443, 2012.

RODRIGUEZ, J. C. C. Chacal ou cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do sistema internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 2, p. 70-89, dez. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/kum5Eh>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

RUIZ, J. B. La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano: un nuevo actor en el escenario de la integración regional. **Nueva Sociedad**, n. 228, p. 44-59, 2010.

SANAHUJA, J. A. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, n. 7, p. 11-54, 2009.

SARAIVA, M. G.; BRICEÑO RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 149-166, jun. 2009.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Revista Relações Internacionais**, n. 44, p. 25-35, dez. 2014.

SIMÕES, A. J. F. Política externa brasileira para a América do Sul, Central e Caribe. *In*: SIMÕES, A. J. F. (Org.) **Integração**: sonho e realidade na América do Sul. Brasília: Funag, 2011. p. 39-112.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 25-44, 2010.

_____. O projeto autonomista na política externa brasileira. *In*: NETO, A. M. (Org.). **Política externa, espaço e desenvolvimento**. Livro 3. Brasília: Ipea, 2014. p. 17-58.

STUENKEL, O. **The BRICS and the future of global order**. Lanhan: Lexington Books, 2015.

TUSSIE, D. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 243-270, 2013.

UNASUL inicia nova etapa para ganhar relevância na região. **El País**, 6 dez. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/f3j6R3>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul**: origens, iniciativas e dilemas. Santiago: Cepal, 2007. (Série Comércio Internacional, n. 82).

VIGEVANI, T.; ARAGUSUKU, J. A. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: círculos concêntricos. **Pensamiento Propio**, v. 39, n. 19, p. 163-210, 2014.

WEHNER, L. Role expectations as foreign policy: South American secondary powers' expectations of Brazil as a regional power. **Foreign Policy Analysis**, v. 11, n. 4, p. 435-455, 2014.

AS RELAÇÕES COM A UNIÃO EUROPEIA (2008-2015)

Miriam Gomes Saraiva¹

1 INTRODUÇÃO

As relações do Brasil com a comunidade europeia datam de 1960. Durante os anos 1980, as relações foram incrementadas nos campos político e da cooperação e, em 1992, foi assinado um acordo-quadro de cooperação, classificado como acordo de terceira geração. Esse acordo incluiu diversas áreas e deu início a alguns diálogos setoriais entre Brasil e União Europeia (UE). Em 2007 foi assinada a parceria estratégica entre Brasil e UE. A parceria incluía formalmente o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais, energia, Mercosul e estabilidade na América Latina, entre outros. Como razões de fundo para esta iniciativa, desde a perspectiva europeia, pode-se apontar o papel ativo do Brasil em temas internacionais (com destaque à Rodada Doha); a busca por parte da UE de parcerias com países emergentes; a percepção do Brasil como parceiro potencial em fóruns multilaterais; e o estancamento do diálogo político UE-Mercosul. Os formuladores brasileiros, por sua vez, identificavam a parceria com a UE como um instrumento para fortalecer o prestígio e o reconhecimento internacionais do país. A expectativa brasileira de aumento de investimentos e de transferência de tecnologia de áreas de inovação para o Brasil também favoreceram a assinatura do acordo.

Desde a assinatura da parceria estratégica, foram assinados dois planos de ação conjunta e um terceiro está encaminhado, embora sem ter sido ainda implementado. Nos marcos da parceria, foram estabelecidos 33 diálogos setoriais em diferentes áreas que envolveram atores de diversas categorias.² Alguns desses diálogos referem-se a questões vinculadas à política internacional, são tratados por diplomatas, e cuja interação e impacto são vistos em ações brasileiras e europeias em foros multilaterais – aqui chamados de diálogos de âmbito multilateral.

1. Professora de relações internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

2. Os diálogos foram iniciados com o acordo-quadro de cooperação de 1992, sendo acompanhados pela Comissão Mista Brasil-UE criada pelo acordo. Mas foi com a assinatura da parceria estratégica que os diálogos cresceram enormemente em novos setores, assim como tornaram-se mais ágeis. A criação do Serviço de Ação Externa Europeu, e, portanto, da Delegação Europeia no Brasil, deu mais corpo aos diálogos (sobretudo àqueles no âmbito bilateral). Para mais informações, ver o anexo A.

Mas o foco da maioria deles são os temas de cooperação bilateral, muitas vezes de caráter técnico, cujos resultados são vinculados à dimensão doméstica brasileira – os aqui chamados de diálogos de âmbito bilateral.³ Além dos diálogos setoriais, foi estabelecido em 2013 um diálogo de alto nível no âmbito multilateral sobre paz e segurança internacional. No entanto, oito anos depois do início da parceria, seus resultados estão aquém das expectativas iniciais.

A parceria estratégica é em si complexa, pois institucionaliza a cooperação de dois atores diferentes. O Brasil é um Estado-nação, enquanto a União Europeia é algo entre uma organização internacional e um corpo supranacional, composto por 28 Estados, que tem como elemento norteador de sua política externa a difusão de ideias e políticas. Além das relações entre o Brasil e a União Europeia mediadas pela parceria estratégica e seus diálogos setoriais, existe um outro canal através do qual o Brasil mantém interações com partes da UE – as relações bilaterais do Brasil com seus Estados-membros –, junto com as complexas relações inter-regionais: negociações birregionais UE-Mercosul e o diálogo UE-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

De acordo com a tradição realista da diplomacia brasileira, a UE, em seu coletivo, é identificada como um ator que traz algumas complicações e que vem com uma agenda fechada para as negociações. A diplomacia brasileira tampouco tem organizado o caminho mais eficiente para interagir com o Serviço Europeu para a Ação Externa (Seae), apesar de a parceria estratégica vir favorecendo esta interação. A percepção da UE como ator político internacional não está definida, e, politicamente, a diplomacia brasileira tem clara preferência por relações intergovernamentais.

No decorrer desse período, a União Europeia experimentou a crise econômica da zona do euro, assim como vem tendo seu modelo interno questionado por atores políticos locais e por países do bloco. A pressão migratória que os países da UE vêm sofrendo por parte de muitos refugiados políticos do Oriente Médio, mas também refugiados econômicos vindos da África, tem posto à prova seus valores e princípios. Nesse processo, a Alemanha vem reforçando progressivamente sua posição de *paymaster* do bloco. Nos marcos do comportamento externo da União Europeia, os interesses vêm aumentando seu peso em detrimento dos valores e de uma estratégia de colocar-se como poder normativo.

Esses motivos certamente vêm contribuindo para o enfraquecimento da parceria estratégica. Mas este capítulo concentra seu foco na perspectiva brasileira: examina a evolução dos diálogos ocorrida a partir de 2008 e busca na passagem para o governo de Dilma Rousseff (daqui em diante, Dilma) uma explicação

3. A utilização do termo bilateral deve-se ao fato de a União Europeia ser aceita neste capítulo como um ator unitário nos marcos da parceria estratégica.

para a retração e a mudança de foco da parceria. Detém a atenção também na dimensão regional, que sempre ocupou um papel central nas relações entre os dois atores.

Aqui se argumenta que os problemas internos e as mudanças experimentadas pela política externa brasileira na passagem da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula) para a presidência de Dilma tiveram um impacto negativo e de mudança de foco na parceria estratégica, enfraquecendo sobretudo seus diálogos sobre temas multilaterais. Os diálogos bilaterais teriam recebido mais atenção a partir de 2011. Esses se materializaram através de canais de interação das dimensões diplomática e técnica, com convocatórias orientadas para apoio de iniciativas específicas dentro da área abrangida pelo respectivo diálogo setorial, promovendo intercâmbio de ideias e cooperação entre as partes. O apoio a essas iniciativas teria crescido na passagem para o governo Dilma.

Este capítulo apresenta inicialmente um breve histórico das interações entre o Brasil e a União Europeia e, em seguida, concentra-se nas conquistas atingidas durante o período de Lula, com a assinatura da parceria estratégica e os seus primeiros resultados. Além disso, examina os fatores que levaram às mudanças ocorridas na política externa brasileira, bem como suas características com a nova presidência. Nas últimas seções, o capítulo concentra-se, primeiramente, nos diálogos sobre temas multilaterais; em seguida, nos diálogos setoriais sobre temas bilaterais e no diálogo sobre cooperação triangular; e, por fim, na dimensão regional.

2 ANTECEDENTES NO COMPORTAMENTO BRASILEIRO PARA A UNIÃO EUROPEIA: EXPECTATIVAS DE PARCERIA

Historicamente, as relações do Brasil com a União Europeia podem ser examinadas sob a perspectiva da dimensão política – pautada por valores originários comuns – e da dimensão econômica – mais difícil, que compreende comércio, investimentos e cooperação econômica em diversos setores.⁴

A tônica das relações políticas entre o Brasil e a UE são os valores compartilhados, aos quais são feitas referências com frequência em artigos acadêmicos e em muitos discursos diplomáticos brasileiros e europeus. Segundo essa visão, o legado histórico dos europeus para o Brasil incluiria uma visão de mundo e um conjunto de princípios, que seriam basicamente a defesa da democracia, as preocupações com a paz regional e internacional, a construção de mecanismos de integração como forma de relacionamento com países vizinhos e a identidade cultural originária do

4. Essa seção foi inspirada em Saraiva (1996).

passado histórico.⁵ Durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (daqui em diante, FHC), a visão política brasileira da União Europeia e dos países europeus esteve ligada, por um lado, à convergência com os valores vigentes na ordem internacional e, por outro lado, à potencialidade, percebida assim pela diplomacia brasileira, de os países europeus atuarem como parceiros para a projeção externa do Brasil e para uma reforma moderada da ordem internacional.

Desde essas expectativas, a diplomacia presidencial de FHC apostou em uma aproximação maior com países europeus, com base em uma suposta visão de mundo partilhada e no conjunto de princípios mencionados. A expectativa de receber apoio de países europeus para a candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) foi importante. A assinatura, por parte do Brasil, do Tratado de não Proliferação e do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis buscava, entre outras, criar confiança nos europeus em uma projeção internacional do país.

Na esfera econômica, na dimensão bilateral, as áreas de cooperação e de investimentos diretos foram consideradas importantes.⁶ Nessa perspectiva bilateral de cooperação, em julho de 1992, o Brasil assinava o terceiro acordo-quadro de cooperação com a então comunidade europeia, substituindo um acordo anterior, que vigorava desde 1982. Ratificado em 1995, tratou-se de um acordo amplo, que se orientou para a cooperação nos campos econômico, comercial, industrial, de investimentos, científico e tecnológico, em matéria de normas, de energia, telecomunicações e utilização de técnicas espaciais, luta contra as drogas, integração regional, informação e cultura, administração pública, entre outros. Em seu primeiro ano de governo, FHC visitou a Comissão Europeia a fim de reforçar a imagem do êxito da liberalização econômica e do Plano Real. A estabilização da economia contribuiu para um aumento dos investimentos diretos e da cooperação.

No que diz respeito às relações comerciais, essas podem ser mais bem entendidas nos marcos das relações da União Europeia com o Mercosul, que tiveram como principal mecanismo de interação as negociações com vistas ao estabelecimento de um acordo de livre comércio (acordo de associação). No final de 1995, foi assinado um acordo marco de cooperação entre a UE e o Mercosul, cujas negociações de fato tiveram início em 1999. O acordo comportava a liberalização comercial, mas também a cooperação econômica e o diálogo político. No campo político, os espaços abertos pelo acordo foram aproveitados e o diálogo foi levado adiante, apesar da ausência de uma institucionalização, em detrimento de uma

5. Em entrevista para a imprensa, o então comissário europeu Manuel Marín comentou que a América Latina seria um continente com o qual a UE partilharia valores, o que não aconteceria em outras áreas com as quais a UE coopera mas onde há diferenças religiosas, culturais e na concepção de democracia e direitos humanos (Oppenheimer, 1999).

6. A cooperação aqui considerada se refere a financiamentos por parte da UE de diferentes itens da agenda brasileira, como prática recorrente nas relações da União Europeia com países do Sul.

aproximação política bilateral do Brasil com a UE. A tônica explicitada nas relações políticas entre os dois blocos durante o período foram os valores compartilhados defendidos nos regimes internacionais. No campo da cooperação, as iniciativas de apoio à institucionalização e ao aprofundamento do Mercosul e as orientadas para a sociedade civil foram prioritárias.

As negociações comerciais, porém, foram difíceis. Mesmo antes de o acordo entrar em vigor, a comissão e o Mercosul acordaram em uma implementação provisória da cooperação no campo comercial, e foram realizadas algumas rodadas de negociação. Em 1999, o acordo entrou em vigor, dando início às negociações, mas os passos no sentido da liberalização comercial mostraram-se difíceis, encontrando obstáculos nas posições protecionistas de setores europeus (e também brasileiros). De todo modo, havia expectativas, por parte do governo FHC, de que essas negociações poderiam, no médio prazo, chegar a bom termo. Por sua vez, o fato de essas negociações terem sido identificadas pelo governo brasileiro como uma alternativa às negociações comerciais com os Estados Unidos serviu como elemento impulsionador do interesse brasileiro em aproximar-se da UE.

Em 1999, iniciava-se, no Rio de Janeiro, o diálogo inter-regional entre os países da UE, da América Latina e do Caribe, do qual o Brasil fazia parte, incentivando as expectativas do governo brasileiro quanto ao avanço das negociações comerciais. No entanto, esses esforços não tiveram resultados concretos. Segundo Pino e Saraiva (2010), no final do mandato de FHC, poder-se-ia mencionar uma estranha combinação de expectativa e frustração. Na dimensão comercial UE-Mercosul, o segundo mandato terminava sem que houvesse avanços nas negociações. A busca por maior aproximação bilateral do Brasil com a UE foi limitada, embora fosse um momento no qual a opção brasileira de apoio aos regimes internacionais poderia ter fortalecido uma aliança estratégica UE-Brasil em termos de ações conjuntas diante de problemas da política internacional e da política sul-americana. Mas a prioridade europeia, mesmo no campo político, orientou-se para o inter-regionalismo: a UE apostou, durante esses anos, no diálogo do bloco com o Mercosul.

No campo da cooperação bilateral, os obstáculos para a implementação de diversos itens do acordo-quadro de cooperação assinado em 1992 deixaram clara a pouca disposição europeia de assumir compromissos financeiros concretos com o Brasil. De forma ambiciosa, abriu diversos canais de cooperação, mas que não apontaram para resultados concretos (Cavalcanti, 1994). De todo modo, em 2002, no último ano do governo FHC, o valor comprometido com a cooperação europeia atingiu aproximadamente € 210 milhões, em projetos em curso. As principais áreas foram: meio ambiente (mais de um terço do total), campo social, luta contra a pobreza e apoio a organizações não governamentais – ONGs (Comissão Europeia, 2002, p. 18).

3 O GOVERNO LULA E A PARCERIA ESTRATÉGICA DE 2007

A eleição de Lula trouxe um novo perfil para a política externa brasileira. A visão de mundo e as estratégias implementadas durante o governo FHC foram substituídas, levando o país a um movimento de fortalecimento de sua presença como ator global. O comportamento externo do país foi reorientado para a valorização da autonomia de suas ações, para o reforço do universalismo, através da cooperação Sul-Sul e das instâncias multilaterais, e para o fortalecimento do papel proativo do Brasil na política global. Em período de fragmentação da ordem política, o Brasil agiu para favorecer posições anti-hegemônicas e multipolares (Gratius, 2011), assim como para estruturar sua liderança na América do Sul. A estratégia para alcançar esses objetivos seria a defesa da reorganização das instituições internacionais a partir de critérios mais inclusivos para os países depois considerados emergentes.

Com vistas a implementar esse projeto, a diplomacia brasileira atuou em diversos campos e com diferentes tipos de parcerias. Na dimensão multilateral, o governo Lula assumiu uma atuação forte na Organização Mundial do Comércio (OMC), por meio de ação conjunta com outros países do Sul no primeiro Grupo dos 20, conseguindo vincular o desfecho da Rodada Doha às negociações agrícolas. O Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) foi criado com vistas a debater questões relacionadas à ordem internacional, às Nações Unidas e à tecnologia. Esses países foram identificados como principais parceiros do Brasil no esforço de reformulação da ordem internacional. Nas preferências brasileiras, a primeira instituição a ser reformada seria a Organização das Nações Unidas (ONU), com vistas a ampliar os assentos permanentes no Conselho de Segurança. O Brasil também fez parte de outros fóruns multilaterais, como as negociações sobre mudança climática e energia. Lula muniu-se de forte diplomacia presidencial para projetar a imagem do Brasil em novos cenários.

Nesse contexto de política externa, a percepção brasileira da UE experimentou uma inflexão. Inicialmente, a ideia de que a UE e seus Estados-membros poderiam ser aliados importantes, em uma revisão da ordem internacional defendida pelo governo anterior, teve continuidade. A percepção consolidada da diplomacia brasileira era de que haveria valores comuns entre o Brasil e a UE em temas como desenvolvimento, democracia e paz internacional, bem como no que diz respeito à defesa do multilateralismo na política global. Foi mantida, então, a busca por uma aproximação com países europeus nos marcos do projeto brasileiro de *player* global, no qual uma aliança com os Estados Unidos não estava em cogitação.⁷

No âmbito da interação direta do Brasil com a UE, no primeiro mandato de Lula, foi assinado um acordo-quadro de cooperação científica e tecnológica e foi estabelecida a Mesa-Redonda da Sociedade Civil. No entanto, no mesmo período,

7. De acordo com Pino (2006), a Europa veria o governo brasileiro como um "*strategic ally in order to stop the hegemonic unilateralism of the US*".

foram interrompidas as negociações da Rodada Doha pelo bloqueio efetuado pelo Grupo dos 20 (liderado pelo Brasil), e as negociações da UE com o Mercosul para a assinatura de um acordo de associação foram suspensas. Essas ações levantaram na Comissão Europeia um temor por eventual afastamento do Brasil e de não conclusão das negociações com o Mercosul (Lazarou e Fonseca, 2013). Em 2005, a União Europeia iniciou um debate interno sobre a possibilidade de buscar uma parceria bilateral com o Brasil (Meissner, 2015).

Em 2006, Durão Barroso fez uma viagem ao Brasil. Em 2007, entrou em vigor o documento estratégico para o Brasil de 2007 a 2013 (European Commission, [s.d.]), e, em maio de 2007, a comissão enviou para outras instâncias da UE o comunicado “Para uma parceria estratégica UE-Brasil”, no qual propõe a aliança estratégica e classifica o Brasil como “protagonista” e “líder regional” (Commission of the European Communities, 2005). Durante 2007, o Brasil foi envolvido em algumas iniciativas europeias, como a participação de representantes brasileiros em reuniões com europeus, referentes às negociações econômicas internacionais.⁸ Foram também estabelecidos diálogos sobre mudanças climáticas (com foco multilateral), sobre a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável (bilateral) e sobre políticas de integração regional.

Estava pavimentado o caminho da parceria estratégica. No final de 2007, o movimento foi coroado com a assinatura do acordo de parceria estratégica entre a UE e o Brasil, por fora do âmbito do Mercosul.⁹ A parceria incluía formalmente o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais, energia, Mercosul e estabilidade na América Latina. Segundo Telò (2014), a parceria teria apontado para a construção de uma visão compartilhada no multilateralismo dos níveis regional, inter-regional e internacional.

Como razões de fundo para essa iniciativa, da perspectiva europeia, pode-se apontar o papel ativo do Brasil em temas internacionais (com destaque à Rodada Doha); a busca, por parte da UE, de parcerias com países emergentes; a percepção do Brasil como parceiro potencial em fóruns multilaterais; e o estancamento do diálogo político UE-Mercosul. Os formuladores brasileiros identificavam a parceria com a UE como instrumento para fortalecer o prestígio e o reconhecimento internacionais do país, assim como a enxergavam como um canal para aproximar o Brasil de países europeus de maior relevância, do ponto de vista brasileiro. A expectativa brasileira de aumento de investimentos e transferência, para o Brasil, de tecnologia e inovação também favoreceu a assinatura do acordo.

8. Em cúpula do G8, em 2007, o Brasil – junto com China, Índia e África do Sul e México – foi convidado a formalizar seu diálogo com os países mais ricos do mundo por meio do processo *Heiligendamm* ou O5.

9. Segundo Whitman e Rodt (2012), a parceria estratégica foi um instrumento estruturado pela UE para responder à ascensão internacional de novos atores.

Em 2008, foi assinado o primeiro plano de ação conjunta, e encontros de cúpula anuais foram iniciados com vistas a melhorar a interação entre as diplomacias. O plano estabeleceu os critérios orientadores da cooperação entre ambos, sobretudo por meio de uma série de diálogos setoriais. Também recompôs diálogos estabelecidos durante o primeiro mandato de Lula. Destaca inicialmente as questões multilaterais de promoção da paz, da segurança, dos direitos humanos (estabelecendo consultas regulares sobre esse tema) e do desarmamento e não proliferação. Nesse caso, seriam diálogos atentos a questões multilaterais, embora incorporassem também cooperação mais direta no âmbito bilateral.

Uma questão que recebeu destaque – e que é um tema prioritário na política externa da União Europeia – diz respeito às pré-condições necessárias para um desenvolvimento sustentável. Nesse caso, aos diálogos já estabelecidos sobre mudança climática e desenvolvimento sustentável, somaram-se outros novos, vinculados a questões macroeconômicas, investimentos, comércio, tecnologia da informação, propriedade intelectual, produção industrial, coesão social, desenvolvimento social e emprego, energia nuclear, entre outros. São diálogos setoriais basicamente de âmbito bilateral.

Nos marcos do desenvolvimento sustentável, o plano de ação conjunta incluiu iniciativas triangulares de cooperação orientadas para países de menos recursos. Tratou-se de uma dimensão específica, pois, embora não pertença ao universo de temas multilaterais, seus resultados se fazem sentir em terceiros países. Durante a gestão de Lula, a cooperação Sul-Sul do Brasil com outros países cresceu muito, orientada basicamente para países da África e da América Latina com menos recursos. A cooperação triangular do Brasil com outros doadores do Ocidente e Japão “se expandiu rapidamente graças à combinação de suas vantagens comparativas, entre as quais se destacam suas afinidades econômicas e culturais com países do Sul, adaptabilidade de suas políticas e experiências de desenvolvimento e os custos reduzidos de execução” (Pino, 2014, p. 131). As áreas principais de ação definidas no plano foram de bioenergia, saúde e agricultura.

Também mencionada no plano foi a cooperação na área do inter-regionalismo, indicando a importância da retomada e do fortalecimento das negociações UE-Mercosul e da parceria estratégica birregional entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe.¹⁰ As questões de ciência, tecnologia e inovação – que representam uma área sensível para o Brasil – foram incluídas, consolidando o diálogo sobre esta área estabelecido com base no Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Brasil e a UE, assinado em 2004. Por fim, como novidade, foi estabelecido um diálogo sobre políticas culturais.

10. Quando a parceria estratégica foi assinada, as negociações estavam vigentes, embora no momento estivessem suspensas e os objetivos iniciais, longe de serem atingidos. As negociações haviam sido interrompidas em 2004, e foram reiniciadas somente em 2010.

4 PRIMEIROS RESULTADOS

No final do governo Lula, os resultados concretos da parceria estratégica eram limitados. As declarações conjuntas das cúpulas de 2008, 2009 e 2010 mencionam com muita ênfase temas do âmbito multilateral vinculados à promoção de princípios – como defesa da democracia, Estado de direito e direitos humanos – e à importância das tentativas conjuntas com vistas a resolver problemas da ordem mundial – especialmente para a mudança climática, o desenvolvimento sustentável e a segurança energética (Lazarou e Fonseca, 2013). Por insistência brasileira, o esforço de levar adiante uma reforma tanto das Nações Unidas quanto da arquitetura financeira global fizeram parte dos temas em destaque.

O conteúdo das declarações apontava para dois atores de alcance global, com os “mesmos objetivos quanto à visão da ordem internacional” (Lazarou e Fonseca, 2013, p. 109).¹¹ Mas, na prática, a interação produziu poucos resultados. Apesar das expectativas iniciais de ações conjuntas por parte da UE e de um esperado fortalecimento de interesses e preferências brasileiros na arena global (Ferreira-Pereira, 2015), uma articulação das preferências do Brasil e da UE foi difícil. Se, por um lado, os países europeus foram inicialmente identificados como aliados importantes na revisão das instituições internacionais por parte de formuladores brasileiros, por outro lado, foram visíveis as dificuldades de aproximação em temas importantes. Em pouco tempo, ficou claro para a diplomacia brasileira que as concepções dos dois lados não encontravam muitas convergências. O fato de, em uma ordem política fragmentada, a UE buscar construir pontes entre os Estados Unidos e os países do Sul obstaculizou a construção de uma aliança brasileira com a UE para a revisão da ordem global. Por outro lado, a prioridade dada pelo Brasil a outros parceiros do Sul e redes de advocacia, como o IBAS, o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), o Grupo dos 20 e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), esvaziou a relevância da UE dentre os formuladores da política externa brasileira (Ferreira-Pereira, 2015).

Gratius (2011, p. 4) chama a atenção para os votos diferentes nas Nações Unidas tanto sobre o acordo nuclear, com o governo iraniano, em 2010, quanto no que diz respeito à ampliação do Conselho de Segurança. Houve divergências também nas negociações no Fundo Monetário Internacional (FMI), em que o Brasil buscou ampliar sua cota de participação, em aliança com países do BRICS. No que diz respeito ao processo de desarmamento nuclear, a diplomacia brasileira adotou posição diferente das preferências da França e do Reino Unido (países nuclearizados da UE). Em temas relativos aos direitos humanos, durante o governo Lula, a questão foi preterida em nome de outras prioridades de parcerias com

11. A coincidência de objetivos e visões, além de constar nas declarações, é vista como dada por diversas obras, como Telò (2014) e Ferreira-Pereira (2015).

parceiros emergentes. Como agravante, o governo Lula buscou articular direitos humanos com desenvolvimento, enquanto países da UE mostravam preferência por condenação a países específicos por desrespeito aos direitos políticos e civis.¹² A expectativa brasileira de reforma no CSNU não foi apoiada, na prática, por países europeus.¹³

A projeção brasileira no cenário internacional foi pautada por crenças na autonomia e no universalismo, e orientada para a defesa da multipolarização das decisões internacionais, com a diplomacia brasileira buscando projetar o país no cenário internacional com o perfil de uma liderança individual dos países do Sul. Se houve coincidências quanto a uma defesa vaga do multilateralismo, os países europeus mostraram-se satisfeitos com o *status quo* das instituições internacionais. Segundo Gratius (2012, p. 12), cada um teria aspirações de potência global desde um viés distinto: enquanto os países europeus se esforçariam para conservar sua predominância tradicional nas organizações multilaterais, o Brasil buscaria aumentar sua influência e presença globais e desafiar a posição dos Estados Unidos. Assim, a defesa do multilateralismo propriamente foi outro tópico para preocupação, não havendo interseção entre as preferências dos dois lados sobre a forma que este deveria assumir. Enquanto a UE defendeu uma ordem global liberal e normativa, a diplomacia brasileira demonstrou suas preferências por um cenário não hegemônico, com poucas regras e um sistema internacional pluralista de Estados soberanos.¹⁴ Enquanto a lacuna entre ambos tendeu a se ampliar, as diferenças entre o Brasil e a UE, nas suas decisões em fóruns internacionais, foram divergentes.¹⁵ Os esforços brasileiros de revisão das instituições internacionais encontraram convergência não com europeus, mas com outros países emergentes.

Na área de mudança climática e desenvolvimento sustentável, apesar dos diferentes cenários enfrentados pelos dois atores, a parceria estratégica abriu caminho para um melhor entendimento e para mais cooperação. Por um lado, a dimensão multilateral foi marcada por divergências e pelo alinhamento do Brasil com posições de outros países do Sul, nos marcos do BASIC.¹⁶ A defesa, por parte do governo brasileiro, de que tanto os Estados Unidos quanto a União Europeia

12. Brantner e Gowan (2008) fornecem muitas informações nesse tópico.

13. Cabe chamar a atenção sobre o principal entrave para um apoio europeu a uma reforma efetiva das Nações Unidas ser a falta de convergência interna quanto à forma como essa reforma deve ser implementada. A Alemanha solicita, junto com o Brasil, entrar para o Conselho de Segurança como membro permanente ante a resistências da Itália e da França. Existe uma corrente que defende que a UE atue em conjunto, comprometendo, assim, a singularidade da França e do Reino Unido.

14. Sobre as diferenças entre as ideias existentes de uma ordem política global, ver Hurrell (2007).

15. Segundo Gratius (2012, p. 13), em parte, "*due to their different power strategies: while the EU tends to adopt a bandwagoning strategy or an alliance with the United States for most global affairs, especially in times of crisis, Brazil prefers a soft balancing with the BRICS to defy Washington's dominant position in the international system*".

16. O BASIC foi uma coalizão formada pelo Brasil, pela África do Sul, pela Índia e pela China para articular um comportamento comum diante de temas de meio ambiente.

arcassem com reduções de carbono mais significativas fez com que Brasil e UE assumissem posições diferentes na reunião de Copenhague. No âmbito bilateral, por outro lado, apesar dos obstáculos enfrentados na dimensão doméstica,¹⁷ houve avanços, e foi o setor de cooperação que mais concentrou recursos europeus.¹⁸ Também no âmbito bilateral, entre 2009 e 2010, foram estabelecidos outros quatro diálogos nos campos da energia nuclear, de questões sanitárias e fitossanitárias e de concorrência e estatísticas, com vistas a medir os indicadores do país.

No que diz respeito à cooperação triangular, a primeira iniciativa acordada entre o Brasil e a UE foi lançada no final do governo Lula, em 2010, em Moçambique, com vistas à produção de bioenergia. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) levou adiante outras iniciativas de cooperação triangular com países europeus, mas fora dos marcos da parceria estratégica.

A perspectiva de cooperação na dimensão inter-regional teve poucos resultados. A dimensão comercial, embora seja pouco mencionada na parceria estratégica, sempre foi uma área com muitos atritos e divergências. As negociações do acordo UE-Mercosul foram retomadas em 2010, entre outros fatores, favorecida pela parceria estratégica. Mas, por seu turno, a assinatura da parceria estratégica implicou um esvaziamento das relações inter-regionais nos campos do diálogo político e da cooperação.

Na América Latina, por sua vez, nos marcos do multilateralismo regional, haveria aparentemente convergência de valores entre o Brasil e a UE. A parceria estratégica foi assinada em um momento de construção de uma liderança brasileira na América do Sul, de crescimento das assimetrias regionais em favor do Brasil, dos êxitos do governo Lula e da ascensão de governos de esquerda na região. Da perspectiva europeia, haveria valores comuns entre as visões da UE e as brasileiras em temas como a defesa do multilateralismo na região, o interesse pela estabilidade política e pela manutenção de regimes democráticos e a luta contra a pobreza, convergindo aparentemente com posições europeias. O Brasil passou a ser visto como possível líder dos países sul-americanos, capaz de frear as iniciativas de Hugo Chávez e servir de contraposição ao socialismo bolivariano por meio de um equilíbrio entre crescimento econômico e inclusão social.

No entanto, as possíveis convergências mencionadas não apresentaram resultados relevantes. No que diz respeito à América do Sul, embora houvesse convergência de expectativas, “para o governo brasileiro uma atuação conjunta com a UE na região não seria nem necessária nem desejável” (Saraiva, 2014, p. 411). A interação do Brasil com seus vizinhos repousaria na autonomia brasileira, e uma aliança tácita

17. É importante destacar que existem, nos marcos da política doméstica e nos quadros do governo, visões muito divergentes sobre como tratar a questão da mudança climática e de preservação do meio ambiente.

18. No documento sobre a estratégia de 2007 e 2013 da UE com o Brasil, 30% dos recursos foram previstos para serem alocados para a promoção da sustentabilidade ambiental (Gratius e González, 2012, p. 17). Nessa área, as relações entre o Brasil e a UE já tinham um acúmulo de interações.

com a UE poderia despertar desconfianças e prejudicar a construção de sua liderança na região. O governo brasileiro não partilhava com a UE a identificação de qual seria o melhor modelo de regionalismo para a região: o governo Lula investiu no regionalismo por meio da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com o perfil do regionalismo pós-liberal, que priorizou a política, afastando-se do entendimento europeu de integração regional baseada em uma integração comercial. O foco da atenção brasileira foi a América do Sul, enquanto a UE seguiu tratando a América Latina como ator principal. As visões sobre a democracia também se distanciaram, uma vez que muitas lideranças do governo brasileiro combinaram, em suas visões, elementos de um modelo tradicional de democracia representativa com elementos da democracia participativa, e o governo aproximou-se de governos que reformularam suas respectivas constituições. Com a ausência de uma política norte-americana para a região e com o fracasso do neoliberalismo, o Brasil disfrutou de bastante autonomia em sua política sul-americana. Como agravante, lideranças do partido do presidente identificavam os países europeus como potências extrarregionais.

Por fim, no que diz respeito à área de ciência e tecnologia, os avanços começaram a ser sentidos por meio dos novos esquemas de cooperação que foram postos em prática entre o Brasil e as instituições científicas europeias (Whitman e Rodt, 2012, p. 39). Em 2010, foi lançado um edital para a criação do Instituto de Estudos Europeus por um *pool* de universidades brasileiras.

Os diálogos bilaterais setoriais de caráter técnico começaram a se desenvolver. São financiados pela UE nos marcos da cooperação, e as linhas gerais foram estabelecidas por um plano de ação comum. Seu funcionamento foi definido por intermédio de convocatórias para financiamento de projetos, das quais participam como candidatos ministérios, instituições ou *experts*. E a decisão sobre onde alocar financiamento é feita pelos dois administradores, ou seja, a União Europeia e o Brasil, na maior parte das vezes, na figura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Em termos de apoio a ações nos marcos desses diálogos, entre 2008 e 2010, foram feitas convocatórias para financiamento de projetos, e foram apoiadas 37 ações, vinculadas a onze diálogos setoriais.¹⁹

Como elemento agravante para a parceria, a crise financeira iniciada em 2008 descortinou fraquezas da União Europeia, como o projeto regional e, mais particularmente, os obstáculos para aprofundamento da zona do euro. O papel normativo da UE como modelo econômico foi posto em xeque, e a capacidade europeia de gerir uma ordem econômica mundial começou a ser ameaçada por iniciativas alternativas, sugeridas por países emergentes, incluindo o Brasil. Em 2009, o presidente Lula afirmava que a crise financeira havia sido causada por “gente branca de olhos azuis” (Gois, 2009). Lazarou e Fonseca (2013, p. 111)

19. Para mais informações, acessar o seguinte portal: <<https://goo.gl/wFsV7U>>.

afirmam que a crise estaria dificultando avanços na parceria por ter afetado os dois parceiros de forma desproporcional: a UE teria sido afetada seriamente, enquanto o Brasil, apenas levemente. Segundo Pino e Saraiva (2010, p. 59), o grande desequilíbrio de poder que historicamente havia marcado as relações de ambas as partes estaria sendo gradualmente suplantado pelo fortalecimento da posição internacional do Brasil. O cenário, então, aparecia para os formuladores brasileiros como uma janela de oportunidade (Lazarou e Fonseca, 2013, p. 112).

5 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA: FATORES DA MUDANÇA

A política externa implementada por Lula não teve sequência no governo de Dilma. Embora tenha havido um discurso inicial que aprovava a continuidade por parte da Presidência e a manutenção de estratégias de inserção adotada pelo governo anterior, na prática, a política externa, durante os mandatos de Dilma, experimentou retração e mudanças progressivas.

Nos marcos do multilateralismo, as posições revisionistas brasileiras tiveram continuidade, e, portanto, algumas divergências com as potências ocidentais se sucederam. A defesa de um multilateralismo apoiado na ideia de revisar as instituições internacionais foi constante. A preferência por um cenário não hegemônico, com poucas regras, e um sistema internacional pluralista de Estados soberanos seguiu presente. Diante de questões relativas à segurança internacional, a diplomacia brasileira procurou manter, inicialmente, a estratégia de assumir um papel de liderança. Mas esse esforço não se prolongou por muito tempo.

No início de seu mandato e depois da crise na Líbia, em 2011, Dilma Rousseff propôs uma variante da “responsabilidade de proteger”, a “responsabilidade ao proteger” (Discurso..., 2011), como estratégia mais adequada para garantir a proteção de indivíduos em casos de crise. Mas a diplomacia brasileira não deu continuidade nos debates sobre o tema, e a proposta foi caindo no esquecimento. Em temas importantes da agenda internacional, houve iniciativas de articulação de posições nas Nações Unidas com outros países emergentes, que se materializaram na convergência de votos no Conselho de Segurança em temas como os enfrentamentos internos na Líbia e na Síria. A busca pelo assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas perdeu prioridade. Sem mudar as estratégias, as ações foram perdendo impulso.

A atuação do Brasil no BRICS foi um foco importante da política externa de Dilma. As cúpulas ocorreram, e foram assinados diversos acordos. Mas foi no campo financeiro que o BRICS avançou mais. A criação do banco para financiar iniciativas de desenvolvimento de infraestrutura nos países do bloco foi consolidada. A China, além de membro do BRICS, consolidou seu papel como parceiro econômico importante; em 2010, chegou a ocupar posição de maior investidor no país.²⁰

20. A contração do mercado chinês em 2015 teve impacto nas exportações brasileiras.

No que diz respeito à relação com os Estados Unidos, a primeira ação do governo Dilma foi de aproximação. Mas em 2013 as relações azedaram quando veio à tona a espionagem da Agência Americana de Segurança (NSA na sigla em inglês), que incluía, dentre seus espionados, a própria presidente e empresas brasileiras.

Em relação à América do Sul, a ascensão de Dilma esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro ante a região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais e definidor de agendas. De todo modo, a Unasul seguiu sendo a referência de atuação brasileira em situações de crise; a Celac, criada no último ano da gestão de Lula, não recebeu atenção nem nos círculos diplomáticos, nem na Presidência da República. As expectativas iniciais da UE, de que o novo governo daria menos apoio aos governos de esquerda da região, não se confirmaram; ante as situações de crise na região, as lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) seguiram sendo atores principais do governo. No campo econômico, em função dos problemas progressivos da economia brasileira, a perspectiva de arcar com custos da cooperação regional passou a ser vista com reticências pelo novo governo. Os investimentos em obras na região foram sendo reduzidos paulatinamente.

Alguns fatores dificultaram a manutenção do padrão de comportamento anterior. Os cenários internacional e nacional enfrentados pelo governo Dilma foram mais áridos que os que enfrentou o governo anterior. Desde o início de seu governo, a crise econômica das potências consolidadas deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, à retomada do controle da crise na zona do euro. Essa mudança recuperou a centralidade do G7 e reduziu os espaços de atuação dos países emergentes no interior do Grupo dos 20 financeiro. A Rodada Doha não avançou, e começaram negociações para a formação de grandes blocos de livre comércio, com destaque para os acordos Transatlântico e Transpacífico, que dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional. A ascensão da China introduziu um novo elemento de desequilíbrio, assim como consolidou, no campo econômico, uma relação nos padrões Norte-Sul com o Brasil. A bonança dos altos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil recuou. Em termos políticos, embora o multilateralismo tradicional de base ocidental estivesse em crise, os emergentes não conseguiram estabelecer uma agenda para a política global.

O cenário econômico interno sofreu os impactos da crise financeira internacional e de equívocos da política econômica adotada após 2008. A média de crescimento do produto interno bruto (PIB) reduziu progressivamente, chegando a uma situação de contração em 2015. As contas internas ficaram fora do controle, e a inflação ultrapassou o limite estabelecido pelo governo. O projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar obras de infraestrutura (com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) sofreu com a difícil situação econômica, e diversas iniciativas não foram concluídas. A conjuntura econômica

teve impacto no campo político: a reeleição foi possível, mas com uma pequena diferença que deixou um legado de crise política. O segundo mandato iniciou-se, portanto, com um cenário de crises econômica, política e institucional decorrente da oposição de setores da base do governo no Congresso Nacional.

No campo da formulação da política externa, a diplomacia presidencial e o papel da Presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo Lula, foram abandonadas. A presidente Dilma mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo. Houve uma descentralização do processo decisório, e, pouco a pouco, diferentes agências do governo foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da política externa econômica – com destaque para as lideranças políticas próximas ao desenvolvimentismo –, assim como a assessoria da Presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul. O corpo diplomático, como defensor de uma política externa com ganhos simbólicos e progressivos, por meio de um aumento constante da participação do Brasil nos debates de diferentes temas da política global, foi perdendo espaços.

A relação entre a presidente Dilma e o Itamaraty foi, então, se deteriorando no decorrer do mandato. Houve uma diminuição no orçamento do ministério, assim como também no número de vagas para o concurso para a carreira diplomática, apontando para uma redução da participação brasileira de discussões de temas internacionais. Segundo Veiga e Rios (2011), questões econômicas de curto prazo teriam voltado a ocupar um papel central na política externa em detrimento de ações políticas de projeção internacional e de um comportamento estratégico mais geral. O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização entre diversas agências da decisão sobre questões externas e a falta de interesse da presidente fez com que, no processo decisório, a responsabilidade pela definição da agenda, que poderia tanto ficar com a Presidência quanto com o Itamaraty, não ficasse com nenhum dos dois.

No início do segundo mandato, a crise política e os embates entre a presidente e o Congresso Nacional trouxeram para os debates políticos alguns temas de política externa. Uma visão de atores políticos domésticos orientada para dentro foi tomando lugar e incentivando críticas à política externa e a movimentos de internacionalização de recursos. Processos judiciais referentes ao envolvimento com corrupção de grandes empresas brasileiras de serviços de construção de infraestrutura, internacionalizadas, e que vinham atuando como importante mecanismo da política externa brasileira para a América do Sul colocaram na agenda política os investimentos em infraestrutura na região financiados pelo BNDES e levados adiante por algumas dessas empresas.

6 BRASIL E UNIÃO EUROPEIA A PARTIR DE 2011

A parceria estratégica com a União Europeia não rendeu frutos significativos a partir de 2011. Embora tenham seguido os diálogos diante de temas da agenda global, a parceria não proporcionou resultados relevantes. Por um lado, ficou claro para a diplomacia brasileira que as concepções dos dois lados não encontravam muitas convergências. Por outro lado, o projeto de projeção global da política externa brasileira, que havia incentivado os europeus a propor a parceria, perdeu vigor. A participação do Brasil na política internacional, que havia se materializado em um intrincado de diferentes coalizões internacionais e mecanismos de interação de política externa, sofreu uma visível redução na proatividade. O Brasil foi perdendo protagonismo na política global, e seus movimentos assumiram um caráter reativo.

O mês de outubro de 2011 foi marcado pela primeira cúpula Brasil-UE, que contou com a presença da nova presidente do Brasil e que, pela segunda vez, foi levada adiante pelos novos quadros do Seae. Nessa cúpula, foi assinado o II Plano de Ação Conjunta, para ser implantado entre 2012 e 2014. A declaração do encontro não trouxe muitas novidades: deu destaque para o incentivo a ações conjuntas ante temas multilaterais, como meio ambiente, operações de paz e segurança internacional, reforma das Nações Unidas, questões de direitos humanos. Porém reforçou mais uma área que marcou a gestão de Dilma Rousseff: fez reiterada menção ao campo de interação acadêmica, tecnologia e inovação.²¹

O II Plano de Ações Conjunta deu continuidade ao primeiro, sem muitas novidades, introduziu um diálogo de alto nível sobre questões das Nações Unidas, destacou o combate ao terrorismo e ao crime organizado e estabeleceu novos diálogos setoriais sobre redução de risco de desastres e turismo.

No entanto, a desaceleração da estratégia de projeção global com o governo Dilma se fez sentir na parceria estratégica. Em 2012, não houve reunião de cúpula, acontecendo o sexto encontro no início de 2013 e o sétimo em 2014. As declarações dos dois últimos encontros tiveram como principal foco temas vinculados à dimensão econômica – de ganhos de curto prazo – e ao desenvolvimento sustentável. As questões multilaterais – como os casos da Síria e os problemas de segurança na África – perderam a prioridade nas declarações. Em 2014, a tecnologia da informação recebeu destaque, e foi mencionado o III Plano de Ação Conjunta, previsto para ser implementado entre 2015 e 2017. A crise político-institucional de 2015 consumiu as energias do governo, e o que não era prioritário na política externa ficou em compasso de espera. Em 2015, não houve reunião de cúpula, e este plano não entrou em vigor.²²

21. A declaração menciona diretamente o programa *Ciências sem Fronteiras*, do governo Dilma.

22. Em substituição a esse projeto de plano, atualmente está sendo terminado em novo formato de terceiro plano, para ter vigência de 2016 a 2020.

7 O IMPACTO DA PARCERIA ESTRATÉGICA EM INTERAÇÕES MULTILATERAIS GLOBAIS

Ademais da desaceleração no campo da política externa, houve também, como no governo anterior, divergências entre as posições brasileiras e europeias em fóruns multilaterais. No que diz respeito às ações em fóruns multilaterais globais, embora muitos itens sejam mencionados tanto nas declarações conjuntas quanto no II Plano de Ação Conjunta, os resultados foram ainda mais frágeis que no período do governo Lula. No campo dos direitos humanos, as expectativas iniciais de ajustes em relação ao tema não se confirmaram e, ao contrário, conformou-se uma tensão entre o respeito do Brasil por alguns princípios dos direitos humanos e seu respeito pela soberania dos Estados, em sua abordagem multilateral ante a situações de crise. Apesar do apoio brasileiro a algumas resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, seguiu existindo distância entre as posições do Brasil e da UE diante do tema. Os votos de Estados-membros europeus e brasileiros no conselho divergiram em relação ao ponto de partida.²³

Com a manutenção do perfil autonomista da política externa, não houve coincidência com a posição predominante entre os países europeus no que diz respeito à segurança internacional, mais especificamente em relação aos enfrentamentos internos na Líbia e na Síria. A posição brasileira manteve os princípios da não intervenção e da solução pacífica de controvérsias, tão consolidadas no Itamaraty.²⁴ Apesar da busca de ações comuns reiterada na declaração comum, durante a cúpula de 2013, Dilma mostrou reservas quanto à ação da França no Mali (Ferreira-Pereira, 2015, p. 11). No que diz respeito à formação e defesa do Estado palestino, as percepções e, conseqüentemente, as escolhas também não foram coincidentes.

O distanciamento dos princípios tradicionalmente sustentados pela UE pode ser visto também no caso da “responsabilidade ao proteger”, proposta pelo governo brasileiro. Nesse caso, na medida em que o governo brasileiro sugeriu que medidas coercitivas deveriam ser implementadas apenas como última opção, e, em caso de intervenção militar, o Conselho de Segurança deveria monitorar sua implementação, a UE resistiu na defesa de que, em algumas situações de crise, seria importante haver flexibilidade para se poder mobilizar diferentes instrumentos de assistência e coerção – incluindo recursos militares (Gratius e Grevi, 2013, p. 4).²⁵

23. Enquanto as preferências europeias se orientaram para missões de controle em determinados países, as preferências brasileiras foram para a regulação de grandes temas, sobretudo dos direitos humanos de segunda e terceira geração.

24. No caso da Líbia, a Alemanha adotou uma posição próxima à do Brasil. No caso da Síria, o governo brasileiro apoiou a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre violações dos direitos humanos pelo governo sírio, mas sem desdobramentos posteriores.

25. A responsabilidade ao proteger não foi mencionada nas declarações conjuntas de 2011 e seguintes.

No que diz respeito às instituições econômicas internacionais, os desacordos na OMC persistiram, e a União Europeia começou as negociações da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (TTIP, na sigla em inglês). Quando confirmada, essa parceria esvaziaria o papel da organização e, portanto, do principal fórum multilateral de comércio. No campo financeiro, embora em 2010 tenha sido acordada uma mudança nas cotas de participação do Brasil no FMI, a mudança não foi implementada por resistência dos Estados Unidos e inércia dos europeus. Os Estados europeus mantiveram, assim, as cotas que o governo brasileiro questionava.²⁶ A crise na zona do euro, embora tenha arrefecido, afetou o espírito “solidarista” da União Europeia (Ferreira-Pereira, 2015). Em parte como resposta desde o Sul, em 2014, foi aprovada a criação de um banco de desenvolvimento pelos países do BRICS. Nos marcos do Grupo dos 20, o governo brasileiro buscou articulação de posições sobretudo com os parceiros do BRICS em detrimento de alianças com os países do Norte. Segundo Otero-Iglesias (2012, p. 14), no campo financeiro o governo brasileiro seria arredo a sistemas bancários e financeiros que viessem a limitar sua autonomia na área, assim como mostraria preferências por um “multilateralismo lucrativo” orientado para atender a interesses econômicos do país.

No que se refere à tecnologia da informação e controle, na situação referente à espionagem por parte da NSA, embora o Brasil tenha implementado uma parceria importante com a Alemanha e a questão tenha sido muito mencionada nas duas últimas reuniões de cúpula, em seu conjunto, a UE não mostrou uma posição forte de rejeição em função de visões internas diferentes sobre o tema. Por fim, foi aprovado nas Nações Unidas um documento aquém do esperado pelo governo brasileiro.

Os debates multilaterais sobre mudança climática ocuparam um lugar central durante o período. Na reunião de Durban, em 2011, o Brasil assumiu uma posição mais próxima à da União Europeia, colocando-se como mediador entre a posição da UE referente à assunção de compromissos internacionais legais e a China e a Índia, que defendiam apenas reduções voluntárias (Gratius e González, 2012, p. 14). Na conferência Rio+20, porém, houve um retrocesso na construção de ideias comuns entre o Brasil e a UE. Os dois lados divergiram em diversos temas. Primeiro, em relação ao conceito de economia verde, segundo, quanto à dinâmica da política de mitigação aos impactos das emissões do desflorestamento e da degradação das florestas na mudança climática (divergem quanto aos métodos de financiar a redução do desflorestamento) e, terceiro, quanto aos instrumentos de construção de um regime internacional de desenvolvimento sustentável baseado nos três elementos: desenvolvimento, crescimento sustentável e proteção ambiental (Gratius e González, 2012, p. 12). Na prática, o governo

26. No final de 2015, o Congresso americano finalmente aprovou a mudança.

Dilma defendeu a ideia da responsabilidade comum, mas diferenciada, entre os países do Norte e os do Sul em relação aos danos ao meio ambiente.

Como pano de fundo, a questão ambiental é um tópico difícil para o governo brasileiro. Existe uma tensão no Brasil entre a ideia da proteção ambiental em uma potência verde e o desenvolvimento econômico a qualquer custo, que limita as ações brasileiras no tema. O governo brasileiro, ao mesmo tempo que buscou tanto um compromisso com a redução do carbono quanto a redução do desflorestamento, desafiou a Corte Interamericana de Direitos Humanos para construir a hidrelétrica de Belo Monte.²⁷ Na visão do governo brasileiro, a conciliação de segurança energética e desenvolvimento econômico aparece diferente da visão predominante na UE (Ferreira-Pereira, 2015). Por fim, em 2015, Brasil e União Europeia lançaram uma proposta conjunta para regulamentar o mercado de carbono, na Conferência do Clima, em Paris, que deu base para o acordo alcançado em seguida.

8 OS DIÁLOGOS NO ÂMBITO BILATERAL: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, INVESTIMENTOS, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Em termos gerais, a crise financeira da zona do euro e a crise econômica brasileira impactaram os diálogos bilaterais. Mas, por sua vez, os diálogos setoriais entre o Brasil e a UE prosperaram a partir da estruturação de um conjunto de canais de interação estabelecidos com o Seae, desenvolvendo diálogos diplomáticos, técnicos e acadêmicos.

Nos três primeiros anos do governo Dilma, foram feitas quatro convocatórias para iniciativas inscritas nos marcos dos diálogos setoriais, com o financiamento de 123 propostas, contemplando 22 diálogos. Os diálogos sobre dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, direitos humanos, governança do setor público, políticas culturais e políticas de integração regional foram contemplados nas quatro convocatórias.

Na questão ambiental, a dimensão dos diálogos no âmbito bilateral seguiu ocupando um lugar importante, com mais êxito que o debate no âmbito multilateral. Apesar das dificuldades com a legislação brasileira,²⁸ foi uma área que, em continuidade ao período de Lula, recebeu muitos recursos de cooperação da UE. O governo brasileiro buscou atrair a tecnologia europeia de energia solar e eólica, enquanto a UE mostrou interesse pelos biocombustíveis brasileiros (Gratius e González, 2012). Existe também um forte intercâmbio nos campos acadêmicos, de *think-tanks*, governos de regiões metropolitanas e sociedade civil que abrem boas perspectivas (Gratius e González, 2012).

27. Com fortes impactos ambientais.

28. A oposição doméstica que o governo enfrenta para concessões nessa área – a bancada ruralista – é composta em parte por sua base política.

No que se refere aos investimentos europeus no Brasil, que era um dos principais objetivos das tratativas diplomáticas com esses países abertas pela parceria estratégica, a crise limitou as expectativas do crescimento sugerido no plano de ação conjunta. No entanto, em torno de 50% de todo o fluxo de investimento externo direto (IED) que o Brasil recebeu entre 2008 e 2012 teve como origem a UE (Otero-Iglesias, 2014, p. 164).

Na área de ciência, tecnologia e inovação, o intercâmbio de acadêmicos e estudantes foi a área que mais cresceu, recebendo especial atenção da presidente Dilma. Embora o apoio europeu a projetos brasileiros nos quais o governo investiu fortemente tenha ficado aquém das expectativas iniciais,²⁹ a transferência de tecnologia também tenha ficado aquém do esperado e tenha se confirmado mais em acordos com governos nacionais da Europa e embora o Instituto de Estudos Europeus, criado em 2011, tenha tido pouco impacto nos estudos europeus no Brasil e tenha sido desmontado ao final de seu primeiro período previsto, essa área foi muito importante, e um elevado número de estudantes e pesquisadores brasileiros estiveram por temporadas em instituições europeias.³⁰

9 A DIMENSÃO REGIONAL

A interação do Brasil com a União Europeia na dimensão regional tem dois eixos. Dentre os objetivos comuns assinalados no comunicado conjunto de lançamento da parceria, estão o fortalecimento das relações UE-Mercosul e do diálogo UE-Estados latino-americanos e caribenhos (a partir de 2014, UE-Celac), em conjunto com o reforço do regionalismo. Nos dois casos, a manutenção da estabilidade regional e a estruturação de uma governança regional que avance com o processo de integração são vistos pela UE como elementos importantes. Embora exista um diálogo inter-regional estabelecido entre a UE e a Celac, do qual o Brasil faz parte, a parceria estratégica assinada trouxe o Brasil para um lugar diferente na visão europeia, comparado aos demais países da região.³¹

O contexto, então, evoluiu de forma pouco favorável a uma articulação entre o Brasil e a UE nos temas regionais. A América Latina, em função de diferenças internas, não se constituiu enquanto ator internacional habilitado a dialogar com a UE ou a buscar posições comuns ante os temas internacionais. Além da formação da Unasul, que enfraqueceu a ideia de América Latina propriamente dita, não houve uma coincidência de posições entre os latino-americanos em relação às preferências políticas e às estratégias de desenvolvimento nacionais. A formação posterior da Celac

29. Ferreira-Pereira (2015, p. 17) menciona uma falta de apoio da União Europeia ao projeto Ciência sem Fronteiras.

30. O diálogo sobre ciência e tecnologia foi contemplado em três das quatro convocatórias feitas entre 2011 e 2013.

31. Com exceção do México, com o qual a UE mantém também uma parceria estratégica. A parceria com o México tem o foco na dimensão econômica e, em termos políticos multilaterais, as posições mexicanas têm sido mais alinhadas com as posições ocidentais e, portanto, europeias.

não foi suficiente para a superação dessas diferenças. Mais recentemente, o início das negociações do TTIP trouxe uma nuvem obscura para o futuro do inter-regionalismo.

Ademais, a parceria estratégica entre a UE e a Celac, que é um instrumento importante para o inter-regionalismo europeu, não é vista como prioridade pelo governo brasileiro, além de a Celac ter recebido menos atenção que a Unasul nos círculos diplomáticos brasileiros. Por fim, a parceria estratégica Brasil-UE é considerada pelos brasileiros como o melhor mecanismo de interação com a UE e o melhor instrumento de política externa para fortalecer sua projeção global e os ganhos bilaterais.

A parceria estratégica, somada às expectativas de construção de posições conjuntas e à visão do Brasil como potencial líder regional, ampliada pela situação de autonomia que a política brasileira para os países vizinhos experimentou no período, trouxe para as relações UE-América Latina um equilíbrio diferente. Foi se conformando como uma relação triangular UE-Brasil-Celac (Brasil incluído). Nesse caso, cada vértice do triângulo, individualmente, tem relações diretas com os outros dois, proporcionando para o Brasil uma posição diferenciada, com maior possibilidade de influir sobre o andamento das relações da UE com o conjunto de países latino-americanos. E as ações conjuntas não aconteceram. A ascensão de Dilma não favoreceu o cenário de interação entre Brasil-UE-Celac em temas da agenda global.

Na prática, em situações de crise dos regimes democráticos, a ideia de que o Brasil e a UE poderiam sustentar valores comuns nos marcos da parceria estratégica UE-Celac-Brasil não se confirmou. No caso do impeachment do presidente paraguaio, em 2012, a reação brasileira foi interpretá-lo como um golpe e canalizar a posição de rechaço sul-americana por meio das instituições do Mercosul e da Unasul, dos quais o Paraguai foi temporariamente suspenso. A Celac não teve um papel relevante no tema, e a UE, por sua vez, seguiu a posição mais conciliadora adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que interpretou a situação como dentro dos marcos da legalidade. A crise que vem tendo lugar na Venezuela também vem sendo tratada nos marcos da Unasul, e, após declarações de condenação, a UE limitou-se a apoiar a frágil iniciativa de diálogo implementada pela Unasul. Ainda no campo político, a negativa de permissão, por parte de alguns países, para a passagem do avião presidencial de Evo Morales durante a crise da questão da espionagem, causando situação de risco ao presidente boliviano, foi considerada coletivamente pela Unasul um desrespeito à região.

O segundo eixo repousou sobre as negociações do Mercosul com a UE, que foram incentivadas e destacadas em todas as declarações conjuntas do Brasil com a UE. O diálogo político, que havia perdido vigor com a assinatura da própria parceria Brasil-UE, ficou no limbo, e as negociações comerciais do acordo de associação UE-Mercosul, embora tenham sido retomadas em 2010, não conseguiram

decolar. As medidas protecionistas adotadas recentemente pelo governo argentino e a presença da Venezuela no bloco reduziram o interesse europeu e seu engajamento no tema. A crise da zona do euro também contribuiu para criar mais dificuldades para os avanços das negociações.

Essas dificuldades favoreceram a formação de expectativas entre atores econômicos brasileiros de que um acordo poderia ser negociado entre o Brasil e a UE. No entanto, este tipo de acordo comprometeria alguns objetivos brasileiros de curto prazo, na medida em que iria contra os termos da tarifa externa comum do Mercosul, que, apesar das limitações, serve como elemento de coesão. Também a UE continuou a rejeitar a principal demanda brasileira de abertura do mercado agrícola europeu. Os avanços nas negociações do TTIP estão, porém, influenciando para modificar a posição brasileira, a qual, progressivamente, vem apostando mais fortemente no acordo comercial com a UE, embora sem abrir mão da união aduaneira do Mercosul.³²

10 CONCLUSÃO

A parceria estratégica entre a UE e o Brasil, assinada durante a presidência de Lula, foi resultado de um processo lento de aproximação, e tratou-se de uma iniciativa derivada do novo ativismo do Brasil na esfera internacional. A parceria se desdobrou em diversos diálogos setoriais, colocando o foco principal na articulação de posições em foros multilaterais. No entanto, desde sua assinatura, houve diversas posições conflitantes em relação a temas políticos que envolvem valores e instituições multilaterais, assim como pouca interseção entre as estratégias e as preferências de ambos.

Essas divergências podem ser entendidas a partir de um pano de fundo de diferenças substantivas. Primeiro, o Brasil mostrou preferências por uma ordem pluralista de Estados soberanos, multipolar e com diferentes visões de mundo, enquanto a UE defenderia uma sociedade internacional de Estados liberal e normativa. Embora o Brasil seja um país ocidental em suas visões e costumes internos, diferentemente da UE, que projeta em sua política externa o seu modelo político e econômico liberal, o Brasil não projeta estes valores em sua política externa e sustenta uma abordagem internacional baseada no respeito à soberania dos Estados, bem como aceita diferentes alternativas de ideologia e regime político. Segundo, a prioridade da diplomacia brasileira de construir coalizões nas instituições internacionais e de desenvolver vínculos com outros países emergentes, alguns dos quais adotam modelos não liberais, é importante e atua como alavanca para as posições brasileiras na política internacional, não podendo ser, portanto, posta em risco. Por fim, embora o Brasil partilhe valores com a União Europeia e siga padrões

32. A ascensão de Mauricio Macri na Argentina abre novas perspectivas de avanço das negociações.

ocidentais internamente, sua diplomacia não reconhece a UE como um poder normativo da ordem internacional.

Desde 2008, a União Europeia se viu envolvida com uma crise financeira que teve fortes repercussões tanto internas quanto em sua atuação no exterior. Na perspectiva brasileira, a partir do primeiro mandato de Dilma, o país viveu uma crise econômica, mais claramente identificada a partir de 2012, e a política externa experimentou mudanças que reduziram o seu nível de proatividade com vistas a construir uma imagem do país na política internacional, a longo prazo. Com isso, além das posições divergentes com as posições europeias em foros multilaterais, em continuidade com o que ocorreu durante o governo Lula, as interações foram se contraindo, e ficaram mais visíveis no campo ambiental e da mudança de clima.

No entanto, embora tenha havido limites, também ocorreram mudanças positivas nas relações entre ambos e avanços no campo bilateral. Dois planos de ação conjunta foram implementados e diversos diálogos setoriais sobre temas de âmbito bilateral se desenvolveram. Áreas de cooperação entre a UE e o Brasil já existentes, mas que ocorriam fora de marcos institucionais regulares, foram institucionalizadas e ganharam novos espaços de implementação. Os canais de interação com o Seac construídos a partir de sua criação, o intercâmbio técnico e científico e o aumento do conhecimento um do outro foram ganhos importantes. Durante o governo Dilma, com o esvaziamento da dimensão multilateral, este tipo de interação foi ganhando mais centralidade, e, em seus primeiros três anos de governo, houve quatro convocatórias para financiamento de iniciativas nos marcos dos diálogos, com 22 diálogos contemplados.

Em 2015, a parceria entrou em compasso de espera com a não implementação de um terceiro plano de ação conjunta e com a não realização da cúpula anual. A UE tem vivido muitos desafios, e o Brasil, uma crise político-institucional junto com a crise econômica. As expectativas em relação à forma de saída da crise institucional deixam os atores envolvidos na retaguarda, e a UE aguarda a definição de seus novos interlocutores. Porém, os diálogos bilaterais já estabelecidos seguem seu curso.

REFERÊNCIAS

BRANTNER, F.; GOWAN, R. A missed opportunity? The EU and the reform of the UN human rights architecture. *In*: LAÏDE, Z. (Ed.). **EU Foreign Policy in a globalized world**. Londres: Routledge, 2008.

CAVALCANTI, G. H. O Brasil e a CEE. *In*: FONSECA JÚNIOR, G.; CASTRO, S. H. N. (Orgs.). **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

COMISSÃO EUROPEIA. Federative Republic of Brazil-European Community: country strategy paper 2001-2006, 2002. **European External Action Service**, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/xqmCu8>>.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Towards an EU-Brazil strategic partnership. **EU-LAC**, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/sLhY92>>.

DISCURSO da presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova Iorque, Estados Unidos, 21 de setembro de 2011. **Itamaraty**, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/yYWoac>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **Brazil** – Country Strategy Paper/National Indicative Programme 2007-2013. [s.l.: s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/yoL26n>>.

FERREIRA-PEREIRA, L. The European Union's partnership policy towards Brazil: more than meets the eye. **Cambridge Review of International Affairs**, 2015.

GOIS, C. Lula diz que crise é causada por 'gente branca de olhos azuis'. **O Globo**, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/JhQAL2>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

GRATIUS, S. **Brasil y Europa hacia 2015**. Madri: Fride, 2011. (Policy Brief, n. 49). Disponível em: <<https://goo.gl/rUfZNJ>>.

_____. **Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning**. Madri: Fride/Espo, 2012. (Working Paper, n. 2).

GRATIUS, S.; GONZÁLEZ, D. The EU and Brazil: shared goals, different strategies. *In*: GREVI, G.; RENARD, T. (Eds.). **Hot issues, cold shoulders, lukewarm partners: EU strategic partnerships and climate change**. Madri: Academia Press, 2012. (Relatório n. 2). Disponível em: <<https://goo.gl/46sPtW>>.

GRATIUS, S.; GREVI, G. **Brazil and the EU: partnership on security and human rights?** Madri: Fride, 2013. (Policy Brief, n. 153).

HURRELL, A. **On global order: power, values and the constitution of international society**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

LAZAROU, E.; FONSECA, E. O Brasil e a União Europeia: a parceria estratégica em busca de significado. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. v. 1.

MEISSNER, K. L. **The time has come to look at Brazil: the EU's shift from interregional negotiations with Mercosur to a bilateral Strategic Partnership with Brazil**. Florença: European University Institute, 2015. (EUI Working Papers RSCAS, n. 37). Disponível em: <<https://goo.gl/vTZ2NR>>.

OTERO-IGLESIAS, M. The EU and Brazil: what crisis? what partner? what strategy? *In*: GREVI, G.; RENARDS, T. (Eds.). **Partners in crisis: EU strategic partnerships and the global economic downturn**. Madrid: Espo, 2012.

_____. A crise financeira na Europa: qual papel para os BRICS? *In*: EDLER, D.; THEMOTEO, R. J. (Coords.). **Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. (Série Relações Brasil-Europa, n. 3).

OPPENHEIMER, W. Não há uma Europa-fortaleza. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Internacional, jun. 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/ZuTAyN>>.

PINO, B. A. Querer y no poder: las relaciones de Brasil con la Unión Europea durante el gobierno Lula. **Carta Internacional**, v.1, n.1, p. 22-33, 2006.

_____. Renovando a cooperação UE-Brasil: perspectivas de triangulação na África. *In*: EDLER, D.; THEMOTEO, R. J. (Coords.). **Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. (Série Relações Brasil-Europa, n. 3).

PINO, B. A.; SARAIVA, M. G. La asociación estratégica UE-Brasil: significados e implicaciones en el contexto de las eurolatinoamericanas. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, n. IV, p. 51- 65, out. 2010.

_____. Os limites da parceria estratégica Brasil-União Europeia nos planos inter-regional e multilateral. *In*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI-JÚNIOR, H. (Coords.). **Atlántico vs. Pacífico: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales**. Buenos Aires: Cries, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/bgmmuE>>.

SARAIVA, M. G. **Política externa europea: el caso de los diálogos grupo a grupo con América Latina de 1984 a 1992**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

TELÒ, M. UE-Brasil: conceitos e abordagens convergentes/divergentes ao multilateralismo – A visão da UE para um novo multilateralismo é um parceiro confiável? *In*: EDLER, D.; THEMOTEO, R. J. (Coords.). **Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014, p. 17-48. (Série Relações Brasil-Europa, n. 3).

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses. **Brevíssimos Cindes**, Vitória, n. 32, p.1-3, jul. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/1dStFD>>.

WHITMAN, R. G.; RODT, A. P. EU-Brazil relations: a strategic partnership? **European Foreign Affairs Review**, v. 17, n. 1, p. 27-44, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SARAIVA, M. G. As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004: entre o inter-regionalismo e o bilateralismo. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

ANEXO A**QUADRO A.1****Lista de diálogos setoriais**

Âmbito multilateral	Data de lançamento
Mudança climática	2007
Desarmamento, não proliferação e segurança	2008
Questões macroeconômicas	2008
Sociedade da informação	2008
Cooperação triangular ¹	2008
Âmbitos multilateral e bilateral	Data de lançamento
Direitos humanos	2008
Sociedade da informação	2008
Políticas culturais	2008
Matéria de drogas	2013
Âmbito bilateral	Data de lançamento
Pequenas e médias empresas	1995
Sociedades civis	2003
Ciência e tecnologia	2006
Transporte marítimo	2006
Dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável	2007
Política energética	2007
Políticas de integração regional	2007
Governança do setor público	2008
Desenvolvimento social e emprego	2008
Educação, juventude e esporte	2008
Questões industriais e regulatórias	2008
Propriedade intelectual	2008
Serviços financeiros	2008
Transportes aéreos	2008
Cooperação espacial civil	2008
Energia nuclear	2009
Questões sanitárias e fitossanitárias	2009
Concorrência	2009
Estatística	2010
Redução de risco de desastres	2011
Turismo	2011
Agricultura e desenvolvimento rural	2012
Mobilidade urbana	2012
Transporte terrestre	2014
Parlamento Europeu-Congresso Nacional ²	Sem data

Fontes: União Europeia e Brasil. Ministério do Planejamento. *Diálogos setoriais União Europeia-Brasil*. Informações disponíveis no seguinte portal: <<https://goo.gl/W6amkF>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

Notas: ¹A cooperação triangular não é uma questão multilateral, mas seus impactos se fazem sentir em terceiros países.

²O diálogo Parlamento Europeu-Congresso Nacional não tem a data de início publicada, e não teve ainda ações efetivadas.

AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS (2008-2015)

Cristina Soreanu Pecequilo¹

1 INTRODUÇÃO

O estudo das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos é um dos temas mais relevantes e polêmicos da agenda da política externa. Essa realidade pode ser percebida na polarização em torno de conceitos como alinhamento e autonomia, bilateralismo e multilateralismo, e americanismo e antiamericanismo. Tal polarização revela duas dimensões: a do maniqueísmo, que persiste na avaliação das relações internacionais do Brasil, e a do peso que os Estados Unidos ocupam no imaginário do país e na construção de sua ação internacional, sua sociedade, política e cultura.²

Esse debate deixa de perceber o real estado da arte dessas relações bilaterais, tanto em suas potencialidades quanto em suas limitações, que derivam dos contextos geopolíticos e geoeconômicos nos quais cada nação se insere e define sua posição relativa no equilíbrio de poder mundial. No caso do Brasil, ainda, esse debate tende a levar a uma superestimação do poder e do modelo norte-americano, bem como a uma subestimação de sua identidade e autonomia como nação da América Latina e do terceiro mundo. Além disso, essa superestimação dos recursos estadunidenses é sustentada por uma avaliação equivocada da estratégia deste país e de suas prioridades com relação ao mundo e, especificamente, para a América Latina e o Brasil.

A relação acaba sendo avaliada não pelo que é, mas pelos preconceitos sobre o Brasil, o que resulta em um comportamento pendular do país em direção aos Estados Unidos. Isso impacta o paradigma de política externa nacional, acarretando prejuízo a uma projeção regional e global autônoma, que busca uma parceria sólida não só com os Estados Unidos, mas com diversas nações, nas dimensões Norte-Sul e Sul-Sul do sistema internacional. Igualmente, algumas avaliações pendem para um caráter descritivo sem interpretações críticas.

1. Professora de relações internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); e pesquisadora do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NERINT/UFRGS) e do Grupo de Pesquisa Unifesp/Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail*: <crispece@gmail.com>.

2. Para uma leitura sobre as relações bilaterais, recomenda-se Hirst (2005) e Pecequilo (2012).

Diante dessas fragmentações, o objetivo deste texto é analisar esse intercâmbio de 2008 a 2015. As reflexões se encontram divididas em cinco seções, sendo esta introdução a primeira delas. Na segunda seção, será analisada a agenda de política externa do Brasil e dos Estados Unidos no século XXI. Na terceira seção, abordam-se as dimensões político-estratégicas dessas relações bilaterais e, na quarta seção, apresenta-se a dinâmica econômico-financeira. Por fim, na quinta seção, busca-se apontar um balanço desse relacionamento e algumas tendências.

2 A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS: A AGENDA DO SÉCULO XXI

Para o Brasil e os Estados Unidos, o período de 2008 a 2015 corresponde a uma agenda de poder e trajetórias trocadas,³ nas quais se desenrolam quatro administrações: George W. Bush – doravante W. Bush (2001-2008) – e Barack Obama – doravante Obama (2009-2015) –, respectivamente, dos partidos Republicano e Democrata; e Luiz Inácio Lula da Silva – doravante Lula (2003-2010) – e Dilma Rousseff – doravante Dilma (2011-2015) –, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). Em 2008, os Estados Unidos viviam uma profunda crise político-econômica, enquanto o Brasil despontava como uma das principais nações emergentes do sistema, ao lado dos demais membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Em 2015, a crise se deslocou para o Brasil, e os Estados Unidos solidificaram sua recuperação pós-recessão, elevando a projeção hegemônica.

Para a política externa, essas diferentes realidades corresponderam a momentos de continuidade e descontinuidade em ambos os países. Tais momentos podem ser divididos em duas fases, com diferentes impactos no relacionamento bilateral: de 2008 a março de 2011, mês no qual o presidente Obama visita o Brasil, logo no início do governo Dilma, e de abril de 2011 a 2015.

Analisando a política externa brasileira de 2008 a 2011, o que se observa é um período de consolidação do modelo de relações internacionais empreendido pela gestão Lula (2003-2010), acompanhado, paradoxalmente, do início de sua desconstrução pela gestão Dilma, nos meses imediatos a sua eleição e à visita de Obama ao país. Para a compreensão desse período, ainda é necessário diferenciar as dimensões da retórica e da prática no âmbito das relações internacionais do país, que correspondem ao ajuste e à passagem do alto ao baixo perfil na política externa.

Examinando essas tendências, o triênio final do governo Lula (2008-2010) foi caracterizado, como citado, pela consolidação do modelo da diplomacia “altiva e ativa”, conforme desenhado desde 2003 pelo embaixador Celso Amorim (Amorim, 2015). Em 2008, o papel do Brasil, tanto regional quanto global, era considerado

3. Para uma análise contemporânea da política externa dos Estados Unidos, recomenda-se Pecequillo (2013).

como um dos mais sólidos do sistema internacional. O período se destacou pela defesa de uma política externa de perfil autônomo, baseada na prioridade da Cooperação Sul-Sul (CSS), mas sem abrir mão das parcerias Norte-Sul. Essa política foi definida como “autonomia pela diversificação”, por Vigevani e Cepaluni (2007); eixos combinados, por Pecequillo (2012); e de perfil afirmativo, por Visentini (2013).

O que se observou foi a recuperação de uma agenda terceiro-mundista para essa CSS de defesa de temas sociais, como o combate à fome e à pobreza, que tornaram o Brasil referência em escala mundial. Essa dimensão reaproximou o país de tradicionais parceiros na África e no Oriente Médio, recolocando o tema do desenvolvimento na agenda internacional.

Destaca-se ainda a associação com o BRICS, institucionalizando o grupo e a ampliação das alianças de geometria variável, como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). Na região, ganha destaque o alargamento e o aprofundamento da integração sul-americana, seja por meio de arranjos já existentes, como o Mercosul e a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), seja pela criação de novos mecanismos, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

No caso da Celac, em 2014 foi instaurado o Fórum China-Celac, simbólico da crescente presença chinesa na região latino-americana, em ascensão desde 2008. Naquele ano, a China (2008) lançou um *policy paper* sobre a região que enfatizava a importância de parcerias locais (incluindo o aprofundamento das relações com o Brasil, em termos políticos, estratégicos e econômicos). A natureza da CSS chinesa era sustentada na premissa do desenvolvimento pacífico, caracterizado pelas situações “ganho-ganho” (*win-win*). Para a América Latina e o Brasil, essa expansão chinesa demonstrou-se positiva por trazer mais investimentos e recursos à região,⁴ fundamentalmente associados a obras de infraestrutura e exportações de *commodities* (alimentos, energia e matérias-primas).

Porém, essa expansão também provocou desvios de comércio, enfraquecimento de arranjos produtivos locais, pressões sobre a integração regional e, internamente, a desindustrialização de alguns países. Em termos específicos brasileiros, todos esses fenômenos puderam ser percebidos, e, para as relações bilaterais com os Estados Unidos, o impacto mais direto foi a consolidação da China como principal parceira individual do Brasil, em detrimento dos norte-americanos. Essa ultrapassagem pode ser explicada tanto pela consolidação do papel global chinês no pós-2008 e a consolidação das alianças entre os emergentes como pelo recuo dos Estados Unidos e da União Europeia. No hemisfério, isso gerou um fato relevante: a triangulação

4. Fenômeno similar, e que antecede essa presença chinesa na região, é a projeção da China na África a partir de 1999, com a criação do Fórum China-África (Forum on China-Africa Cooperation – FOCAC). Ver mais a esse respeito em Visentini e Equipe Cebrafrica (2012), para uma análise do tema.

estratégica Brasil-China-Estados Unidos, desafiando a tradicional zona de influência norte-americana. Como será analisado, isso levará a contrarreações hegemônicas regional e globalmente, visando conter esses movimentos.

Além disso, a América do Sul se tornou plataforma de negociações inter-regionais inéditas, como as cúpulas América do Sul-Países Árabes (Aspa) e América do Sul-África (ASA), fortalecendo a CSS. Simultaneamente, isso não significou o abandono das ações Norte-Sul, como a retomada das tratativas entre Mercosul e União Europeia, iniciadas nos anos 1990. A previsão de conclusão das negociações continua, porém, em aberto até julho de 2016. No campo multilateral, o Brasil liderou a coalizão do G20 comercial no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), com especial destaque nas negociações da Rodada do Desenvolvimento de Doha (RDD), na Reunião Ministerial de Cancun, em 2003. Em outro G20, o financeiro, o país desempenhou, ao lado do BRICS, importante papel nas conversações sobre o futuro da economia global, em particular no triênio 2008-2010, auge da crise econômica nos Estados Unidos e na União Europeia.

Outro marco da política externa do período foi a consolidação do “princípio da não indiferença” pelo chanceler Amorim, quebrando uma prática tradicional de não envolvimento e não ingerência em terceiros países. Inspirado pelo conceito da União Africana (UA) de que não é possível ignorar tragédias humanitárias, esse princípio sustenta a presença brasileira como liderança na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah). Da mesma forma, sustenta um papel mais ativo e o envolvimento em questões mundiais e regionais de teor similar, e com implicações para a estabilidade global, por exemplo, as negociações de paz no Oriente Médio e na questão nuclear do Irã, como será abordado.

Já em 2005, essas iniciativas se traduziram no relacionamento bilateral, com o lançamento do Diálogo Estratégico, com os Estados Unidos reconhecendo esse papel, como será examinado. Em 2008, havia, portanto, uma solidez real dessa agenda externa, que dava ao Brasil um novo ganho de poder externo. Internamente, apesar da crise econômica global, o país prosperava, amparado pelo dinamismo do mercado interno, devido à expansão do crédito e às reservas conquistadas a partir do comércio com a China.

O período final do governo Lula foi de elevado otimismo e de crescimento, o que levou à vitória da continuidade nas eleições de 2010, com Dilma. Em 2010, a oposição focou em críticas à política externa, devido a esse elevado apoio popular interno, com atenção às relações com os Estados Unidos e aos contenciosos com esse país: direitos humanos e questão nuclear do Irã e a condenação do golpe em Honduras.

Como apontam Hirst e Lima (2015), no século XXI, “a política externa ganhou um espaço na opinião pública e se tornou um tópico para despertar o debate e a polarização dependendo do assunto em jogo”. E nada mais polarizado

do que as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos, cada vez mais divididas entre “americanistas” e “não americanistas”, divisão maniqueísta e que reduz as relações internacionais ao âmbito hemisférico. Não cabe aqui adentrar nos detalhes dessas agendas, tendo em vista que serão examinadas adiante, mas é preciso destacar que esta pressão sobre as relações internacionais refletiu-se, ao lado de outros fatores, em uma agenda de baixo perfil no pós-2011.

Ainda que prevalecesse uma continuidade no discurso externo de Dilma, de manutenção das iniciativas, as primeiras ações contrariaram essa demanda. Antes mesmo de assumir, a presidente recém-eleita disse que, no campo dos direitos humanos, seriam feitas mudanças. A preocupação era retirar a repercussão do caso de Sakineh Ashtiani, condenada à morte por apedrejamento no Irã, que a oposição levantara como prova do apoio do Brasil a ditadores (Ahmadinejad, no Irã, Hugo Chávez, na Venezuela, dentre outros). A primeira visita anunciada foi a do presidente Obama ao Brasil, em março de 2011, e a busca de um “relançamento” da relação. Para o Ministério das Relações Exteriores (MRE), foi indicado o ex-embaixador em Washington Antônio Patriota, que permaneceu no cargo de 2011 a 2013.

Até o conflito com os Estados Unidos, em 2013, por conta da espionagem à presidente Dilma pela Agência de Segurança Nacional (NSA, sigla em inglês), não houve grandes novidades na agenda externa. Isso levou à aprovação, nas Nações Unidas, da Lei da Privacidade Digital, em 2013. Nesse mesmo ano, haveria uma troca na gestão do MRE, e o embaixador Patriota foi substituído pelo embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado (Patriota assumiu logo na sequência a representação do país nas Nações Unidas), que ficou no cargo até janeiro de 2015. Ao iniciar-se o segundo mandato da presidente Dilma, o novo ministro nomeado foi o embaixador Mauro Vieira, que, como Patriota, fora embaixador em Washington.

Antes disso, outra iniciativa que também poderia ser apontada como relevante é a contraposição do conceito de “responsabilidade ao proteger” (RwP) à “responsabilidade de proteger” (R2P), que criticava as intervenções que estavam sendo feitas em nome das Nações Unidas, pedindo critérios mais claros. Porém, essas iniciativas eram mais limitadas a temas e tópicos, mais em resposta a crises do que em correspondência a uma visão estratégica. Dessa forma, não puderam impedir um razoável encolhimento brasileiro em sua projeção.

Em contraste com o “princípio da não indiferença”, o RwP mantinha-se em nível mais retórico do que prático. Inclusive, o Brasil abandonou gradualmente a prioridade da não indiferença, principalmente na América do Sul. As tensões quase permanentes na Venezuela, em particular após a morte de Chávez, em 2013, e a crise institucional no Paraguai, que levou à deposição do presidente eleito Fernando Lugo, careceram de uma mediação brasileira e das instituições sul-americanas de uma forma geral. Mesmo a suspensão temporária do Paraguai dessas instituições

foi tratada de forma pouco sólida e foi pouco contestada no âmbito dos protocolos democráticos do Mercosul e da Unasul.

Na América do Sul, nas relações com o BRICS, tudo prevaleceu em compasso de espera, esvaziando o ativismo anterior. Na região, mesmo com a criação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) para manter o processo de aprofundamento da integração, não se observou uma compatibilização entre planejamento e recursos (e ações sólidas do governo brasileiro). Prevaleceu um descolamento entre o que eram intenções e o que efetivamente se investia de capital político-econômico nestas ações.⁵

No caso do BRICS, ainda assim, em 2014, foi lançado o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS (NBD), na cúpula de Fortaleza, devido à ação da China e da Índia, majoritariamente. Parte da quebra pode ser explicada não só pela necessidade de acomodação interna, evitando um tema polarizado e buscando atrair a oposição, com a aproximação com os Estados Unidos, mas também pelo estilo de liderança da presidente, mais voltado a temas internos. Em oposição à diplomacia presidencial de Lula (e de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002), a presença de Dilma externamente era menos frequente e sistemática. As condições econômicas internas e a crescente oposição, em particular no biênio 2014-2015, resultaram em um governo mais voltado às crises do que à solidificação de um papel global para o Brasil.

Em 2015, o governo tentou promover uma nova ofensiva externa, compensatória de sua perda de espaço. Entre maio, junho e julho daquele ano, a presidente investiu nas relações bilaterais com a China, os Estados Unidos e a União Europeia, tentando encontrar na política externa uma válvula de escape para as crises domésticas. A ideia era, por meio de acordos bilaterais com esses grandes parceiros, dinamizar a economia brasileira, com atração de investimentos, novos projetos e abertura de mercados. Não havia um conteúdo político destacado dessas agendas, até mesmo na CSS com a China (da qual resultou o Plano de Ação Conjunta), uma vez que prevalecia a preocupação com os temas internos e uma perspectiva apolítica de relações internacionais.

Dessa forma, entre 2008 e 2015, a trajetória do país foi da força à fraqueza, em duas fases: força relativa, de 2008 a 2011, final do governo Lula e início do governo Dilma; e fraqueza relativa, de março de 2011 a dezembro de 2015. Por sua vez, a trajetória da política externa dos Estados Unidos foi contrária, da fraqueza relativa à reafirmação hegemônica.

O período corresponde ao último ano do governo de W. Bush, já imerso em uma profunda crise econômica e recessão, e à campanha presidencial de Obama e

5. Ver Pecequillo e Carmo (2015) para uma análise da política regional do Brasil.

sua chegada ao poder (2009-2015). Em termos gerais, a política externa do período pode ser dividida em dois períodos, que correspondem ao mesmo recorte temporal mencionado para as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos: de 2008 a março de 2011 e de abril de 2011 ao final de 2015.

Em termos de política externa, observa-se em 2008 a continuidade dos ajustes táticos iniciados por W. Bush em janeiro de 2005, ano que corresponde a sua posse em segundo mandato. Tais ajustes referem-se a uma agenda compensatória das crises geradas pela própria administração em seu primeiro termo (2001-2004), devido ao seu perfil unilateral e militarista. Embasando esse perfil, encontra-se a doutrina Bush, desenvolvida na Estratégia de Segurança Nacional (National Security Strategy – NSS) de 2002, que defende as guerras preventivas realizadas pelos Estados Unidos, assim como documentos que definem o “Eixo do Mal” de países inimigos dos norte-americanos (Irã, Iraque e Coreia do Norte, inicialmente, depois também Cuba, Síria e Venezuela).

Econômica e estrategicamente, a guerra global contra o terror (*global war on terror* – GWT), iniciada após os atentados de 11 de setembro de 2001, os conflitos em solo deflagrados pelos republicanos no Afeganistão (2001-2014) e no Iraque (2003-2013), o foco no reposicionamento estratégico na Eurásia e a desvalorização do multilateralismo agravaram uma situação de isolamento, perda de credibilidade e superextensão: havia um refluxo do poder norte-americano.

Para a América Latina, o primeiro mandato de W. Bush representou uma época de estagnação. Em contraste com um discurso de campanha, em 2000, que prometia a renovação da cooperação hemisférica e o lançamento de um “século das Américas”, com iniciativas de impacto na área comercial, o que se observou foi uma agenda minimalista. Essa agenda apenas continuou reproduzindo assimetrias políticas e econômicas conhecidas, com críticas a governos vistos como “não democráticos” segundo a avaliação estadunidense (com destaque à Venezuela de Hugo Chávez), tentativa de imposição de condicionalidades às nações associadas a tentativas de ingerência, pouca atenção econômica e foco em questões como o tráfico de drogas, a imigração e o fenômeno em ascensão do terrorismo transnacional.

No que se refere a esse último tópico, a Colômbia passou a ser identificada como zona de “narcoterrorismo”, por conta da atuação das Forças Armadas da Colômbia (Farc),⁶ e a tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, como santuário de grupos tipo Al-Qaeda, Hamas e Hezbollah e para a ação do crime organizado. Paralelamente, ocorreram o esvaziamento das negociações da Área de Livre Comércio

6. O conflito com as Farc origina-se em tensões internas na Colômbia ainda nos anos 1960. O que essa “nova” classificação narcoterrorista busca é reenquadrar essas tensões em termos mais atualizados e descaracterizar sua trajetória, de certa forma, para associá-la à GWT. Essa tática do governo W. Bush visa facilitar a justificativa de ações militares unilaterais na região e a projeção dos Estados Unidos na América do Sul militarmente, mesma lógica aplicada à tríplice fronteira.

das Américas (Alca), a continuidade da guerra contra as drogas na Colômbia, o aumento dos contenciosos com a Venezuela de Chávez e o foco em negociações comerciais com países de elevada interdependência com os Estados Unidos. Isso resultou na constituição do Acordo de Livre Comércio da América Central e República Dominicana (CAFTA-DR) e de um tratado bilateral de livre comércio com o Chile, em 2004, iniciativas que entraram em vigor, respectivamente, em 2007 e 2004, que pouco agregaram em termos de valor político ou econômico à região.

Esse vácuo de poder norte-americano e seu declínio global permitiram uma maior margem de manobra para os países latino-americanos, que, como visto a partir da análise da política externa brasileira, se empenharam na construção de novos projetos de integração regional e reformas socioeconômicas. Além desta elevação da ação dos poderes intrarregionais, como Brasil e Venezuela, também se observou o aumento gradual da projeção da China em muitos países, o que relativizará a presença hemisférica dos Estados Unidos.

O ano de 2008 será representado por uma contrarreação a esses fatores, que, como citado, se inicia em janeiro de 2005. Essa contrarreação estende-se ao governo de Obama. Em termos globais, o segundo mandato de W. Bush foi sustentado em três pilares: multilateralismo assertivo, diplomacia transformacional e reaproximação com grandes potências regionais.

Mais uma vez, foram poucas as implicações regionais dessa “retomada” de um padrão multilateral da hegemonia. Dentre as medidas realizadas, podem ser incluídas a criação e a implementação de mais três tratados de livre comércio (TLCs) bilateral com o Peru, a Colômbia e o Panamá, que iniciaram suas negociações entre 2006-2007 e somente entraram em vigor em 2009, 2012 e 2011, respectivamente. Esses tratados apenas validavam situações pré-existentes, e não traziam vantagens comparativas aos países latino-americanos, tanto que, em todos os casos aqui citados de TLCs – Chile, Peru, Colômbia e Panamá –, o aumento dos fluxos comerciais foi pouco significativo e não pôde barrar o avanço chinês nesses países.

Em termos de ajuste, os mais significativos foram na dimensão político-estratégica, em dois níveis: *i*) aumento das iniciativas militaristas para a região; e *ii*) instauração do citado Diálogo Estratégico com o Brasil. No que se refere ao primeiro item, podem ser listadas diversas iniciativas militaristas: a reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul, pertencente ao Comando Militar do Sul (US-SOUTHCOM); a criação de um novo comando militar para o patrulhamento da região do Atlântico Sul, também renomeada pelo lado brasileiro de Amazônia Azul, compartilhada por América do Sul e África (Comando Militar Africano – USAFRICOM); e a Iniciativa Mérida de guerra contra as drogas na fronteira com o México, associada à construção de um muro entre os países para barrar a imigração e facilitar o controle das fronteiras.

Por sua vez, o Diálogo Estratégico, estabelecido em 2005, significou a elevação do relacionamento a nível global. A mesma postura pode ser observada em 2010, quando foi lançada a nova NSS dos Estados Unidos, já no governo Obama, na qual o Brasil era definido como um dos “novos centros de poder” globais (Estados Unidos, 2010). Como será analisado na seção seguinte, esse movimento foi percebido como positivo por muitos setores dentro do país, enquanto outros consideraram o efeito apenas “pró-forma”, e que o Brasil permaneceria como secundário para os norte-americanos enquanto não reajustasse sua política externa.

Independentemente dessas discussões específicas sobre a relação bilateral, que, como se tem indicado, serão abordadas nas próximas seções, é fato que o Brasil fazia parte do grupo de potências regionais emergentes das quais os Estados Unidos desejavam se reaproximar, após os conflitos, no primeiro mandato de W. Bush. Essa tática se aplicava também a parceiros tradicionais, como os europeus, representando uma readaptação republicana às novas circunstâncias de poder político-econômico em queda. Optava-se pela tática da contenção pelo engajamento dos demais países, e não pela confrontação aberta e pelo unilateralismo.

Esse ajuste de W. Bush foi bem-sucedido, tanto que houve uma continuidade dessas ações na agenda de Obama em seu primeiro biênio à frente da Casa Branca. Ainda que Obama mude fortemente a retórica de W. Bush, o que se observa é continuidade. Novos termos são introduzidos, como “poder inteligente” (*smart power*), outros são retirados, como GWT, o que passa uma impressão de inovação, que garantiu a Obama o Prêmio Nobel da Paz em 2009.

Porém, em termos práticos, a política externa manteve essa tática compensatória, a qual se somou à necessidade do desengajamento das tropas terrestres no Afeganistão e no Iraque. Majoritariamente, a projeção de poder sob Obama entre 2009-2011 seguiu uma linha defensiva, com a presidência focada na recuperação econômica.

O papel dos emergentes também mereceu destaque. A NSS de 2010 afirmava o seguinte:

o ponto de partida de qualquer ação coletiva é nosso engajamento com outros países. O pilar deste engajamento é a relação dos Estados Unidos com nossos amigos e aliados mais próximos na Europa, na Ásia, na América e no Oriente Médio – laços que são enraizados em interesses e valores comuns, e que reforçam nossa segurança mútua e a segurança e a prosperidade abrangentes no mundo. Estamos trabalhando para construir parcerias mais fortes e eficientes com outros centros de influência – incluindo China, Índia, Rússia, assim como nações crescentemente influentes como Brasil, África do Sul e Indonésia –, para que possamos cooperar em questões de alcance global e regional, reconhecendo que o poder, em um mundo interconectado, não é mais um jogo de soma zero (...). Os Estados Unidos são parte de um ambiente internacional dinâmico, no qual diferentes nações estão exercendo maior influência (Estados Unidos, 2010, p. 3 e 43, tradução nossa).

A mesma lógica se aplicou à América Latina: uma nova retórica, associada à forte demonstração de interesse, que se esvazia pela ausência de medidas práticas. Como sustenta Lowenthal (2011, tradução nossa), “depois de sua eleição (...) Barack Obama e membros de sua administração demonstraram rápido interesse na América Latina e no Caribe”. Segundo o autor, esse interesse estava relacionado à percepção de que a região, e alguns de seus países, como México e Brasil, poderia ter impactos diretos para os interesses norte-americanos. No caso do México, até mais do que no caso do Brasil, a temática da segurança (drogas e imigração) era acentuada e merecia atenção mais sistemática.

No que se refere ao Brasil, a ascensão do país era vista de forma dúbia por Washington: por um lado, era percebida como positiva para a estabilidade da América do Sul, *vis-à-vis* países que eram percebidos como riscos elevados (Venezuela); por outro, a maior autonomia brasileira afeta a balança de poder regional, em detrimento dos norte-americanos. Iniciativas como a Unasul, a Celac, o BRICS e as demais coalizões de geometria variável, além de alianças bilaterais, como a Brasil-China, cresceram em paralelo (e em separado) aos Estados Unidos, criando alternativas independentes do seu interesse.

Como indica Walt (2005), essas são ações associadas ao processo desencadeado por W. Bush de fortalecimento de coalizões, ações e negociações diplomáticas sem os norte-americanos, devido à opção dos republicanos pelo unilateralismo. Inicialmente, essa dinâmica, conhecida como *soft balancing* (equilíbrio brando), focara uma medida de contenção das ameaças representadas pelo governo W. Bush, com um perfil defensivo, para elevar-se para uma dimensão propositiva-ofensiva. Grupos como o BRICS passaram por um processo de institucionalização e começaram a desenvolver medidas, a exemplo do NBD.

Entretanto, esse “rápido interesse” não levou a mudanças ou a medidas práticas, e o período até março de 2011, quando Obama visita o Brasil, passa relativamente em branco (à época, o Diálogo Estratégico foi elevado a Diálogo Estratégico Global). Isso não significa que Obama desmonte as iniciativas de seu antecessor, particularmente as militares, mas, sim, que existe uma continuidade sem inovação. A inovação, na realidade, veio somente ao longo de 2011, quando a economia norte-americana consolidou sua recuperação, e os Estados Unidos puderam passar de uma posição defensiva a uma ofensiva. Mas em que consistiu essa ação?

O foco de Obama no pós-2011 foi realizar o que podia, principalmente medidas de grande impacto e com maior possibilidade de sucesso (América Latina) e novas políticas para a Ásia e a União Europeia, e deixar em suspenso o que não teria sucesso, no que se enquadra a política para o Oriente Médio. Nessa região, a expansão do Estado islâmico e os eventos da Primavera Árabe depois de 2010, associados à intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

na Líbia, à continuidade da guerra civil na Síria e aos subprodutos, como a crise dos refugiados, foram enquadrados na dimensão da “paciência estratégica”. O termo foi utilizado com frequência pela gestão Obama e se consolidou, apesar das críticas, na NSS de 2015 (Estados Unidos, 2015).

A única exceção a essa paciência foi a conclusão do Acordo Nuclear com o Irã, em 2015. Deve-se destacar que esse acordo sucedeu a primeira tentativa de negociação com este país, patrocinada pelo Brasil e pela Turquia em 2010, e que consistiu em um dos grandes marcos das relações bilaterais do período, como será visto.

E as demais políticas de grande impacto com maior possibilidade de sucesso, e as novas políticas, quais foram? Aqui podem ser destacadas várias frentes. Um dos elementos a ser destacado é que os Estados Unidos abandonam uma política de engajamento positiva dos emergentes e passam a criticá-los. Nesse campo, está incluída a relação com a China, a Rússia, a Índia e o Brasil. Além das críticas ao suposto imperialismo desses países na CSS, também se tornou comum uma pressão contra a agenda que defendiam, de reformas estruturais na governança global.

Para os emergentes, essas reformas eram necessárias para democratizar e atualizar as organizações internacionais governamentais ao novo equilíbrio de poder global, enquanto para os Estados Unidos isso consistia em um revisionismo inadequado. Em discurso ao Parlamento britânico em 2011, Obama confronta os emergentes por suas posturas.

Adicionalmente, os Estados Unidos não reconheciam os emergentes como um bloco, negando o conceito de BRICS como uma espécie de “propaganda”, independentemente dos esforços de institucionalização do grupo. Essa é uma conhecida tática do “dividir para conquistar” realizado pela hegemonia, visando focar nas relações bilaterais. Obama afirma que:

países como a China, a Índia e o Brasil estão crescendo rapidamente. Esse desenvolvimento deve ser bem-recebido, pois permitiu que milhões, por todo o mundo, tenham saído da pobreza, criando novos mercados e novas oportunidades para nossas nações. Enquanto essa rápida mudança ocorre, tornou-se moda em alguns meios questionar se esta ascensão irá acompanhar o declínio da influência americana e europeia no mundo. Talvez, segundo esse argumento, essas nações representem o futuro, e o tempo de nossa liderança tenha passado. O argumento está errado. O tempo da nossa liderança é agora. Foram os Estados Unidos (...) e nossos aliados democráticos que moldaram o mundo no qual estas nações (...) puderam crescer (Estados Unidos, 2011, tradução nossa).

À parte essa ofensiva retórica, houve uma ação prática em termos globais, com foco em regiões e iniciativas específicas, visando aos emergentes. Na Ásia, isso se traduziu na ação da Parceria Transpacífica (TPP), também conhecida como “pivô asiático”. Lançado em 2011, o pivô foi composto pela reorganização das forças de projeção militar na Ásia-Pacífico via Comando Militar do Pacífico (USPACOM) e pela criação de um arranjo de livre comércio.

Esse arranjo entrou em vigor em outubro de 2015, anunciado como o “maior tratado de livre comércio mundial”, e era composto por Estados Unidos, Canadá, Chile, Peru, México, Japão, Cingapura, Brunei, Vietnã e Malásia. Nenhum dos membros do BRICS encontra-se incluído no arranjo, que surge como forma de pressionar a ascensão chinesa na Ásia e a presença russo-indiana, também fechando espaços ao Brasil. Tática similar pode ser percebida no lançamento das negociações secretas de outro acordo comercial: a Parceria Transatlântica em Comércio e Investimentos (TTIP), entre os Estados Unidos e a União Europeia. Iniciadas em 2013, estas negociações continuam em andamento, sem previsão de encerramento (lembrando, ainda, que são negociações que ocorrem paralelamente e nem sempre em consonância com os preceitos da OMC).⁷

Na América Latina, depois da visita de Obama ao Brasil, em 2011, como será analisado, a relação bilateral passou por altos e baixos. Na região, o foco manteve-se nos TLCs. Além disso, procurou-se contrapor estes TLCs às iniciativas do Brasil, somando-se o apoio à Aliança do Pacífico. A Aliança do Pacífico foi formada em 2012 com um caráter predominantemente comercialista por México, Chile, Colômbia e Peru. A contenção indireta via TPP e TTIP, assim como as pressões militares no Atlântico Sul, se manteve. No geral, prevaleceu uma ofensiva retórica para a política regional e um foco em Cuba entre 2013-2015. No que se refere à ofensiva retórica no hemisfério, em 2013, o secretário de Estado John Kerry decretou o fim da Doutrina Monroe,

a era da Doutrina Monroe acabou (...). A relação que buscamos e que estamos trabalhando duro para construir não diz respeito a declarações dos Estados Unidos de como e quando o país vai intervir nos assuntos de outros Estados americanos. É sobre nossos países percebendo uns aos outros como iguais, dividindo responsabilidades, cooperando em questões de segurança e aderindo não a uma doutrina, mas a decisões que nos fazem parceiros, para avançar os valores e os interesses que compartilhamos (Kerry, 2013, tradução nossa).

Porém, não se pode esquecer que esse seria o “segundo” fim da Doutrina Monroe desde o início do pós-Guerra Fria, tendo em vista que o período de 1989-1991 foi caracterizado por uma ofensiva norte-americana na região com base no discurso cooperativo. A ideia do *trade, not aid* (comércio, não ajuda) trazida pela presidência de George H. W. Bush, representada pelos pilares da integração regional, do neoliberalismo e da boa governança, já havia sido colocada antes como o início de uma nova era de relacionamento hemisférico. Autores como Kissinger (1993) chegaram a definir esse relacionamento como um dos sustentáculos da nova ordem mundial em emergência, com a América Latina sendo definida como um modelo de consolidação econômica e política liberal e capitalista.

7. O apoio a grupos de oposição à Rússia na Ucrânia, e os embargos a esse país realizados pelos Estados Unidos e pela União Europeia também se enquadram nessa agenda de contenção.

Exageros à parte, de que a América Latina e os Estados Unidos “conduziriam” esse novo cenário global, a agenda norte-americana apontava para uma reestruturação regional naquele momento. Tal reestruturação, mais do que nunca, reforçaria a influência hegemônica dos Estados Unidos, uma vez que haveria uma adesão a seus arranjos integracionistas e a sua regra político-econômica sustentada no Consenso de Washington (que defendia a diminuição do papel do Estado, privatizações, cortes sociais, entre outros). Basicamente, a ponta de lança deste projeto foi a Iniciativa para as Américas, na qual foi lançado o tema da construção da Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC) e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) entre Estados Unidos, Canadá e México. Dentre estes, somente o Nafta entrou em vigor, enquanto a Iniciativa para as Américas se esvaziou rapidamente, mais pela falta de ações concretas norte-americanas do que pelo pouco interesse local.

Para a América Latina, as propostas eram percebidas como uma tábua de salvação, sustentadas na promessa de comércio e investimentos. A política de alinhamento das políticas externas da região aos Estados Unidos somente facilitaria esse processo que não se concretizou. Em 1994, uma nova tentativa de relançamento da ZHLC, via Alca, igualmente se esvaziou, depois de uma década de negociações sem compromissos estadunidenses reais e devido ao desinteresse do Brasil. Assim, este “primeiro” fim da Doutrina Monroe apenas se esvaziou e igualmente não gerou nenhuma ação real da política externa norte-americana na reforma de mecanismos já existentes, como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, também não houve mudança com relação à política direcionada à Cuba, o que somente ocorreu em dezembro de 2014, etapa final da presidência de Obama.

A pergunta que fica é esta: existirá, algum dia, um fim para a Doutrina Monroe? Ou se trata apenas de jogo retórico? Pode-se dizer que é apenas jogo retórico, tendo em vista que os seus princípios, conforme estabelecidos em 1823, continuam os mesmos. E quais seriam eles? A definição do hemisfério americano como zona de influência norte-americana, parte de seu território continental geograficamente (de onde deriva a expressão “quintal”), e a preservação de sua estabilidade por meio da contenção do poder de potências intra e extrarregionais, como garantia de segurança dos interesses estadunidenses. Geopolítica e geoeconomicamente, essa realidade não se altera, o que se transforma é a tática apresentada para sustentar esta ação. A América Latina sempre foi, e continuará sendo, uma fronteira de segurança para os Estados Unidos.⁸

8. A título de comparação, a política externa brasileira também possui suas fronteiras de segurança nas quais nunca deixará de agir, independentemente de um discurso diplomático cooperativo: Cone Sul, Amazônia Verde e Amazônia Azul são algumas dessas fronteiras.

A ação prática traduz isso de certa forma: a maior medida de impacto do presidente Obama foi a citada mudança de política com relação à Cuba, em dezembro de 2014. O anúncio da retomada das relações diplomáticas naquele momento e a aceleração do processo de reaproximação, que em 2016 culminou com a visita de Obama à ilha, consistem em uma medida de impacto de baixos custos político-econômicos, internos e externos, com benefícios significativos para os norte-americanos. Dentre esses benefícios, a confrontação dos *lobbies* conservadores anti-Cuba, já em processo de desgaste, e a aproximação da base hispânica (que havia sido beneficiada por uma nova lei de imigração, proposta em novembro de 2014) referem-se a dimensões internas. No caso das dimensões externas, o esvaziamento do discurso antiamericano e a contenção da expansão do Brasil e da China na América Central e no Caribe são benefícios correlatos.

Em síntese, o que ambas as políticas externas do período demonstram é que as oscilações na agenda de relações internacionais corresponderam a dimensões internas e externas. Na relação bilateral, isso significou alternâncias, conforme será analisado.

3 A DIMENSÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA

Avaliando a dimensão político-estratégica, as relações bilaterais de 2008 a março de 2011 ocorrem sob o signo do Diálogo Estratégico estabelecido em 2005 e da boa relação pessoal que se estabelecera entre os presidentes W. Bush e Lula. Como o presidente Lula afirmara,

quando de minha eleição para a presidência não faltaram alguns para prever a deterioração das relações entre Brasil e Estados Unidos. Equivocaram-se redondamente. Ao contrário, nossas relações atravessam hoje um de seus melhores momentos. As relações econômicas e comerciais se ampliaram em muito e nosso diálogo político ganhou qualidade superior. Compreendemos, Estados Unidos e Brasil, nossa importância econômica e política e as responsabilidades que disso decorrem (...). É por todas essas razões que vemos com entusiasmo a disposição norte-americana de incluir o Brasil entre os países com os quais os Estados Unidos mantêm diálogo estratégico e privilegiado (...). Nesse marco, (...) as relações Estados Unidos-Brasil são fundamentais e seu aperfeiçoamento é um legado que devemos deixar aos que virão depois (Brasil, 2005, p. 2 e 4-5).

Ainda que parte da oposição no país desmerecesse o estabelecimento desse diálogo como “pró-forma”, este só era atribuído a parceiros norte-americanos de peso, como China, Grã-Bretanha e Israel. Isso representava uma mudança no reconhecimento do *status* do poder brasileiro, que era positiva e resultante da agenda de alto perfil nacional. O termo utilizado pela secretária de Estado Condoleezza Rice para definir o novo papel do Brasil e dos demais emergentes era *stakeholders* da ordem mundial (nações que teriam responsabilidades e benefícios na construção do sistema internacional, ao lado dos norte-americanos).

Pragmaticamente, um Diálogo Estratégico não significa a eliminação de conflitos ou a implementação de concessões, mas, sim, a reestruturação da relação sob novos parâmetros e mecanismos. Com isso, foram estabelecidas diversas negociações setoriais em campos como energia (etanol e pré-sal), educação, saúde, infraestrutura, dentre outros. A transição do governo W. Bush para o de Obama, em 2009-2010, manteve esse padrão. Porém, esse reconhecimento não significaria que os Estados Unidos passariam a aceitar um papel de maior destaque do Brasil em situações de conflito com seus interesses.

Ainda assim, em 2010, mantinha-se, da parte da presidência de Obama, uma preocupação em cooptar os emergentes e o Brasil como parte do modelo da nova política externa multilateral e baseada no poder inteligente. No que se refere ao Brasil,

a liderança do Brasil é bem-vinda, e desejamos nos mover além das ultrapassadas divisões Norte-Sul para alcançar progresso em questões bilaterais, hemisféricas e globais. O sucesso macroeconômico do Brasil aliado aos seus esforços para diminuir diferenças socioeconômicas oferecem importantes lições para países em todas as Américas e na África (...). Como guardião de um patrimônio ambiental único e líder em combustíveis renováveis, o Brasil é um importante parceiro no combate à mudança climática global e na promoção de segurança energética. E no contexto do G20 e da Rodada Doha, trabalharemos ao lado do Brasil para assegurar que o desenvolvimento e a prosperidade econômicos sejam amplamente compartilhados (Estados Unidos, 2010, p. 44-45, tradução nossa).

Mas em nenhuma das situações a postura hegemônica acompanhou a mudança retórica, tanto que o ano de 2010 ficou marcado por contenciosos, representativos do choque natural de interesses entre potências. Contenciosos esses que foram exacerbados no âmbito da eleição presidencial brasileira: direitos humanos e questão nuclear do Irã e de Honduras, como citado na seção anterior.

A questão dos direitos humanos possui diversas faces. Inicialmente, o tema era associado ao apoio que o Brasil supostamente estaria dando a governantes autoritários no Irã e na Venezuela, e durante a eleição presidencial girou em torno de um caso concreto: a condenação da morte por apedrejamento da iraniana Sakineh Ashtiani. O governo Lula era acusado de tolerar as ações do Irã, quando, na realidade, a diplomacia negociava perdão a Ashtiani. Posteriormente, o tema simplesmente desapareceu da mídia nacional.

Outro tema polêmico, também relacionado ao Irã, refere-se ao Acordo Tripartite Brasil-Turquia-Irã de 2010 (Declaração de Teerã). As origens desse acordo relacionam-se à crise nuclear gerada pelo Irã com as potências ocidentais, quando o governo de Ahmadinejad, à luz do intervencionismo norte-americano, respondeu às pressões sobre o país acelerando o programa nuclear. Assim como a Coreia do Norte, o Irã

havia sido incluído por W. Bush no contexto da GWT na lista de Estados do Eixo do Mal que seriam potencial objeto de intervenção preventiva, como fora o Iraque em 2003. Buscando evitar este destino, o Irã investiu no setor nuclear e passou a ser pressionado pelas Nações Unidas, lideradas pelos Estados Unidos, para interromper seu programa nuclear. Porém, nem os Estados Unidos, nem as Nações Unidas, nem os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) detinham capacidade ou credibilidade negociadora para destravar as negociações (esses atores eram conhecidos como P5+1, cinco membros permanentes do CSNU mais a Alemanha).

Para os Estados Unidos, a alternativa foi descentralizar as negociações, trazendo novos interlocutores à mesa de negociação. Por sua vez, havia uma disposição de países em ascensão, como Brasil e Turquia, para se consolidarem como mediadores na arena global. Como indica Amorim (2015, p. 14),⁹ “é sempre difícil determinar com precisão o início de um processo. O impulso que levou o governo brasileiro a se empenhar na busca de uma solução negociada para a espinhosa questão do programa nuclear iraniano obedeceu a fatores endógenos e exógenos”.

Diante dessa convergência, iniciou-se o processo negociador, ainda no fim da presidência W. Bush, com atenção do governo Obama, em 2008, que resultaria no acordo de maio de 2010. Segundo esse acordo, o Irã se comprometia a interromper seu programa nuclear em troca de combustível, que não poderia ser usado para fins bélicos, garantindo a transparência de suas intenções. Isso levaria à suspensão das sanções ocidentais sobre o país e a um monitoramento pelos órgãos competentes da implementação do acordo. Entretanto, o acordo acabaria não sendo implementado, uma vez que os Estados Unidos, liderados principalmente pela então secretária de Estado Hillary Clinton, manifestaram-se contra este (apesar de terem dado o seu impulso inicial na participação de Brasil-Turquia).

De acordo com Amorim (2015), essa ação colocou em xeque o acordo, que seria abandonado pelas potências ocidentais, as quais retomaram a sua tática de pressões via Nações Unidas. Em 2015, isso resultaria em um novo acordo, menos restritivo, agora patrocinado pelo P5+1. Os motivos para o abandono do acordo pelos Estados Unidos respondem a demandas internas e externas da política externa norte-americana: a pressão dos grupos de interesse conservadores, como os de Israel e do complexo industrial-militar, contrários a qualquer negociação com o Irã, e a busca de contenção das potências em ascensão. No que se refere ao primeiro item, Obama optou pelo choque com esses grupos em 2015, em particular o *lobby* judaico, para criar uma ação positiva no Oriente Médio, como citado. Por estar em fim de governo, sem possibilidade de reeleição, os custos eram naturalmente menores.

9. O relato do embaixador sobre todo o processo é bastante detalhado, aqui somente são apontadas algumas linhas gerais, a fim de ilustrar o tema e as divergências geradas entre os Estados Unidos e o Brasil. Recomenda-se a leitura de Amorim (2015) para uma visão mais abrangente.

Com relação às potências em ascensão, a questão do Irã se insere no campo da contrarreação hegemônica. Afinal, como sustenta o embaixador Amorim, essa ação havia nos aproximado do “grande jogo da política internacional” (Amorim, 2015, p. 103). Isso representava igualmente uma prova de que o sistema internacional caminhava para uma desconcentração de poder. E, naturalmente, esse fenômeno indica uma real transformação do equilíbrio global em direção à multipolaridade.

Saindo do Irã, voltando ao hemisfério americano, com a questão de Honduras, entre 2009 e 2010: inicialmente, Brasil e Estados Unidos condenaram o golpe de Estado naquele país, quando ocorreu a deposição do presidente Manuel Zelaya. Todavia, os norte-americanos abandonaram esta posição ainda em 2010, reconhecendo o governo golpista (que se tornou interino) de Roberto Micheletti. O episódio, no âmbito da nova atuação brasileira na região, via Celac, marcou um tensionamento do intercâmbio bilateral, até porque Zelaya ficou exilado na embaixada brasileira, pois corria risco de morte. O impasse somente foi “superado” quando, em 2011, já na gestão Dilma-Patriota, o governo eleito após o golpe de Porfirio Lobo Sosa foi reconhecido.

Finalmente, deve ser mencionada a trajetória das negociações ambientais. Em 2009, nas negociações da 15ª Conferência das Partes (COP-15), em Copenhagen, não houve convergências entre os Estados Unidos, o Brasil e os emergentes (que formavam o grupo BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China). Na questão climática, a cisão Norte-Sul mantém-se, baseada no princípio de adequação de responsabilidades e necessidades. Enquanto as nações do terceiro mundo demandam a preservação de níveis mais altos de emissão de gases para bancar seu desenvolvimento, as do primeiro mundo rejeitam a possibilidade da diferenciação. Devido às dificuldades de se negociar multilateralmente, a opção dos Estados Unidos tem sido tentar fechar acordos bilaterais paralelos com a China e o Brasil, enquanto sustenta sua ação nas COPs.

No final de 2015, essa tática dupla levou a um acordo climático na COP-21, de Paris. O Acordo de Paris foi apontado como uma vitória global, mesmo sem definir prazos e metas mais sólidos para a emissão dos gases. Essa “abertura” foi acompanhada pela manutenção do sistema de responsabilidades e tratamento diferenciado entre Norte-Sul e pela concordância das nações do Sul de se estabelecer uma regra progressiva para sua adaptação a regras de emissão com tetos menores.

Mas como isso tem afetado as relações bilaterais desde 2011? Diante dessas questões que haviam gerado conflito com os norte-americanos, como citado, a presidente recém-eleita iniciou um processo de reaproximação com os Estados Unidos. O objetivo era reduzir ruídos internos, em particular dos grupos pró-alinhamento e mais críticos da agenda Lula. Havia uma elevada expectativa desses grupos de que, caso o Brasil mudasse sua postura, os Estados Unidos concederiam benefícios ao país, como o

estabelecimento de um tratado bilateral de livre comércio, a abolição da obrigatoriedade dos vistos de entrada e o apoio ao pleito brasileiro por assento permanente no CSNU.¹⁰

Somado a isso, segundo analistas norte-americanos, como Mares e Trinkunas (2016), havia também, por parte da presidente Dilma, uma percepção de que a parceria com os Estados Unidos era uma das mais relevantes para dinamizar a economia, a ciência e a tecnologia, a educação e a infraestrutura. Uma das grandes vitrines do governo Dilma, o programa Ciência sem Fronteiras tinha como objetivo o envio de estudantes de graduação aos Estados Unidos e a outras nações ocidentais, preferencialmente, para se aperfeiçoarem (as áreas de ciências sociais e humanidades foram excluídas desse projeto pelo governo).

A área na qual o Brasil pareceu ter um novo curso durante o primeiro termo de Rousseff foi nas relações com os Estados Unidos. Rousseff acreditava que os Estados Unidos eram uma fonte de tecnologia e educação que eram chaves para melhorar a produtividade brasileira e a capacidade de inovação. A administração Obama reconheceu esse novo perfil na diplomacia brasileira, colaborando em uma série de parcerias concebidas para aprofundar a cooperação na governança global, energia, educação, ciência e tecnologia. Essa elevação no engajamento bilateral levou à visita de Estado do presidente Obama ao Brasil em 2011 e ao convite de Obama para uma visita de Estado em 2013 (Mares e Trinkunas, 2016, tradução nossa).

Portanto, em março de 2011,¹¹ Obama visitou o Brasil, e o Diálogo Estratégico foi elevado, no período de 2011-2012, a Diálogo da Parceria Global (DGP). No âmbito deste DGP, encontrava-se previsto incentivo à cooperação trilateral, à cooperação educacional, à cooperação espacial, à cooperação para inclusão social e à cooperação na área de saúde. Também foram estabelecidos diversos acordos: Acordo de Comércio e Cooperação Econômica, Parceria para o Desenvolvimento de Biocombustíveis da Aviação, Memorando de Entendimento da Biodiversidade, Memorando de Entendimento de Diálogos Estratégicos, Memorando de Entendimento para a Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países para Trabalho Decente e Memorando de Cooperação para a Organização de Grandes Eventos Esportivos.

A partir disso, esse DGP desmembrou-se em diversas outras arenas complementares: Diálogo Econômico-Financeiro (DEF), Diálogo Estratégico Energético (DEE) e criação de uma nova Comissão de Relações Econômico-Comerciais, que se somava às câmaras de comércio e fóruns negociadores já existentes.

10. Deve-se destacar que, dentre os países que pleiteiam esse assento, encontram-se quatro nações que compuseram outra aliança de geometria variável na agenda Lula: o G4, com Brasil, Índia, Japão e Alemanha. Desses países, somente Japão e Índia são apoiados pelos Estados Unidos; a Alemanha já foi rejeitada; e o Brasil possui "apreço" por sua candidatura da parte dos norte-americanos.

11. Em 2011, um dos mais importantes *think-tanks* norte-americanos, o Council on Foreign Relations (CFR), lançou um relatório intitulado *Global Brazil and US-Brazil Relations*, no qual eram identificadas inúmeras oportunidades de parceria bilateral, e o papel do Brasil como potência regional e global merecia destaque (CFR, 2011).

Na oportunidade, tanto Dilma quanto Obama se esforçaram para definir a parceria bilateral como uma “relação entre iguais”. Em seu discurso, no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, o presidente norte-americano reforçou o reconhecimento do poder brasileiro, elogiando sua ênfase na construção de uma agenda branda e propositiva, e a solidez da democracia brasileira (Veja..., 2011).

Quais foram os resultados práticos dessa visita de 2011? Fora a redefinição da estrutura do Diálogo Estratégico e alguns acordos, principalmente no campo da educação, os propósitos mais sensíveis do Brasil não foram atingidos: em nenhum momento os norte-americanos abriram mão de suas posições, seja com relação aos vistos, ao apoio à presença brasileira no CSNU ou ao acesso a seus mercados. Nesse último campo, como será analisado, manteve-se e aprofundou-se um fenômeno que havia se iniciado já em 2010: a perda de espaço relativa dos Estados Unidos na economia para a China, que desbancou este país como principal parceiro individual brasileiro.

Em termos político-estratégicos, note-se o silêncio brasileiro com relação a um fato significativo daquele momento: a visita de Obama ao país coincidiu com o anúncio da intervenção da OTAN na Líbia, à qual o Brasil e os demais emergentes haviam se oposto nas Nações Unidas, e que batia de frente com o conceito de RWP que o país tentava desenvolver. Essas ações brasileiras foram sintomáticas do que foi descrito, em termos gerais, sobre a diplomacia pós-2011: baixo perfil e encolhimento visando diminuir ruídos internos. Se houve acomodação com os Estados Unidos neste período 2011-2012, esta ocorre não porque os países se ajustaram, mas, sim, porque o Brasil deixou de projetar seus interesses de forma mais assertiva.

Nesse contexto, foi anunciada, para outubro de 2013, uma visita de Estado da presidente Dilma aos Estados Unidos. Essa visita, contudo, foi cancelada no mesmo ano de 2013, após o escândalo da espionagem denunciado por Edward Snowden. De acordo com Snowden, funcionário subcontratado da NSA, os Estados Unidos mantinham um programa sistemático de espionagem de diversos líderes internacionais e cidadãos. Esse programa era justificado com base no risco do terrorismo transnacional e tinha entre os líderes espionados a presidente Dilma e a chanceler da Alemanha Angela Merkel. Igualmente, empresas brasileiras, como a Petrobras, estavam incluídas no monitoramento.

Os fatos relatados por Snowden foram muito mal recebidos em Brasília, que, desde o início do ano, enfrentava uma onda de protestos variados: contra a cobrança da tarifa de ônibus (Movimento Passe Livre), contra a Copa do Mundo de 2014 (Não Vai Ter Copa) e os supostos manifestantes “sem líderes” dos *black blocs*, que pregavam uma linha anárquica e eram associados pela mídia a um novo movimento social. A somatória desses fatores com um governo pressionado pelo

aprofundamento das dificuldades econômicas levou o Planalto a tentar instrumentalizar o caso da espionagem para se fortalecer. O governo Dilma optou por externalizar a crise, criando uma cortina de fumaça.

A política externa, que estava sempre em segundo plano, surgiu como uma válvula de escape e os Estados Unidos, como foco, por estarem se utilizando de mecanismos ilegais para atingir seus objetivos. Nesse ponto, a diplomacia brasileira, tendo como base as orientações da Presidência, tomou como bandeira a defesa da privacidade digital. Em 2013, com o apoio de outros países, essa lei seria aprovada nas Nações Unidas e considerada um marco para a regulação da internet. Porém, mais do que essa lei, o resultado mais presente para as relações bilaterais foi o cancelamento da visita de Estado de Dilma a Washington.

Embora muitos tentem atribuir a esse cancelamento outros resultados e decisões estratégicas do governo brasileiro que não beneficiaram os Estados Unidos, como a partilha do pré-sal e a escolha da sueca Grippen para reequipar a aeronáutica, essas eram medidas que já haviam sido tomadas. Assim, atribuíam-se a uma crise conjuntural decisões relativas ao projeto do Brasil nesses setores, que mantinham um curso de autonomia e permaneciam como foco de debate com a oposição. Quais os efeitos reais da decisão da presidente Dilma?

Naturalmente, qualquer cancelamento de visita e as manifestações oficiais do governo brasileiro contra a NSA levaram a um esfriamento da relação, mas sem que se mudassem seus parâmetros: o processo de contenção dos emergentes continuava em andamento, a pressão dos Estados Unidos sobre seus desafiadores, a necessidade de reenquadramento de projetos autônomos, a contraofensiva hegemônica, dentre outros. Ou seja, apenas houve a continuidade das linhas gerais da política externa norte-americana para o Brasil, cooptando, quando possível, e pressionando direta e indiretamente.

No campo da cooptação, em junho de 2014, na visita do vice-presidente Joe Biden ao Brasil, na ocasião da Copa do Mundo, arestas começaram a ser aparadas, incluindo o reagendamento da visita da presidente aos Estados Unidos. Redefinida pelo governo brasileiro como uma “visita de trabalho”, com o objetivo de deixar claro que era uma agenda pragmática e realista, a ida de Dilma a Washington trouxe apenas alguns resultados: um compromisso bilateral, no campo do meio ambiente, de ampliação do uso das fontes de combustíveis renováveis para 20% até 2030, a abertura do mercado norte-americano à carne bovina brasileira, a ratificação dos Acordos de Cooperação em Defesa e Segurança de Informações Militares e acordos na previdência social e educação. O maior sucesso da visita, além da liberação do mercado de carne bovina que foi apontada, foi o estabelecimento do *global entry*, visto de negócios para facilitar as viagens empresariais.

A visita foi anunciada como um sucesso e como prova da solidez das relações bilaterais. Esse aspecto formalista foi destacado no *Comunicado conjunto da presidenta Dilma Rousseff e do presidente Barack Obama*, de 30 de junho de 2015, quando são listadas as diversas dimensões do relacionamento (Brasil, 2015). Prevalece um teor descritivo nesse documento, que apenas lista iniciativas e prevê que o relacionamento vai continuar se aprofundando para fortalecer interesses mútuos (um balanço da viagem também pode ser encontrado em Carvalho Neto, 2015). De um ponto de vista crítico, observa-se o encolhimento estratégico da capacidade negociadora brasileira naquele momento e o foco apolítico de sua pauta de relações internacionais. Seja nas relações com os Estados Unidos, a China ou a União Europeia, o que se observava era uma tentativa do governo de encontrar meios para promover o desenvolvimento econômico em uma situação de agravamento da crise interna, como citado.

Entre 2014-2015, o Brasil tornou-se apenas coadjuvante em questões que deveriam ser centrais para a sua política externa, como a reaproximação Estados Unidos-Cuba. Apesar dos investimentos estratégicos na ilha, como o Porto de Mariel, e da presença na região via Celac, o Brasil acompanhou esses acontecimentos paralelamente, com a ascensão cada vez maior da presença dos Estados Unidos. Regiões estratégicas do interesse brasileiro, como a Amazônia Azul e as parcerias diversificadas ao Sul, foram afetadas pelo baixo investimento político-econômico do governo.

Em síntese, na dimensão político-estratégica, o recuo brasileiro levou a um encolhimento de sua capacidade estratégica. Esse encolhimento resultou de fatores majoritariamente internos, associados às crises enfrentadas pela presidência de Dilma, associados a um componente externo: a recuperação da hegemonia dos Estados Unidos e a elevação de suas pressões sobre o Brasil e os emergentes. O relacionamento reassumiu um padrão cada vez mais assimétrico, em contraste com o período de 2003-2010. Caso sejam mantidas as tendências de recuo, a expectativa é para o agravamento dessa perda de espaço brasileira e o avanço dos Estados Unidos, em particular no hemisfério. Geopoliticamente, tanto os Estados Unidos quanto a China sobrepõem-se ao Brasil em tais circunstâncias, situação que se estende à dimensão econômica.

4 A DIMENSÃO ECONÔMICA

Assim como na dimensão político-estratégica, a trajetória econômica entre 2008 e 2015 foi caracterizada pelo avanço e pelo recuo mútuo das diplomacias brasileira e norte-americana, como efeito de suas questões internas e externas. O período de 2008 a março de 2011 corresponde a um momento positivo e de assertividade da diplomacia brasileira, que consolida alternativas externas a sua relação bilateral com os Estados Unidos e tem o reconhecimento de seu novo *status* de poder. De março de 2011 em diante, a balança se reverte, e a trajetória

de crise passa ao Brasil. Igualmente, revela os limites naturais que existem, como se tem discutido, para que a potência hegemônica perca poder em um quadro de desconcentração de poder global.

Parte dessa perda de poder hegemônico associa-se à citada ascensão dos emergentes e às pressões para a reforma da governança, simbolizadas por estruturas como as Nações Unidas e as instituições econômicas criadas em 1945 em Bretton Woods. Mecanismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) preservam disparidades em suas dimensões decisórias, com o poder concentrado nas economias do chamado G7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido), a despeito do crescimento do BRICS.

Em 2008, a crise econômica global detonada no núcleo do G7 elevou o poder negociador do BRICS, assim como de seus modelos de desenvolvimento. Além da promoção de algumas atualizações no sistema de voto do FMI, o grande marco do período foi a ascensão da relevância do G20 financeiro como fórum preferencial de negociações. O presidente Obama, entre 2009-2010, declarou a importância desse organismo para as relações globais e os intercâmbios bilaterais: ele afirmou ser essencial que novas formas de crescimento e desenvolvimento fossem encontradas para gerar empregos e dar conta de problemas sociais, e os modelos sino-brasileiros foram trazidos como exemplos de sucesso (Estados Unidos, 2009).

Essa “boa vontade”, contudo, teve a mesma duração da crise norte-americana: assim que o país começou a dar sinais de saída da recessão e recuperação, a defesa da reforma da governança, apoiando o BRICS, foi relativizada. Em resposta, o BRICS manteve suas demandas e autonomia, como visto. Desde 2014, o NBD tornou-se o pilar do que poderia ser uma nova ordem mundial a partir do BRICS, representando a maior transformação na governança desde 1945.

No campo econômico, os Estados Unidos têm liderado a criação de arranjos como o TPP e o TTIP, à revelia da OMC, cujo grande último marco negociador foi justamente em 2003, na RDD (sofrendo transformações de dinâmica e perfil após este momento). Na oportunidade, Brasil e Estados Unidos encontraram-se em lados opostos na Conferência Ministerial de Cancun, com o Brasil liderando um movimento de resistência à abertura comercial desigual dos setores de serviços entre o Norte e o Sul, a continuidade do protecionismo agrícola, dentre outros. Esse grupo, como citado, ficou conhecido como G20 comercial. Posteriormente, o embaixador brasileiro Roberto Azevedo foi eleito para a diretoria-geral da OMC, vencendo o candidato mexicano apoiado pelos Estados Unidos. De toda forma, desde 2003, é uma evolução complexa e desigual das negociações multilaterais. Entre 2003 e 2008, as negociações caminharam de forma sólida, mas sem atingir plenamente as demandas dos países emergentes com relação à maior equidade do comércio global.

Com a crise econômica global de 2008, observou-se um recuo desses processos, tendo como base o encolhimento das economias dos Estados Unidos e da União Europeia, que passaram a buscar sua recuperação. No caso norte-americano, a recuperação econômica consolidou-se, como visto, após 2011, e levou à gradual desvalorização destas negociações multilaterais e à opção por arranjos mais frouxos (como a Aliança do Pacífico) e novas negociações à margem da OMC, como os mencionados TPP e o TTIP.

Nesse contexto, a RDD, em seu perfil mais abrangente, foi sendo substituída por negociações mais tópicas e propostas mais localizadas, sendo redefinida como “RDD *light*”. A partir desta nova abordagem, foram possíveis alguns avanços, que resultaram na aprovação do Pacote de Bali, na Reunião Ministerial de dezembro de 2013, com foco mais direcionado aos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs) e com provisões no setor de serviços e agricultura. As decisões, em síntese, foram: facilitação de comércio para os PMDRs, prevendo tratamento preferencial, segurança alimentar e a possibilidade de acesso preferencial (diferenciado) no setor de serviços, caso os membros decidam.

No caso da relação bilateral, isso significa que o Brasil perde poder e margem de manobra em um mundo no qual predominariam arranjos à margem da OMC. Sem a OMC, e seus mecanismos de resolução de controvérsias (MSCs), não só o Brasil, mas diversos outros países do Sul tornam-se mais vulneráveis às pressões das economias desenvolvidas. E, no caso, o MSC tem sido fundamental para proteger os interesses do país em suas relações Norte-Sul, como na agenda de contenciosos entre Brasil-Estados Unidos,¹² listada no quadro 1, com relação ao período de 2000 a 2015.¹³

12. Além dos Estados Unidos, os contenciosos com a União Europeia são bastante frequentes também, devido ao protecionismo deste bloco de seu setor agrícola.

13. Somente estão listados os contenciosos bilaterais entre Brasil-Estados Unidos. Não foram listados os contenciosos nos quais um dos países é uma “terceira-parte”.

QUADRO 1
Contenciosos OMC

Caso	Demandado	Início	Tema	Término	Resultado	Desenvolvimento
DS217	Estados Unidos	2000	Lei de compensação por <i>dumping</i> e subsídio continuado de 2000 (Emenda Byrd).	2004	Ganho de causa.	Brasil optou pela não retaliação.
DS218	Estados Unidos	2000	Medidas compensatórias de certos produtos siderúrgicos.	Contencioso suspenso.	-	-
DS217	Estados Unidos	2000	Lei de compensação por <i>dumping</i> e subsídio continuado de 2000 (Emenda Byrd).	2004	Ganho de causa.	Brasil optou pela não retaliação.
DS199	Brasil	2000	Proteção de patentes.	2001	Solução mútua.	Implementação.
DS224	Estados Unidos	2001	Lei de patentes dos Estados Unidos.	Contencioso encerrado sem necessidade de painel.	-	-
DS197	Brasil	2000	Medidas sobre preços mínimos de importação.	Em consultas.	-	-
DS239	Estados Unidos	2001	Direitos <i>antidumping</i> sobre silício metálico do Brasil.	Contencioso encerrado sem necessidade de painel.	-	-
DS229	Brasil	2001	Medidas <i>antidumping</i> em sacolas de juta da Índia.	Em consultas.	-	-
DS250	Estados Unidos	2002	Imposto de equalização do estado da Flórida sobre o suco de laranja.	2004	Solução mútua entre as partes.	Implementação de solução mútua.
DS259	Estados Unidos	2002	Medidas de salvaguarda definitivas sobre importações de certos produtos siderúrgicos.	2003	Ganho de causa no painel e no órgão de apelação.	Adoção e implementação do relatório.
DS267	Estados Unidos	2002	Subsídios ao algodão.	2009	Ganho de causa no painel e no órgão de apelação. Monitoramento da implementação do painel de revisão..	Implementação do acordo e encerramento do contencioso em 2014.
DS365	Estados Unidos	2007	Apoio doméstico e garantia de crédito à exportação de produtos agrícolas.	Painel estabelecido, mas ainda em composição.	-	-
DS382	Estados Unidos	2008	Revisão das medidas <i>antidumping</i> e outras medidas relativas à importação de alguns sucos de laranja.	2011	Ganho de causa.	Adoção e implementação do relatório.

Fonte: OMC. Disponível em: <<https://goo.gl/MCCbML>>.

Por fim, embora o acesso ao mercado norte-americano continue sendo visto como um objetivo quase único das relações bilaterais para alguns grupos internos, as perspectivas de uma alteração significativa dos padrões observados na última década são baixas. Estruturalmente, a economia norte-americana sustenta-se em um sistema de relações comerciais, cujo foco é a Ásia-Pacífico, região com a qual detêm enorme *deficit*. Nesse âmbito, a América Latina é uma válvula de escape para diminuir esse *deficit*, mas que não possui escala suficiente para dinamizar a economia dos Estados Unidos. A visão prioritária para a região é baseada em TLCs com países menores, reforçando interdependências pré-existentes. Negociações com países de maior porte são colocadas em compasso de espera, devido a sua complexidade e dificuldade.

Adicionalmente, desde 2008, os Estados Unidos têm perdido espaço econômico na América Latina e no Brasil para a China. Ainda que no Brasil se construa uma imagem de que isso somente ocorreria em países sem ligações com os Estados Unidos (que seria o caso do Brasil, que não tem um TLC com este país), a realidade demonstra outro perfil de comércio: parceiros preferenciais dos Estados Unidos que se beneficiaram dos TLCs para acessar o mercado norte-americano, como Chile e Peru, hoje têm na China o seu principal parceiro individual. Portanto, a perda de espaço norte-americano não é somente no Brasil, mas no hemisfério em geral, e os TLCs não barraram o avanço chinês.

No caso do Brasil, a tabela 1 indica o perfil da expansão chinesa nos últimos anos, mostrando a participação crescente deste país na economia nacional, além da conseqüente perda de espaço norte-americano. Como se pode perceber, ainda que o nível das importações seja mantido razoavelmente “empatado” entre Estados Unidos e China, é no setor das exportações brasileiras para o parceiro individual que se percebe uma sobreposição da China aos norte-americanos. Ou seja, a China compra mais do Brasil do que os Estados Unidos.

TABELA 1

A participação dos Estados Unidos e da China na economia brasileira
(Em %)

Ano	Exportações Brasil-Estados Unidos	Exportações Brasil-China	Produtos importados dos Estados Unidos	Produtos importados da China
2003	22,85	6,19	19,80	4,44
2006	17,80	6,10	16,05	8,75
2010	9,56	15,25	14,88	14,08
2014	12,01	18,04	15,28	16,30
2015	12,60	18,63	15,44	17,92

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Disponível em: <<https://goo.gl/4Ykfld>>.

E, se a China compra mais do Brasil que os Estados Unidos, é de se esperar, como indica a tabela 2, que o Brasil possua *superavit* comercial com a China, e não com os Estados Unidos.

TABELA 2
Saldo da balança comercial brasileira
(Em US\$)

Ano	Saldo com os Estados Unidos	Saldo com a China
2003	7.158.624.345	2.385.562.162
2006	9.867.268.845	411.920.393
2010	-7.737.065.836	5.190.487.437
2014	-7.990.559.435	3.271.122.350
2015	-2.391.400.049	4.888.118.590

Fonte: MDIC. Disponível em: <<https://goo.gl/4Ykfld>>.

Entretanto, esses mesmos dados continuam sendo usados para defender que as relações comerciais bilaterais Brasil-Estados Unidos seriam mais profícuas ao país do que as de Brasil-China. Mas por quê? A principal argumentação pró-Estados Unidos é que a pauta comercial brasileira com os norte-americanos apresentaria um perfil menos assimétrico do que com a China, pois seria baseada na venda de produtos manufaturados do Brasil aos Estados Unidos. Embora se possa concordar que a pauta brasileira para a China seja basicamente de *commodities* (e que isso gera os efeitos de desindustrialização e de reprimarização econômica, dentre outros), afirmar que o comércio Brasil-Estados Unidos apresenta perfil tão diferente é ignorar as informações estatísticas e o próprio *deficit* bilateral.

No quadro 2, segue uma comparação dos dois fluxos comerciais, e, nos dois casos, o Brasil não é um exportador majoritariamente de produtos de alto valor agregado.

Pode-se concluir que a relevância dos Estados Unidos para a economia brasileira permanece. Porém, uma relevância contrabalançada pela economia chinesa. A expansão chinesa e a permanência da centralidade norte-americana para o Brasil demonstram, na realidade, o risco de que o país abra mão de alternativas externas para dinamizar suas exportações, tanto ao Norte quanto ao Sul. As dificuldades do sistema multilateral, tendo como foco a OMC, têm sido crescentes, como parte da contrarreação hegemônica, acrescida pela perspectiva de que arranjos de caráter mais livre-cambistas teriam efeitos melhores do que uma ampla regulação do comércio. Essa visão pode trazer inúmeros prejuízos ao país, desmontando uma estrutura comercial global da qual o Brasil tem se beneficiado, e colocando em xeque regulamentações no setor de serviços, por exemplo.

QUADRO 2

Fluxos comerciais entre Brasil, China e Estados Unidos

O que o Brasil exporta	China	Estados Unidos
	Soja; minérios de ferro não aglomerados; óleos brutos de petróleo; pasta química; e catodos de cobre.	Partes de turborreatores; pasta química; café não torrado; óleos brutos de petróleo; e produtos semimanufaturados de outras ligas de aço.
O que o Brasil importa	China	Estados Unidos
	Barcos-faróis; outras partes de aparelhos de telefonia/telegrafia; outras partes de aparelhos receptores de radiodifusão; televisão; e placas de microprocessamento.	Partes de turborreatores; gásóleo; hulha betuminosa; turborreatores de empuxo; e outros propanos liquefeitos.

Fonte: MDIC. Disponível em: <<https://goo.gl/4Ykfld>>.

Além disso, essa dimensão ainda detém um componente associado à reforma das estruturas de governança global, demanda apresentada pelos emergentes diante do eixo Estados Unidos-União Europeia. Embora essa questão possa não parecer específica da relação bilateral à primeira vista, esta é uma avaliação equivocada, na medida em que ganhos de poder dos emergentes e das iniciativas do BRICS afetariam o equilíbrio de poder Brasil-Estados Unidos. Mais ainda, poderiam impactar diretamente a capacidade de projeção internacional do país, associada à diminuição de sua vulnerabilidade interna e externa.

Essas dinâmicas geoconômicas, assim como as geopolíticas em andamento, manifestam-se em alternâncias políticas na agenda das relações internacionais dos Estados Unidos e do Brasil. Adicionalmente, são dinâmicas que, para os dois países, refletem suas potencialidades e fragmentações internas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto em termos regionais quanto globais, o que essa análise indica é que não existe, por princípio, uma transformação estrutural nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no período 2008-2015. Para cada um dos países, isso deriva de fatores específicos ligados à agenda da política externa e à dinâmica interna de sua política e sociedade.

Examinando esses fatores, no que se refere aos Estados Unidos, podem ser indicados os seguintes elementos: em primeiro lugar, os Estados Unidos continuam a potência hegemônica, e suas ações no cenário internacional prevalecem no sentido de manter seu poder e posição relativa, contendo a ascensão de seus adversários. Segundo, embora os Estados Unidos tenham se recuperado economicamente, é uma recuperação sustentada em um orçamento deficitário e que não eliminou

desafios externos, como o chinês. Terceiro, a transição de Obama a outro governo pode representar uma quebra nessa recuperação e estabilidade política, mesmo com a possibilidade de uma vitória democrata. Quarto, a América Latina se mantém secundária diante de outros espaços, como a Eurásia, como indica a estratégia do pivô asiático e as negociações com a União Europeia.

Afinal, para os Estados Unidos, independentemente de declarações retóricas e medidas de impacto, a região continua sendo percebida como parte de um conjunto geopolítico e geoeconômico único. Conjunto este que deve ser preservado de ameaças intra e extrarregionais à influência estadunidense, a fim de que se mantenha um equilíbrio de poder favorável à hegemonia. A realidade de que a América Latina é preferencial para os Estados Unidos como sua zona de influência, independentemente de quantos “fins” a Doutrina Monroe puder vir a ter diplomaticamente, não será alterada, pois se trata de um fato geográfico. Prevalece a sua lógica, assim como a alternância tática dos Estados Unidos em sua política hemisférica: cooperação ou ingerência.

Diante de outras regiões, como a Eurásia e o Pacífico, a América Latina surge como secundária e menos problemática por não conter potências desafiadoras de perfil similar à China, à Rússia e à Índia. Ainda que o Brasil se associe a estas potências no BRICS e possua influência regional, seu poder relativo, até pela ausência de poder militar convencional ou nuclear, é menos ameaçador aos interesses norte-americanos comparativamente. Pesa o fato de que o Brasil possui quebras sistemáticas em sua política externa, que ocorrem em prejuízo a uma continuidade e solidificação de sua projeção de poder.

Prevalece o uso de políticas tópicas e reativas da parte dos Estados Unidos à região, em resposta a poderes intra e extrarregionais. Pode-se sugerir que, no atual cenário, a elevação da presença da China no hemisfério constitui-se no principal desafio aos norte-americanos. Entretanto, essa presença depende de uma sustentação da China de seus investimentos político-econômicos na América Latina, bem como de um maior compromisso brasileiro com a promoção de uma estratégia descolada dos interesses estadunidenses, o que é questionável.

Pelo lado brasileiro, reflexão similar pode ser colocada: não ocorreram transformações estruturais que indicassem a diminuição da influência estadunidense em termos político-social-ideológicos e econômicos. Segundo, a política externa brasileira continua sujeita a polarizações na avaliação de suas alternativas internacionais entre o alinhamento e a autonomia. Enquanto esse dilema interno não for resolvido, a ausência de consenso sobre as relações internacionais impedirá o desenvolvimento de um papel sólido como potência regional e global. Terceiro, prevalece razoável grau de vulnerabilidade em setores estratégicos, como saúde, educação, infraestrutura e economia.

Sem que esses determinantes mudem, a tendência é que os padrões e as oscilações aqui descritos permaneçam. Do ponto de vista do Brasil, não cabe esperar que os Estados Unidos processem uma “mudança” de sua percepção sobre o país para esperar alcançar um novo *status* regional e global, pois, como discutido, isso é função do fortalecimento brasileiro. Embora esta seja uma postura defendida por grupos internos pró-alinhamento, essa é uma visão minimalista e inadequada do interesse nacional.

Para que haja uma mudança na relação bilateral que favoreça o Brasil, é preciso questionar esse próprio intercâmbio: será que ele é realmente o mais importante para o país? Qual a sua natureza? E as demais alternativas, quais são? Também é preciso compreender qual é a posição relativa do país no quadro das relações internacionais, associada a nossos recursos de poder e parcerias externas regionais e globais. Esse é um debate que passa pelo Estado, pelo governo, mas também pela sociedade, tentando buscar um consenso sobre qual papel o Brasil pode desempenhar no mundo.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. **Teerá, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. Rio de Janeiro: Benvirá, 2015.

BRASIL. **Declaração à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial ao Brasil do presidente dos Estados Unidos da América, George W. Bush**. Brasília: Presidência da República, nov. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/4XgjSN>>.

_____. **Comunicado conjunto da presidenta Dilma Rousseff e do presidente Barack Obama**. Brasília: MRE, 30 jun. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/W5mzn7>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

CARVALHO NETO, P. F. Notas sobre as relações entre o Brasil e os Estados Unidos. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, ano 1, n. 2, p. 63-87, out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/A4hSgL>>.

CFR – COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Global Brazil and US-Brazil relations**. New York: CFR Press, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/5X6c2X>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

CHINA. **China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**. Beijing, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/9Ni76C>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

ESTADOS UNIDOS. **News conference by president Obama**. Washington: Office of the Press Secretary, Apr. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/EXYnXd>>. Acesso em: 3 ago. 2016.

_____. **National Security Strategy**. Washington: The White House, May 2010. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>>.

_____. **Remarks by the president to Parliament in London, United Kingdom**. Washington: Office of the Press Secretary, May 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/4z9BbE>>.

_____. **National Security Strategy**. Washington: The White House, Feb. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/6NK6b5>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

HIRST, M. **The United States and Brazil**. Routledge: New York, 2005.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. Rethinking global and domestic challenges in Brazilian foreign policy. *In*: DOMINGUEZ, J. I.; COVARRUBIAS, A. (Eds.). **Routledge Handbook of Latin America in the world**. London: Routledge, 2015.

KERRY, J. **Remarks on US policy in the Western hemisphere**. Washington: U.S. Department of State, Nov. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/tzTCa6>>. Acesso em: 9 jun. 2016.

KISSINGER, H. Por uma nova e próspera ordem mundial. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, p. A-2, 20 jul. 1993.

LOWENTHAL, A. F. The Obama administration and the Americas: agenda for change. *In*: LOWENTHAL, A. F.; PICCONE, T. J.; WHITEHEAD, L. (Eds.). **Shifting the balance: Obama and the Americas**. Washington: Brookings Institution, 2011.

MARES, D. R.; TRINKUNAS, H. A. **Aspirational power: Brazil on the long road to global influence**. Washington: The Brookings Institution, 2016.

PECEQUILO, C. S. **As relações Brasil-Estados Unidos**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.

_____. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. **O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Ed. Altabooks, 2015.

VEJA e leia a íntegra do discurso de Obama no Teatro Municipal. **Globo.com**, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/wrGxyJ>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/xeZqGy>>.

VISENTINI, P. F. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VISENTINI, P. F.; EQUIPE CEBRAFRICA. **Os países africanos**: diversidade de um continente. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

WALT, S. **Taming American power**. New York: W. W. Norton, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KASSAB, H. S.; ROSEN, J. D. (Eds.). **The Obama doctrine in the Americas**. London: Lexington Books, 2016.

LOWENTHAL, A. F.; PICCONE, T. J.; WHITEHEAD, L. (Eds.). **Shifting the balance**: Obama and the Americas. Washington: Brookings Institution, 2011.

PATRIOTA, A. A. O Brasil e a política externa dos Estados Unidos. **Política Externa**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 97-109, jun./ago. 2008.

_____. O Brasil e a política externa do governo dos EUA no governo Obama. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 3., 2009, Brasília. **Anais...** Brasília: FUNAG, 2009.

AS RELAÇÕES SUL-SUL (2008-2015)

Walter Antonio Desiderá Neto¹
Diana Tussie²

1 INTRODUÇÃO

Desde sua independência, o Brasil tem se caracterizado como um país que busca se relacionar com os demais atores do sistema internacional de maneira universal e pacífica, sem fazer distinções. Entretanto, ainda que tenha se posicionado como uma nação aberta ao diálogo e às relações diplomáticas, no século XX, até o início da década de 1960, o marco referencial da política externa foram as relações especiais com os Estados Unidos.

Somente com a formulação da Política Externa Independente³ (PEI) o universalismo se tornou, pela primeira vez, o vetor da inserção externa brasileira. Situada historicamente no contexto da Guerra Fria, a PEI propunha a superação dos embates ideológicos globais, com a visão de que o país não podia se privar de estabelecer relações econômicas vantajosas com outras nações em função dessas disputas. Nessa empreitada, as relações com os demais países periféricos ocupavam lugar de destaque, uma vez que colaboravam para chamar atenção para a urgência de se enfrentar as assimetrias internacionais e promover o desenvolvimento. A formação do G77, em 1964, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), tornou-se um símbolo das demandas terceiro-mundistas.

Após um intervalo – em que as relações especiais com os Estados Unidos voltaram a direcionar, de certa forma, a política externa brasileira, em função do golpe militar de 1964 e da obsessão com a ameaça comunista, no governo do general Ernesto Geisel (1974-1979) –, a busca pragmática pelo desenvolvimento voltou novamente a orientar a inserção externa do Brasil. A formulação do chamado Pragmatismo Ecumênico e Responsável buscou retomar a crítica ao conflito Leste-Oeste, sob o argumento de que o Brasil devia priorizar a busca pelo desenvolvimento

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (Repri).

2. Professora de relações internacionais da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) – Buenos Aires.

3. Estruturada pelo presidente e Jânio Quadros e seu ministro de Relações Exteriores, Afonso Arinos de Mello Franco, e sistematizada por San Tiago Dantas (1961-1964).

em suas iniciativas internacionais. Com a crise do petróleo atingindo em cheio a sustentabilidade das contas externas, o governo demandou, em conjunto com seus pares na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional (NOEI), menos desigual.

Passada a crise dos anos 1980, na década seguinte, o americanismo voltou a influenciar os formuladores brasileiros de política externa, no contexto do final da Guerra Fria e da primazia do neoliberalismo. Entretanto, as crises financeiras do final do século fizeram com que Celso Lafer, ministro das Relações Exteriores do final do governo Fernando Henrique Cardoso (daqui em diante, FHC), viesse criticar o que chamou de “globalização assimétrica”.

Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula) à presidência, defendendo um programa que criticava as estratégias adotadas pelo governo antecessor, as relações Sul-Sul voltaram a ter destaque central na política externa brasileira. Favorecido por um contexto de bonança econômica internacional, o presidente propôs em seu governo uma versão atualizada do terceiro-mundismo, com o objetivo de defender o multilateralismo e a multipolaridade no sistema internacional, com proposições desenvolvimentistas. Contudo, essa estratégia começaria a exibir algumas limitações de ordens diversas a partir da crise econômica internacional de 2008 e do acirramento das disputas internacionais.

Diante do significado histórico de busca por autonomia e desenvolvimento que têm as relações Sul-Sul para a política externa brasileira e levando em consideração o contexto internacional desfavorável que se estabeleceu a partir da crise de 2008, este capítulo possui dois objetivos principais: *i*) caracterizar, com algum grau de generalidade, as relações Sul-Sul do Brasil de 2008 a 2015; e *ii*) verificar se houve retração na assertividade com que iniciativas foram lançadas e mantidas nessa área geográfica ao longo desses anos.

O capítulo está organizado em cinco seções, sendo esta introdução a primeira delas. Na segunda seção, são elencados os principais elementos definidores da conjuntura internacional de 2008 a 2015, de forma a analisar como foram se deteriorando as condições econômicas e políticas globais. Na terceira seção, descreve-se e analisa-se a estratégia de cooperação Sul-Sul empreendida como prioridade pela política externa brasileira desde 2003. Na quarta seção, por sua vez, examina-se a maneira pela qual o agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) foi ganhando centralidade nessa estratégia ao longo da primeira metade da década de 2010. Ela conta também com uma subseção especial para a análise das complexas relações bilaterais estabelecidas entre o Brasil e a China. Por fim, com base na argumentação desenvolvida, a seção final busca dar resposta aos objetivos colocados.

2 A CONJUNTURA INTERNACIONAL DE 2008 A 2015

Ao longo da primeira década do século XXI, o Brasil se projetou e foi reconhecido internacionalmente como potência emergente. Contribuíram para essa classificação teórica e política alguns importantes resultados conquistados para indicadores sociais e econômicos do país: *i)* crescimento econômico; *ii)* aumento das exportações e obtenção de *superavit* comerciais; *iii)* acúmulo de reservas estrangeiras; *iv)* internacionalização do capital brasileiro; *v)* redução do desemprego, da pobreza, da miséria e da fome; *vi)* desconcentração da renda; e *vii)* controle da inflação. Estas conquistas, associadas a uma política externa engajada na tarefa de diversificar os parceiros externos do país, proporcionaram a referida projeção.

Do ponto de vista do contexto internacional, o estouro da bolha do mercado imobiliário americano, em 2008, e a Grande Recessão que a este evento se seguiu contribuíram para deixar claro que a supremacia econômica das grandes potências ocidentais estava sofrendo perdas importantes em relação à ascensão das economias emergentes. Em outras palavras, a subsequente recuperação destes dois grupos, em velocidades de crescimento bastante distintas, em 2009 e 2010, potencializou as expectativas sobre o processo de redistribuição de poder econômico em favor dos emergentes.

Naquele contexto, os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) resolveram realizar suas primeiras cúpulas, tendo como mote principal a responsabilização dos países desenvolvidos pelo estopim da crise econômica e, em decorrência, a necessidade de reformar as instituições financeiras internacionais, a fim de prover maior influência aos emergentes, em função de seu papel de contribuir com a recuperação. Aquela conjuntura, de taxas de crescimento baixas, nulas ou negativas no mundo desenvolvido e altas entre os emergentes, particularmente no Brasil, na China e na Índia, levou à antecipação da ultrapassagem do produto interno bruto (PIB) chinês com relação ao japonês em 2011.⁴

Diante do cenário de recuperação em duas velocidades no imediato pós-crise, os Estados Unidos foram os primeiros a agir de forma contundente com o objetivo de fazer sua economia reagir – a despeito dos efeitos internacionais de suas decisões. Dessa forma, no final de 2008 e começo de 2009, o país realizou seu primeiro afrouxamento monetário (*quantitative easing*), com a intenção de, explicando de maneira sucinta, aumentar a liquidez na sua economia para reduzir os juros de longo prazo e impulsionar a atividade econômica. Detentora da moeda de troca do sistema internacional, a maior economia do mundo observou, como efeito secundário, uma fuga de capitais mundo afora em busca de rendimento, levando à valorização generalizada das demais divisas no planeta e, portanto, ele-

4. Segundo projeções em um dos famosos relatórios publicado pelo banco Goldman Sachs (2003), o PIB da economia chinesa somente ultrapassaria o da japonesa em 2015.

vando a competitividade de suas exportações. Novos afrouxamentos se repetiram em 2010, 2011 e 2012, com efeitos crescentes sobre a base monetária. O Japão seguiu o mesmo caminho em 2011 e 2013; a Europa, em 2015.

Como consequência, muitos investimentos especulativos buscaram os emergentes. Para ilustrar, dados do banco Goldman Sachs demonstram que os maiores ganhos de seu fundo de investimentos “BRIC” ocorreram exatamente de setembro de 2009 a julho de 2011. Em contrapartida, a competitividade exportadora desses países se reduziu, levando o então ministro da Fazenda brasileiro, Guido Mantega, a acusar em diversas ocasiões a existência de uma guerra cambial em curso.

Nesse ínterim, a Europa mergulhou novamente na crise em decorrência de diversos fatores, valendo destacar dois principais: *i*) a insustentabilidade do endividamento público contraído no momento do estopim da crise, que tivera o objetivo de resgatar os bancos privados; e *ii*) as dificuldades resultantes da adoção de uma moeda comum (o euro) entre países com níveis de competitividade econômica com hiato grande e crescente. A recessão europeia iniciada em 2010 e 2011, somada à política econômica americana, afetou o ritmo de crescimento da China e de suas exportações nos anos subsequentes.⁵

Em paralelo, no campo comercial, os Estados Unidos iniciaram as negociações da Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês) – com o Japão e mais dez países voltados para o oceano Pacífico – e da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (TTIP, sigla em inglês) – com a União Europeia (UE). Eles têm como objetivo ampliar suas preferências comerciais no mundo e, de forma indireta, isolar os chineses e os demais BRICS, que seguiram apostando em estratégias distintas de busca de acesso a mercados e na conclusão das negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em meados de 2013, o presidente do Banco Central americano, diante da obtenção de bons resultados de recuperação da economia do país, anunciou que sua política monetária expansiva se reverteria gradualmente. Na ocasião, o Federal Reserve enviou um relatório para o Congresso Americano (Estados Unidos, 2014) em que se alertavam quais seriam as economias mais vulneráveis a esta mudança: os famosos “cinco frágeis” (*fragile five*). De acordo com o banco Morgan Stanley (Lord, 2013), que adotou metodologia similar em relatório divulgado meses antes, os países que vinham acumulando repetidos *deficit* em conta corrente e que, portanto, tinham se tornado dependentes da entrada generosa de dólares provocada pelo aumento da liquidez no sistema financeiro internacional eram África do Sul, Brasil, Índia, Indonésia e Turquia – cinco das principais economias emergentes do planeta.

5. Certamente, elementos intrínsecos ao crescimento econômico chinês – que passou a depender cada vez mais de fatores domésticos para se sustentar – também contribuíram para sua redução.

Conseqüentemente, todos eles observaram fugas de capitais de curto prazo e desvalorização cambial. Mais recentemente, o mesmo banco “atualizou a lista” e lançou um relatório em que aponta, para o mercado de divisas, as “dez encrençadas” (*troubled ten*): dólar taiwanês, dólar cingapurense, rublo russo, baht tailandês, won sul-coreano, sol peruano, rand sul-africano, peso chileno, peso colombiano e real brasileiro – todas elas moedas de países emergentes e/ou em desenvolvimento.

No mercado de *commodities*, a desaceleração do crescimento e da demanda da China, sem o devido acompanhamento da desaceleração do crescimento da oferta nos países produtores, provocou uma redução praticamente ininterrupta de seus preços entre 2011 e 2015, da ordem de 42%, segundo dados do índice da *Bloomberg* – marcando o final de um superciclo de alta entre 2004 e 2011.

No mercado específico de petróleo, os avanços americanos sobre a tecnologia de produzir energia a partir do gás do xisto (e a possibilidade de conquistarem a independência energética) levaram a Arábia Saudita a elevar sua produção e derrubar os preços da *commodity* em 2014, revelando limitações na capacidade de articulação dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). Dessa forma, de uma faixa acima dos US\$ 110, em junho/2014, o barril de petróleo caiu para em torno de US\$ 48, em janeiro/2015, flutuou em torno de US\$ 60 ao longo do ano de 2015 e voltou aos mesmos US\$ 48 em novembro/2015, segundo dados da *Bloomberg*. Estima-se que a produção de energia a partir do gás de xisto seja inviável com o preço do barril do petróleo abaixo de US\$ 60, o que demonstra uma clara política árabe de reserva de mercado. Por sua vez, países dependentes da exportação do óleo, como Rússia e Venezuela, vêm observando seus fundamentos econômicos piorarem de maneira significativa.

Dessa forma, de uma situação em que a conjuntura externa era bastante favorável para sua economia e para a dos demais emergentes, desde 2012 o Brasil tem se debatido com efeitos mais severos da crise internacional iniciada em 2008. Com a mudança da estrutura produtiva nacional desencadeada no período de bonança (aumento da participação dos bens primários na composição do PIB; dificuldades do setor industrial causadas pelo câmbio apreciado; e o acirramento da concorrência externa), o novo cenário, somado ao esgotamento do modelo de crescimento baseado no aumento do crédito e do consumo domésticos, impactou negativamente sobre os indicadores que vinham apresentando bons resultados. Entre outros fatores, o ritmo de crescimento econômico decresceu até se converter em uma recessão, o desemprego, aos poucos, foi crescendo, a melhora dos indicadores sociais se estagnou e a inflação foi se descontrolando (sobretudo em 2015). Com isso, a projeção internacional do país como potência emergente deixou de ter a mesma efervescência, no contexto da proliferação de prognósticos pessimistas sobre o futuro do país.

Adicionalmente, cabe notar, nesse contexto do início do século XXI, o surgimento de novas formas de organização regional, no sentido de que as regiões não apenas têm oferecido espaço para as relações intrarregionais, mas também são agentes do processo de transformação global. A partir das regiões, se projetam políticas, processos e propósitos baseados em sua realidade e em necessidades particulares. Conforme a América do Sul foi ganhando presença e projeção, surgiram novas modalidades de construção regional, com ambições e características idiossincráticas. A transformação do regionalismo como espaço de deliberação e ação coletiva se encaminha de dentro (da região) para fora (da região), em contraste com o regionalismo comercialista que anteriormente serviu para ordenar a região em relação às necessidades e aos interesses que vinham do globo para a região.

Essa virada na construção de novas propostas e modalidades é o que conceitualmente foi denominado, em trabalho anterior, de *regionalismo pós-hegemônico* (Riggirozzi e Tussie, 2012). Ele terá seus altos e baixos, mas emerge em um mundo em que se multiplicam as competências das regiões. Em contraste com o momento do pós-Guerra Fria, a característica da ordem global do século XXI é a de que não existe uma única linha de comando, e dessa forma as hierarquias fluem. Isso oferece uma estrutura de oportunidade para o agir das regiões, dos poderes regionais e do regionalismo.

Além disso, atualmente a construção regional está liberada do espelho e dos padrões da Europa, os quais pareciam inescapáveis e dos quais se deveriam extrair lições – impossíveis de emular em condições não europeias e, em particular, em uma região como a sul-americana, que se caracteriza por uma especialização exportadora baseada em recursos naturais destinados principalmente a mercados terceiros.

Essa liberação do padrão europeu comporta uma liberação cognitiva, a partir da qual o regionalismo pode ser avaliado por seus próprios méritos. Na América Latina, esta situação permite afirmar que a região foi e tem sido uma plataforma da promoção do desenvolvimento. De fato, a região foi uma forte promotora das organizações regionais ainda mesmo na Conferência de São Francisco, que criou a Organização das Nações Unidas (ONU). Foi a primeira região a criar um banco regional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e esteve pronta para criar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), em 1960, e depois a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em 1980.

Em suma, observa-se que o período 2008-2015 foi caracterizado por uma sequência peculiar de movimentos tanto conjunturais como estruturais no sistema internacional (ascensão dos emergentes e reconstrução do regionalismo sul-americano, crise sistêmica, reações das grandes potências e, finalmente, crise dos emergentes). Esta conjuntura foi configurando um ambiente no qual as alternativas de ação disponíveis tornaram-se cada vez mais limitadas para todos os atores, especialmente os países emergentes.

3 A ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: DE LULA A DILMA

Nesta seção, é realizado um panorama geral das relações do Brasil com os países em desenvolvimento. Uma vez que a estratégia de reaproximação com estas nações foi planejada no governo Lula, tendo continuidade no governo seguinte, é impossível analisar o período 2008-2015 sem voltar para 2003, de forma que se possa compreender a trajetória recente da política externa brasileira em relação a esse tema.

3.1 Governo Lula (2003-2010)

A política externa brasileira, a partir da inauguração do governo Lula, passou por uma importante reformulação no que diz respeito à maneira de o país se projetar no ambiente internacional. De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), após os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e FHC, nos quais vigorou a busca de credibilidade por meio da participação nos regimes internacionais, a partir do governo Lula, a busca de autonomia passou a ser realizada por meio da diversificação de parceiros.

Essa nova estratégia era possível em um contexto internacional como o descrito anteriormente – de múltiplas competências e de hierarquias em disputa. Na América do Sul, isso foi facilitado também pelo ciclo das *commodities*, que permitiu altas taxas de crescimento e acúmulo de reservas. Nessa situação, o Brasil quitou antecipadamente sua dívida com o FMI, tornando-se credor internacional. Ao mesmo tempo, outras regiões de países periféricos começaram a mostrar também altas taxas de crescimento, gerando novas oportunidades e perspectivas para o estreitamento de laços com elas. Dessa forma, a

(...) adesão do país aos princípios e às normas internacionais [passou a ocorrer] por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita[va]-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 283).

Outras características importantes dessa ressignificação são a afirmação de posições a favor do desenvolvimento nas negociações comerciais globais e hemisféricas; o lançamento de candidaturas próprias para a liderança de organismos internacionais; e a repetida busca pela reforma e por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU (Hirst e Lima, 2006).

Dessa maneira, com o objetivo de somar recursos de poder para aumentar a efetividade da defesa de seus interesses na política internacional, no governo Lula o Brasil se dedicou à formação de coalizões internacionais com países em desenvolvimento – com destaque para os emergentes – que apresentavam determinados objetivos convergentes com os seus: a promoção de um mundo multipolar baseado

no multilateralismo.⁶ Era claro também o intuito de se consolidar regionalmente em um contexto pós-hegemônico.

Conforme analisa Lima (2005, p. 11-13), e tendo como base também os apontamentos do então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2010, p. 215), pode-se afirmar que a mudança da estratégia de inserção internacional ocorreu em função de alteração na própria leitura que o novo governo fazia do cenário internacional como um todo. Nesse ponto, Amorim foi um expoente articulador ideológico da construção do regionalismo pós-hegemônico.⁷ Na gestão anterior, o país buscava “credibilidade” perante as grandes potências a partir da adoção dos padrões e dos regimes internacionais do bloco ocidental globalizado, pois acreditava que extrairia benefícios de uma inserção entendida como modernizadora. A partir do governo Lula, o país passou a buscar “autonomia”, por meio da conformação de espaços políticos alternativos que de alguma maneira deslegitimassem a ordem unipolar e promovessem a desconcentração de poder, uma vez que, ao examinar a globalização como um fenômeno gerador de desigualdades, instava-se a se tornar um ator global com as devidas capacidades para enfrentar os desafios de seu desenvolvimento.

Nesse sentido, o Brasil se projetou como ator relevante na reforma da ordem econômica. Já em 2001, junto com a África do Sul e a Índia, havia promovido a Declaração de Doha sobre Saúde Pública na OMC; em 2003, o Brasil foi um ator central na Convenção Marco para o Controle do Tabaco; e, em 2007, na Declaração de Oslo sobre Saúde (Riggirozzi, 2015). Estes êxitos diplomáticos em relação à saúde em âmbito internacional serviram como marcos para a cooperação que o país promoveu no governo Lula.

Para contextualizar, deve-se ter em mente que, para além das diferenças ideológicas entre os partidos que estiveram no comando do país nos anos 1990 e 2000,⁸ do ponto de vista do ambiente internacional, a Guerra Contra o Terror, promovida pelos Estados Unidos na administração de George W. Bush desde 2001, em momentos emblemáticos executada de forma unilateral (guerras do Afeganistão e do Iraque), em parte abalou a capacidade de liderança global da superpotência, em especial com relação à perda do apoio inicial de determinados parceiros tradicionais da Europa Ocidental (Buzan, 2007). Desse modo, o cenário dos anos 2000 se mostrou propício para o lançamento de iniciativas globais que, sem adotar um discurso muito agressivo, contestassem a hegemonia americana e buscassem aliados para defender o multilateralismo.

6. Com relação ao multilateralismo, Cervo (2010) afirmava que o conceito deveria envolver dois pressupostos: *i*) a existência de regras que governam a ordem internacional; e *ii*) a sua formulação conjunta, de forma que elas não favoreçam os interesses dos mais fortes em detrimento dos mais fracos.

7. O assessor especial para assuntos internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, também teve papel relevante na formulação dessa visão.

8. Principalmente as diferenças programáticas entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

Baseado nessa nova leitura, no âmbito do regime multilateral de comércio, em 2003, na V Conferência Ministerial da OMC (Cancún), o Brasil, em parceria com a Índia, liderou os movimentos de coordenação política para a formação do G20 agrícola.⁹ Esta coalizão de países em desenvolvimento atuou conjuntamente nas negociações pelo acesso aos mercados agrícolas das grandes potências – Estados Unidos e União Europeia, essencialmente – na Rodada Doha, relançando no século XXI uma versão atualizada do terceiro-mundismo, com perfil mais propositivo.

Além de demandarem acesso a mercados, os países que a compõem também se posicionaram de forma contrária aos subsídios aos produtores agrícolas e às exportações que os países desenvolvidos seguem praticando. Conforme lembra Carvalho (2010), o grupo exibiu um significativo poder de agenda, sendo que várias de suas propostas foram incluídas em diferentes fases do processo negociador, provocando reações das grandes potências no sentido de modificarem suas posições.

É válido ainda notar que, dentro desse grupo, estavam presentes países com perfis diferenciados de composição de seus mercados domésticos de bens agrícolas, havendo grandes produtores e exportadores do agronegócio, países com produção predominantemente composta pela agricultura familiar e, até mesmo, importadores líquidos de alimentos. Portanto, pelo menos até os impasses do pacote de julho de 2008, deve-se reconhecer que houve importantes esforços de coordenação, por meio de muitas reuniões, em diversos níveis no interior da coalizão para que se chegasse a propostas comuns de liberalização nas rodadas de negociações, de forma a manter ao longo dos anos a coesão do grupo, sua força política e seu reconhecimento como ator relevante (Ramanzini Júnior e Viana, 2012).

Decorrente também de experiências adquiridas em negociações anteriores no domínio da OMC, outra importante coalizão formada no governo Lula se refere ao Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). Previamente, estes três países haviam se colocado em posições similares no tema do contencioso das patentes farmacêuticas de medicamentos antirretrovirais. Eles defendiam o argumento humanitário de que a saúde pública deveria prevalecer sobre os direitos de propriedade intelectual, em oposição à defesa americana dos laboratórios privados que produziam os medicamentos em questão (Oliveira, 2005).

Aproveitando a convergência de visões neste caso, e dando prosseguimento a consultas feitas diretamente entre os mandatários das três nações por ocasião de terem se encontrado como convidados na Cúpula do G8, em Evian, em junho de 2003, o governo brasileiro convocou uma reunião de chanceleres com a África

9. O grupo era formado por África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, Tailândia e Venezuela. Tornou-se comum usar o termo G20, mas, na verdade, com a inclusão posterior de Egito e Quênia, o grupo passou a contar com 22 membros (Narlikar e Tussie, 2003).

do Sul e a Índia em Brasília no mesmo ano com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo, ampliando o diálogo trilateral.

Naquela ocasião, o fórum foi estabelecido por meio da Declaração de Brasília. Ao reconhecerem suas semelhanças como grandes mercados emergentes e como grandes países democráticos em desenvolvimento, os objetivos do grupo se basearam na exploração de áreas para cooperação para o desenvolvimento – especialmente o combate à pobreza e à fome – e no diálogo para a adoção de posições comuns em temas globais.

O fato de se caracterizarem as três nações como importantes potências de porte médio, todas com reconhecida influência regional em três continentes diferentes, demandando juntas, de uma forma geral, mais voz e mais capacidade decisória nos distintos fóruns da governança global, fez com que a formação do grupo chamasse a atenção do mundo. Nesta coalizão, em especial, transparece nas declarações do grupo uma disposição a desempenhar um papel de intermediação na ordem internacional, seja nas relações entre os continentes do mundo em desenvolvimento (América do Sul, África e Ásia), seja entre o Sul e o Norte, neste caso se colocando como porta-vozes do Sul Global, posição historicamente arvorada pelo Brasil e pela Índia.

A partir de então, quatro reuniões de cúpula do grupo ocorreram ao longo do governo Lula: Rio de Janeiro (2006), Tshwane (2007), Nova Délhi (2008) e Brasília (2010). Dos temas da agenda da política internacional que foram discutidos entre os mandatários dos três países emergentes, merece destaque o aparecimento recorrente das seguintes questões: *i)* reforma abrangente da ONU e do CSNU, o qual julgam que precisa ser ampliado nas categorias de membros permanentes e não permanentes; *ii)* desenvolvimento sustentável; *iii)* propriedade intelectual; e *iv)* liberalização do comércio agrícola na Rodada Doha.

Ao mesmo tempo, no que diz respeito às relações intragrupo, aproveitando-se do fato de apresentarem semelhanças em alguns indicadores sociais e econômicos, formou-se também uma agenda de cooperação trilateral para o desenvolvimento com foco na troca de experiências. Ela resultou na assinatura de acordos e na promoção de atividades em várias áreas temáticas: comércio, energia, agricultura, transportes, ciência e tecnologia, saúde, sociedade da informação e desenvolvimento social. Mais importante, em 2004 criaram o Fundo IBAS de Alívio à Fome e à Pobreza, o qual se dirige a financiar projetos em países terceiros.¹⁰

Com o objetivo de aproximar as relações com o mundo árabe, sob forte influência e iniciativa da diplomacia presidencial, o governo brasileiro convocou também em Brasília, no ano de 2005, a Cúpula América do Sul-Países Árabes

10. O compromisso de cada país é destinar, ao menos, US\$ 1 milhão por ano ao fundo.

(Aspa). Apontava-se que o continente precisava se emancipar das grandes potências ao se relacionar diretamente com o Oriente Médio. Além disso, cumpre lembrar que, no Brasil, cerca de 5% da população é descendente de árabes, outro dado que serviu de motivação para a aproximação (Amorim, 2010, p. 235).

A I Aspa contou com a presença dos 22 países que integram a Liga Árabe, mais os doze países sul-americanos. Como destaca Manzur (2011), o Brasil teve um papel de destaque na agenda desse encontro, sendo capaz de colocar na mesa de negociação o fechamento de posições sobre temas como combate à fome, desarmamento nuclear e cooperação para o desenvolvimento.

No período compreendido pelo governo Lula (2003-2010), o mecanismo inter-regional contou com uma segunda edição, em Doha (Qatar), em 2009. No que se refere ao diálogo sobre assuntos da agenda global, a necessidade do fortalecimento do multilateralismo como espaço privilegiado para o encaminhamento das questões internacionais deu a tônica para o tratamento dos temas específicos. Vale destacar a visão comum entre as regiões a respeito dos seguintes temas: *i*) reforma da ONU; *ii*) armas de destruição em massa; *iii*) terrorismo; *iv*) agenda de desenvolvimento de Doha; e *v*) a questão do Estado palestino.

Como no caso do Fórum IBAS, houve também, nesses encontros de cúpula, um esforço para auscultar áreas em que pudesse ocorrer mais cooperação para o desenvolvimento entre as duas regiões. Entre os campos abarcados, incluem-se comércio, ciência e tecnologia, ação contra a fome e a pobreza, cultura, entre outros.

Outro traço marcante da política externa do governo Lula para o mundo em desenvolvimento se revelou na busca de reinaugurar sob novas bases as relações com os países da África. Esta campanha se baseou em um discurso que apontava uma dívida histórica brasileira com aquele continente, a qual decorre dos séculos em que vigorou o tráfico intercontinental de escravos negros. Dessa forma, abandonava-se o discurso culturalista que havia permeado os contatos anteriores do Brasil com o continente africano (Saraiva, 2010). Além disso, de certa maneira, atendia-se a demandas domésticas pela valorização do negro e contra o racismo, emanadas por movimentos sociais representantes da vasta população brasileira de afrodescendentes, a maior do mundo (Lechini, 2008).

Na implementação dessa política, o presidente Lula visitou a África doze vezes, incluindo 23 países. O número de embaixadas brasileiras instaladas no continente africano, por seu turno, mais que dobrou, cobrindo 39 dos 53 países. Em Brasília, treze novas embaixadas de países africanos foram abertas. Como reconhecimento da dedicação brasileira ao continente no período, na XIII Cúpula da União Africana, ocorrida na Líbia em 2009, o presidente Lula participou como convidado de honra (Amorim, 2010).

Do ponto de vista multilateral, esses movimentos de reaproximação pragmática do Brasil com o continente africano impulsionaram iniciativas, em parceria com o empenho da Nigéria, para um processo inter-regional que culminou na realização da Cúpula América do Sul-África (ASA), em Abuja (Nigéria), em 2006, a qual contou com uma segunda edição, em Isla Margarita (Venezuela), em 2009.

Entre as questões discutidas nesses dois encontros, vale indicar a identificação da existência de posições comuns aos dois continentes, entre outras, no que se refere à urgência da reforma da ONU em favor de maior representatividade dos países em desenvolvimento, à defesa dos direitos humanos dos imigrantes independentemente de sua condição jurídica e à necessidade de se abordar os problemas do desenvolvimento nas regras multilaterais de comércio. De toda maneira, neste mecanismo inter-regional, a maior parte da agenda das cúpulas foi ocupada pela identificação de áreas para a realização de projetos de cooperação para o desenvolvimento.

Por fim, foi muito relevante, nesse conjunto de coalizões Sul-Sul, a decisão dos BRIC de realizar, em 2009, na cidade de Ecaterimburgo (Rússia), sua primeira reunião de cúpula. A formação desse grupo tem relação com a publicidade midiática e o interesse acadêmico que se desenvolveu em torno dos países do acrônimo BRIC. A sigla foi indicada pelo economista Jim O'Neill, a partir de projeções econômicas publicadas em documentos institucionais do banco Goldman Sachs (2001; 2003), como o único grupo de economias emergentes efetivamente capazes de contrabalançar e até mesmo sobrepor o peso econômico das grandes potências nos próximos cinquenta anos.

Conforme apontado anteriormente, após a eclosão da crise do mercado hipotecário americano, em 2008, os quatro grandes emergentes, apresentando desempenho de recuperação econômica claramente superior ao das grandes potências e, portanto, situados na posição privilegiada de representarem elemento central para a restauração e a manutenção do dinamismo econômico mundial, decidiram fazer do acrônimo uma instância de concertação política.

Diante dessa nova realidade, os líderes insistiram, na ocasião da cúpula, na necessidade de confirmar o G20 financeiro, em substituição ao G8, como espaço privilegiado para a coordenação de ações e para o diálogo político a respeito de assuntos financeiros e econômicos globais – comemorando o alto perfil conferido ao grupo pela presença do presidente americano, em sua reunião ministerial de Washington, em 2008, e depois na reunião de cúpula que ele convocou meses depois. Para além disso, advogaram também por uma ampla reforma das instituições financeiras internacionais, de forma a refletir as mudanças recentes na distribuição das capacidades econômicas no mundo.

Certamente, a I Cúpula BRIC apresentava como objetivo prioritário coordenar as ações individuais de combate à crise financeira internacional dos países ali reunidos, mas acabou-se aproveitando para trazer à mesa de discussão alguns outros temas da política global. Ainda que não se tenha chegado a consensos com nível elevado de detalhamento naquele momento, apareceram de forma genérica na declaração conjunta do evento como questões de interesse comum: *i*) Rodada Doha; *ii*) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs); *iii*) mudanças climáticas; *iv*) terrorismo; e *v*) reforma da ONU.

É interessante notar que, no caso dos BRIC, em comparação com as demais coalizões Sul-Sul de que o Brasil fez parte no governo Lula, provavelmente em função do maior peso político do grupo (que conta com duas grandes potências com poder de veto no CSNU), havia mais cautela ao coordenar posições e, por conseguinte, abordar uma quantidade maior de temas com mais assertividade.

No ano seguinte, em Brasília, realizou-se a II Cúpula BRIC, dando prosseguimento à regularidade das atividades anuais da coalizão. Dada a baixa institucionalidade que envolve os encontros do G20 financeiro (e, portanto, o risco de em algum momento o G8 buscar recuperar seu antigo lugar, como de certa forma seus países têm tentado nos últimos anos), novamente foi ressaltado o papel central desempenhado por aquele grupo no combate à crise internacional. Em função da crescente disparidade entre, de um lado, a representação no FMI e no Banco Mundial e, de outro, o crescente peso econômico dos BRICS, em particular da China, a reforma das instituições financeiras internacionais apareceu com mais detalhe, mencionando-se diretamente a reestruturação no poder de voto. A análise das duas cúpulas demonstra ainda que, no caso dos BRIC, havia menos esforços em sondar áreas para a cooperação para o desenvolvimento – o que veio acontecer somente depois.

Um último esforço diplomático importante do Brasil no escopo das relações Sul-Sul sob a presidência de Lula foi a intermediação, juntamente com a Turquia, pela busca de uma solução para as negociações internacionais sobre a natureza do programa nuclear iraniano. Diante dos impasses nas tratativas levadas à frente entre o P5+1 (Alemanha, China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia), a Agência Internacional de Energia Atômica (Aiea) e o Irã, o Brasil e a Turquia tomaram a iniciativa de propor uma resolução para o caso – com a anuência dos negociadores precedentes.

Desse processo resultou o Acordo Tripartite, pelo qual se conseguiu chegar a uma proposta em que o Irã deixaria de enriquecer urânio e depositaria o estoque que possuía na Turquia. Entretanto, uma vez anunciado o desfecho da questão, as grandes potências – em especial os Estados Unidos – retiraram seu apoio e não aprovaram as condições acordadas, alegando que não se podia confiar no compromisso do Irã. As sanções ocidentais, dessa forma, não foram suspensas naquele momento.

Embora, na realidade, a diplomacia brasileira, com o auxílio da Turquia, tenha tido sucesso na conclusão dessa difícil tarefa, revelando como os emergentes podem ter habilidade e sensibilidade diferenciadas para tratar com outros países em desenvolvimento na ordem vigente, o caso se tornou alvo de críticas dos opositores do governo e da política externa no país. Para eles, o Brasil não deveria empreender recursos para se envolver nessas questões distantes, principalmente por causa das acusações sobre violações dos direitos humanos que recaem sobre o Irã (Pecequillo, 2015). Acima de tudo, o episódio sinalizou o início de um período no qual o Brasil enfrentaria cada vez mais dificuldades para protagonizar a definição de agendas na política internacional.

Ao mesmo tempo que, no governo Lula, se efetivou uma ampla diversificação de parceiros externos do país em direção ao Sul, levando à formação de coalizões com potências emergentes e com grandes regiões em desenvolvimento, esses movimentos vieram acompanhados de um aumento expressivo da prestação de cooperação para o desenvolvimento por parte do país a uma parte desses parceiros.

Ao longo do período 2003-2010, conforme foi ocorrendo o estabelecimento e a consolidação dos contatos ao Sul, o Brasil foi transferindo cada vez mais recursos financeiros e informacionais e exportando suas recentes experiências exitosas com determinadas políticas públicas para países latino-americanos, africanos (especialmente os de língua oficial portuguesa) e, com menor frequência, árabes e asiáticos. Além de buscar contribuir com o desenvolvimento desses parceiros e, a partir disso, promover parcerias duradouras com essas nações, o país almejou expor uma imagem positiva de solidariedade e de responsabilidade perante a comunidade internacional. Com a conquista de prestígio internacional e a ampliação da rede de contatos externos, essas iniciativas colaboravam com o objetivo de se projetar como ator global nas relações internacionais.

Nesse sentido, é fundamental frisar que, com a grande maioria desses parceiros com quem fez contato ao Sul, o Brasil se posicionou na relação constituída como doador, prestador ou fornecedor da cooperação para o desenvolvimento. Em razão disso, juntamente com a China, a Índia e a Rússia, entre alguns poucos outros, o país começou a receber da comunidade de analistas e de profissionais que atuam no sistema da cooperação para o desenvolvimento a denominação de doador emergente.¹¹

Contudo, a diplomacia negou veementemente esse rótulo em diferentes oportunidades, com a preocupação de ter sua imagem associada a dos doadores tradicionais do Conselho de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Uma vez possuindo longa experiência como país receptor da assistência, sendo inclusive crítico de práticas históricas das potências tradicionais, principalmente

11. Para uma ampla discussão do conceito, ver os artigos que compõem o volume 25, número 4, da revista *Cambridge review of international affairs*.

a da imposição de condicionalidades políticas e econômicas na prestação da ajuda, o Brasil insistiu que seus projetos se diferenciam por se basearem em relações horizontais, entre nações parceiras, com benefícios mútuos entre as partes. Além disso, como adiciona Pino (2010, p. 1), no discurso oficial, “a cooperação (...) não tem fins lucrativos, nem condições ou imposições vinculadas à compra de bens e serviços. Busca responder às demandas formuladas por países em desenvolvimento”.

Essas características, enunciadas pelo governo brasileiro como princípios ou marcas identificadoras e diferenciadoras da cooperação Sul-Sul, passaram a ser afirmadas também no contexto das cúpulas do Fórum IBAS, da Aspa e da ASA, conforme se transcreve abaixo:

Os líderes recordam que a cooperação Sul-Sul é um projeto comum dos povos e dos países do Sul, uma parceria entre iguais, e deve ser seguida pelos princípios de respeito à soberania nacional, controle e independência nacionais, igualdade, não condicionalidade, não interferência nos assuntos internos e benefício mútuo (IV Cúpula do Fórum de Diálogo IBAS, 2010).

[Serão empreendidos] esforços conjuntos para a troca de experiências em assuntos como seguridade social, inspeção social, condições de trabalho e meio ambiente, empregando serviços públicos na área sóciolaboral, tudo isso baseado nos princípios da solidariedade, reciprocidade e complementaridade entre as populações (II Cúpula Aspa, 2009).

Acreditamos numa nova concepção das relações econômicas internacionais que fomenta ativamente o intercâmbio Sul-Sul baseado nos princípios de transparência, complementaridades, cooperação e solidariedade (...) (II Cúpula ASA, 2009).

Carregando a bandeira da defesa do desenvolvimento nos fóruns multilaterais e, ao mesmo tempo, buscando promovê-lo a partir da multiplicação da oferta de projetos de cooperação técnica, científica e tecnológica, principalmente em países da América Latina e da África, com o passar dos anos do governo Lula, os dispêndios financeiros do país com estas iniciativas apresentaram crescimento expressivo.

De acordo com dados provenientes de dois levantamentos realizados pelo Ipea e pela Agência Brasileira de Cooperação – ABC (2010 e 2013)¹² em um conjunto de mais de cinquenta instituições da administração pública brasileira, de 2005 a

12. O primeiro levantamento (Ipea e ABC, 2010), para os anos 2005-2009, separa a “cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional” em cinco modalidades: *i*) assistência humanitária; *ii*) bolsas de estudo para estrangeiros; *iii*) cooperação técnica, científica e tecnológica; *iv*) contribuições a organizações internacionais e bancos regionais; e *v*) operações de paz. No segundo levantamento (Ipea e ABC, 2013), por sua vez, concentrado no ano de 2010, aprimorou-se a metodologia de contabilização e de apresentação dos dados e as modalidades foram modificadas para cooperação técnica; cooperação educacional; cooperação científica e tecnológica; cooperação humanitária; apoio e proteção a refugiados; operações de manutenção da paz; e gastos com organismos internacionais. A metodologia de contabilização de ambos os levantamentos apresenta relevantes diferenças com relação à da OCDE, sendo importante colocar que a brasileira deixa de incluir muitas ações que entram na conta das grandes potências. Dessa forma, considera-se que a comparação entre valores da cooperação para o desenvolvimento prestada pelo Brasil e por países do CAD/OCDE é possível, porém imperfeita: basta não perder de vista que, em razão de os dados brasileiros serem mais conservadores em suas definições, certamente estão subestimados em relação aos das nações desenvolvidas.

2010 as execuções orçamentárias nesta rubrica saltaram de US\$ 242,9 milhões para US\$ 1.625,1 milhão,¹³ um crescimento de mais de seis vezes do montante.

É interessante notar que, na realização desses levantamentos, a necessidade de se buscar informações dos gastos com a cooperação para o desenvolvimento diretamente com cada uma das instituições da administração pública federal consultadas pelos pesquisadores – não bastando os dados que possuía a ABC – deixa transparecer uma realidade: a forma como foi ocorrendo a descentralização das iniciativas no governo diante do avanço acelerado na quantidade das ações concretizadas nessa seara.

Entre as principais áreas temáticas em que o Brasil pôde levar contribuições de experiências exitosas domésticas para parceiros externos, têm se destacado: qualificação profissional (implementada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai), saúde pública e combate à epidemia HIV/Aids (Ministério da Saúde e Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz), pesquisa em agropecuária (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa), alfabetização (Ministério da Educação) e programas de desenvolvimento social e de transferência condicionada de renda – Ministério do Desenvolvimento Social (Pino e Leite, 2010).

Ao mesmo tempo que cresceram os gastos, como consequência de o Brasil ter passado por uma transformação em seus indicadores sociais e econômicos, a elevação do PIB *per capita* proporcionou sua graduação para a categoria de país de renda média – tornando-se, então, inelegível para receber muitos tipos da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) proveniente dos países do CAD/OCDE (Inoue e Vaz, 2007). A tendência instalada a partir de então é de gradativamente o país se transformar em um exportador líquido de recursos da cooperação para o desenvolvimento, mesmo que ainda não tenha superado muitos de seus próprios problemas domésticos.¹⁴

Afinal, observa-se que, em todos os contatos feitos com agrupamentos de nações em desenvolvimento, a estratégia de cooperação Sul-Sul compreendeu duas frentes de ações paralelas e distintas:¹⁵ *i*) a busca pela adoção de posições comuns para atuação conjunta na política internacional; e *ii*) a exploração de áreas para realização de projetos de cooperação para o desenvolvimento. À exceção do G20 agrícola, de objetivos mais específicos e concentrados, este duplo caminho de ações se fez presente na filosofia (e ficou registrado no documento

13. Em valores constantes de 2009.

14. De toda forma, em 2010, o Brasil recebeu US\$ 4,46 bilhões em AOD dos países da OCDE (ver o portal da instituição: <<http://stats.oecd.org/#>>).

15. É importante frisar que esses movimentos foram acompanhados por iniciativas que buscavam a expansão das relações econômicas com essas regiões, seja por meio do comércio, seja pela internacionalização de empresas brasileiras, com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Uma análise mais atenta a essa estratégia é realizada nos capítulos 5 e 9 desta obra.

final de cada reunião de cúpula) de todas as demais coalizões de que o Brasil participou entre 2003 e 2010 (IBAS, Aspa, ASA e BRIC). Analisando-se o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), esta dupla feição da cooperação Sul-Sul – coalizão internacional e cooperação para o desenvolvimento – também está claramente gravada nos objetivos colocados para este flexível processo de integração regional. Na Unasul, especificamente, a cooperação em saúde teve um papel muito relevante, por exemplo (Riggirozzi, 2015; Herrero e Tussie, 2015).

Conforme sintetizou o então ministro Celso Amorim (2010, p. 231),

(...) a cooperação Sul-Sul é um instrumento diplomático que surge de um desejo autêntico por prestar solidariedade aos países mais pobres. Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação do Brasil nas relações internacionais. A cooperação entre iguais em questões de comércio, investimentos, ciência e tecnologia e outros campos reforça nossa estatura e fortalece nossa posição nas negociações de comércio, investimentos e do clima. Por fim, construir coalizões com países em desenvolvimento é também uma forma de se empenhar na reforma da governança global, de forma a tornar as instituições internacionais mais justas e mais democráticas.

3.2 Governo Dilma (2011-2016)

Terminados os dois mandatos de Lula, a chegada de Dilma Rousseff (daqui em diante, Dilma) à presidência, em 2011, à diferença da transição entre FHC e Lula, não foi acompanhada da expectativa de que grandes mudanças ocorressem na política externa do país. Como Dilma era advinda do mesmo partido do presidente antecessor e fora ministra-chefe da Casa Civil no governo dele de 2005 a 2010, sua eleição apontava para um quadro de continuidade das investidas brasileiras em política externa.

De toda forma, poucos dias após o anúncio oficial de sua vitória no segundo turno das eleições de 2010 e o seu primeiro pronunciamento (no qual ela afirmou que seu primeiro compromisso seria honrar as mulheres brasileiras), a presidente eleita fez uma declaração a respeito do caso da iraniana Sakineh Mohammadi Ashtiani – condenada à morte primeiro por apedrejamento, em função de adúlterios, depois por enforcamento, em razão do homicídio de seu marido –, na qual considerava as penas impostas àquela mulher uma barbaridade. Em janeiro de 2011, já empossada, após receber uma carta da deputada iraniana Zohreh Elahian, na qual era informado que a pena de Sakineh havia sido suspensa, Dilma reiterou que o caso deveria ser tratado como questão de preservação dos direitos humanos.

Em função da atuação da presidente nesse caso, criou-se a expectativa de que ocorreriam ajustes na política externa brasileira no tocante aos temas relacionados aos direitos humanos (incluindo e enfatizando questões de gênero),

além do próprio relacionamento bilateral do Brasil com o Irã. Corroboravam essa expectativa o passado da presidente – marcado pela tortura nos tempos da ditadura militar – e o fato de ser a primeira mulher a alcançar o mais alto posto político do Brasil.

De fato, após a rejeição da mediação realizada pelo país para o caso do programa nuclear iraniano em 2010, no governo Dilma as relações do Brasil com o Irã sofreram um esfriamento diplomático. Durante a campanha presidencial de 2010, com reforço na de 2014, havia crescido nos partidos opositores – e, de certa forma, na opinião pública, em especial a expressa nos grandes meios de comunicação – o volume de críticas pelo fato de o Brasil manter relações próximas com países vistos como ditaduras, como o Irã, mas também Cuba e Venezuela. Com a contribuição desse fator, a diplomacia sob o comando de Dilma buscou tomar posicionamentos mais contundentes em alguns casos específicos de evidente violação dos direitos humanos – ora apontando os problemas, ora se afastando do país envolvido.

Nesse sentido, durante a Primavera Árabe – a onda de protestos contra os regimes autoritários ocorrida no Egito, na Líbia, na Tunísia, na Síria e em alguns outros países árabes a partir do final de 2010 e que, em alguns casos, arrasta-se até os dias atuais – o governo brasileiro, apesar de evitar manifestar-se sobre os assuntos internos dessas nações, posicionou-se favoravelmente, de forma genérica, a essa onda de democratização, condenando as ditaduras.

Ao mesmo tempo, na ocasião da intervenção ocidental na Líbia, em 2011, o Brasil, na companhia dos demais BRICS (à exceção da África do Sul), absteve-se na votação da resolução do CSNU que autorizava a operação de paz no país. A Resolução nº 1.973 (2011) foi aprovada pelos demais membros do conselho com base no conceito da responsabilidade de proteger – R2P (aprovado em 2005 na Cúpula Mundial),¹⁶ por meio da qual foi autorizado que fossem empregados “todos os meios necessários” para alcançar a pacificação líbia. O bloco dos emergentes, por sua vez, alegou que essa permissão era abusiva.

Diante dos excessos praticados pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) nessa intervenção militar, o Brasil propôs qualificar a discussão a partir do conceito da responsabilidade ao proteger (RwP), enfatizando a necessidade de que haja maior reflexão sobre a forma de implementação do princípio da R2P com base em seu terceiro pilar, ou seja, o uso da força. A África do Sul, que

16. O princípio se constitui de três pilares: *i*) cada Estado tem a responsabilidade primária de proteger sua população diante de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. É também uma responsabilidade prevenir esses crimes; *ii*) a comunidade internacional deve encorajar ou assistir os Estados para que essa responsabilidade seja exercida; e *iii*) a comunidade internacional tem a responsabilidade de usar meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos apropriados para ajudar a proteger populações ameaçadas por esses crimes. Quando um Estado falha de forma manifesta nas suas responsabilidades de proteção, e os meios pacíficos são inadequados, a comunidade internacional deve tomar medidas mais fortes, incluindo o uso coletivo da força, autorizado pelo CSNU por meio do Capítulo VII da Carta da ONU.

anteriormente tinha votado no CSNU a favor da intervenção, mudou de posição após o início dos bombardeios aéreos ao país, dando apoio à proposta brasileira. Um dos principais pontos em torno do qual a discussão se centrava era a definição da verdadeira motivação dessas intervenções: evitar crimes contra a humanidade, conforme propõe o conceito, ou promover mudanças de regime político em direção à democracia, conforme propõe a política externa das grandes potências.

Concernente à coordenação dos BRICS na promoção desse tipo de iniciativa, apenas a Índia, além da África do Sul, apoiou abertamente o Brasil. Os outros dois países, principalmente por seus *status* de grandes potências com poder de veto no CSNU, evitaram se posicionar sobre o conceito, o qual acabou progressivamente perdendo relevância no regime de segurança internacional – e ainda não foi aprovado na AGNU. A própria diplomacia brasileira acabou deixando o tema em segundo plano com o passar dos anos. Esse revés sinalizou uma perda relativa na capacidade do Brasil para mobilizar agendas na política internacional no início da década de 2010.

Dois episódios adicionais colaboraram para dar seguimento a essa aparente tendência. Em 2014, na ocasião do conflito na Faixa de Gaza entre israelenses e palestinos,¹⁷ o Itamaraty emitiu uma nota condenando o “uso desproporcional da força” por Israel – demandando um imediato cessar-fogo. Além disso, o Brasil chamou seu embaixador em Jerusalém para consultas. Em resposta, os israelenses ironizaram a atitude brasileira, afirmando que o país seria um “anão diplomático”. Ainda que o Brasil tenha conseguido apoio para a emissão de uma resolução condenatória pela Comissão de Direitos Humanos na ONU, o episódio foi noticiado como uma repercussão negativa sobre a imagem do país como potência emergente.

Em 2015, dois brasileiros foram executados na Indonésia, após terem recebido a pena de morte (fuzilamento) por tráfico de drogas.¹⁸ O governo brasileiro fez vários pedidos de clemência,¹⁹ na expectativa de a pena ser alterada para a prisão perpétua. Ao longo das tratativas, a presidente Dilma convocou o embaixador brasileiro em Jacarta, declarou-se “consternada e indignada” com o caso e, depois, recusou as credenciais do embaixador indonésio em Brasília. O Itamaraty enfatizou que as execuções criariam uma “sombra” nas relações entre os dois países. Em represália, a Indonésia chamou de volta seu embaixador no Brasil.

17. Três adolescentes israelenses teriam desaparecido na região da Cisjordânia em junho de 2014. Israel acusou o grupo Hamas de ser o responsável e deteve dezenas de seus membros. Em resposta, o Hamas disparou mísseis da Faixa de Gaza em direção ao território israelense. Por isso, Israel respondeu aos disparos. Nessa resposta, foram atingidas escolas, matando mulheres e crianças. Os mortos palestinos excederam em mais de vinte vezes o número de mortos israelenses.

18. Marco Archer havia sido preso em 2004 ao tentar entrar no país com 13kg de cocaína escondidos no tubo de uma asa delta. Ele foi executado em janeiro de 2015. Rodrigo Gualarte, por sua vez, foi preso em 2004 ao tentar entrar no país com 6kg de cocaína escondidos em pranchas de surfe. Ele foi executado em abril de 2015.

19. No caso de Rodrigo Gualarte, foi solicitado também que o réu fosse internado em um hospital psiquiátrico, alegando que ele seria esquizofrênico.

Como se sabe, contudo, esses protestos diplomáticos não foram suficientes para evitar a execução dos dois brasileiros. Passados nove meses desde a recusa da carta de credenciais do embaixador da Indonésia, o governo acabou recebendo Toto Riyanto novamente como representante da nação asiática. Mais uma vez, o Brasil se desgastou e, ao final, não atingiu seu objetivo. De toda forma, é fundamental frisar também que, em ambos os casos, e também no desconforto com a intervenção na Líbia, ficou clara a mudança para uma posição mais contundente tomada pelo governo diante de casos de violação dos direitos humanos e do direito humanitário.

Passando para o campo da prestação de cooperação para o desenvolvimento, a qual vinha apresentando aumentos nos dispêndios brasileiros anuais entre 2005 e 2010, os dados demonstram que nos anos mais recentes houve um estancamento desse crescimento, levando a uma queda. Dessa forma, se no triênio 2008-2010 o Brasil dedicou R\$ 3,21 bilhões para esses projetos, no triênio imediatamente seguinte, 2011-2013, esse valor caiu para R\$ 2,84 bilhões (em valores correntes), uma redução²⁰ da ordem de 11,5% (Ipea e ABC, 2016).

Além de significar uma queda relevante, esse movimento representa uma importante mudança de tendência. Em outras palavras, demonstra, ao mesmo tempo, a perda progressiva na capacidade de o Brasil dedicar novos recursos orçamentários a essas atividades e, de certa forma, uma menor disposição do país em auscultar novas nações para prestar cooperação e seguir diversificando a rede de parceiros ao redor do planeta. Adicionalmente, essa retração certamente significou uma frustração das expectativas geradas no período anterior nos principais parceiros receptores desses projetos.

Com relação ao prosseguimento da dinâmica de realização de cúpulas com os agrupamentos inaugurados pela diplomacia do governo Lula, tiveram continuidade com a mesma frequência Aspa, ASA e BRICS (já com a África do Sul).²¹ O Fórum IBAS, diferentemente, não manteve a periodicidade dos encontros e teve sua última reunião de cúpula em 2011 (em Thswane, África do Sul) – e ainda permanece incerto se elas voltarão a ocorrer. Mesmo em 2013, quando o grupo comemorou dez anos de existência, não houve uma reunião de alto nível para fazer um balanço das atividades da década, reafirmar os compromissos existentes e/ou contratar novos.

20. Em dólar, o valor dessa redução é um pouco maior, da ordem de 14,6%, em função da desvalorização sofrida pela moeda brasileira de 2010 a 2013.

21. Uma vez que as cúpulas BRICS aos poucos se tornaram uma prioridade central da estratégia de projeção externa do Brasil no começo da década de 2010, o exame de seus resultados será efetuado na seção seguinte – dedicada exclusivamente ao agrupamento.

De fato, desde que foi iniciada a sequência de cúpulas dos BRICS com o representante africano como o quinto membro, a manutenção de encontros exclusivos do Fórum IBAS foi progressivamente parecendo um custo desnecessário. Ao se analisar o formato das declarações dos dois agrupamentos, é possível observar facilmente como, em 2011, as colocações presentes nos documentos resultantes dos dois fóruns se tornaram muito semelhantes. Nesse sentido, embora tenha havido uma interrupção nas cúpulas exclusivas do Fórum IBAS, o encontro dos chefes de Estado e de governo dos três países seguiu acontecendo ano a ano nas cúpulas dos BRICS e em reuniões às margens delas.

De toda forma, é fundamental atentar para dois importantes diferenciais do IBAS que, embora continuem em operação, podem correr o risco de perder destaque: o Fundo IBAS de Alívio à Fome e à Pobreza, uma iniciativa que não tem paralelo direto nos BRICS e que possui projetos concluídos em Burundi, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Haiti, Palestina e Serra Leoa.²² Portanto, caracteriza-se como um fundo que tem levado recursos e realizado a projeção conjunta dos três países nas esferas de influência distintas de cada um deles, às quais individualmente eles dificilmente chegariam (Brasil no Burundi, Índia no Haiti e África do Sul no Camboja, por exemplo); a assertividade da demanda pela reforma do CSNU e por uma vaga permanente para cada um dos países do IBAS (ainda que com propostas distintas de Brasil e Índia, de um lado, e África do Sul, do outro), que, ao longo dos anos anteriores, recebeu atenção especial do agrupamento, mas que nos encontros dos BRICS adquiriu um tratamento mais superficial – uma vez que China e Rússia apenas reconhecem as aspirações dos outros três a “desempenharem um papel mais proeminente nas relações internacionais”. Hirst (2015, p. 36) aponta ainda um terceiro diferencial do IBAS com relação ao BRICS: o fato de ser formado apenas por países que vinculam sua projeção externa aos seus processos de democratização, “o que lhes outorga um papel particular como vozes discordantes do primado do internacionalismo liberal”.

Quanto aos demais agrupamentos, vale apontar que, entre 2011 e 2016, ocorreram mais duas cúpulas Aspa (a terceira e a quarta): Lima (Peru, 2012) e Riade (Arábia Saudita, 2015). A presidente Dilma compareceu à primeira, ao passo que na segunda ela enviou o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, porque dois dias após a cúpula ela iria ao encontro do G20 na Turquia – alegando conflito de agenda.

O exame dos documentos resultantes dessas cúpulas indica que, além do seguimento da reafirmação de alguns posicionamentos tomados por meio da coordenação política nas reuniões anteriores (reforma da ONU, terrorismo, crise financeira, entre outros), vale destacar duas novas questões que foram objeto de discussão em 2012 e 2015: *i*) o repúdio aos bombardeios da OTAN

22. Em andamento, há também projetos em Camboja, Guiana, Laos, Sudão e Vietnã.

na operação da Líbia de 2011, com menção inclusive ao conceito da RWP; e *ii*) a condenação do uso desproporcional da força por parte de Israel na Faixa de Gaza, relativa aos bombardeios de 2014. Essas menções revelam como o Brasil seguiu apostando no apoio desses parceiros para projetar as posições que adota na política internacional.

Além disso, como uma demonstração da importância conferida pelos 34 países à continuidade regular das cúpulas, em 2015 ficou definido que sua periodicidade ocorreria de três em três anos. Portanto, a próxima Aspa está marcada para ocorrer em 2018, na cidade de Caracas (Venezuela).

A cúpula ASA, por sua vez, teve apenas uma edição (a terceira) no período em análise: Malabo (Guiné Equatorial, 2013). O próximo encontro de alto nível está agendado para ocorrer em Quito (Equador), ainda em 2016. À diferença da Aspa, embora também tenha havido uma ampliação no acervo de posicionamentos comuns acordados pelos países da ASA sobre distintas questões, a ênfase da cúpula seguiu recaindo sobre a promoção de projetos de cooperação para o desenvolvimento. Da parte brasileira, o destaque efetuado pela diplomacia se direcionou aos campos da pesquisa em agropecuária – em função das semelhanças geográficas entre os dois continentes – e das políticas de redistribuição de renda e de combate à fome e à pobreza.

Em último lugar, é importante adicionar ainda que, além da participação nas cúpulas desses agrupamentos Sul-Sul, o governo Dilma se valeu de um canal adicional para, ao mesmo tempo, marcar o perfil do Brasil como país defensor do mundo em desenvolvimento e realizar suas demandas com relação às questões que lhe eram mais importantes de acordo com a conjuntura: a reunião de abertura da AGNU. Ao longo de seu mandato, a presidente compareceu a todas as assembleias anuais e, conforme a tradição histórica, proferiu os discursos de inauguração em nome do Brasil. Este foi o palco mais importante da diplomacia presidencial desse governo – tendo em vista que, comparado com os governos FHC e Lula, Dilma se dedicou menos à política externa e às viagens internacionais.

Em suas intervenções na AGNU, a presidente efetuou repetidas críticas contundentes ao comportamento das grandes potências diante das crises que se instalaram no sistema internacional na primeira metade da década de 2010. De uma forma geral, ela acusou os países desenvolvidos de não levarem em consideração os efeitos negativos que suas estratégias de recuperação têm causado no desempenho das políticas adotadas pelas demais nações.

Entre as questões abordadas pela mandatária, cinco delas apareceram em todos os pronunciamentos de 2011 a 2015, o que faz com que possam ser classificadas, portanto, como prioritárias para a política externa brasileira

de seu governo. São elas: *i*) a crise econômica internacional, desdobrando-se sobre a alegada guerra cambial e a necessidade de reforma das instituições da governança global (as financeiras e as demais); *ii*) as mudanças climáticas, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) e, depois, os ODS; *iii*) a questão palestina e o direito dessa nação de constituir um Estado; *iv*) a reforma do CSNU; e *v*) a Primavera Árabe e o conceito da Rwp, depois desembocando na discussão sobre a crise humanitária na Síria, o malogro das intervenções ocidentais nesse tipo de situação, chegando na crise dos refugiados (em 2015).

Como se pode perceber, a atenção internacional proporcionada por essas ocasiões foi utilizada pela diplomacia presidencial para a afirmação das posições do Brasil sobre importantes questões globais. Em todos os discursos, a abordagem dos temas buscou trazer o ponto de vista do mundo em desenvolvimento, demonstrando a disposição do país a seguir se comportando como porta-voz do terceiro mundo.

4 OS BRICS E SUA CRESCENTE IMPORTÂNCIA PARA O BRASIL

Nesta seção, será examinado especificamente o desenvolvimento dos BRICS como uma coalizão e a forma como o Brasil tem apostado, nos últimos sete anos, na relação com esses países para, de um lado, manter sua projeção internacional como potência emergente e, de outro, buscar saídas para suas dificuldades econômicas. Além disso, busca trazer à tona as oportunidades e os desafios que as relações, cada vez mais próximas, com a China têm introduzido para a política externa e para a economia brasileiras.

4.1 O desenvolvimento da coalizão BRICS ao longo de sete anos e o engajamento brasileiro

No que concerne ao desenvolvimento do agrupamento BRICS, já contando com a participação da África do Sul desde 2011, observa-se que suas relações passaram por duas etapas mais ou menos distintas, em função das mudanças experimentadas pelo contexto internacional no período 2008-2015. Em um primeiro momento, que vai de 2009 a 2012, no qual as políticas anticíclicas adotadas pelos BRICS foram capazes de mitigar os efeitos da crise, foi privilegiada a dimensão externa do bloco. Dito de outra maneira, nas primeiras cúpulas, os líderes se preocuparam mais em buscar ajustar suas visões de mundo a respeito da maior quantidade possível de temas da política internacional, de forma a se posicionar como coalizão internacional com algum grau de coesão e superar críticas que apontavam para a existência de muitas diferenças entre os países na maneira de se projetarem no sistema internacional. O lugar comum encontrado para as abordagens adotadas tem sido a constante busca pelo desenvolvimento como pano de fundo, posição típica do terceiro-mundismo.

Em um segundo momento, entre 2013 e 2015, em que a crise já se fez sentir com mais severidade pelos cinco membros do grupo, ainda que o diálogo pela ampliação de consensos na dimensão externa não tenha sido perdido de vista, abriu-se um espaço considerável para a discussão de uma dimensão interna das relações entre os BRICS. Nesse sentido, os países do agrupamento começaram a dar vazão a uma ampla agenda voltada para seus fluxos econômicos cruzados e à cooperação para o desenvolvimento a prestarem e receberem entre si, tendo como elemento símbolo a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Estas iniciativas revelam uma estratégia comum de apostar em um salto qualitativo sobre várias dimensões dos fluxos que ocorrem entre os países do agrupamento como alternativa para enfrentar o cenário internacional de crise econômica.

De uma maneira geral, as análises que têm se debruçado, nos últimos anos, sobre o desenvolvimento do agrupamento BRICS desde sua formalização, na primeira cúpula, procuram avaliar seu desempenho como uma coalizão internacional que pretende se projetar coletivamente em diversos espaços em que são negociadas as regras da governança global, especialmente aqueles focados no sistema financeiro internacional.

Essa dimensão externa do agrupamento BRICS apresentou-se como a face prioritária do grupo em seus primeiros anos de formalização. Talvez para responder a críticas que apontavam para a impossibilidade de compatibilizar posicionamentos diferenciados sobre áreas temáticas das questões centrais em discussão no plano global, os governos dos quatro, e depois cinco, países se concentraram na tarefa de progressivamente aparar arestas de seus discursos formados a respeito de cada uma delas.

A dinâmica da realização de encontros de cúpula regulares anuais entre os BRICS, especialmente no primeiro período, de 2009-2012, porém com continuidade nos anos seguintes (2013-2015), revelou-se disposta e capaz para superar eventuais diferenças de visão individuais e comungar abordagens pouco a pouco. Logo eles conseguiram progressivamente formatar uma visão conjunta para uma amplitude considerável de questões da política internacional. O diálogo amadureceu de tal maneira que, desde 2012, foi possível à coalizão publicar avaliações conjuntas a respeito até mesmo de perturbações pontuais na ordem institucional de países específicos e que possuem impacto internacional.

Após sete anos de existência e de realizações de cúpulas anuais regulares, os BRICS conseguiram, conforme demonstra o quadro 1, concertar minimamente posições no que diz respeito a treze grandes temas globais e alguns outros temas nacionais ou regionais com impacto sistêmico.

QUADRO 1
Temas da política internacional de consenso entre os BRICS (2009-2015)

Tema	Abordagem
Em escala global	
Commodities	A volatilidade excessiva nos preços das commodities, especialmente no caso de alimentos e energia, apresenta novos riscos para a recuperação da economia mundial. As distorções produzidas pelo mercado financeiro devem ser combatidas por meio da regulação.
Crime organizado	Compromisso em enfrentar com pleno respeito aos direitos humanos e em consonância com a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.
Crise econômica internacional e atualização das instituições financeiras internacionais	Responsabilização dos países desenvolvidos pelo estopim da crise de 2008, com enfoque na necessidade de reforma das cotas, de fortalecimento da legitimidade, de capitalização e de aumento de recursos das instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e FMI). Promoção da relevância do G20 como foro principal para discussão das estratégias globais para sair da crise. Crítica às políticas de injeção de liquidez monetária adotadas pelos países desenvolvidos (União Europeia, Estados Unidos e Japão).
Direitos humanos	Tratamento de todos os direitos humanos, civis, políticos, sociais e culturais, inclusive o direito ao desenvolvimento, de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Apoio ao trabalho do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, levando em conta a necessidade de promover, proteger e realizar os direitos humanos de maneira não seletiva, não politizada e construtiva, sem critérios duplos.
Espaço exterior	Sua exploração e uso deve ter finalidades pacíficas, e as negociações para a conclusão de um acordo ou acordos internacionais para evitar uma corrida armamentista devem ser uma ação prioritária da Conferência do Desarmamento. A colocação de armas no espaço exterior deve ser prevenida.
Internet	As tecnologias da informação e comunicação devem ser utilizadas para fomentar o progresso econômico sustentável e a inclusão social. Condenação dos atos de vigilância eletrônica em massa e a coleta de dados de indivíduos em todo o mundo, bem como da violação da soberania dos Estados e do direito à privacidade. Apoio a um acordo sobre governança da internet.
Meio ambiente e mudanças climáticas	Tratamento da questão no arcabouço da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seu Protocolo de Quioto. Adoção do princípio da equidade e responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades.
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Para que fossem alcançados, necessitava-se que os países desenvolvidos cumprissem suas metas na prestação de financiamento e cooperação internacional para o desenvolvimento e fizessem mais esforços em perdão de dívidas, acesso a mercados e transferência de tecnologia. Apoio à Agenda de Desenvolvimento pós-2015 (2030) e à elaboração dos ODS. ¹
Problema mundial das drogas	Enfoque integral, multidisciplinar e mutuamente reforçado para fornecer e exigir estratégias de redução da oferta e da demanda, dentro do princípio da responsabilidade comum e compartilhada (regional e global), com respeito ao direito internacional.
Reestruturação de dívidas soberanas	Seu gerenciamento deve ser aprimorado para o benefício tanto de credores quanto de devedores. Apoio às discussões atuais em curso na ONU sobre o tema.

(Continua)

(Continuação)

Tema	Abordagem
Reforma da ONU	Necessidade de haver uma reforma abrangente, incluindo a de seu Conselho de Segurança, para assegurar maior eficácia, eficiência e representatividade, de modo a que possa melhor enfrentar os desafios globais contemporâneos. China e Rússia compreendem e apoiam as aspirações de África do Sul, Brasil e Índia a desempenharem um papel mais proeminente na organização.
Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio	Relembra-se tratar da rodada do desenvolvimento. Apoio a um sistema de comércio multilateral, aberto, transparente e baseado em regras. Suporte ao pacote da Conferência Ministerial de Bali. Preocupação com acordos bilaterais, regionais e plurilaterais que não cumprem com os princípios da transparência, inclusão e compatibilidade com as normas da OMC.
Terrorismo	Apoio à assinatura de uma Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional no arcabouço da ONU. Condenação do terrorismo em todas as suas formas e manifestações. Compromisso com a implementação da Estratégia Antiterrorista Global da ONU.
Em escala regional/local com impacto sistêmico	
Afganistão	Necessidade de haver provimento de cooperação internacional para o desenvolvimento do país, de forma que se consiga obter uma situação de paz e estabilidade política. Condenação das atividades da Al-Qaeda e do Estado Islâmico.
África	Apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e de sua industrialização no quadro da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad). Estímulo ao investimento externo direto, ao intercâmbio de conhecimento e à capacitação, bem como à diversificação das importações de produtos provenientes do continente.
Estado Islâmico do Iraque e do Levante	Condenação ao terrorismo e aos abusos continuados, generalizados e graves dos direitos humanos e às violações do direito internacional humanitário cometidos pela organização. Em particular, a perseguição a indivíduos e comunidades com base em sua religião ou etnia, bem como todas as formas de violência contra civis, em especial mulheres e crianças.
Irã	Reconhecimento de seu direito ao uso pacífico da energia nuclear, consistente com suas obrigações internacionais. Preocupação com as ameaças de ação militar e com as sanções econômicas. Apoio ao Plano Global de Ação Conjunta a ser acordado entre o país e o P5+1. ²
Palestina	Apoio ao direito palestino de constituir um Estado contíguo e economicamente viável, existindo lado a lado e em paz com Israel, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas, baseadas nas linhas de 1967, com Jerusalém Oriental como sua capital.
Síria	Preocupação com a situação de violência e de violação dos direitos humanos, e também com a possibilidade de haver armas químicas. O tratamento da crise deve ser feito sem interferência externa e por meios pacíficos. Apoio às resoluções do CSNU.
Ucrânia	Necessidade de um diálogo abrangente, com vistas a encontrar uma solução política pacífica. Todas as partes devem cumprir todos os dispositivos do Pacote de Medidas para a Implementação dos Acordos de Minsk, adotados em fevereiro de 2015 e endossado pelo CSNU.
Outros países	Há posicionamentos menos aprofundados sobre Burundi, Guiné-Bissau, Iraque, Líbia, Mali, Nigéria, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Somália e Sudão do Sul. De uma maneira geral, são colocações que chamam a atenção para a importância de que atores locais conduzam o processo de solução de conflitos, promovendo grandes diálogos nacionais. Apesar de preferirem que não haja intervenção externa, nos casos em que já existem, os trabalhos de operações de paz da ONU são apoiados.

Fonte: Declarações conjuntas das cúpulas BRICS (de 2009 a 2015).

(Continuação)

Notas: ¹ Até a Cúpula de Ufá, realizada em julho de 2015, eles ainda não tinham sido devidamente lançados. Em setembro de 2015, em reunião paralela à AGNU em Nova Iorque, os dezessete ODS foram acordados.

² Em 2015, após a cúpula, com a mudança de governo no Irã, o P5+1 conseguiu chegar a um acordo com o país.

Conforme é possível apreender dessa relação exaustiva de temas e abordagens, ainda que seja variável a profundidade com que diferentes questões são tratadas e examinadas pelo agrupamento, percebe-se uma constante defesa do direito ao desenvolvimento como mínimo denominador comum dos posicionamentos tomados. Ao mesmo tempo, é frequente também a colocação de críticas e demandas perante os países desenvolvidos.

Apenas para demonstrar como o acúmulo desse acervo de consensos não ocorreu de maneira simples, vale destacar, por exemplo, que temas como “Palestina” e “direitos humanos” somente foram aparecer pela primeira vez em declarações conjuntas em 2012, e de maneira superficial. A abordagem que está no quadro 1 apareceu pela primeira vez apenas em 2013 e 2014, para cada um dos temas, respectivamente. Dessa maneira, fica claro como, por um lado, a posição cética de alguns quanto ao desenvolvimento da dimensão externa da coalizão tinha sobre o que se basear e, por outro lado, como os esforços dos cinco países para superar essas diferenças revelam a importância que eles têm atribuído ao agrupamento em suas estratégias de política externa.

De fato, ao longo dos anos, cresceu para cada um dos cinco participantes a instrumentalidade da coalizão para seus anseios internacionais. No caso da África do Sul, do Brasil e da Índia, os BRICS têm colaborado para a manutenção de sua projeção como potências emergentes e, de certa forma, como líderes regionais das demandas do Sul Global – em um cenário de crises econômicas e políticas. Para a Rússia, por sua vez, desde que as potências ocidentais começaram a promover seu isolamento, a partir do início do conflito na Crimeia (Ucrânia), os BRICS passaram a significar uma importante válvula de escape para demonstrar que o país possui parceiros a quem recorrer. Por fim, para a China, a principal instrumentalidade do agrupamento é processar de uma maneira diluída as demandas que resultam de sua ascensão no sistema internacional, de forma a dar continuidade à sua estratégia de realizar uma inserção discreta (Niu, 2013), que aparente baixo grau de contestação da ordem ocidental.

No que se refere à agenda das relações entre os próprios BRICS, conforme foi colocado anteriormente, seu adensamento somente foi ocorrer a partir de 2013, na Cúpula de Durban, África do Sul. Até aquele ano, a dimensão interna das relações se restringia ao estímulo de medidas, em alguns temas dispersos, que favoreciam a cooperação para o desenvolvimento.

Depois, com a crise se fazendo sentir com mais força sobre os emergentes, juntamente com os descontentamentos a respeito da falta de avanço no processo

de reforma das cotas no Banco Mundial e no FMI, as negociações sobre a criação do banco de desenvolvimento dos BRICS, de um lado, e a busca pelo aumento de seus fluxos de comércio (e de seu valor agregado) e de investimentos, de outro, inauguraram a organização de uma agenda de parceria econômica no bloco.

Com relação à agenda de cooperação para o desenvolvimento, o tema eleito como de maior importância pelo agrupamento foi ciência, tecnologia e inovação, o único que aparece desde a primeira declaração conjunta (Ecatimburgo). Neste campo, há muitas experiências de sucesso que podem ser trocadas pelos cinco países para uns colaborarem com a competitividade dos outros. Por exemplo, o avanço brasileiro em agricultura e aviação e o indiano em tecnologia da informação e farmacêutica, além de diversas contribuições que a China pode oferecer.

Por sua vez, as áreas temáticas que contam com reuniões regulares anuais de autoridades nacionais por elas responsáveis – algumas com mais longevidade que outras – são: *i*) agricultura; *ii*) bancos de desenvolvimento; *iii*) cidades, urbanização e infraestrutura urbana; *iv*) ciência, tecnologia e inovação; *v*) combate à corrupção; *vi*) comércio exterior; *vii*) defesa da concorrência; *viii*) educação; *ix*) empresas estatais; *x*) finanças e bancos centrais; *xi*) instituições estatísticas nacionais; *xii*) meio ambiente; *xiii*) população; *xiv*) saúde; *xv*) nacional; *think-tanks*; e *xvi*) trabalho e emprego. Além dessas áreas, existem também alguns encontros regulares entre representantes do mercado e/ou da sociedade civil promovidos pelos BRICS: *i*) Encontro de Cooperativas; *ii*) Foro Acadêmico; *iii*) Foro Civil; *iv*) Foro Financeiro; *v*) Foro Sindical; e *vi*) Fórum Empresarial. Por fim, também ocorreu, pela primeira vez, em 2015, a primeira reunião do Foro Parlamentar.

No tocante ao campo da parceria econômica, é certo que a experiência anterior de parte desses fóruns e encontros foi aproveitada para a formatação das propostas nesta área. Como marco dessa dimensão, em 2013, pela primeira vez, foi divulgada a intenção de se estabelecer um novo banco de desenvolvimento multilateral dos países do agrupamento. Em 2014, foram assinados os acordos constitutivos do NBD e do ACR, os quais entraram em vigor em 2015.

O NBD tem como meta mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento. Seu capital inicial autorizado é de US\$ 100 bilhões, e o capital inicial subscrito é de US\$ 50 bilhões, dividido igualmente entre os membros fundadores. O poder de voto, dessa forma, também é distribuído igualmente. Sua sede é em Xangai, e o banco deve realizar suas primeiras operações ainda em 2016.²³ Ele vai cooperar com os mecanismos de financiamento internacionais novos e existen-

23. A perspectiva é de que haja o financiamento de usinas eólicas no Brasil e na Rússia. Existem mais vinte projetos em análise, que somam US\$ 2,5 bilhões (Batista Júnior, 2016).

tes, com destaque para o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês), com sede em Pequim e com capital autorizado da mesma monta.

Na opinião de Paulo Nogueira Batista Junior (2016),²⁴ essas iniciativas têm a intenção de suprir a demanda por financiamentos que o Banco Mundial e outros bancos regionais não têm conseguido atender – e, portanto, não estão sendo criadas necessariamente em contraposição à ordem vigente (Fernandes, 2015). De toda forma, é relevante ressaltar que o banco fará emissões de bônus na moeda chinesa (o *renminbi*), o que revela uma disputa com a ordem de Bretton Woods, baseada no dólar.

O ACR, por sua vez, possui montante também de US\$ 100 bilhões, com o objetivo de precaver os países diante de perturbações e pressões de curto prazo reais ou potenciais sobre seus balanços de pagamentos. Neste caso, não há exatamente um capital investido, mas um fundo virtual que pode ser solicitado por alguma das cinco partes em caso de necessidade, obedecidas algumas condições. Não foi decidida ainda sua sede, que pode ser no Rio de Janeiro ou em Xangai. No caso do ACR, a ideia é ampliar os mecanismos de resgate para momentos de crise. Dessa forma, os BRICS não estariam propriamente se contrapondo à ordem internacional de Bretton Woods (uma vez que permanecem fazendo parte dela e de suas instituições), mas criando alternativas para agirem de forma mais autônoma.

De uma maneira geral, na Declaração de Fortaleza (2014), está expressa abertamente a intenção de, para além da coordenação política, haver maior cooperação e aproximação econômica entre os cinco países, com vistas a facilitar interconexões de mercado, integração financeira, conectividade em infraestrutura e contato entre as pessoas. De fato, na ocasião daquela cúpula, sob encomenda prévia, cada país trouxe um estudo individual sobre suas relações comerciais com os demais países do bloco. Além desses documentos individuais, foi formatado um documento coletivo, sob a coordenação do Grupo de Contato sobre Temas Econômicos e Comerciais dos BRICS (GCTEC), nomeado “Estudo Conjunto dos BRICS sobre Comércio”. Nele são feitas recomendações destinadas principalmente à facilitação comercial e à elevação do valor agregado na corrente de comércio intrabloco.

Finalmente, na Cúpula de Ufá (2015), o agrupamento divulgou um documento conjunto de maior fôlego, a *Estratégia para uma parceria econômica dos BRICS*. Em uma primeira análise, levando em consideração a lentidão dos avanços na OMC e a negociação de mega-acordos comerciais no mundo, com destaque para o TPP, chama a atenção o fato de que não há intenção expressa que siga na direção da assinatura de um acordo de preferências comerciais entre os BRICS.

24. Anteriormente diretor-executivo no FMI, atualmente a cargo de uma das quatro vice-presidências do banco.

De todo modo, a estratégia não se restringe apenas à facilitação dos negócios. Ela compreende a coordenação de políticas macroeconômicas, a troca de informações em inovação e tecnologias avançadas e a cooperação aduaneira. Vale destacar, nesse sentido, a assinatura de alguns acordos, como o Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre Agências de Seguro de Crédito às Exportações, o Mecanismo de Cooperação Interbancária e a Iniciativa para o Fortalecimento da Cooperação em Direitos de Propriedade Intelectual. Além disso, há a intenção de ampliar o uso de moedas locais no comércio mútuo.

Nessa estratégia conjunta para enfrentarem a crise, observa-se com alguma clareza que, principalmente o Brasil e a Rússia, imersos em distintas crises, ofertam cooperação nos campos de mineração, energia e agricultura, demandando, essencialmente da China, recursos para investimentos em infraestrutura, bem como a elevação do valor agregado geral de suas importações. Diante disso, a subseção seguinte é dedicada exclusivamente à discussão sobre as relações bilaterais do Brasil com o gigante asiático.

4.2 As complexas relações bilaterais do Brasil com a China

Sem dúvidas, o mais importante fenômeno das relações internacionais em operação nos primeiros quinze anos do século XXI se refere à ascensão do Leste Asiático e, especialmente, da China, como o centro dinâmico da economia global. Para o Brasil, o estabelecimento chinês como principal potência emergente do sistema internacional acabou se revelando a mais importante fonte de oportunidades e de desafios a incidirem sobre suas estratégias de desenvolvimento nacional e de inserção externa.

Entre os vetores dessa relação bilateral, a cooperação científica e tecnológica tem se apresentado como um positivo canal de intercâmbio de conhecimentos essenciais para o avanço produtivo de setores da economia brasileira. Nesse sentido, são mercedores de nota os projetos de desenvolvimento tecnológico com ênfase em: *i*) produção e lançamento de satélites; *ii*) nanotecnologia; *iii*) biotecnologia; *iv*) fármacos; e *v*) setor agrícola (Pires, Paulino e Cunha, 2015).

No campo das relações comerciais, de toda maneira, os resultados são ambíguos. Ao mesmo tempo que as exportações para a China se tornaram relevante fonte de divisas para a economia brasileira, a composição da pauta de produtos intercambiados caracterizou uma relação assimétrica e vulnerável, na qual o Brasil vende bens primários – principalmente minério de ferro, petróleo e soja – e adquire uma gama variada de manufaturados. Dessa forma, termos de troca favoráveis são um requisito para que a relação seja proveitosa ao Brasil, colocando o país em uma situação de fragilidade diante da flutuação dos preços no mercado internacional das *commodities* que exporta (Andrade, Naretto e Leite, 2015).

De fato, a grande elevação da participação das importações chinesas nas vendas externas brasileiras é um fenômeno muito recente, que teve sua fase de intensificação proporcionada pelos efeitos da Grande Recessão, iniciada em 2008. Dessa forma, com o recuo do crescimento das aquisições dos países desenvolvidos, a Ásia logrou conquistar progressivamente a posição de principal cliente brasileiro daquele ano em diante, saltando de uma participação de 19% para 32% do total das compras em apenas cinco anos – de 2008 a 2013 (Oliveira, 2016).

Com isso, verificou-se paralelamente o estabelecimento de uma paulatina primarização da pauta exportadora do Brasil, levando a uma transformação da própria composição da estrutura produtiva nacional. Adicionalmente, o avanço chinês também levou à perda de espaço nos tradicionais mercados compradores das manufaturas brasileiras na América Latina (Pereira, 2014), intensificando a crise do setor industrial no país. As empresas brasileiras, por sua vez, acabaram estabelecendo uma relação de parceria com a produção chinesa, na qual se colocaram na posição de maquiladoras voltadas para dentro – o mercado interno (Calixtre, Biancarelli e Cintra, 2014).

No campo da recepção de investimento externo direto (IED), o ano de 2010 foi um momento de virada na composição e no volume das iniciativas chinesas no Brasil. Ainda que, desde aquele ano, as inversões da China na América Latina e no Caribe tenham se concentrado majoritariamente em setores extrativos de recursos naturais (90% do volume de capital), refletindo a natureza de suas relações comerciais com a região, na economia brasileira a relação se deu de forma distinta. Levando em consideração a quantidade de projetos, em vez do valor investido, no caso do Brasil a indústria atraiu mais iniciativas que o setor primário. Em razão da política brasileira de conteúdo nacional e das regulações de proteção do mercado interno, a China efetuou no país diferentes investimentos em setores industriais com o objetivo de acessar o consumo não apenas dos brasileiros, mas também o dos demais países sul-americanos, utilizando o Brasil como plataforma. Nessa seara, destacam-se os empreendimentos nos campos automobilístico e de eletrônicos (Chen e Ludeña, 2014).

Com relação aos financiamentos chineses, os dados demonstram que, desde 2005, eles totalizaram US\$ 125 bilhões na região da América Latina e do Caribe. Na evolução dessas transações, em 2015 os empréstimos bilaterais acabaram por superar a soma dos financiamentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os principais países receptores foram Argentina, Brasil, Equador e Venezuela. Em um cenário de escassez do crédito oficial no planeta, os chineses ocuparam o espaço então aberto e ofereceram recursos para o financiamento de projetos de seu interesse, como a construção do corredor biocênico rodoviário entre Brasil, Bolívia e Chile – para o escoamento de recursos naturais.

Ademais, a China anunciou o lançamento de novas plataformas de empréstimo para a região da ordem de US\$ 35 bilhões: o Fundo de Investimento China-ALC de Cooperação Industrial, o Projeto de Infraestrutura China-ALC e o Fundo de Cooperação China-ALC – além das próprias ofertas dos bancos comerciais do país. O interesse latino-americano por essa fonte de recursos, por sua vez, intensificou-se em função da fuga de capitais da região, resultante da sua desaceleração econômica e do aumento dos juros americanos no final de 2015 – inaugurando uma potencial situação de dependência (Myers, Gallagher e Yuan, 2016).

Para o Brasil, esse quadro de elevação da presença econômica chinesa em sua região de influência imediata, ainda que tenha proporcionado frutos importantes para a minimização das impotências resultantes de sua própria crise econômica, significou perda de poder relativo no continente em que sua projeção como potência emergente vinha se baseando primordialmente (Desiderá Neto e Barros, 2015). Ao mesmo tempo, a presença chinesa também tem incitado a reação dos Estados Unidos, que mantiveram historicamente a América Latina como espaço exclusivo de poder, mas que, nos últimos anos, vinham dedicando pouca atenção e escassos recursos para a região. A busca chinesa por negócios na América Latina, por sua vez, pode vir a se estabilizar, à medida que as taxas de crescimento chinesas vêm caindo, e sobretudo em função das portas que a Argentina tem aberto para reafirmar a liderança dos Estados Unidos.

Nessa conjuntura, o restabelecimento das relações diplomáticas americanas com Cuba, em um contexto de projeção do modelo de desenvolvimento chinês na ilha, é simbólico, pois demonstra como Washington e Pequim têm disputado espaços e a influência sobre questões de amplo debate no sistema internacional. Dessa forma, apesar de significarem um desafio para as aspirações regionais do Brasil, se bem instrumentalizadas, essas disputas podem se revelar uma oportunidade interessante para a projeção do país como mediador das questões de interesse de seus parceiros mais próximos com as grandes potências globais – tendo como fundamento sua posição como promotor das instituições da integração regional (Unasul e Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – Celac, principalmente).²⁵ Uma sugestão interessante para a diplomacia seria se inspirar na política da “equidistância pragmática”, aplicada de maneira inteligente pela política externa do presidente Getúlio Vargas.

25. Para uma discussão mais ampla das relações da China com o Brasil e com a América Latina no século XXI, ver os artigos do volume 2, números 1 e 2, da *Revista tempo do mundo*.

5 CONCLUSÃO

Afinal, cumpre avaliar se houve retração na assertividade com que iniciativas foram lançadas e mantidas no campo das relações Sul-Sul do Brasil no período 2008-2015. Dessa forma, no que concerne às coalizões, ao longo do período, tendo como base de comparação também o período 2003-2007, houve clara retração na proposição de novas iniciativas. Já com relação à manutenção das iniciativas lançadas anteriormente, a retração é relativa. Enquanto o Fórum IBAS perdeu importância, em função essencialmente da interrupção dos encontros de cúpula exclusivos do grupo, as cúpulas Aspa e ASA mantiveram a mesma importância. Os BRICS, por sua vez, foram ganhando cada vez mais centralidade na política externa como um todo, em função da regularidade anual das cúpulas, da criação de instituições próprias, como o NBD e o ACR, do crescimento dos projetos de cooperação para o desenvolvimento e da disposição conjunta para promover um salto para a parceria econômica.

No caso da prestação de cooperação para o desenvolvimento, a outra frente de ações da cooperação Sul-Sul, paralela às coalizões, a retração na assertividade foi observada tanto para o lançamento de novas iniciativas e parcerias como para a manutenção das existentes. A queda nos gastos orçamentários com essas atividades é um forte indicador dessa tendência.

Apostando na estratégia de cooperação Sul-Sul iniciada no governo Lula e continuada no governo Dilma, no início do século XXI, o Brasil buscou se inserir no sistema internacional como ator global e se projetar como potência emergente. O apoio dos demais países periféricos revelou-se como uma aposta central para a redução das assimetrias de poder vigentes no mundo, da mesma forma como havia sido proposto anteriormente pela PEI e pelo Pragmatismo Responsável e Ecumênico. Tendo-se como foco especificamente as relações Sul-Sul, a análise do período indica que, embora o país tenha apresentado importantes conquistas, não se pode deixar de apontar que também se deparou com reveses relevantes que impactaram negativamente na promoção de seu *status* de potência emergente no mundo entre 2008 e 2015. Esses reveses resultaram tanto da deterioração das condições econômicas e políticas internacionais impulsionadas pela Grande Recessão como, também, por uma menor criatividade e disposição para lançar iniciativas por parte da política externa implementada pelo governo Dilma, conforme argumentado ao longo deste capítulo.

Dessa forma, deve ser apontado que, de um lado, são frutos diretos da cooperação Sul-Sul as eleições de José Graziano da Silva à direção-geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em inglês), em 2011 e 2015, e de Roberto Azevêdo à direção-geral da OMC, em 2013, uma vez que foram fundamentais os votos dos países do Sul Global, especialmente os

africanos, para que se concretizassem. Além disso, também foi essencial o apoio desses países para que a Rio+20 tenha sido capaz de construir consensos em torno de alguns resultados importantes para a agenda do mundo em desenvolvimento, como o lançamento da discussão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Por outro lado, a rejeição do Acordo Tripartite para a questão nuclear do Irã expôs a fragilidade do país ao tentar se envolver nas agendas prioritárias das potências ocidentais para com o terceiro mundo. O difícil desencadeamento de algumas outras iniciativas reforçou essa imagem: *i)* a baixa adesão concreta ao conceito de RWP; *ii)* o tratamento desrespeitoso recebido de Israel; *iii)* o impasse da Rodada Doha; *iv)* a impotência diante das práticas protecionistas dos países do Norte; e *v)* a crescente dificuldade do G20 comercial de permanecer unido em suas demandas; além do próprio malogro em emplacar a reforma do CSNU e conquistar uma vaga permanente no órgão.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 214-40, edição especial, dez. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/qAKUzE>>.
- ANDRADE, I. O.; NARETTO, N. A.; LEITE, A. W. A dinâmica das relações econômicas entre China e Brasil: uma análise do período 2000-2015. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 21, p. 5-20, set.-dez. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/btDoQN>>.
- BATISTA JÚNIOR, P. N. **O papel do Novo Banco de Desenvolvimento estabelecido pelos BRICS**. Palestra concedida ao Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento no auditório da sede do BNDES, Rio de Janeiro, 26 jan. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ucNLUt>>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- BUZAN, B. **A leader without followers?** The United States in world politics after Bush. Washington: The Global Policy Institute, 2007. (Policy Paper, n. 2). Disponível em: <<https://goo.gl/eRNWxH>>.
- CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. Introdução. *In*: _____. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/UUy5J4>>.
- CARVALHO, M. I. V. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 405-45, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/3pkhyk>>.

CERVO, A. L. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, edição especial, p. 7-32, dez. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/hF82dx>>.

CHEN, T.; LUDEÑA, M. P. **Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean**, Santiago, jan. 2014. (Eclac – Production Development Series, n. 195). Disponível em: <<https://goo.gl/GonPkd>>.

DESIDERÁ NETO, W. A.; BARROS, P. S. O Brasil emergente e a integração sul-americana. In: SOUZA, A. M.; MIRANDA, P. (Eds.). **Brasil em Desenvolvimento 2015: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/xk9Npc>>.

FERNANDES, A. O FMI não se adaptou ao século XXI. **Estadão**, São Paulo, Economia, 2 jul. 2015.

GOLDMAN SACHS. **Building better global economic BRICS**. New York: Goldman Sachs, 2001. (Global Economic Paper, n. 66). Disponível em: <<https://goo.gl/aJs8ES>>.

_____. **Dreaming with BRICS: the path to 2050**. New York: Goldman Sachs, 2003. (Global Economics Paper, n. 99). Disponível em: <<https://goo.gl/a4qVz4>>.

HERRERO, M. B.; TUSSIE, D. Unasur health: a quiet revolution in health diplomacy in South America. **Global Social Policy**, v. 15, n. 3, p. 261-277, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Gjphia>>.

HIRST, M. O Brasil emergente e os desafios da governança global: a paz liberal em questão. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 33-64, jan. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/gP7A94>>.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, Jan. 2006.

INOUE, C.; VAZ, A. **Emerging donors in international development assistance: the Brazil case**. Montreal: PBDD, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/uHSNp5>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/k8eVxj>>.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2010)**. Brasília: Ipea; ABC, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/W4pd1F>>.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013**. Brasília: Ipea, ABC, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/AUEE91>>.

LECHINI, G. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana do Itamaraty. **Nueva Sociedad**, p. 55-71, out. 2008. (Edição Especial em Português). Disponível em: <<https://goo.gl/af6Jkx>>.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 1-36, jan.-jun. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/oEUg2Z>>.

LORD, J. EM Currencies: the fragile five. **Morgan Stanley Research**, ago. 2013.

MANZUR, T. M. P. G. La cumbre Aspa y los países árabes: reflejos de la crisis actual, desde una perspectiva brasileña. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 23-30, dez. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/91Fe7U>>.

MYERS, N.; GALLAGHER, K.; YUAN, F. Chinese finance to LAC in 2015: doubling down. **The Dialogue**, Feb. 2015. (China-Latin America Report). Disponível em: <<https://goo.gl/DgXJL6>>.

NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. **Bargaining together in Cancun**: developing countries and their evolving coalitions. Buenos Aires: Flacso, 2003. Mimeografado.

NIU, H. A grande estratégia chinesa e os BRICS. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 197-229, jan.-jun. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/mzUnLr>>.

OLIVEIRA, H. A. **Brasil-China**: uma parceria predatória ou cooperativa? *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 143-60, jan. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/c2wbDc>>.

OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/Jsy14U>>.

PECEQUILO, C. S. O Brasil, a Turquia e o Irã: dimensões de cooperação estratégica. *In*: RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. (Orgs.). **Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

PEREIRA, L. V. **O efeito China nas exportações brasileiras em terceiros mercados**: uma análise do *constant market share*. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2002). Disponível em: <<https://goo.gl/A9xjTF>>.

PINO, B. A. **La cooperación de Brasil**: un modelo en construcción para una potencia emergente. Madrid: Real Instituto Elcano, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/5NnLfd>>.

PINO, B. A.; LEITE, I. C. La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? **Mural Internacional**, ano 1, n. 1, jan.-jun. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/teoHHb>>.

PIRES, M. C.; PAULINO, L. A.; CUNHA, A. T. Brasil, China e a cooperação Sul-Sul. In: RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. (Orgs.). **Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; VIANA, M. T. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 48-69, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/mfCvSi>>.

RIGGIROZZI, P. Unasur: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 47, n. 81, p. 29-50, ago. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/oBQU6C>>.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Eds.). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. Amsterdam: Springer, 2012.

SARAIVA, J. F. S. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 53, edição especial, p. 169-82, dez. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/Vs2Wz8>>.

UNITED STATES OF AMERICA. Board of Governors of the Federal Reserve System. **Monetary Policy Report**, Washington, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/NzjLFx>>.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, dez. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/ZsrczX>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GALVÃO, M. O G-20 e a transformação da governança internacional. **Política Externa**, v. 20, n. 3, jan. 2012.

INOUE, C.; VAZ, A. Brazil as “Southern donor”: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, p. 507-34, Dec. 2012.

VAZ, A. C. Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza. **Cidob**, n. 97-98, p. 175-187, abr. 2012.

AS RELAÇÕES COM A CHINA NO NOVO CONTEXTO GEOPOLÍTICO MUNDIAL

Luiz Augusto de Castro Neves¹

1 INTRODUÇÃO

A espetacular ascensão da China ao longo destes últimos quarenta anos é talvez o fato mais importante a condicionar as relações internacionais neste início do século XXI. A presença chinesa é percebida de forma cada vez mais explícita em todos os quadrantes do mundo e, como não podia deixar de ser, também na América Latina. Com efeito, as consequências dessa crescente presença chinesa na região têm atraído a atenção de estudiosos, acadêmicos e diplomatas, que, há bem poucos anos, consideravam a China um ator periférico no cenário latino-americano. Nesse contexto, era apenas natural que o Brasil, país que tem as maiores economia, população e área territorial da região, passasse a ter uma elevada prioridade nas relações exteriores da China com a América Latina, em particular, e com o mundo em desenvolvimento em geral.

As relações com o Brasil foram restabelecidas em 1974, durante o regime militar. É interessante notar que o estabelecimento das relações entre a China Continental e os principais países latino-americanos teve lugar na primeira metade da década de 1970, após o ingresso do país nas Nações Unidas e a histórica viagem do presidente Nixon a Pequim. As duas exceções foram Cuba, cujas relações foram estabelecidas após a ascensão de Fidel Castro, e Chile, logo no início do governo de Salvador Allende. Afinidades ideológicas não constituíam a base do relacionamento chinês com os países latino-americanos, haja vista que a maior parte desses países estava, nessa época, submetida a regimes militares de direita, adeptos de uma decidida retórica anticomunista. Observe-se, por exemplo, que, a despeito de Cuba ter sido o único país marxista-leninista da região, suas relações com a República Popular da China foram, até 1995, marcadas por desacordos e distanciamentos. Em janeiro de 1966, Fidel Castro denunciou o governo chinês, na abertura da Conferência Tri-Continental de Havana, acusando sua liderança de “senilidade”. A posição cubana refletia, na verdade, o seu alinhamento com a política externa soviética, e sua reaproximação com Pequim só teve lugar após o desaparecimento

1. Presidente do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC).

da União Soviética. As relações sino-chilenas, por seu turno, constituem outro exemplo interessante a enfatizar o caráter predominantemente não ideológico da política externa chinesa. Não obstante as relações terem sido restabelecidas logo no início do governo socialista de Salvador Allende, a China foi o único país do bloco socialista a mantê-las com o regime militar ferrenhamente anticomunista do general Augusto Pinochet.

Historicamente, as relações sino-brasileiras só adquiriram algum significado a partir de 1917, com a chegada à capital chinesa de nosso primeiro ministro residente, Alfredo de Almeida Brandão. Anteriormente, houve algumas iniciativas esparsas, como a existência, em Cantão (1843-1849) e Macau (1850-1895), de cônsules honorários. A julgar pelas datas do fechamento do consulado honorário em Cantão e da abertura do de Macau, bem como pela proximidade das duas cidades, é de se supor que tenha havido uma transferência do consulado honorário de uma para a outra cidade.

O primeiro instrumento firmado entre os dois países foi o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, em 1881, mais de uma década antes, portanto, de ajuste semelhante firmado com o Japão. Em 1884, o governo imperial brasileiro designa João Antônio Rodrigues Martins como “cônsul-geral na China” e Manuel da Silva Pontes Junior como “vice-cônsul em Xangai”. É dessa época também a notícia da vinda ao Brasil de uma primeira missão de empresários chineses. Pouco tempo depois, em 1886, o consulado-geral é extinto, e os seus arquivos são confiados à guarda do cidadão português Agostinho Romano Santana, cônsul honorário do Brasil em Hong Kong. Como bem aponta o diplomata Arnaldo Carrilho (1997, p. 10), em um estudo sobre o assunto, “(...) o Brasil falhara em seu objetivo, bem pouco ético, de importar cules para a lavoura, em parte já abandonada pelas alforrias parciais de escravos africanos, haja vista que seu embarque tinha sido proibido por ingleses, portugueses e chineses (...)”. Carrilho conclui que “não primou assim pela edificação o início das relações Brasil-China, inspirada na defesa dos interesses agrários de uma classe que vivia da exploração de mão de obra escrava” (Carrilho, 1997, p. 10).

De 1917 a 1950, as nossas relações com a China pouco tinham de significativas. Em 1950, nosso embaixador, Gastão Paranhos do Rio-Branco, sai de Nanquim, sede do governo do Kuomintang, para Xangai e de lá para Tóquio, sob a proteção do Supremo Comando Aliado, logo depois da vitória das forças de Mao Zedong e da fundação da República Popular da China. Entre 1942 e 1974, o Brasil manteve relações com o governo de Taipé, refletindo os alinhamentos automáticos característicos dos anos mais duros da Guerra Fria.

Em 1961, o então vice-presidente João Goulart visitou a China em missão que lhe confiou o presidente Jânio Quadros, que se propunha a executar uma política

externa “independente”, isto é, que se pretendia equidistante dos dois grandes polos de poder à época. Houve quem visse na atitude de Quadros, adversário político de Jango, uma manobra para afastar o vice-presidente e seu sucessor imediato, pois pretenderia dar um golpe de Estado que lhe assegurasse plenos poderes. A renúncia de Jânio Quadros, que seria o primeiro passo da alegada tentativa de golpe, surpreendeu Goulart em Pequim, de onde empreendeu uma longa viagem de regresso, enquanto tinham lugar as negociações políticas que lhe permitissem suceder a Quadros. O governo de João Goulart buscou dar continuidade à chamada política externa independente, consumando o reatamento das relações diplomáticas com a União Soviética e buscando uma aproximação com a China, que provavelmente culminaria com o estabelecimento de relações. O golpe militar, em 1964, interrompeu esse processo, tendo, inclusive, o novo governo militar encarcerado por várias semanas uma missão oficial do governo chinês que se encontrava no Rio de Janeiro para negociar acordos comerciais entre os dois países.

A partir de 1967, com a chegada ao poder do general Costa e Silva, a República Popular da China voltou a ser objeto da discreta atenção do Itamaraty. Nesse ano, assumiu o Consulado Geral em Hong Kong o diplomata Miguel Ozório de Almeida, que tinha como missão paralela fazer um exaustivo levantamento da economia chinesa, como uma espécie de primeiro subsídio para um eventual estabelecimento de algum tipo de relacionamento com a China (ainda que restrito ao campo comercial). Miguel Ozório, como era seu estilo, preparou um alentado documento, em que identificava e vaticinava com linguagem eloquente que a China tinha condições de representar para a economia mundial no século XXI o que os Estados Unidos representavam no século XX. O trabalho, apresentado ao Itamaraty em época de violenta repressão a quaisquer ideias consideradas de esquerda, valeu não pouco dissabores a seu autor. Já de volta ao Brasil, Miguel Ozório escreveu, por sugestão de um assessor do então presidente Médici, um “Levantamento Crítico da Economia Brasileira”, no qual tecia sérias críticas à política econômica em curso, sugerindo profeticamente que as altas taxas de crescimento da economia brasileira não eram sustentáveis, que o país provavelmente enfrentaria uma crise de liquidez no setor externo de sua economia e que a inflação voltaria com mais vigor. O mesmo documento acrescentava que a incapacidade de fazer com que o crescimento beneficiasse camadas mais amplas da população levaria ao fenômeno hoje conhecido como exclusão social, marcado pelo crescimento desordenado das cidades e que resultaria no colapso dos serviços públicos e aumento da criminalidade urbana. Miguel Ozório citava em seu trabalho sugestões de medidas para aumentar o emprego, inspirando-se em algumas medidas adotadas na China. Foi marginalizado no Itamaraty (quase chegou a ser preso em 1970), sob a acusação velada de que queria impor “o modelo chinês” de crescimento ao Brasil.

2 O REATAMENTO COM O BRASIL

O reatamento formal, como já dito, ocorreu em 1974, no primeiro ano do governo do general Ernesto Geisel. O processo de reatamento foi objeto de intensa controvérsia entre as autoridades militares brasileiras, boa parte das quais – inclusive, e sobretudo, o ministro do Exército, general Sylvio Frota – era expressamente contrária ao reatamento. A decisão de reatar foi formalizada em reunião do Conselho de Segurança Nacional em 8 de maio de 1974, ocasião em que o ministro Frota apresentou por escrito seu parecer contrário, no qual alertava para o perigo de as exportações de bens de capital serem acompanhadas da “competente ‘assistência técnica’ – roupação sob a qual se escondem ou agem, muitas vezes, agentes dos respectivos Serviços de Informações” (Frota, 2006, p. 104-107). Observava também que, no plano interno,

os grupos de contestação ao regime que mais se têm destacado pela persistência e fanatismo de seus militantes são exatamente aqueles que seguem a orientação político-ideológica do mestre do comunismo chinês, verdadeiro deus de uma religião sincretizadamente professada por mais de 800 milhões de amarelos ansiosos por expandirem-se e ocuparem os vazios do ecúmeno, hoje já carentes no globo terrestre, mas cobiçados, em especial, no Brasil e na África Negra”.

O reatamento das relações não levou a maiores iniciativas de parte a parte, como seria de se esperar, tendo em vista as potencialidades enfaticamente enunciadas e que serviam de explicação e justificativa para o ato, que gerou, à época, muita controvérsia no Brasil. Havia razões chinesas e brasileiras que explicavam a falta de iniciativas concretas nos anos que se seguiram ao reatamento: do lado chinês, o país continuava imerso no grande pandemônio político-ideológico que foi a Revolução Cultural (1966-1976). Se, por um lado, nos seus últimos anos, essa revolução já havia perdido muito de seu ímpeto, e alguns importantes líderes que haviam caído em desgraça começavam discretamente a ser reabilitados, por outro lado, a saúde precária de Mao Zedong já propiciava o início de uma surda batalha por sua sucessão. Assim, a conjuntura interna chinesa não era propícia a iniciativas inovadoras em matéria de política externa, salvo o ato político de formalizar o seu reconhecimento pela comunidade internacional, decorrente de seu ingresso nas Nações Unidas. No Brasil, como já apontado, o reconhecimento da República Popular da China gerou grande controvérsia entre os militares que davam sustentação ao regime, todos radicalmente anticomunistas. O reatamento das relações bilaterais era, segundo o ministro do Exército, uma iniciativa do Ministério das Relações Exteriores, e não do presidente da República; uma vez que este era conhecido por seu estilo centralizador, isso equivalia a retirar-lhe a importância política. Além disso, o governo Geisel estava às voltas com o início do processo que veio a ser conhecido como “abertura política”, e que naquele momento era conhecido como “distensão”, processo esse que gerava pressões e contrapressões à

meia voz, características de regimes autoritários “encurralados”, para usar o termo empregado por Elio Gaspari.² O reatamento já fora, no plano interno brasileiro, uma operação politicamente complicada e que, de certa forma, explicitara os limites da capacidade de atuação do governo no plano externo em temas considerados sensíveis, como o estabelecimento de relações com um importante país comunista. Assim, não parecia haver clima propício, nem de um lado, nem de outro, para iniciativas concretas de maior envergadura entre o Brasil e a China.

3 AS REFORMAS ECONÔMICAS NA CHINA E SUA POLÍTICA EXTERNA

Em 1978, a consolidação do poder de Deng Xiaoping permitiu a efetivação de importantes reformas econômicas que permitiram à China crescer a taxas médias superiores a 10% ao ano (a.a.) por cerca de trinta anos. Uma das características mais importantes das reformas de Deng foi a inversão feita na estratégia do desenvolvimento econômico do país. Desde a fundação da República Popular, em 1949, o objetivo colimado pela liderança chinesa era o de buscar uma autossuficiência abrangente em relação ao mundo exterior. A China foi, durante vários anos, autossuficiente em matéria de produção de alimentos e petróleo, apenas para dar um exemplo significativo. A partir das reformas de 1978, a estratégia passou a ser “a correta inserção da China no sistema internacional”, de acordo com o discurso da liderança chinesa. Com efeito, com a maior abertura da economia, o início do processo de privatização de suas empresas estatais e a urbanização acelerada de sua população, a China tornou-se mais dependente de insumos importados, com especial ênfase aos recursos energéticos. Hoje, a China importa em média a metade do petróleo que consome, e o aumento da população urbana (estimada hoje em 55% da população total, contra 20% no início da década de 1970), aliado à expansão da demanda decorrente do vigoroso aumento da renda *per capita* nos centros urbanos, tornou o país um importador crescente de alimentos. Além disso, o processo de industrialização e modernização da economia chinesa, que faz com que hoje ela seja a maior plataforma manufatureira do mundo, tornou-a também grande importadora de bens de capital e de tecnologia.

Como era de se esperar, a política externa chinesa passou não só a refletir essas novas realidades e objetivos estratégicos, mas passou ela própria a constituir instrumento importante da “correta inserção no sistema internacional”. Assim, percebe-se com clareza as inflexões da política externa chinesa, voltada para uma maior presença, sobretudo econômica e comercial, em outras regiões do mundo.

2. Para mais informações, ver Gaspari (2014).

3.1 A atuação da China no cenário internacional

É fora de dúvida, como já aventado, que a China tem sido não apenas presente, mas cada vez mais vocal em relação a diversos temas que hoje fazem parte da agenda mundial, como as questões do Oriente Médio, o terrorismo, a mudança de clima e o papel da Organização das Nações Unidas (ONU). No que se refere ao Oriente Médio, dois temas principais estiveram e estão presentes nas preocupações chinesas: a situação no Iraque e a questão nuclear iraniana. Em ambos os casos, a preocupação básica da China foi a de tentar contribuir para diminuir o grau de volatilidade da região, de onde provém parte significativa do petróleo de que necessita. No caso do Irã, a posição chinesa tem sido a do reconhecimento dos direitos daquele país de desenvolver os usos pacíficos da energia nuclear, desde que submetidos às salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). A China defendeu o encaminhamento da crise mediante negociações no âmbito da Aiea (e não no Conselho de Segurança da ONU – CSNU, já que se tratava de um problema de assegurar a não proliferação de armas nucleares, e não de ameaça à paz e à segurança), e mostrou-se cética em relação à eficácia de sanções internacionais, tendo, inclusive, condenado o uso de sanções unilaterais, como as impostas contra empresas iranianas. A posição chinesa nessa matéria levou em conta três aspectos importantes. O primeiro é o de evitar que a questão nuclear iraniana traga danos a seu relacionamento bilateral com esse país, à luz de seus interesses econômicos importantes, como é o caso do fornecimento de petróleo. O segundo aspecto tem a ver com o fato de a China propor-se responsabilidades cada vez maiores no cenário mundial, como uma nova potência cuja ascensão se pretende positiva para a estabilidade das relações internacionais. Nesse contexto, a China, mesmo antes da conclusão do acordo sobre a suspensão do programa iraniano de enriquecimento de urânio, insistiu com o governo de Teerã para que tivesse posições mais flexíveis e procurasse cooperar com a comunidade internacional em matéria nuclear. É preciso também ter em mente que a posição chinesa, que sempre rejeitou a imposição de sanções unilaterais contra o Irã, tem sido coerente com outros posicionamentos chineses em outras crises de impacto internacional, como as do Mianmar e do Sudão. A China, nessa matéria, e ao contrário do que se percebe, por exemplo, nas posições russas, não busca em suas relações com o Irã contrabalançar as ações dos Estados Unidos, da União Europeia e de Israel. Essa circunstância nos remete ao terceiro aspecto, a saber, a prioridade para a China de suas relações com os Estados Unidos, o que a leva a ser, sobretudo, pragmática quando se trata de crises fora de sua área de atuação direta. Em outras palavras, a China trata de equilibrar as prioridades da política externa chinesa em relação aos Estados Unidos com o não comprometimento de seus interesses econômicos no Irã.

Em relação ao Iraque, a China, como é sabido, opôs-se ao uso de força militar, defendendo soluções no âmbito do CSNU, temerosa dos efeitos imprevisíveis do

unilateralismo norte-americano na luta contra o terrorismo e contra a proliferação das armas de destruição em massa. Também a modular as posições chinesas no Iraque está o interesse de Pequim em manter com Washington um relacionamento fluido e pragmático, sobretudo quando não se trata de questões nas quais tenha interesse direto. Certamente o interesse da China é o de evitar que o seu posicionamento em questões desse tipo não a prejudique em temas que lhe são prioritários, como é o caso da questão de Taiwan. Essa circunstância pode, talvez, explicar o fato de que, em 2003, a posição da China em relação à invasão do Iraque foi significativamente mais moderada do que as da França, Alemanha e Rússia. Em paralelo, a China procura, dentro das limitações que decorrem da conjuntura iraquiana, avançar sua agenda bilateral – leia-se fornecimento de petróleo.

Sobre a questão do terrorismo, cuja relevância na agenda internacional decorre, em grande parte, dos atentados de 11 de setembro de 2001, a China, que tem alguns problemas em seu extremo oeste, ainda que incipientes e limitados, tem seguido a tendência geral e apoiado os esforços internacionais a respeito. O governo chinês tem buscado, dessa forma, angariar apoio internacional em sua luta contra o separatismo de elementos da minoria uigur, na região autônoma centro-asiática do Xinjiang, que se utilizam de métodos terroristas. Em paralelo, a China, como que a diferenciar suas ações das dos Estados Unidos, procura ressaltar os fundamentos socioeconômicos da questão do terrorismo, vinculando a luta contra esse problema à retomada de uma agenda de desenvolvimento na esfera internacional. Na ótica chinesa, a militarização da luta contra o terrorismo, que caracteriza a abordagem dos Estados Unidos, contém um elemento complicador, pois incentiva a manutenção da presença militar norte-americana na Ásia Central e no Sudeste Asiático. Assim, a China tem procurado destacar e valorizar o papel dos organismos internacionais na luta contra o terrorismo, tanto no âmbito das Nações Unidas quanto em foros regionais. Este é o caso, por exemplo, da participação chinesa no Asian Regional Forum, organismo do sudeste asiático voltado para a manutenção da segurança regional, e no Foro de Cooperação de Xangai, que congrega a Rússia e os países da Ásia Central.

Em matéria de mudança de clima, a China tem buscado atuar dentro do United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) e tem adotado o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Tem tradicionalmente manifestado sua oposição à adoção de metas de redução de emissões que, segundo os chineses, não refletem as responsabilidades históricas dos países desenvolvidos.

Na ONU, os cuidados chineses se referem essencialmente à reforma do Conselho de Segurança. No plano formal, a China é favorável à ampliação do CSNU e ao aumento da presença de países em desenvolvimento. Na prática, a atitude

chinesa tem sido a de buscar adiar qualquer decisão definitiva sobre o tema, subordinando-o à necessidade de um debate mais amplo sobre todas as implicações envolvidas. As principais questões pendentes dizem respeito ao ingresso do Japão, que, no entender de Pequim, precisaria ser precedido da solução de suas “responsabilidades históricas” com seus vizinhos asiáticos, decorrentes de sua atuação na Segunda Guerra Mundial. Em plano mais subjetivo, há que se notar que uma eventual ampliação do CSNU redundaria no ingresso de países potencialmente rivais no contexto asiático (Japão e Índia) e poria fim ao fato de ser a China o único país em desenvolvimento a ser membro permanente do Conselho de Segurança. Assim, interessa à China que o tema continue numa espécie de “banho-maria”, poupando-lhe um desgaste maior com países importantes, como Alemanha, Brasil, Índia e mesmo o Japão, com quem mantém vínculos econômicos relevantes.

3.2 A questão da Península Coreana

A divisão da península coreana no armistício de 1953, que pôs fim às hostilidades da guerra da Coreia e que perdura até os dias de hoje, é um remanescente da Guerra Fria, fato predominante das relações internacionais entre o final da Segunda Guerra e o início da década de 1990. Tecnicamente, as duas Coreias ainda estão em guerra, uma vez que não foi negociado um tratado de paz. O que há, como já dito, é um armistício que suspendeu as hostilidades até que se defina o futuro da península coreana e uma eventual reunificação das duas Coreias.

A China é o principal e talvez único aliado da Coreia do Norte, embora haja sinais cada vez mais explícitos de divergências importantes entre as posições de Pequim e de Pyongyang, sobretudo a partir do desenvolvimento nuclear norte-coreano.

Uma das questões mais preocupantes no cenário presente das relações internacionais é o desenvolvimento nuclear para fins militares da Coreia do Norte, que já detonou alguns artefatos nucleares, inclusive uma bomba de hidrogênio. Além disso, a Coreia do Norte testou, com algum sucesso, mísseis de longo alcance capazes de transportar ogivas nucleares. A questão é sumamente complexa, uma vez que envolve diversas variáveis cujos comportamentos são frequentemente contraditórios entre si. De um lado, a Ásia do Leste é uma região cada vez mais rica e próspera – o crescimento de suas economias é significativamente superior ao crescimento médio da economia mundial; o comércio e as parcerias econômicas entre os países da região são cada vez mais intensos e complementares, acentuando mais ainda a percepção de que o centro de gravidade da economia mundial desloca-se de forma persistente em direção à Ásia. Por outro lado, a Ásia do Leste, como já mencionado, é cenário de várias questões pendentes, remanescentes da Guerra Fria e até mesmo de um *status* pré-Segunda Guerra Mundial, quando o Japão era a potência hegemônica da região. Assim, há várias disputas territoriais

pendentes, como, dentre outras, entre China e Japão (ilhas Senkaku/Diaoyu), entre Japão e Rússia (ilhas Kurilas), entre China, Vietnã e Filipinas (ilhas do Mar do Sul da China), ademais da questão de Taiwan e da própria península coreana, cuja divisão decorre, como já dito, de um precário armistício assinado em 1953.

O regime norte-coreano contrasta com o grau de desenvolvimento e a prosperidade crescentes do restante da Ásia do Leste. No caso da China, na prática, o único aliado da Coreia do Norte, o contraste é ainda mais perceptível, sobretudo após as reformas econômicas de Deng Xiaoping, a partir de 1978. Na verdade, a quase totalidade dos países da Ásia do Leste tem crescido a taxas superiores à média mundial, realçando o contraste com a situação da Coreia do Norte, onde a sustentação do regime é feita por meio do mais rigoroso isolamento em relação ao resto do mundo (cada vez mais difícil de manter) e do aumento do poder militar, mediante a obtenção de armas nucleares e seus vetores. É difícil precisar, num regime muito fechado como o de Pyongyang, as reais razões ou a *rationale* que está por detrás da opção por armas nucleares. Todos os seus vizinhos ou já são nuclearmente armados, como a China e a Rússia, ou hospedam forças norte-americanas portadoras de armamento nuclear (Coreia do Sul e Japão). Uma possível explicação seria o propósito dissuasório do armamento nuclear. Mesmo assim, seus dois vizinhos potências nucleares, China e Rússia, não constituem ameaça ao regime norte-coreano; os outros dois vizinhos relevantes, Coreia do Sul e Japão, hospedam tropas norte-americanas com armamento nuclear. Qualquer ação militar contra a Coreia do Norte seria altamente improvável – ademais da presença dissuasória da China (e, em menor grau, da Rússia), uma ação dessa natureza que envolvesse os Estados Unidos teria graves e imprevisíveis consequências, e seus custos certamente superariam eventuais benefícios.

O que parece ser o verdadeiro pano de fundo dessas pendências remanescentes, inclusive a questão da península coreana, é a presença e o papel dos Estados Unidos na Ásia do Leste, que decorrem de sua vitória sobre o Japão em 1945; do apoio ao regime nacionalista refugiado em Taiwan após a vitória de Mao Zedong, em 1949; e do armistício de 1953, que suspendeu as hostilidades da Guerra da Coreia. Os pilares da presença norte-americana são os acordos de defesa com o Japão e a Coreia do Sul e o compromisso de defender o regime de Taiwan contra uma eventual tentativa de anexação pela força por parte do governo de Pequim. A questão de Taiwan está parcialmente encaminhada, ainda que deva continuar pendente por vários anos. O que se pode dizer a respeito é que, salvo pequenas turbulências ocasionais, as duas partes, Pequim e Taipé, têm mantido uma coexistência pacífica e uma forte cooperação econômica.

A relação China-Japão parece ser a pedra de toque da geopolítica da Ásia do Leste. Do ponto de vista chinês, como já aludido, o Japão ainda teria um passivo

histórico a resgatar, decorrente das atrocidades cometidas durante a guerra sino-japonesa (1937-1945), amplamente documentadas no Museu do Massacre de Nanjing. A China, a propósito, é o maior parceiro comercial do Japão e grande recipiendário de investimentos japoneses. O citado resgate do passivo histórico seria, segundo os propósitos implícitos dos chineses, uma forma de reduzir a presença dos Estados Unidos na região e seria, na verdade, um ato essencialmente político, ainda que cheio de simbolismos muito importantes para os asiáticos. As iniciativas chinesas em matéria de política externa (dentre outras, a Organização de Cooperação de Xangai e a iniciativa *One Belt One Road*) têm como corolário implícito a minimização da influência norte-americana na Ásia do Leste, uma espécie de emulação da Doutrina Monroe para a região, do tipo *A Ásia para os asiáticos*.

3.3 A presença chinesa no mundo em desenvolvimento: o exemplo africano

A espetacular ascensão econômica chinesa criou condições, como já aventado, para uma maior presença da China em todas as regiões do mundo. É digno de nota, por exemplo, o papel cada vez mais ativo da China nos países africanos, dos quais importa matérias-primas essenciais para si, como petróleo e uma ampla gama de minérios. Na África, contudo, ao contrário das antigas potências coloniais, a China tem investido pesadamente na construção de uma infraestrutura exportadora, como complexos mineiro-industriais, estradas, ferrovias e terminais portuários. Claro está que o faz tendo em mente a necessidade premente de assegurar-se o suprimento daquelas matérias-primas que lhe são essenciais em condições competitivas. Por outro lado, do ponto de vista dos países africanos, essa presença chinesa se tem traduzido em obras públicas fundamentais para viabilizar um processo de desenvolvimento econômico e social naquele continente tão carente e assolado por conflitos pós-coloniais. A cooperação sino-africana tem, ademais, permitido à China contar com um importante apoio nas Nações Unidas em questões relevantes, já que o bloco africano é o mais numeroso naquela organização.

3.4 A presença da China na América Latina

Em relação aos países latino-americanos, a China desenvolveu uma cuidadosa estratégia de longo prazo destinada a promover uma maior presença sua na região, bem como estimular uma maior presença de alguns países latino-americanos (os que ela considerava prioritários) na própria China. Na década de 1970, a prioridade era estabelecer relações com a América Latina, sem quaisquer conotações de natureza ideológica e tendo o cuidado de não propiciar a criação de eventuais atritos com os Estados Unidos. A política externa da China para a América Latina inseria-se também no contexto mais amplo de sua ação, visando restringir o reconhecimento internacional de Taiwan como sendo a República da China.

Outro aspecto interessante a propósito da política externa chinesa para a região consistiu na formação de quadros especializados e conhecedores de seus problemas específicos. A China adotou a política de especializar seus diplomatas por área linguística e geográfica, criando condições para que seus representantes circulem com grande desenvoltura nos países onde são acreditados. Ainda nesse âmbito, os chineses trataram de criar foros e instituições voltadas para ampliar o conhecimento sobre a América Latina e suas instituições. Talvez o órgão mais importante para a região seja o Instituto de Estudos Latino-Americanos, vinculado à Academia Chinesa de Ciências Sociais, principal *think-tank* do governo chinês (tem alguma semelhança institucional com o Ipea brasileiro). Também digno de menção é o Departamento de Estudos sobre a América Latina, do Partido Comunista Chinês.

Os cientistas políticos chineses que se têm ocupado do tema “América Latina” têm sido em geral favoráveis a uma intensificação das relações com a região, em especial com seus países mais importantes (Brasil, México, Venezuela e Argentina, provavelmente nessa ordem), com especial destaque para o Brasil, por sua dimensão geográfica, econômica e populacional e pelo fato de, ao contrário do México, não estar excessivamente polarizado pela economia norte-americana. Seus argumentos costumam ser, *grosso modo*, de três ordens. Em primeiro lugar, os principais países da região estariam em estágios semelhantes aos da China em matéria de desenvolvimento e diversificação econômica; em segundo lugar, no âmbito político-estratégico, a percepção chinesa é a de que esses países já lograram implementar importantes reformas econômicas e sociais, deixando para trás questões ideológicas e concentrando suas ações na busca de melhores condições de vida para suas populações. Ainda nesse contexto, entendem os chineses que esses países têm uma visão estratégica do mundo no que se refere a seus interesses e que não há conflitos de interesse ou animosidades históricas entre eles e a China. Em terceiro lugar, os estudiosos chineses argumentam que a China e a América Latina (mais especificamente, os quatro países já citados) possuem economias complementares, citando como exemplo a escassez de alimentos e de recursos naturais, relativamente abundantes na nossa região. Assim, sustentam os chineses que ambos os lados teriam muito a ganhar por meio de empreendimentos conjuntos, que constituiriam um exemplo importante de cooperação Sul-Sul, citando a propósito a cooperação sino-brasileira em matéria de satélites. Em quarto lugar, o lado chinês observa que tanto a China quanto os principais países latino-americanos valorizam a diversificação em suas relações políticas e econômicas internacionais, rejeitando mundos unipolares e monopólios de poder.

Na formulação de sua política externa, a China costuma caracterizar de forma surpreendentemente explícita sua relação com os demais países segundo três critérios básicos: *i*) importância intrínseca de um país e de sua relação bilateral com a China; *ii*) intensidade da cooperação desenvolvida no âmbito dessas relações; e

iii) decisão chinesa de atribuir um *status* ao outro país com o qual mantém relações, à luz dos critérios anteriores.

O resultado é que a China atribui três tipos de *status* de parceria aos países com os quais se relaciona: em ordem de importância, os parceiros da China são classificados como: i) parceiro estratégico; ii) parceiro cooperativo; e iii) parceiro com o qual mantém *relações amistosas de cooperação*. Na América Latina, o Brasil foi o primeiro a receber o *status* de parceiro estratégico, em 1994, por ocasião da viagem do então presidente Jiang Zemin. Além do Brasil, a Venezuela recebeu o *status* de parceiro estratégico em 2001, e Argentina e México em 2004, quando da visita do presidente Hu Jintao à região.

É interessante observar como os chineses utilizam esse esquema classificatório dos países com os quais mantêm relações. A Argentina só obteve a classificação de “parceiro estratégico” em novembro de 2004, durante a visita de Hu Jintao a Buenos Aires. O Chile, por seu turno, foi recentemente elevado à condição de “parceiro estratégico”, embora seu comércio com a China já fosse superior em valor ao comércio sino-argentino (além disso, chilenos e chineses já dispõem de um tratado de livre comércio em vigor entre si, sendo o Chile, até o momento, o único país latino-americano a ter concluído um TLC com a China). Tudo indica que a ascensão da Argentina à categoria de “parceiro estratégico” deveu-se, em grande medida, a gestões da parte argentina de que estava disposta a desenvolver uma maior cooperação no plano político com a China. No caso da Venezuela, esse *status* foi concedido em maio de 2001, durante visita do presidente Hugo Chávez a Pequim. É também interessante notar que, em visitas presidenciais posteriores entre venezuelanos e chineses, a parte chinesa fez questão de deixar claro que a sua aproximação com os países latino-americanos não poderia causar qualquer dano às relações entre a China e os Estados Unidos, numa alusão implícita ao discurso antiamericano de alguns líderes da América Latina.

Sobre a questão, vez por outra suscitada, da compatibilização dos interesses chineses na América Latina com os vínculos tradicionais e por vezes conflituosos da região com os Estados Unidos, o argumento chinês tem sido invariavelmente o de dizer que não existe uma “ameaça chinesa”. Com isso, os chineses querem dizer que a presença crescente de seu país na América Latina não deve ser entendida como uma ameaça às economias desses países (por meio da chamada invasão de produtos chineses de todo gênero) e também que essa presença não deve ser encarada como uma alternativa à presença dos Estados Unidos, como já mencionado anteriormente. Consciente de que alguns países da região têm buscado na aproximação com a China uma forma de contrabalançar a influência norte-americana, a parte chinesa tem sido sempre muito clara em destacar a importância de seu comércio com os Estados Unidos para o crescimento de sua economia.

3.5 A política externa chinesa e as parcerias com o Brasil

A China é atualmente o principal parceiro comercial do Brasil e, em termos de fluxo, já é o principal investidor estrangeiro. O estoque do investimento chinês no Brasil atingiu a cifra de US\$ 40 bilhões, com a presença de cerca de oitocentas empresas em dezesseis estados da Federação.

A própria ascensão chinesa e a sua crescente presença nas mais variadas questões da grande agenda das relações internacionais fez com a China passasse a ser detectada com mais frequência na “tela de radar” da política externa brasileira. Numa visão mais específica, passou a haver uma crescente percepção recíproca de que os objetivos de política externa, tanto da China, quanto do Brasil, eram, em grande medida, ou coincidentes, ou compatíveis. Do ponto de vista chinês, o propósito de “correta inserção no sistema internacional” a leva a buscar novas parcerias e eventualmente aliados em questões de interesse prioritário para a República Popular da China, como é o caso de Taiwan, ou o tratamento da questão dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas.

Do ponto-de-vista do Brasil, a já assinalada presença crescente chinesa a torna, *ipso facto*, um interlocutor cada vez mais frequente no que diz respeito à atuação internacional do Brasil. Além disso, o desempenho chinês no plano econômico tem afetado substantivamente, e em geral de forma positiva, o próprio desempenho da economia brasileira. Por sua dimensão e taxa de abertura, a China hoje contribui decisivamente para dar o tom da economia global: pressiona para baixo os custos dos produtos industrializados que produz em grande escala, mantém elevados os preços dos produtos que importa maciçamente (sobretudo *commodities* agrícolas, minerais e petróleo, cujas exportações têm sido decisivas para manter superavitário o setor externo da economia brasileira) e contribui decisivamente para manter baixas as taxas internacionais de inflação e de juros.

O outro aspecto importante, que também tem a ver com a política externa chinesa e com o Brasil, é a chamada globalização, que hoje é certamente o pano de fundo mais importante a modular as relações internacionais. A China, ao suscitar a questão de sua “correta inserção no sistema internacional” demonstrou ter um perfeito entendimento do fenômeno globalização e das oportunidades nele contidas. Um ponto importante, que tem a ver com uma das características mais importantes da globalização, é a internacionalização do processo produtivo, tão mais importante quanto maior o valor agregado do produto final. Assim, a China, que na época de Mao buscava a auto-suficiência a qualquer custo, promoveu uma substancial abertura de sua economia, permitindo a importação maciça de bens de capital e outros insumos industriais e a implantação no país de um setor industrial moderno e competitivo, aproveitando as vantagens comparativas de sua mão-de-obra barata e extremamente abundante. A China hoje exporta muito porque importa

muito (o saldo comercial chinês é, como proporção de suas exportações, inferior ao saldo comercial brasileiro). A industrialização brasileira, por seu turno, partiu historicamente de um enfoque oposto ao que presidiu a moderna industrialização chinesa. O grande esforço brasileiro de criação de um parque industrial baseou-se essencialmente na chamada substituição de importações, implantando-se indústrias voltadas para o atendimento do mercado interno, muito verticalizadas e amparadas por forte protecionismo tarifário e não tarifário. O processo foi bem sucedido enquanto motor inicial da industrialização brasileira, mas o seu esgotamento foi acelerado pelo surgimento do fenômeno da globalização, que colocou em evidência a questão da competitividade em mercados menos protegidos (a própria internacionalização dos processos produtivos, já aludida, retirou em grande medida a eficácia do protecionismo tradicional como instrumento de proteção da indústria nacional).

A China entendeu, portanto, talvez mais do qualquer outro país, os desafios e as oportunidades representadas pelo fenômeno da globalização. A sua presença cada vez mais atuante no cenário internacional, por sua vez, também criou, ela própria, oportunidades e desafios para os seus parceiros, dentre os quais o Brasil. A ascensão chinesa gerou uma grande onda de oportunidades e de prosperidade, mas também criou alguns “perdedores”, na forma de concorrentes de outros países, deslocados de seus mercados tradicionais, domésticos e de exportação, pela impossibilidade de fazer frente à avassaladora competitividade chinesa.

Hoje, a presença chinesa no mundo representa mais do que o surgimento de uma nova potência econômica. O processo que estamos hoje a assistir só tem paralelo na história contemporânea na ascensão dos Estados Unidos da América no final do século XIX e início do século XX. Diz-se que o século XXI será o século da Ásia – provavelmente será especialmente o século da China. O Brasil, na sua circunstância de grande país emergente deverá estar em condições de articular mecanismos que lhe permitam aproveitar as oportunidades criadas pela expansão chinesa. A China não deve, portanto, ser vista como uma ameaça ao Brasil, ainda que, como já mencionado, a expansão comercial chinesa tenha criado alguns “perdedores” pelo mundo afora. O importante, no caso, é reconhecer que a única resposta possível a essas “ameaças” chinesas é a das políticas públicas de reforço da competitividade estrutural, e não cair na tentação de soluções simplistas de adotar medidas protecionistas, de resto ineficazes no mundo de hoje.

4 UMA AGENDA DE OPORTUNIDADES

As relações entre o Brasil e a China ganham outra dimensão quando se examina a parceria entre os dois países com um olhar de longo prazo. Nesse contexto, é útil explicitar premissas que podem ser decisivas para ajudar o Brasil a reencontrar o caminho do desenvolvimento econômico e da inclusão social.

A primeira premissa é a constatação de que a China continuará a crescer mais rapidamente do que a economia mundial nos próximos cinco a dez anos. Em 2021, estima-se que o produto interno bruto (PIB) chinês alcançará a cifra de US\$ 12 trilhões – o dobro de seu PIB em 2010. À guisa de ilustração, a demanda chinesa por alimentos pode crescer de 11% a 13% a.a. até 2030. O novo foco da China na expansão do consumo doméstico pode abrir oportunidades para os manufaturados brasileiros retomarem espaço nesse mercado. O mesmo se aplica a oportunidades no setor de serviços, hoje o setor mais dinâmico da economia chinesa.

A segunda premissa tem a ver as perspectivas da economia brasileira. O profundo desequilíbrio fiscal que o Brasil vive atualmente dificilmente será corrigido em poucos anos. Esse fato, aliado à baixa propensão para poupar da economia brasileira, permite concluir que a principal consequência do imprescindível ajuste econômico em curso será um crescimento econômico modesto nos próximos anos. Assim, a demanda externa desempenhará um papel central para viabilizar um crescimento significativo da economia brasileira.

Do ponto de vista do Brasil, a política exterior chinesa possibilita a criação de amplos espaços para o desenvolvimento de parcerias bilaterais. É possível identificar uma série de setores onde já existe uma complementaridade bem assentada entre as duas economias. Há, por exemplo, de um lado, a abundância de recursos naturais do Brasil, no setor mineral, na agropecuária ou em matéria de energia; de outro, a demanda chinesa, somada à grande disponibilidade de capital e à disposição, amplamente declarada, de aumentar a internacionalização de suas empresas. Há, portanto, um cenário propício a empreendimentos conjuntos e, o que é muito importante, a possibilidade de evoluir de um modelo em que a China se limita a comprar nossos produtos primários para um cenário onde investimentos chineses no Brasil levem a que uma maior parte da cadeia processadora desses produtos seja feita aqui, incluindo a possibilidade de melhorar a infraestrutura de transporte, de armazenagem e de sua comercialização no mercado externo. Com isso, ficariam atendidos a demanda brasileira de agregar mais valor à sua pauta exportadora e o interesse chinês em assegurar o suprimento de produtos que consideram estratégicos.

REFERÊNCIAS

CARRILHO, A. **O Brasil e a área econômica chinesa**. Texto referente à palestra proferida no IEA no dia 25 de abril de 1995. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1995. Disponível em: <<https://goo.gl/savPgX>>.

FROTA, S. **Ideais traídos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2006.

GASPARI, E. **A ditadura encurralada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. v. 4. (Coleção Ditadura).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DOMÍNGUEZ, J. I. **China's relations with Latin America**: shared gains, asymmetric hopes. [s.l.]: Inter-American Dialogue, 2006. (Working Paper). Disponível em: <<https://goo.gl/pqkfg3>>.

JANK, M. S. Os gansos voadores e os patos sentados. **Ícone**, 1 jun. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/ynEqYe>>.

NEVES, L. A. C. **China's rise seen from a Brazilian (and perhaps a Latin American) perspective**. Hong Kong: University of Hong Kong, 2006.

A NOVA ESTRATÉGIA DE PROJEÇÃO GEOECONÔMICA CHINESA E A ECONOMIA BRASILEIRA

André Luís Forti Scherer¹

1 INTRODUÇÃO

A importância da economia chinesa para a economia mundial é, hoje, inconteste. Responsável por parte significativa do crescimento econômico nas últimas três décadas, a emergência da economia chinesa redesenhou a geografia da produção industrial mundial e permitiu às economias exportadoras de *commodities*, como a brasileira, possibilidades de uma inserção externa positiva e determinante para o crescimento obtido na primeira década do atual século. A China detém, hoje, 11% do produto interno bruto (PIB) mundial e participa em 10% do comércio internacional, em 11% do comércio de petróleo e entre 20% e 70% do comércio de diversas *commodities* agrícolas e minerais.² O país responde, ainda, por 54% do consumo mundial de alumínio, 48% do consumo de cobre, 45% do consumo de aço, 31% do consumo de algodão, 22% do consumo de milho e 17% do consumo de trigo, entre outros números expressivos que envolvem outras *commodities* (Hanley, 2015).

Entretanto, recentemente, o crescimento da economia chinesa tem mostrado dificuldades em se manter próximo à casa dos dois dígitos, que caracterizou sua *performance* na década anterior, o que aponta para a necessidade de aceleração da estratégia iniciada como resposta à crise financeira do período 2007-2008, que atingiu os países desenvolvidos. Essa estratégia tinha como linha mestra a substituição parcial da demanda externa, afetada pela crise, pelo incremento do consumo interno, estimulado principalmente pelo rápido avanço do crédito que tornou a China o país de maior base monetária do planeta. Por outro lado, uma face menos destacada dessa tentativa de enfrentar as consequências da desaceleração dos países desenvolvidos passou pela intensificação dos laços comerciais com os mercados dos países emergentes e pela aceleração dos investimentos externos nesses países, alavancada pelo extraordinário volume de reservas detido pelo país.

1. Economista, assessor da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Seain/MP).

2. Estudo realizado pela Oxford Economics e citado pela Bloomberg mostra a recente preocupação com as consequências de uma possível desaceleração do crescimento chinês, ao apontar, entre outros motivos, que países como Austrália, Taiwan, Coreia do Sul, Chile, Japão e Brasil possuem em torno de 20% ou mais de suas exportações direcionadas à China (Scott, 2015).

A dinâmica dessa estratégia reforçou o superinvestimento no território chinês, especialmente em bens intermediários. Esse quadro se agravou recentemente, na medida em que os preços das *commodities* perderam sustentação após 2013, afetando também a demanda dos mercados emergentes por produtos finais daquele país. Essa queda na demanda reforçou as dúvidas das autoridades chinesas quanto à possibilidade de manutenção do crescimento apenas com a substituição da demanda externa pela demanda interna. Ficou clara, então, a necessidade de intensificar a exportação de investimentos – tanto em infraestrutura quanto na implantação de novas empresas multinacionais industriais – que poderão ampliar a presença externa da economia chinesa, de modo a sustentar a demanda pela excedente produção doméstica, mantendo o crescimento. As implicações dessa opção estratégica são relevantes para a conformação do cenário geopolítico internacional na primeira metade do século XXI, uma vez que levam a China a confrontar tanto a presença norte-americana quanto a influência europeia em regiões em que estes tiveram dominância incontestada nos séculos XIX e XX.

Também nesse contexto, a magnitude e o escopo da intervenção chinesa abrem oportunidades para países com deficiência em infraestrutura e dificuldades de inserção externa virtuosa em bens industriais, como o Brasil. O interesse e os recursos chineses oferecem, potencialmente, oportunidades para consolidar uma cadeia produtiva regional e negociar condições mais favoráveis de acesso ao mercado externo para as atividades instaladas – ou que poderão se instalar – em seus territórios.

O objetivo deste capítulo é, de forma sintética e não exaustiva, apontar o sentido da nova estratégia de projeção geoeconômica chinesa, com base nos objetivos e nas necessidades internas daquele país. Busca-se ainda mostrar algumas das oportunidades que essa estratégia pode aportar à economia brasileira. O texto se encontra dividido em cinco seções, incluindo-se esta introdução. A segunda seção busca contextualizar, à luz das transformações da economia mundial pontuada por diversas crises financeiras, o crescente papel estratégico da economia chinesa na economia mundial. A terceira seção pretende caracterizar as mudanças na estratégia de projeção geoeconômica chinesa como complexas e coerentes, envolvendo aspectos econômicos – nas dimensões de comércio, investimento e finanças –, tecnológicos, ambientais e políticos, aportando consequências para a geopolítica mundial. A quarta seção objetiva apontar oportunidades potenciais para o Brasil, trazidas pelas mudanças na estratégia de inserção externa chinesa, com base em acordos diplomáticos de cooperação produtiva e financeira firmados no período 2014-2015. Por fim, realizam-se as considerações finais.

2 CRISES FINANCEIRAS E MUDANÇA GEOECONÔMICA: A CONSOLIDAÇÃO DA ASCENSÃO CHINESA

Desde a década de 1980, a economia capitalista se encontra sob a égide da lógica financeira. Essa lógica prima pela velocidade das transações e “transforma todos os ativos em ativos financeiros” (Scherer e Souza, 2010, p. 230). Assim, *holdings* financeiras, estruturadas e organizadas de acordo com a presença dos grandes bancos de investimento, se constituíram progressivamente no elemento dominante da cadeia de comando da produção em escala global, exigindo rendimentos que impeliram à realocização da produção, com o objetivo de atender os acionistas. Ao emular a lógica da fração financeira dominante, a produção passou a se organizar de forma a fragmentar suas etapas em diversos territórios, constituindo o que veio a se chamar, na literatura contemporânea, de “cadeias globais de valor” (Scherer, 2014).

Assim como condiciona a forma e a distribuição internacional da produção, a dominância da lógica financeira mostra uma tendência à instabilidade, a qual resultou em diversos episódios de crise. A lógica de expansão capitalista sob a égide das finanças exigiu o surgimento de “bolhas especulativas” diversas – no mercado de ações, de novas tecnologias e imobiliário, sucessivamente, nos Estados Unidos –, as quais sustentaram os ciclos de endividamento das famílias e das empresas após os anos 1990. Com a expansão dessa lógica, que deu origem aos “mercados emergentes” nos anos 1990, também esses países entraram no circuito especulativo, o que engendrou as crises cambiais dos anos 1990 na América Latina e na Ásia.

Dessas últimas, sem dúvida, foi a crise asiática de 1997 a mais importante, pois afetou a região que já havia se tornado o centro dinâmico da produção industrial mundial, o que levou ao alto crescimento dos chamados “tigres asiáticos”, nas décadas de 1980 e 1990. A China teve papel central na interrupção da sequência de crises cambiais que caracterizaram esse episódio, ao não desvalorizar sua moeda. Esse fato foi de grande importância para o papel que a China veio a exercer posteriormente na reorganização da produção regional:

o fato da China ter mantido o valor de sua moeda, não alimentando a continuidade das desvalorizações competitivas (...) a colocou em posição confiável politicamente frente à potência norte-americana e às demais economias regionais. Ao mesmo tempo, a superação da crise trouxe uma desconfiança fundamental dessas economias em relação ao mercado de capitais internacional, reduzindo o consumo interno e aumentando a poupança (...) Assim, já ao final dos anos 1990, ficou evidente a existência de sobras na produção de bens duráveis oriundos da região (...), forçando os países asiáticos a se atrelarem ao dinamismo da economia chinesa enquanto fornecedores de insumos, máquinas e equipamentos, ao mesmo tempo em que transferiam suas plantas de bens finais para aquele país. A crise financeira asiática se transformou em uma crise produtiva que modificou a geografia da produção regional, com efeitos deflacionistas para o comércio mundial de bens manufaturados que caracterizaram a primeira década do século XXI (Scherer e Souza, 2010, p. 246-247).

Com a superprodução e o deslocamento da montagem final de bens industriais para a China de parte das empresas da Ásia, não restou às empresas norte-americanas e europeias senão relocalizar suas plantas no território chinês, uma vez que as exigências de rentabilidade de parte dos acionistas apenas poderiam ser atendidas com a redução do custo de produção. A China tornou-se o centro gravitacional da dinâmica econômica regional. Aos poucos, esse país se constituiu em “fábrica do mundo”, logo no início do século XXI, com seus produtos exportados, prioritariamente, ao mercado norte-americano. Igualmente, o avanço das exportações de bens manufaturados teve como contrapartida a rápida evolução da acumulação de reservas, o que trouxe uma dinâmica de aprofundamento dos chamados “desequilíbrios externos” em nível mundial,³ com esse avanço nas reservas chinesas correspondendo à elevação dos *deficit* norte-americanos.

Por outro lado, essa divisão internacional da produção acelerou o crescimento econômico e a taxa de urbanização da economia chinesa, promovendo a necessidade de infraestrutura e o aumento da demanda por alimentos. O preço das *commodities*, que havia atingido um piso ao final da década de 1990, com os efeitos da crise asiática, começou, então, a aumentar rapidamente, melhorando os termos de intercâmbio para os países da América Latina e da África, os quais, até então, não haviam se beneficiado de forma intensa da maior integração econômica mundial. A presença e a atuação da China foram fundamentais para possibilitar as condições que permitiram a elevação do crescimento nos países emergentes exportadores de bens primários, na primeira década do século XXI.

Constituiu-se, assim, uma dinâmica que tinha como centro ofertante de bens industriais a China e os Estados Unidos como centro demandante da produção chinesa. Esta, entretanto, dinamizava toda a produção da Ásia, como fornecedora de máquinas, equipamentos, partes e componentes, bem como da América Latina e da África, como fornecedoras de *commodities* minerais e agrícolas a preços crescentes. Tal impulsão proporcionou um crescimento de dois dígitos à economia chinesa pós-2004, que atingiu impressionantes 14,7% em 2007, arrastando consigo a economia do planeta como um todo. Ao mesmo tempo, a *performance* da economia chinesa passou não apenas a ser afetada pela economia mundial, mas também a ser efetivamente determinante da dinâmica global.⁴

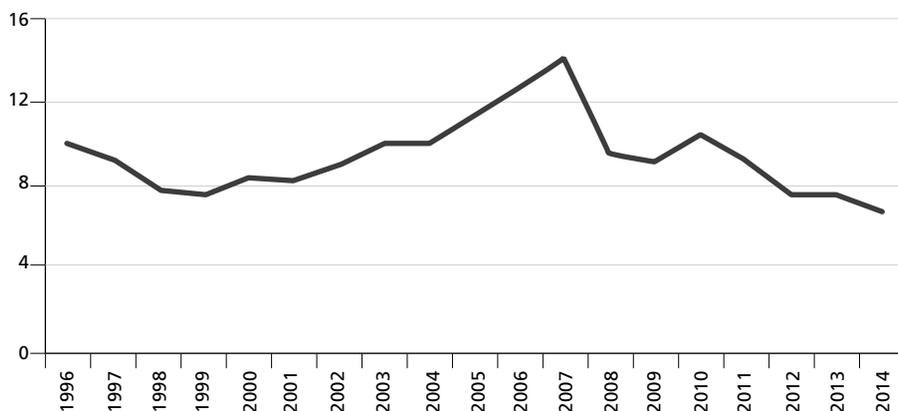
Entretanto, uma nova crise financeira, de caráter inédito, atingiu a economia mundial, a partir dos Estados Unidos, no período 2007-2008, e reduziu fortemente o crescimento econômico, rompendo a dinâmica prevalente no século XXI

3. Ben Bernanke, antes de assumir a presidência do Sistema de Reserva Federal (FED) dos Estados Unidos, declarou que esses desequilíbrios eram decorrência da falta de consumo do resto do mundo, o que se expressava pelo aumento das reservas em dólar dos emergentes, ao lançar ideia explicativa que ficou conhecida como *global savings glut*.

4. O enorme mercado chinês e as dinâmicas a ele associadas tornaram, no início do século XXI, o processo de globalização, até então geograficamente parcial, global.

até então. O quadro exigiu uma resposta chinesa que foi crucial para que o crescimento da economia mundial, embora fraco e desigual, fosse retomado já a partir de 2010, baseado na *performance* positiva dos países emergentes. A China optou por acelerar os investimentos em infraestrutura e ampliar crescentemente o crédito ao consumo e às empresas, o que permitiu manter um ritmo aceitável de crescimento – ainda que inferior ao do período precedente –, apesar de os preços das *commodities* continuarem em patamar elevado. Isso possibilitou a retomada do crescimento dos países emergentes, suscitando a tese do “descolamento” entre o baixo crescimento dos países desenvolvidos – os quais até hoje se mantêm em uma lenta recuperação, apelidada jocosamente de o “novo normal”⁵ e o maior crescimento dos países emergentes, liderados pela China.

GRÁFICO 1
Taxa de crescimento do PIB chinês (1996-2014)
(Em %)



Fonte: Bloomberg.

Se a crise econômica fosse passageira e o crescimento dos países desenvolvidos fosse retomado em patamares próximos à tendência histórica, a estratégia chinesa teria dado excelentes resultados. Entretanto, a desaceleração do crescimento recrudescceu com a crise europeia do período 2011-2012, o que levou à progressiva perda de dinamismo da resposta chinesa, em que pese o extraordinário aumento da base monetária e do crédito.⁶ Principalmente a partir de 2013, quando se inicia um movimento de fortalecimento do dólar, com a ameaça – concretizada no

5. Lawrence Summers vai mais longe e lança a ideia de *secular stagnation* para caracterizar uma situação de baixo dinamismo demográfico, dificuldades em alavancar a produtividade por inovações tecnológicas e dificuldades com o endividamento de estados, empresas e famílias, que tende a reduzir a taxa de investimento – e, consequentemente, o investimento – nos países desenvolvidos.

6. A relação entre o crédito das famílias e das empresas (crédito total) e o produto interno bruto (PIB) saltou de uma média de 125%, antes da crise de 2007, para 206%, em 2015.

período 2014-2015 – de retirada dos estímulos monetários de parte do Sistema de Reserva Federal (FED) e os preços das *commodities* em uma tendência de queda, instala-se um enfraquecimento do comércio mundial que aponta os limites da estratégia chinesa.

Embora a China consiga sustentar o crescimento em torno de 7% após 2013, isso se dá com o aumento dos estoques de bens de capital e dos bens intermediários, dada a queda no ritmo de crescimento da produção industrial. A construção de novas infraestruturas começou a reduzir o ritmo do retorno econômico e financeiro, em vista de sua saturação, enquanto o setor imobiliário apresentava sinais de fraqueza. O crescimento, nesses últimos anos, tem dependido, cada vez mais, do setor de serviços, que hoje já responde pela maior parte do valor adicionado na economia chinesa.⁷ As empresas têm tido cada vez maiores dificuldades em fazer face aos pagamentos dos títulos, especialmente nos setores industrial e imobiliário, criando expectativas de *default*, que podem vir a afetar a imensa cadeia de crédito privado que se criou nesses últimos anos, o que inclui a presença de *shadow banks*.⁸ Como bem resumiu Fabiana D’Atri,

O somatório de problemas estruturais é significativo: excesso de estoques de imóveis, elevada capacidade ociosa na indústria, campanha anticorrupção (afetando consumo e investimentos), saída de capital, elevado endividamento dos governos locais e das empresas, avanço das reformas mais lento do que o esperado, aumento da desigualdade e da mobilidade social, erros/ruídos na condução da política econômica, baixo retorno dos investimentos, deflação no atacado, queda do lucro das empresas estatais (D’Atri, 2015, p. 2).

Esses desequilíbrios mostraram que a substituição pura e simples do mercado externo pelo mercado interno como fonte de dinamismo seria insustentável em médio prazo. Assim, o governo chinês vem tentando construir um novo projeto de inserção externa, que permita aumentar as exportações dos bens sobranes, no curto prazo, e ampliar a importância da presença geopolítica chinesa, em médio prazo.

3 O NOVO PROJETO GEOECONÔMICO CHINÊS: AMBIÇÕES E DESAFIOS

O novo projeto geoeconômico chinês começou a tomar forma publicamente a partir de setembro de 2013. Em discurso realizado na Universidade de Nazarbayev, no Cazaquistão, o presidente Xi Jinping lançou o conceito de uma “nova rota da seda” na região euroasiática. Denominada One Belt, One Road, essa iniciativa repousa sobre um montante excepcional de projetos de infraestrutura a serem construídos por empresas chinesas, com financiamento principalmente chinês. O objetivo é

7. Medido pela média dos últimos quatro trimestres, no terceiro trimestre de 2015, a participação do setor de serviços respondeu por 49,4% do PIB, ante 41,7% do setor industrial. Essa tendência de aumento da participação do setor de serviços, embora não seja nova, ganhou novo ritmo após 2012.

8. Para uma compreensão da evolução do sistema financeiro chinês, ver a parte III de Cintra, Silva Filho e Costa Pinto (2015).

interligar China, Ásia Central, Rússia e Europa (a região báltica), ligando a China ao Golfo Pérsico e ao mar Mediterrâneo através da Ásia Central e do oceano Índico. A “nova rota marítima da seda” foi desenhada de modo a ligar a costa chinesa à Europa através do mar da China e do oceano Índico, em uma rota, e o mar da China ao Pacífico Sul, em outra, formando o “cinturão” que dá nome à iniciativa (Chronology..., 2015).

A ser concretizado conforme está esboçado até o momento, esse plano seria o principal plano de desenvolvimento externo após o Plano Marshall, envolvendo uma população de 3 bilhões de pessoas, espalhadas por dezenas de países. Na dimensão geopolítica, trata-se de projetar a liderança chinesa sobre a Ásia, tanto na dimensão política quanto na dimensão militar, envolvendo os países vizinhos em uma relação *win-win*, conforme se apresenta explicitamente no próprio documento oficial chinês que detalha a estratégia (NDRC, 2015). Daí também vem a cuidadosa referência a uma “nova rota da seda”; um dos raros momentos da história chinesa que não evocam um estilo *hard power* de dominação, nem aos vizinhos nem à própria população do país (Clover e Hornby, 2015).

Na dimensão econômica, trata-se de uma estratégia que modifica sobremaneira a atuação externa chinesa e que conforma uma mudança na inserção externa chinesa. Até então, as iniciativas prioritárias voltadas ao setor externo se destinavam a assegurar os fluxos de matérias-primas da África e da América Latina, a partir da construção de infraestruturas voltadas a esse fim e aos investimentos diretos em terras e nos setores extrativos minerais. Agora, a estratégia passa a ser a construção de infraestruturas capazes de viabilizar não apenas as exportações de matérias-primas, mas também a integração produtiva regional, a partir da presença de empresas chinesas, inclusive na indústria. Na estratégia One Belt, One Road, está prevista a ampliação da exploração conjunta do potencial energético da região, ampliando o potencial para o deslocamento da produção de empresas manufatureiras e de infraestrutura. Trata-se de um movimento de exportação de investimentos que, em menor escala, tende a ser replicado na América Latina e que possui como objetivo de curto prazo garantir demanda aos produtos da China, em momento de supercapacidade produtiva no mercado interno daquele país.⁹

Ainda em outubro de 2013, o presidente chinês lançou o braço financeiro de sustentação da iniciativa, ao sugerir, em discurso ao parlamento da Indonésia, a criação de um novo banco de desenvolvimento para a região asiática,

9. “O crescimento da construção civil está desacelerando e a China não necessita de muitas novas vias expressas, ferrovias e portos; então, eles precisam encontrar outros países que precisem disto”, diz Tom Miller, da consultoria de Pequim Gavekal Dragonomics. ‘Um dos objetivos claros é conseguir mais contratos para construtoras chinesas no exterior’” (Clover e Hornby, 2015, tradução nossa). No original: “Construction growth is slowing and China doesn’t need to build many new expressways, railways and ports, so they have to find other countries that do”, says Tom Miller of Beijing consultancy Gavekal Dragonomics. ‘One of the clear objectives is to get more contracts for Chinese construction companies overseas’”.

o Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Tratou-se de outra guinada, complementada posteriormente pela criação do New Development Bank (NBD), em conjunto com o BRICS (Brasil, Índia, China e África do Sul).

Esses braços para financiamento da infraestrutura mostram a vontade das lideranças chinesas de não mais dependerem exclusivamente das instituições tradicionais originadas em Bretton Woods, e que se encontram sob domínio norte-americano e europeu. Após lutar para ampliar sua presença nas instituições tradicionais, não sendo bem-sucedida, a China promoveu a criação de suas próprias instituições para a promoção de sua influência externa. Em um momento em que existe uma carência de financiamento voltado aos projetos de desenvolvimento, a iniciativa chinesa despertou grande expectativa, especialmente entre os países emergentes, os quais têm se tornado, desde o início, sócios da iniciativa chinesa.¹⁰ A atração de tantos países em torno de uma iniciativa chinesa, e condenada explicitamente pelos Estados Unidos, exprime o grau de frustração desses países com as instituições multilaterais de financiamento tradicionais.¹¹

Entretanto, embora importantes, essas dificilmente serão iniciativas capazes de modificar substancialmente o panorama do financiamento multilateral ao desenvolvimento, no curto prazo. O AIIB possui capital de giro entre US\$ 50 bilhões e US\$ 100 bilhões – capital subscrito de US\$ 10 bilhões, com grau de alavancagem entre cinco e dez vezes –, o que faz com que tenha, no máximo, a metade do tamanho do Banco Mundial, por exemplo. Mas sua política de empréstimos envolve o mínimo de condicionalidades políticas, ressaltando, mais uma vez, a ideia chinesa da não ingerência e de uma diplomacia que dá primazia ao econômico, embora seja evidente que a construção de infraestruturas ao redor do mundo tenha sempre um forte componente geopolítico associado.¹² Para financiamento da estratégia One Belt, One Road, está prevista ainda a constituição de um fundo suplementar de US\$ 40 bilhões, destinado a complementar os recursos do AIIB.

Uma mudança complementar diz respeito à expansão dos investimentos diretos chineses. A nova presença externa chinesa está sempre baseada na ideia, teoricamente acertada, de ampliação dos fluxos de capital na forma comercial, de investimentos diretos e financeiros.¹³ Os acordos externos protagonizados pela

10. O AIIB, proposto em 2013 pelo presidente Xi Jinping, atraiu 57 membros fundadores, incluindo aliados norte-americanos, como o Reino Unido, a Coreia do Sul e Israel. Japão e Estados Unidos foram os dois países mais importantes a recusarem o convite (Chakravorti, 2015).

11. Ver a esse respeito Kapur (2015).

12. É interessante destacar como esse projeto chinês desafia a Rússia, no sentido de deslocar a presença econômica russa em vários países em que, até o momento, esta era dominante. Ao mesmo tempo, ao se aproximar da fronteira do Afeganistão, os desafios na área política e militar que envolvem a China crescem em intensidade e dificultam a política de não ingerência afirmada pelas autoridades chinesas, o que já ocorreu na África recentemente. Interessante análise das dificuldades enfrentadas pela China na consecução do projeto One Belt, One Road em antigos satélites da União Soviética pode ser vista em Farchy (2015).

13. A respeito da expansão concomitante dessas três dimensões do capital como forma de intensificar a globalização, ver Michalet (2003).

China afirmam explicitamente essa intenção. Em 2015, muito provavelmente, a China se tornará, pela primeira vez, exportadora líquida de capital “produtivo” (Riding..., 2015), o que, por si só, mostra a magnitude da transformação qualitativa da inserção externa do país. Entre as rápidas mudanças nas características do investimento direto chinês no exterior, se encontra a presença, cada vez maior, de empresas privadas como investidores externos¹⁴ e a busca da internacionalização de empresas no setor industrial. Por sua vez, a entrada de investimentos diretos estrangeiros (IEDs) na China vem se concentrando cada vez mais no setor de serviços, o qual vem apresentando maior crescimento.

É importante ressaltar o avanço tecnológico das empresas chinesas ocorrido neste século, o qual permite que se coloquem, no processo de internacionalização, como desafiantes das multinacionais já estabelecidas. Em ao menos dois setores ligados à infraestrutura, a construção de ferrovias e seu material rodante e os equipamentos para energia solar, a indústria chinesa desponta como líder no contexto mundial. A enorme escala de produção faz com que empresas, em setores como eletrônicos, automóveis, aço e indústria alimentar, tenham aumentado seus investimentos no exterior, no que têm sido auxiliadas pela política de diversificação no uso das reservas em dólar detida pelo país, bem como por diversas medidas de simplificação burocrática no gerenciamento da tesouraria em moeda estrangeira voltadas ao estímulo dos investimentos no exterior. De outro lado, os recentes compromissos ambientais de parte do país também irão impulsionar o deslocamento de parte da estrutura produtiva em direção ao exterior e o uso de energias renováveis.¹⁵

Toda a estratégia descrita nesta seção converge para a ampliação do uso internacional da moeda chinesa, o renminbi (RMB). Pressionado pelo movimento chinês de desafio às tradicionais instituições de Bretton Woods, recentemente, o Fundo Monetário Internacional (FMI) aceitou conceder o *status* de moeda de reserva ao RMB, integrando-o com 10,92% da cesta de moedas que compõe os direitos especiais de saque (DES) daquela instituição. O FMI busca, com isso, evitar maior discricionariedade da movimentação chinesa em busca da internacionalização do uso de sua moeda, além de impulsionar reformas visando à liberalização financeira do país. Hoje, a moeda chinesa responde por cerca de 2,5% das transações internacionais, mas pode-se esperar grande avanço em sua utilização, caso a vontade expressa pelo país de integração agressiva nos movimentos financeiros, de

14. Em 2014, 41% do investimento chinês no exterior em fusões e/ou aquisições foi realizado por empresas privadas. Em 2010, esse número alcançava apenas 10%, segundo KPMG (2015).

15. Em recente acordo entre China e Estados Unidos, a China reafirmou sua posição de parar o crescimento das emissões de gás carbônico até 2030, mostrando que a substituição de combustíveis fósseis por fontes renováveis é uma das principais apostas de Pequim para a reversão de sua imagem internacional de grande poluidor e, ao mesmo tempo, um dos pilares do crescimento econômico e da internacionalização de suas empresas de energia (Landler, 2014).

investimento e comerciais frutifique em médio prazo.¹⁶ A velocidade com que se dará esse avanço é uma das grandes questões em aberto para consolidar o desafio à posição norte-americana de parte dos chineses em médio prazo.

Como pode ser visto, há um projeto coerente de avanço na internacionalização de parte das autoridades e das empresas da China.¹⁷ Ele é complexo e não tem impedido, no curto prazo, a redução do ritmo de crescimento daquele país. Entretanto, não pode nem deve ser subestimado. Do alto de seus US\$ 3,5 trilhões em reservas, a China tem assumido uma postura agressiva na inserção econômica externa, envolvendo a ampliação do comércio, dos investimentos e dos fluxos financeiros, bem como assumindo o protagonismo em projetos de infraestrutura ambiciosos e necessários para a maior integração da economia mundial – sobretudo envolvendo países emergentes.

A atuação da China busca a projeção de sua liderança geoeconômica em escala global, e, embora buscando evitar ao máximo uma relação conflituosa com a superpotência norte-americana, não será possível eludir o aumento das tensões sino-americanas à medida que a China busque avançar rapidamente na integração entre comércio, investimento e finanças; nas áreas de ponta tecnológica em energia e infraestrutura; nas questões relacionadas ao aquecimento global; e na internacionalização do uso de sua divisa.¹⁸ Trata-se em realidade da busca de afirmação de uma potência concorrente na disputa pela hegemonia na economia e na política mundial.

4 NOTAS SOBRE A EXPANSÃO GEOECONÔMICA CHINESA E A ECONOMIA BRASILEIRA

Nesta seção, buscaremos apontar brevemente algumas oportunidades e desafios postos à economia brasileira pela estratégia de expansão geoeconômica chinesa. Em primeiro lugar, é importante notar que a estratégia chinesa de exportação de investimentos em infraestrutura e na indústria manufatureira é, em certo sentido, complementar às necessidades mais urgentes e importantes da economia brasileira. Esta vem tendo, historicamente, dificuldade para ampliar os investimentos a um nível que permita a sustentação do crescimento econômico em um ritmo aceitável; em especial, após 2013, quando se acelerou a queda nos preços das *commodities*.

Desse modo, se configura uma oportunidade estratégica para o Brasil o estreitamento da cooperação produtiva entre os dois países, baseada na busca de complementaridade desses objetivos, tais como o aumento de investimentos no

16. A respeito da decisão de integração do renminbi (RMB) à cesta de moedas do Fundo Monetário Internacional (FMI), ver Guélaud (2015).

17. A estratégia de inserção geoeconômica chinesa é coerente com o XII Plano Quinquenal (2016-2020), que se encontra em estágio final de elaboração. O plano teve suas linhas gerais aprovadas pelo Partido Comunista Chinês em reunião do V Plano Quinquenal, ocorrida entre 26 e 29 de outubro de 2015.

18. É nesse sentido que se compreende a exclusão da China na Parceria Transpacífico que os Estados Unidos buscam consolidar, ao unir a Ásia à América pelo oceano Pacífico.

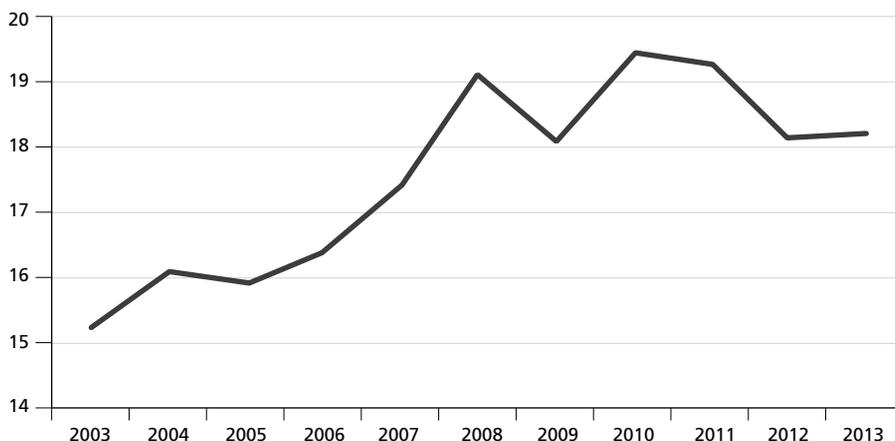
exterior, por parte da China, e a elevação dos investimentos em infraestrutura e nas cadeias produtivas manufatureiras no território brasileiro. Nesse contexto, seria importante a busca por instrumentos de cooperação econômica e produtiva que levassem a dinamizar e a qualificar essas potencialidades, como segue:

- a participação chinesa nos projetos de infraestrutura no Brasil;
- a absorção de investimentos diretos chineses que visam à produção manufatureira no Brasil;
- a ampliação das exportações brasileiras de manufaturados e de serviços em direção à China e o fortalecimento do comércio internacional; e
- o aumento do investimento direto brasileiro na China, tanto em manufatura quanto em serviços.

GRÁFICO 2

Formação bruta de capital no Brasil (2003-2013)

(Em % do PIB)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 2015, ocorreu, em maio, importante visita do primeiro-ministro da República Popular da China, Li Keqiang, ao Brasil. Nessa visita, foram assinados diversos acordos, entre eles o novo Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China – 2015-2021, e feita a ratificação do Acordo-quadro para o Desenvolvimento do Investimento e Cooperação em Capacidade Produtiva entre o Ministério do Planejamento do Brasil e a Comissão Nacional para o Desenvolvimento e Reforma da China.¹⁹

19. A declaração conjunta resultante dessa visita e dos acordos firmados pode ser encontrada na Nota 172, na página eletrônica do Ministério das Relações Exteriores (MRE), de 19 de maio de 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/pPzXzX>>.

No âmbito do acordo-quadro, os chineses apresentaram uma lista com mais de cinquenta projetos preferenciais de interesse das empresas chinesas no Brasil; grande parte não apenas na área de energia e infraestrutura, mas também nos setores automotivo e de bens intermediários. Por sua vez, o Brasil identificou interesse da participação chinesa nos setores a seguir.

- Infraestrutura e logística. É do interesse brasileiro a participação chinesa em projetos que envolvam a operação, a ampliação e o financiamento da infraestrutura nos setores ferroviário, metroviário, rodoviário, portuário e aeroportuário. Em especial nos setores ferroviário e metroviário, destacam-se o interesse comum na construção da Ferrovia Bioceânica entre o Brasil e o Peru, a ampliação da participação chinesa na construção de equipamentos facilitadores da mobilidade urbana e a implantação de unidades produtoras de bens e de equipamentos para a ampliação da malha ferroviária e metroviária nacional.²⁰
- Energia. Observa-se um potencial para a ampliação da participação chinesa nos projetos do Programa de Investimentos em Energia Elétrica (PIEE), tanto na geração quanto na transmissão de energia. É de particular interesse a continuidade da implantação de linhas de transmissão a partir da Usina Hidroelétrica de Belo Monte. No tocante à energia solar, o programa prevê oportunidades de investimentos na geração de até 3 mil megawatts até 2018, atividade na qual há *expertise* de empresas chinesas que vêm internacionalizando suas atividades. Quanto à energia eólica, a produção de equipamentos em território brasileiro aparece como oportunidade.
- Alimentos. Reconhece-se a necessidade de ampliar a exportação de produtos agroindustriais para a China e outros países. Não faltam oportunidades para ampliação de investimentos exportadores chineses; em especial, nos setores de sucos (de laranja e outras frutas), carnes (bovina, suína, aves e pescado) e de derivados de soja, inclusive óleo.
- Petróleo e gás. Dispõe-se de oportunidades em toda a cadeia produtiva, inclusive na implantação de unidades produtoras de equipamentos. Também são do interesse brasileiro investimentos em novas refinarias de petróleo.
- Siderurgia. Investimentos conjuntos para a produção de aço em território brasileiro, aproveitando a capacidade mineral do país.

20. A opção brasileira pelo modelo de concessões de infraestrutura tem se chocado com a pretensão chinesa de construir, mas não operar a infraestrutura. Além disso, o ajuste fiscal tem dificultado a contratação de parte do setor público de obras *greenfield*, especialmente no setor ferroviário, apesar do interesse chinês na construção dessas obras.

- Química e petroquímica. Investimento em projetos de petroquímica, fertilizantes, além de inversões em ampliação da capacidade produtiva e inovação da química renovável.
- Automotivo. Há espaço para a instalação de novas empresas de automóveis chinesas no Brasil. A atração desse investimento chinês, à luz do Programa Inovar-Auto, deve focalizar projetos que comportem aquisição local de insumos estratégicos, gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e engenharia e eficiência energética.
- Saúde. São do interesse brasileiro investimentos no complexo industrial da saúde, que inclui equipamentos, *softwares*, soluções em telemedicina e sistemas digitais.
- Tecnologias da informação (TICs) e eletrônica. Interesse em parcerias que viabilizem investimentos em produtos de maior valor agregado, com potencial para transferência de tecnologia. Oportunidades de investimentos para o desenvolvimento de componentes estratégicos (micro-eletrônica e *displays* essenciais para a cadeia de produção de *hardware* de tecnologia de informação e comunicação, bem como para o segmento de *software* e serviços de tecnologia da informação – TI). É importante ampliar a produção de produtos eletrônicos de consumo em território brasileiro, tanto para o mercado doméstico quanto para exportação, para o que podem contribuir empresas chinesas já instaladas no país, como a Huawei e a Xiaomi.

Em 2015, também foi acordada a criação de dois fundos sino-brasileiros, com o objetivo de viabilizar financeiramente os acordos de maio: um mais voltado à infraestrutura e outro de uso mais livre, no valor de US\$ 20 bilhões cada um.²¹ Outro fundo destinado a América Latina como um todo foi anunciado em 1º de setembro de 2015 pelo Banco de Desenvolvimento da China, o qual utilizava fundos de reservas das divisas chinesas (Garzón, 2015). Este estabeleceu, no fórum da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), em US\$ 20 bilhões o montante de um fundo destinado especificamente ao financiamento da infraestrutura. Além deste, estão em tratativas outros dois fundos, um no valor de US\$ 5 bilhões – em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), incluídos US\$ 3 bilhões, destinados ao *private equity* – e outro no valor de US\$ 10 bilhões, com a participação do Eximbank chinês, que poderá financiar projetos de longo prazo que envolvam a participação de empresas chinesas. Esses fundos, que replicam a estratégia utilizada pela China para financiamento na iniciativa One Belt, One Road, ainda não se encontram em operação, devendo entrar em atividade ao longo de 2016, estando suas regras ainda por definir.

21. Distribuídos desta forma: US\$ 15 bilhões em recursos chineses e US\$ 5 bilhões em recursos brasileiros.

É importante para o Brasil perseguir como objetivo estratégico a busca de parcerias que permitam alterar a atual configuração do comércio bilateral sino-brasileiro, hoje baseada na exportação brasileira de *commodities* e na importação de produtos manufaturados,²² bem como alcançar, a partir do território brasileiro, terceiros mercados. Para tanto, a busca de parceria estratégica com as novas multinacionais chinesas se apresenta como uma oportunidade, na medida em que essas multinacionais permitam integrar a produção regional e também a participação de empresas brasileiras em sua cadeia de valor. Os investimentos diretos no exterior são cruciais para o sucesso da estratégia chinesa, podendo as empresas industriais brasileiras se beneficiar desse movimento. Além do setor industrial, também se observa um potencial positivo no setor de serviços de maior valor adicionado, o quais poderiam ganhar mercado externo com a inserção e serem fornecidos a partir do território nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A China retomou seu lugar como potência econômica mundial no século XXI. Nesse processo, passou a ser ofertante de produtos manufaturados ao resto do mundo, aproveitando-se de sua grande população e da construção de infraestruturas modernas, coordenadas pela presença ativa do Estado. Essas condições tornaram o país localização prioritária para as empresas multinacionais, as quais transferiram tecnologia e permitiram o acesso privilegiado ao mercado mundial. O rápido crescimento econômico ampliou a renda e permitiu a expansão do imenso mercado interno do país, reforçando ainda mais a atratividade do território chinês. Esse crescimento tornou o país fundamental para a demanda mundial, seja de máquinas e de insumos industriais – ofertados principalmente por seus vizinhos asiáticos –, seja de *commodities* minerais e agrícolas. Ao ter uma economia planejada pelo Estado, com objetivos de avanço produtivo e tecnológico, a China pode resistir e jogar um papel importante na mitigação dos efeitos das sucessivas crises financeiras que abalaram a região e o mundo nas últimas décadas. Assim, tornou-se uma potência que influencia o restante da economia mundial tanto quanto é influenciada por esta.

Entretanto, os desdobramentos dessa complementaridade sistêmica entre a economia chinesa e a economia mundial após a crise do período 2007-2008 levaram a China a buscar substituir parcialmente a queda da demanda externa por um aumento do consumo interno. Essa estratégia foi prejudicada pela continuidade da crise nos países desenvolvidos, e, ainda mais, após 2013, quando os preços das *commodities* iniciaram uma queda mais forte, afetando também a demanda de parte dos emergentes. Nesse ínterim, também houve um processo de superinvestimento

22. A respeito das características da evolução do comércio bilateral sino-brasileiro, ver Brasil (2016).

em novas infraestruturas e no setor imobiliário, sustentado por uma grande proporção de novos créditos.

Esses desequilíbrios aceleraram a busca por uma saída externa, que se materializou na estratégia One Belt, One Road. Essa estratégia, replicada em menor escala fora do continente asiático, posiciona a exportação de investimentos como elemento central para a sustentação do crescimento na economia chinesa, fazendo da internacionalização das empresas de infraestrutura e do setor industrial o principal elemento dinâmico; aquele que ampliará a presença comercial e financeira da China no mercado mundial, bem como a utilização internacional de sua moeda. Mas, além dos aspectos econômicos, essa estratégia possui consequências geopolíticas importantes, como a criação de instituições financeiras multilaterais sob inspiração chinesa, bem como a construção de infraestruturas em projetos que atendem ao interesse daquele país.

Assim, em uma estratégia complexa e coerente coordenada pelo Estado chinês, pode-se inferir que o *leitmotiv* dessa nova projeção geoeconômica chinesa ultrapassa em muito as motivações econômicas de fazer frente aos desequilíbrios de curto prazo. Trata-se, isso sim, de dar condições para a projeção geopolítica da China como potência desafiante da hegemonia norte-americana.

Para o Brasil, essas transformações são portadoras de oportunidades, embora não devamos desconsiderar seus riscos. O Brasil carece de infraestruturas e de uma maior integração física e produtiva com seus vizinhos, no que pode ser auxiliado pelo interesse chinês na construção de novas infraestruturas. O país necessita de uma inserção mais qualificada no comércio internacional, o que pode ser obtido com a presença de novas multinacionais em seu território. Entretanto, essas oportunidades, embora complementares aos interesses chineses, somente terão efeitos positivos duradouros para a economia brasileira caso estejam acompanhadas de maior clareza quanto aos objetivos nacionais nessa relação. Essa clareza do projeto nacional parece inexistir até o momento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **China**: comércio exterior. Brasília: MRE, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/Z4dfgU>>.

CHAKRAVORTI, B. Why the US needs a new approach to China's development bank. **World Economic Forum**, 24 Apr. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/mdxxEo>>.

CHRONOLOGY of China's belt and road initiative. **Xinhuanet**, 28 Mar. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/S1IRDF>>.

CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B.; COSTA PINTO, E. **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/geXcvW>>.

CLOVER, C.; HORNBY, L. China's great game: road to a new empire. **Financial Times**, FT Series – A modern Silk Road is Beijing's signature foreign policy. 12 Oct. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/3W6Xwp>>.

D'ATRI, F. China em 2016: buscando a estabilidade, diante dos consideráveis problemas estruturais. **Destaque Depec – Bradesco**, ano XII, n. 122, p. 1-6, 2 dez. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/x3ff1>>.

FARCHY, J. China's great game: in Russia's backyard. **Financial Times**, 14 Oct. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/vRCt1b>>.

GARZÓN, P. Another Chinese fund for Latin America. **Diálogo Chino**, 3 Sept. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/GQyItD>>.

GUÉLAUD, C. Pourquoi le FMI a intégré le yuan chinois dans son panier de devises? **Le Monde**, 30 Nov. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/GNwjhR>>.

HANLEY, M. 6 charts that explain China in the global economy. **World Economic Forum**, 8 Sept. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/zcWFBc>>.

KAPUR, D. Escape from the World Bank. **Project Syndicate**, 16 Oct. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/IjFdqN>>.

KPMG. **China Outlook 2015**. Amstelveen: KPMG, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/zN3D9F>>.

LANDLER, M. U.S. and China reach climate accord after months of talks. **The New York Times**, Nov. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/OBpBbr>>.

MICHALET, C.-A. **O que é a mundialização?** São Paulo: Edições Loyola, 2003.

NDRC – NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION. **Vision and actions on jointly building Silk Road economic belt and 21st-Century Maritime Silk Road**. China: NDRC, 28 Mar. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/MPOhSS>>.

RIDING the Silk Road: China sees outbound investment boom. **Ernst & Young**, China, Mar. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/IMjrrr>>.

SCHERER, A. L. F. Cadeias de valor e cadeias globais de valor. In: CONCEIÇÃO, C. S.; FEIX, R. D. (Orgs.). **Elementos conceituais e referências teóricas para o estudo de aglomerações produtivas locais**. Porto Alegre: FEE, 2014. (Projeto Aglomerações Produtivas do RS).

SCHERER, A. L. F.; SOUZA, E. C. 1979-2009: ascensão e queda do capital financeiro. *In*: CONCEIÇÃO, O. A. C. *et al.* (Orgs.). **Três décadas de economia gaúcha: o ambiente regional**. Porto Alegre: FEE, 2010. v. 1, p. 227-269. Disponível em: <<https://goo.gl/i7ZFMN>>.

SCOTT, M. A hard landing in China could “shake the world”. **Bloomberg**, 19 Nov. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/xCoIE9>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CONCEIÇÃO, C. S.; FEIX, R. D. (Orgs.). **Elementos conceituais e referências teóricas para o estudo de aglomerações produtivas locais**. Porto Alegre: FEE, 2014. (Projeto Aglomerações Produtivas do RS).

AS RELAÇÕES COM A ÁFRICA (2008-2015)¹

Gladys Lechini²

Entre o Brasil e a África há uma conexão cultural, estética e genética.

Gilberto Gil, músico brasileiro e ministro da Cultura de Lula (2003-2008)

1 INTRODUÇÃO

Na primeira década do século XXI, o Brasil se destacou nos cenários globais, tanto como *global trader* quanto como *global player*, sob o rótulo de potência emergente. A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula) à Presidência, em 2003, pareceu assinalar um antes e um depois na história do Brasil moderno, não apenas pelas políticas domésticas que começaram a ser implementadas, vinculadas à inclusão social e racial, mas também pela execução de uma política externa pragmática, com alta densidade, apoiada em um crescimento econômico sustentado pelo *boom* das *commodities* e em uma estratégia de internacionalização das empresas brasileiras com suporte estatal. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), entre outras instituições, foram instrumentos que operacionalizaram o desembarque brasileiro na América do Sul, o relançamento da política africana e uma ativa participação multilateral, buscando alianças entre os países do Sul e, em alguns casos, atuando como ator do Norte.

O novo século proporcionou o contexto para que o Brasil mostrasse suas potencialidades, junto com outros poderes emergentes, e se convertesse em um ator central na Cooperação Sul-Sul (CSS). Nesse sentido, é possível diferenciar uma primeira etapa, entre 2000 e 2010, com amplas expectativas sobre as capacidades econômicas e políticas dos países emergentes em torno de projetos ambiciosos; e um segundo período, pelo qual se transita atualmente, em que começaram a ser vistas limitações a esse despertar e questionamentos acerca dos alcances efetivos das ações desenvolvidas na década anterior.

1. Traduzido do espanhol por Walter Desiderá.

2. Professora de relações internacionais da Universidade Nacional de Rosário (UNR) – Argentina.

As mudanças do final do século XX ofereceram aos países do chamado Sul Global novos horizontes, os quais foram aproveitados no início do século seguinte, graças à existência de maiores margens de permissividade internacional, podendo-se inovar sobre as estruturas de poder vigentes, gerando novas e diversificadas relações e multiplicando as alianças regionais e globais. Dessa forma, revalorizou-se o multilateralismo; além disso, o desenvolvimento foi realocado como elemento central da agenda global e se planejou a necessidade de unirem-se esforços horizontalmente para promover o desenvolvimento sustentável e combater males como a fome e a pobreza.

Nesta segunda década do século XXI, convêm alguns comentários que abrem um novo leque de perguntas que só o tempo poderá responder. Logo após o irromper da crise financeira em 2008, os países emergentes continuaram sendo receptores dos fluxos internacionais de capital e, portanto, estiveram de certa forma afastados dela. Todavia, a escolha de um modelo exportador de matérias-primas, acompanhada da queda dos preços das *commodities* – entre elas, as agrícolas, as minerais e as energéticas: soja, ferro, gás e petróleo –, conteve o crescimento da grande maioria dos países do Sul e provocou recessão, contribuindo, assim, para a deterioração dos indicadores econômicos regionais e globais. À esta situação, somaram-se crises políticas e econômicas domésticas, próprias do impacto dos constrangimentos sistêmicos.

Nesse contexto, e dado que o período a ser analisado (2008-2015) inclui os dois últimos anos da presidência de Lula e a gestão de Dilma Rousseff (daqui em diante, Dilma), convêm perguntar-se se os inflamados êxitos do início da década se viram ofuscados pelo próprio desgaste de uma longa gestão de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) – que necessitou de permanentes coalizões para alcançar a governabilidade – e pelo impacto da crise financeira global na economia brasileira. Ademais, também se questiona como tudo isso afetou a presença internacional do Brasil e a prestação de CSS.

Nesse marco, e como objeto específico deste capítulo, merece ser indagado se a tão renomada política africana de Lula e Dilma foi exitosa e se seus frutos ainda persistem, ou se foi somente uma curta primavera em um contexto de auge e queda dos emergentes. Dessa maneira, para abordar a política externa brasileira de 2008 a 2015, será realizado um exame das políticas consideradas exitosas para esse continente implementadas durante os dois governos Lula, para avaliar ações e resultados nos aspectos principalmente políticos, econômico-comerciais e de cooperação científico-tecnológica. Este foi o melhor momento da relação do Brasil com a África. Da mesma forma, será examinada a gestão Dilma, uma mandatária com um perfil de liderança diferente do antecessor, menos afeita ao protagonismo e com um contexto doméstico e internacional muito mais complicado. Apesar das diferenças pessoais e de estilo, era esperado de Dilma uma continuação do caminho assinalado por Lula, uma vez que ela foi escolhida dentro do PT para substituí-lo. Por isso, torna-se complexo separar

as duas gestões, dado que muitos desencadeamentos ocorridos em 2011, por exemplo, são resultantes de ações prévias. Desse modo, nesta análise será adotada uma flexibilidade com as datas ao se examinarem ambos os governos. Não obstante, poderia ser assinalado, sob um ponto de vista simplista, que o impulso da política externa de Lula na África teria perdido ímpeto com a gestão de Dilma. Contudo, este capítulo busca demonstrar como o desenrolar dessas relações se deu de forma mais complexa.

2 A POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL

A partir das independências africanas, ocorridas nos anos 1960, os diferentes governos que se sucederam no Brasil foram estruturando uma política africana com altos e baixos e ganhando experiência, até que, entre o final dos anos 1980 e o começo da década de 1990, se produziu um retraimento nessa relação, causada pela ausência de recursos suficientes, por certas mudanças de prioridades no Brasil e pela persistência de problemas nos países africanos que levaram ao afro-pessimismo (Lechini, 2006).

Nesse processo de construção diplomática, que contou com decisões conscientes e momentos inerciais, utilizou-se um *discurso culturalista*, que enfatizava a familiaridade e a história comum a ambos os lados do Atlântico (Saraiva, 1996). Mourão (1994) denomina essa política de *diplomacia cultural*, uma vez que ela ressaltava as afinidades culturais afro-brasileiras para promover o comércio e mobilizar a sociedade.

A herança africana na composição do *ethos* brasileiro e o reconhecimento da dívida com a África pela prática do tráfico de escravos formaram parte dos discursos em quase todas as aproximações com os países africanos. A influência africana no Brasil é definitivamente relevante desde o ponto de vista étnico, cultural e linguístico e conforma parte do corpo social brasileiro. Entretanto, a existência de raízes comuns não habilitava o conhecimento automático das realidades pós-independências, sobre as quais os funcionários diplomáticos possuíam poucas referências, salvo por alguns contatos na Organização das Nações Unidas (ONU). Por isso que foi necessária uma estratégia de aproximação que enfatizasse as raízes africanas, e foi o Itamaraty que deu continuidade e sustentação a essa abordagem.

Contudo, Saraiva (2012, p. 109) aponta que, no século XXI, houve uma diminuição do discurso culturalista, a elevação do atlantismo pragmático e a utilização dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) como ponte com a África. Ele sustenta que “em alguma medida o atlantismo brasileiro se moveu do discurso de cultura luso-afro-brasileira para o discurso da recuperação histórica da dívida com a África”. No entender deste trabalho, entretanto, ambos coexistiram na construção histórica da política africana do Brasil, apenas variando as intensidades segundo as mudanças de conjuntura.

3 A POLÍTICA EXTERNA DE LULA PARA A ÁFRICA: COMBINANDO CONTEXTOS DOMÉSTICOS E EXTERNOS FAVORÁVEIS

Desde a eleição de Lula em 2003, a política externa brasileira se direcionou para a construção de uma liderança regional com inserção global, por meio de políticas ativas voltadas para os países do Sul, entre eles os africanos. Desde seu início, se retomou e se reforçou a política africana a partir de um processo de intensas aproximações diplomáticas e relações econômicas frutíferas (Lechini, 2006, p. 103-138).

Em entrevista ao jornal *Folha de S.Paulo* (15 nov. 2010), o então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, afirmou que o “êxito da política externa brasileira se devia à personalidade de Lula e à visão inovadora da diplomacia do país, que nesses últimos oito anos passou a ser ativa e altiva” (Amorim..., 2011). Além disso, vale mencionar que nesse período foram incrementados ao Itamaraty novos jogadores que incidem no processo decisório, havendo, portanto, diversificação de interesses. A internacionalização das empresas brasileiras com apoio estatal começou a gerar processos novos de maior participação da sociedade na política externa. Nesse sentido, o presidente Lula foi sensível às mudanças, e incorporou esses atores na gestão externa do país. Da mesma forma, junto com a diplomacia tradicional, foi se desenvolvendo, como *soft power*, uma diplomacia cultural, na qual certos símbolos da cultura brasileira – africanos ou não – foram utilizados como agentes de suas relações internacionais.

No caso da aproximação com a África, Lula se converteu no baluarte do relançamento da política africana do Brasil, em um marco caracterizado por fatores sistêmicos e domésticos que estavam soprando ventos a seu favor. A diversificação dos centros de poder econômico globais e o redescobrimto da África, em parte pelo desembarque chinês e pela chegada do afro-otimismo, conjugaram um ambiente externo favorável. Sob a perspectiva doméstica, o Brasil crescia no compasso do incremento dos preços das matérias-primas, e novas necessidades geraram um forte impulso no redesenho da inserção regional e global. Nesse contexto, a ênfase renovada colocada por Lula na política africana buscou mostrar coerência entre a política externa e a interna, que devia responder às crescentes demandas dos movimentos negros. A resposta imediata foi a aprovação da Lei Federal nº 10.639, de 10 de janeiro de 2003, que tornou obrigatório, em todos os níveis de ensino, o estudo da história e da cultura africana e afro-brasileira,³ e a criação, no dia 21 de março do mesmo ano, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – para promover a igualdade e a proteção dos direitos dos indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação, com especial ênfase na população negra.⁴

3. Essa lei estava vinculada a uma série de medidas de ação afirmativa que foram tomadas, tais como o reconhecimento da existência de discriminações raciais no país (Pereira, 2008, p. 253).

4. Esse organismo coordenava interministerialmente as políticas do governo brasileiro de igualdade racial e desenvolvia estratégias de ação afirmativa, além de também trabalhar com organizações internacionais e países terceiros.

Sob a perspectiva externa, a dimensão africana voltou a tomar força pela ação do Itamaraty, no contexto de uma política pragmática, vinculada ao interesse nacional como fio condutor de um conjunto de interesses subnacionais, na qual a CSS tinha e segue tendo um lugar privilegiado. O contexto africano promissor possibilitou que os pessimistas, que planejavam uma retração no perfil das relações com a África, dessem lugar aos otimistas, que insistiam que o Brasil deveria retomar as rotas do Atlântico Sul para restabelecer as conexões que existiam com o continente africano, de modo a promover uma aproximação de ambas as margens do Atlântico Sul (Saraiva, 2012).

No primeiro ano de governo, e como prova da decisão presidencial de priorizar a África, foi lançado o Foro Brasil-África, na cidade de Fortaleza. Isso ocorreu em junho daquele ano, logo após a visita a países africanos, realizada em maio pelo chanceler Amorim, a qual se constituiu em uma preparatória do primeiro giro presidencial de Lula pela África, que se deu em novembro. Posteriormente, em julho de 2004, ele participou, em São Tomé e Príncipe, da V Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, e participou de todas as reuniões de cúpula posteriores, as quais tiveram lugar em Guiné-Bissau (2006), Portugal (2008) e Angola (2010).

Sua persistência na geração de ações que mostravam inequivocamente sua aproximação com os países da África levou o então presidente do Senegal, Abdoulaye Wade, a qualificá-lo como “o primeiro presidente negro do Brasil: considere-se um africano” – disse isso quando, em abril de 2005, Lula viajou para Camarões, Gana, Guiné-Bissau, Nigéria e Senegal (Lula..., 2005).

Consequentemente, a revitalização da agenda africana constituiu um dos eixos centrais de seu governo. A atividade diplomática se intensificou nos níveis bilateral e multilateral, ao mesmo tempo que a relação comercial se incrementava. Durante seus dois mandatos, o presidente realizou onze giros pelo continente, e visitou 28 países, ao passo que seu chanceler, Celso Amorim, esteve 66 vezes no continente (Oliveira, 2015, p. 29). Lula encerrou seu governo com uma viagem a Moçambique, acompanhado da presidente eleita, Dilma Rousseff, como claro sinal de seu desejo pela continuidade da política brasileira para a África, a qual veio se confirmar com o giro africano de Dilma no primeiro ano de seu governo, em outubro de 2011.

Outro fator importante, argumentado por Dussort (2016), é a atitude de Lula de buscar apoio e complementaridade com os empresários brasileiros para sua política africana.⁵ Dos giros realizados, o de 2003 contou com mais de cem empresários brasileiros interessados em fazer negócios, principalmente em Angola. Tal foi o impulso, que naquele mesmo ano foi aberto um escritório do Banco do Brasil em Luanda, com o objetivo de se encarregar da expansão das exportações (BB abre..., 2003).

5. Política que já havia começado a aplicar seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (daqui em diante, FHC), em suas viagens pela África, sendo exemplos suas visitas à África do Sul e a Angola em novembro de 1996.

A ativa atuação presidencial teve seu correlato no dinamismo diplomático, revertendo a retração ocorrida nos anos 1990. Durante o governo Lula, foram abertas dezesseis embaixadas brasileiras no continente africano (composto por 54 países), totalizando 31. Por sua vez, das 34 embaixadas de países africanos em Brasília, dezoito foram abertas durante os governos Lula e uma, a última, no governo Dilma. Do mesmo modo, aumentou a quantidade de atos internacionais firmados com países africanos, os quais subiram para 346 – 67% dos 519 atos assinados em todo o período 1960-2010 (Lechini e Giaccaglia, 2011).

As históricas conexões culturais e linguísticas, somadas a uma maior atenção à população de afrodescendentes, refletiram-se no aprofundamento da cooperação cultural com a África, principalmente no âmbito da CPLP. No período, promoveu-se o intercâmbio de professores, o fortalecimento das instituições de ensino médio e superior dos países de língua oficial portuguesa e a mobilidade de estudantes entre os países membros do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e do Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), destinados a estudantes de graduação e de pós-graduação, respectivamente. Por seu turno, os ministérios da Educação, da Cultura e de Relações Exteriores ofereceram subsídios para a formação de uma rede de acadêmicos de universidades africanas nas quais existissem centros dedicados ao estudo da língua portuguesa e da literatura e da cultura brasileiras (Rizzi *et al.*, 2011).

Nesse contexto, foi fundada a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), vinculada ao Ministério da Educação, com sede na cidade de Redenção, no Ceará. Ela foi criada pela Lei Federal nº 12.289, de 20 de julho de 2010, e foi inaugurada em 25 de maio de 2011 – data na qual nasceu, em 1963, a Organização da Unidade Africana (OUA), hoje União Africana. Essa universidade tem como missão específica a formação de recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais membros da CPLP. Como seus estudantes – metade brasileiros e metade de países lusófonos – são de tempo integral, eles recebem bolsas do governo brasileiro e têm a obrigação de retornar aos seus países de origem. Esse projeto de colaboração acadêmica institucionalizou a cooperação que, de maneira intermitente, universidades brasileiras já vinham realizando desde os anos 1960, ao receberem estudantes africanos. Instaurou-se, assim, um modelo inovador e ousado de cooperação afro-brasileira, ao formar pessoas que contribuiriam para a integração entre os povos e para a criação de quadros técnicos que promoveriam a cooperação horizontal, o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional.

Em matéria de ações multilaterais, é importante resgatar a intensificação das atividades com países da CPLP, a revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) e a promoção de novas iniciativas, como o

Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e as Cúpulas ASA (América do Sul – África) e Aspa (América do Sul – Países Árabes).⁶ Essas instâncias se apresentaram como plataformas para projetar os interesses brasileiros no exterior e para atender a interesses globais que não seriam possíveis de alcançar de maneira individual. A diversificação temática e geográfica com os países do Sul se inseriu em um projeto de busca de maiores níveis de autonomia e de margens de ação em relação aos atores centrais.

4 A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASIL-ÁFRICA

A aproximação com os países africanos se inscreve, no contexto da CSS, como um instrumento de política externa para promover uma presença positiva e crescente em países e regiões consideradas relevantes. A CSS é, então, entendida e praticada tanto em sua dimensão ampla como restrita – que abarca aspectos científico-tecnológicos, acadêmicos, de negociações econômico-comerciais, entre outros (Lechini, 2009).

Dessa forma, a CSS, em um sentido amplo, aponta para a construção de alianças políticas, principalmente em âmbitos multilaterais, baseadas no aprofundamento de vínculos laterais, para gerar coalizões que defendam interesses comuns compartilhados. No segundo caso, a concepção de CSS está mais próxima daquela utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) quando a interpreta de uma maneira mais pragmática, concreta e específica, como cooperação horizontal ou cooperação entre países em desenvolvimento. A chamada cooperação horizontal se refere, de uma forma geral, à cooperação técnica – transferência de capacidades técnicas e administrativas (o *know-how* ou saber fazer) – entre os países em desenvolvimento, ou a cooperação científico-tecnológica, que se direciona para a realização de atividades conjuntas de pesquisa para promover avanços que permitam um desenvolvimento integral (Lechini, 2010).

Na implementação dessa dimensão de cooperação horizontal, o Brasil contou com o apoio e o financiamento do BNDES e com a estrutura institucional da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a qual foi criada em 1987 e é dependente do Ministério das Relações Exteriores – MRE (Leite, 2013, p. 24). As diretrizes da ABC giram em torno da priorização de programas que intensificam as relações do Brasil com sócios relevantes, apoiando projetos que estão baseados nas prioridades nacionais dos países receptores e que, se possível, tenham contrapartidas locais e/ou participação efetiva dos sócios. Além disso, estabelece preferencialmente relações com entidades governamentais e canaliza esforços naquelas iniciativas que preveem um efeito multiplicador.

6. As quais foram tratadas no capítulo 14 desta obra.

Durante o governo Lula, merecem destaque os dados de que 50% dos gastos de execução da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) se destinaram a projetos desenvolvidos na África,⁷ e que, entre 2005 e 2009, o orçamento da ABC para os países africanos aumentou 1.578%. As principais áreas temáticas foram a agricultura, o combate à fome, a preservação do meio ambiente e a saúde pública, destacando-se, por sua magnitude, os quatro projetos seguintes: fortalecimento da indústria algodoeira dos Cotton 4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali); apoio ao desenvolvimento da rizicultura no Senegal; programa de cooperação triangular para o desenvolvimento agrícola das savanas tropicais de Moçambique (ProSavana); e fortalecimento e apoio técnico à plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique – IAM (Rizzi *et al.*, 2011).

De acordo com Cintra (2011), os principais sócios africanos que receberam fundos foram Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique, porém os projetos se estendem à quase toda a África: Angola, Argélia, Botsuana, Camarões, Gana, Libéria, Mali, Marrocos, Quênia, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Tanzânia e Zimbábue. Eles estão focados principalmente no provimento de tecnologia e na criação de capacidades relacionadas com a agricultura e a saúde pública (luta contra a malária e o(a) HIV/Aids, bancos de leite materno e formação profissional).

A área de saúde está fortemente marcada pelas atividades da Fiocruz, as quais se concentram na formação de recursos humanos e no fortalecimento institucional de áreas relacionadas com a saúde, particularmente nos países de língua portuguesa. Cabe ressaltar, entre as iniciativas, um projeto que teve grande difusão e impacto midiático: a instalação de uma fábrica de medicamentos genéricos contra o HIV em Moçambique.

No grande arco da dimensão agropecuária, também se situa a experiência brasileira de produção de biocombustíveis, sendo o país o segundo produtor de bioetanol do mundo, com 33,2% de participação do mercado em 2009, atrás dos Estados Unidos, que produziram 54,7% da produção mundial. Nesta área, muitos projetos para o desenvolvimento de usinas alcooleiras na África possuem tecnologia brasileira.

É interessante recordar que, em maio de 2010, foi acordado o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Nutrição e Desenvolvimento Rural, no marco do qual o Brasil devia executar dez projetos-piloto no continente e oferecer cursos de formação em agricultura familiar. Este esquema contava com aportes da Câmara de Comércio (Camex) de US\$ 193 milhões para implementar em Gana e Zimbábue o programa Mais Alimentos para a África, que replica o modelo brasileiro de modernização da produção familiar em condições financeiras favoráveis

7. América Latina e Caribe recebiam 40% e Ásia e Oriente Médio, 11% (Cintra, 2011).

(Sela, 2011). Entretanto, aqui se retomava a ideia de condicionalidade que tanto foi criticada da cooperação Norte-Sul, dado que implicava a compra de equipamentos produzidos no Brasil.

Cabe apontar também que diversos países africanos solicitaram a cooperação do Brasil para a implementação de projetos inspirados nos programas Fome Zero e Bolsa Família, dada a repercussão internacional de seus efeitos positivos, resultante do protagonismo do presidente Lula. Nesse contexto, realizaram-se missões brasileiras para a África e visitas africanas ao Brasil de representantes da África do Sul, de Gana, da Guiné-Bissau, de Moçambique, da Nigéria e da Zâmbia (Stolte, 2012).

5 COMÉRCIO E INVESTIMENTOS COM A ÁFRICA

A maior atenção dedicada à África, na política externa, teve também seu correlato em matéria de comércio e investimentos, no qual as empresas brasileiras que atravessam processos de transnacionalização tiveram um papel fundamental. Os dados do intercâmbio comercial refletem a crescente vinculação. Basta assinalar que, em dez anos, as exportações brasileiras aumentaram de US\$ 1,34 bilhão (2000) para US\$ 9,26 bilhões (2010), e que as importações da África saltaram de US\$ 2,90 bilhões, em 2000, para US\$ 11,30 bilhões, em 2010 (Brasil, 2011). Estes números se realizaram em uma balança comercial com uma marcada presença de *commodities*, que tiveram preços crescentes na última década.

Os principais sócios são África do Sul, Angola, Camarões, Egito, Gana, Líbia, Nigéria, Quênia, Senegal e Tunísia. Ainda que os mesmos sócios importem produtos primários do Brasil,⁸ cabe assinalar que aumentaram as vendas de maior valor agregado e de maquinários da indústria alimentícia. As importações⁹ aumentaram junto com o preço do petróleo e o aprofundamento das atividades da Petrobras em Angola, Líbia e Nigéria.

Em 2010, as transnacionais brasileiras continuaram com uma forte presença na América do Sul, com um índice de regionalidade de 30,9%, enquanto a Ásia correspondeu a 17% e a África, a 10%. De fato, em 2010 algumas transnacionais brasileiras desembarcaram em novos países, como África do Sul, Egito, Guiné e Zâmbia. Na África, observa-se que as alianças estratégicas têm contribuído para aumentar a presença brasileira na região. Por exemplo, algumas empresas de construção civil realizaram obras de infraestrutura por convite de empresas mineradoras locais.

8. Entre os principais produtos, se encontram estes: açúcar, trigo, farinhas, carnes bovinas desossadas, frangos, galinhas e miúdos congelados, gelatinas, sucos, chocolates e derivados, café solúvel e em grão, pimenta, arroz, óleo de soja refinado; aos quais se somam madeiras e móveis, papéis, aviões, tratores e motores e grupos eletroeletrônicos.

9. O Brasil importa combustíveis minerais, fertilizantes com nitrógenos, cimento, polietilenos, petróleo bruto, naftas para petroquímica, goma vulcanizada, elastômeros, inseticidas e gás natural. Também algodão, tapetes e revestimentos, sulfato de níquel e cromo e lâminas de ferro, propanos e resíduos ferrosos, couros e peles de caprinos e ovinos e tecidos de algodão, peles ovinas, goma arábica e chá.

A estratégia *follow the client* (siga o cliente) impulsionou também empresas do setor de tecnologia da informação para atender a clientes brasileiros em suas subsidiárias no exterior. É importante notar também que, ao longo da última década, os investimentos externos diretos (IEDs) brasileiros na África cresceram de US\$ 69 bilhões, em 2001, para US\$ 214 bilhões, em 2009. Não obstante, a região Subsaariana recebeu uma pequena parte (US\$ 124 milhões, em 2009), sendo África do Sul e Angola os principais receptores (Cintra, 2011).

De acordo com Brun (2009), a Petrobras é a empresa latino-americana que possui mais projetos na África, em função de ter aumentado a quantidade de petróleo processado proveniente desse continente, passando de 6,8%, em 1997, para 13,63%, em 2006, ultrapassando o Oriente Médio (6,7%). A empresa se especializou na exploração de águas profundas, e este tipo de produção se leva adiante em Angola, Egito, Guiné Equatorial e Nigéria, o que indica o motivo do interesse brasileiro na África Ocidental.

Ao lado da Petrobras, podem ser assinaladas outras empresas brasileiras que desembarcaram na África com investimentos. Segundo Vilas-Bôas (2011), elas estão presentes em 22 países africanos, as quais se dedicam principalmente à mineração e à construção civil. Entretanto, convém esclarecer que elas não são recém-chegadas ao continente, quer dizer, foram adquirindo vasta experiência ao longo dos anos. Tal é o caso da Odebrecht, também competitiva nos setores petroquímico e gasífero, que começou suas operações na África em 1984, com a construção da estação hidrelétrica de Capanda, em Angola. Nesse mesmo país, já realizou mais de dezesseis projetos, que vão da construção de centros comerciais e casas até obras de saneamento e irrigação agrícola. Na Líbia, trabalhou na construção de rodovias e do aeroporto de Trípoli. Outras construtoras brasileiras, como a Mendes Júnior e a Camargo Correa, também possuem importantes atividades na África.

A Vale, multinacional líder na produção de minério de ferro e de níquel, está presente em sete países africanos, sendo a África do Sul o sócio mais relevante. No Gabão, ela tem interesses no manganês e em Moçambique, no carvão. Também na indústria cultural, há presença de empresas brasileiras em Angola e Moçambique que estão aproveitando o idioma compartilhado, tais como as redes de televisão Globo e Record. Para se consolidar na África, o setor privado brasileiro recebeu um grande apoio de instituições nacionais, principalmente do BNDES, estimulando as exportações de serviços por meio de empréstimos. No marco do Programa de Integração com a África, o banco concedeu financiamentos que somaram R\$ 477 milhões, os quais subiram para R\$ 649 milhões em 2009, situando-o como um interlocutor privilegiado entre os empresários brasileiros e o mercado africano. Essa política creditícia beneficiou tanto as grandes empresas, que desde a década

de 1980 estão presentes na África, como as pequenas e médias empresas, que estão começando a interagir com o outro lado do Atlântico (Cintra, 2011).

O ambiente de negócios também foi promovido pela Agência Brasileira de Exportações (Apex), que fomenta a expansão de pequenas e médias empresas por meio de eventos como feiras comerciais e missões de negócios; e pela Caixa Econômica Federal (Caixa), que oferece, em Angola e Moçambique, cooperação técnica para o desenvolvimento de projetos habitacionais.

A presença crescente de empresas brasileiras na África se apoia no impulso que o governo brasileiro ofereceu a essas relações e também em um componente privado que foi motivado pelas oportunidades de mercado e a “marca-país”, que é reconhecida na África. De acordo com uma pesquisa do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI) de 2010, acerca das percepções sobre os estrangeiros em Angola e Moçambique, países que recebem a maior quantidade de investimentos brasileiros, o Brasil figura entre os três primeiros em importância e influência em Angola e na 11ª colocação em Moçambique (Vilas-Bôas, 2011).

Quando Lula expressou “não queremos saquear a África. Queremos comprar matéria-prima, mas também impulsionar uma transformação que permita que a África gere riqueza e emprego. As pessoas simplesmente não compreendem que temos que criar mais consumidores no mundo” (Entrevista..., 2009), ele assinalou claramente o lugar da África na estratégia de inserção internacional brasileira. Nessa visão, busca-se diversificar sócios e aliados para elevar a influência no sistema capitalista mundial e promover o desenvolvimento nacional.

6 DILMA E ÁFRICA: MUDANÇA DE VENTOS E DIFICULDADES EM SEGUIR O RUMO

Como foi mencionado, em novembro de 2010, Lula viajou a Maputo acompanhado da presidente eleita, Dilma Rousseff, para deixar clara a continuidade da política brasileira para a África. Da mesma forma, no primeiro ano de seu mandato, Dilma designou o ex-presidente Lula como representante oficial do Brasil para a cúpula da União Africana realizada na Guiné Equatorial (Cintra, 2011) e promoveu a criação do Grupo África, composto por representantes de diferentes ministérios e do setor privado, para organizar a estratégia do país para o continente africano (Cabral, 2011).

Cabe esclarecer que, passados dois anos de sua posse, a presidente corroborou sua vontade de continuar com a política africana do Brasil em seu discurso em Addis Abeba, na cerimônia de comemoração do cinquentenário da União Africana, em 25 de maio de 2013.

Nos últimos dez anos o Brasil dedicou-se com muito empenho a fortalecer as suas relações com a África. O governo brasileiro assumiu liderança essencial nesse processo, e hoje vemos com orgulho cada vez mais que as relações com o continente africano se pautam por genuíno interesse da sociedade civil brasileira e do setor privado. Nosso engajamento com a África é de longo prazo e tem um sentido estratégico. Reconhecemos não só o renascimento africano, mas também a importância estratégica que a África terá para a humanidade no século XXI (Brasil, 2013).

Apesar desse início promissor, ela não pôde sustentar o ímpeto inicial, e a política africana de Dilma começou a se diluir em função de seu estilo de liderança e de constrangimentos domésticos e sistêmicos. Desse modo, observa-se uma diminuição na intensidade das relações do Brasil com os países africanos, assim como na atividade diplomática e nas escassas análises acadêmicas sobre esse período.¹⁰

A queda no perfil diplomático se percebe comparativamente ao serem contadas as viagens da presidente a apenas seis países africanos, enquanto seus chanceleres Antonio de Aguiar Patriota e Luís Alberto Figueiredo foram apenas a quinze. As viagens oficiais tiveram como destino os principais parceiros comerciais do continente, tais como África do Sul, Angola, Moçambique (membro da CPLP e potencial produtor de gás e hidrocarbonetos) e Nigéria. Essa escolha sugere uma concentração similar à aplicada durante a gestão de FHC, que foi qualificada como minimalista.

Contudo, durante a presidência de Dilma, foram abertas três embaixadas – Libéria (2011), Serra Leoa (2012) e Malawi (2013) –, totalizando 38 representações diplomáticas brasileiras na África, passando, assim, a ter a quarta maior presença diplomática no continente, junto com a Rússia e atrás dos Estados Unidos, da China e da França (Dussort, 2016).

Essa atividade pode ser interpretada tanto positiva como negativamente. Por um lado, como um país emergente, é natural o investimento diplomático desenhado para um continente que faz parte das prioridades do governo, comparável ao de grandes países com fortes interesses na África. Por outro lado, o problema surge quando se colocam as estruturas junto com as possibilidades práticas de preenchê-las com conteúdo.

A esse respeito, o embaixador Paulo Cordeiro Andrade Pinto, subsecretário-geral para África e Oriente Médio no MRE durante o período 2011-2015, manifestou-se da seguinte forma: “eu tenho lugares onde o embaixador está só com um funcionário administrativo”.¹¹ Na mesma linha de pensamento, Cordeiro já

10. Nesse sentido, convém destacar que, além das fontes oficiais para a análise dessa seção, foram fundamentais os aportes publicados por Oliveira (2015) e Dussort (2016).

11. Entrevista com o embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto em Brasília, em 13 de dezembro de 2014 (Dussort, 2016).

havia trazido ao conhecimento público que “o foco do Brasil agora será melhorar a infraestrutura das representações já existentes, e não ampliar o número de embaixadas no continente. Ainda faltam representações em países relevantes, como Uganda. Mas, antes, precisamos consolidar o trabalho onde já estamos presentes” (Instituto Lula, 2013).

Ainda que, em termos comparativos, o ativismo quase frenético de Lula na África não possa ser comparado com a moderação de Dilma, em 2013 foi inaugurada uma diretoria para África e América Latina dentro do BNDES e foi aberto o primeiro escritório do banco em Johannesburgo-África do Sul. No mês de maio, o ora mencionado Grupo de Trabalho África apresentou à presidente seu diagnóstico sobre as relações com a África, na chamada Agenda África. Este relatório resultou de reuniões iniciadas no início de 2012 por um grupo composto por alguns ministérios (Relações Exteriores, Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Desenvolvimento Agrário) e especialistas e executivos do setor privado. A agenda continha três pontos fundamentais: perdões de dívida; missões para negociar acordos de investimentos e de comércio; e ampliação dos projetos de cooperação no marco de uma eventual reforma da ABC (Rossi, 2013).

Diante das dificuldades que atravessavam alguns sócios africanos, foi necessário incrementar a reestruturação da dívida com a África.¹² Na viagem de Dilma à Etiópia em 2013, a mandatária anunciou o cancelamento de US\$ 900 milhões em dívida externa a doze países africanos. Em meados daquele ano, havia sido concretizada a reestruturação de US\$ 431 milhões, dos quais US\$ 280 milhões foram perdoados. Os países beneficiados foram Gabão, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal e Sudão (Moura, 2013).

Dois tipos de companhias brasileiras seguiram operando na África: companhias multinacionais de capital privado, presentes desde 1980, e pequenas e médias empresas, de atuação mais recente. Ainda que o número de multinacionais brasileiras que investem no exterior tenha se incrementado substantivamente desde 2003, o estoque de IED brasileiro permanece concentrado em um número pequeno de companhias. As quatro empresas brasileiras mais importantes (Itaú-Unibanco, Vale, Odebrecht e Petrobras) concentram 78% do estoque do IED do Brasil. Na África, o esse investimento se localizou em setores estratégicos, como a mineração, a energia e a infraestrutura, portanto, nas mãos da Vale, Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa (Alves, 2013).

De toda forma, o investimento se concentrou em poucos países. África do Sul, Angola e Moçambique captaram a maior parte desse IED (Fundação Dom Cabral, 2015). Angola é o principal destino do investimento das empresas brasileiras,

12. Durante os oito anos do governo Lula, foram perdoados US\$ 436,7 milhões de dívida de três países africanos: Cabo Verde, Moçambique e Nigéria.

especialmente nos setores de energia, mineração e infraestrutura. O investimento estrangeiro direto do Brasil em Angola alcançou os US\$ 11,7 milhões (Chen, Geiger e Fu, 2015), que provêm da presença de doze empresas brasileiras neste país; seguida pela África do Sul, com nove, e por Moçambique, com sete.

Em 2015, o Brasil firmou com Angola e Moçambique, parceiros privilegiados e prioritários, os primeiros Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos, baseados no novo modelo de tratado bilateral de investimentos do Brasil, o qual promove novas formas mais amigáveis para resolver controvérsias. Dussort (2016) toma esses países como exemplo para asseverar que para ambos os casos houve uma considerável diminuição dos projetos de cooperação entre os governos Lula e Dilma. Apesar de não terem sido iniciados novos projetos com o mesmo fervor com que ocorreu no governo Lula, foi dada continuidade a 61 projetos de cooperação com países africanos que haviam sido realizados por intermédio da ABC, e também se começaram alguns novos (Oliveira, 2015, p. 41).

A esse respeito, no que se refere à cooperação implementada pela ABC, Costa (2015, p. 16-22) sustenta que, enquanto durante o governo Lula o orçamento da ABC recebeu incentivos para cooperar com a África de forma bilateral, no governo Dilma houve uma redução substancial de financiamento e, por isso, de projetos de cooperação. Por essa razão, foram priorizados os projetos que estavam por ser finalizados, no lugar de iniciar novos. Para confirmar a informação, a autora cita o coordenador Nelci Peres Caixeta, da gerência de África, Ásia e Oceania da ABC, que manifestou que o corte orçamentário anual foi de cerca de 70% durante o primeiro governo Dilma.¹³

Por seu turno, e apesar dos constrangimentos externos e internos, o Brasil teve também que competir com o avanço da cooperação chinesa e indiana na África (Lechini e Giaccaglia, 2014), utilizando seu *soft power* em setores atrativos para as populações locais, como inclusão social, agricultura, educação e saúde.

Do mesmo modo, e no âmbito da cooperação, é interessante mostrar um dado significativo nas relações com os países africanos, que se refere ao aumento da colaboração na área de defesa. A nomeação de Celso Amorim como ministro da Defesa, e sendo ele ex-ministro de Relações Exteriores de Lula, poderia explicar alguma ênfase nessa área, concomitante com a publicação do livro *Branco de defesa*, em 2012, e a renovação do Atlântico Sul como espaço prioritário para o Brasil, no contexto da Zopacas. Deve-se ressaltar que o ministro realizou visitas oficiais

13. Informação recebida em resposta a pedido de informação realizado por meio do sistema e-SIC (disponível em: <www.acessoainformacao.gov.br>) e confirmada, por telefone, pelo coordenador Nelci Peres Caixeta, da Gerência de África, Ásia e Oceania da ABC (Costa, 2015, p. 18).

a seis países africanos entre 2011 e 2014,¹⁴ mostrando as prioridades de defesa do governo Dilma. Não há dúvidas de que sua passagem pelo Itamaraty como ministro do governo Lula lhe havia deixado as portas abertas para essa nova empreitada no continente. Segundo expressa Aguilar (2013), nas relações do Brasil com os países da África Atlântica, combinaram-se as preocupações com segurança, muito importantes para Brasília, com as de desenvolvimento, mais caras ainda para os países do outro lado do oceano. Um caso exemplificador da cooperação na área de segurança e defesa é a relação com a Namíbia, que floresceu no século XXI sobre a base de uma associação entre os militares em ambas as partes, acerca de afinidades estratégicas e oportunidades de negócios entre os setores de segurança e as crescentes preocupações a respeito da soberania sobre suas respectivas áreas marítimas (Seabra, 2016).

Porém, nenhuma medida foi suficiente para atenuar os efeitos sistêmicos. O florescente comércio com a África sofreu o impacto negativo da crise financeira internacional. Também foram negativas as consequências econômicas dos processos ocorridos nos países do Norte da África – como produto da Primavera Árabe, que se iniciou entre o final de 2010 e o princípio de 2011. Dessa forma, não puderam ser recuperadas as cifras da década anterior. Se se somar a isso a contínua queda dos preços internacionais das *commodities*, predominantes na balança comercial, tudo isso resultou em uma contração de 15% das exportações brasileiras e em mais de 50% das importações provenientes desses países.¹⁵

Por fim, merece menção um agente não governamental da promoção da aproximação do Brasil com a África, o Instituto Brasil-África. Criado em 2013, em Fortaleza, busca converter-se emnexo entre a atividade pública, a atividade privada e os setores acadêmicos para a construção de uma agenda sobre temas de interesse entre o Brasil e a África. Seu objetivo é apresentar propostas de cooperação e traçar um plano estratégico de aproveitamento do potencial de oportunidades mútuas para empresas brasileiras e africanas no continente africano. Seu principal produto é a organização dos Foros Brasil-África, os quais se realizam em torno de temas escolhidos para promover a cooperação e os negócios dos dois lados do Atlântico. O primeiro ocorreu em 2012, em Fortaleza, com o tema cooperação, oportunidades e desenvolvimento; o segundo, também em Fortaleza, foi em 2014, em torno dos problemas vinculados a infraestrutura e associações; o terceiro foi realizado em 2015, em Recife, no qual foi focado o tema de energia.¹⁶ O quarto

14. "Fue a Cabo Verde, en 2011; a Angola, Namibia y Cabo Verde, en 2013; y a Mozambique, Sudáfrica, República Democrática del Congo y Angola en 2014" (Oliveira, 2015, p. 42).

15. Informação disponível em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, *Intercâmbio Comercial Brasileiro: países e blocos econômicos*. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

16. Para mais informações, ver o site do Instituto Brasil-África. Disponível em: <<https://goo.gl/Zuwt8u>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

está marcado para ocorrer ainda em novembro de 2016, em Foz do Iguaçu, sobre estratégias para o desenvolvimento da agricultura no Brasil e na África. Entre as suas atividades de difusão pública, está um relatório anual e, desde 2014, a *Revista Atlântico* (Instituto Brasil-África, 2016).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando as reflexões de Cervo e Lessa (2014, p. 133), poderia ser afirmado junto com eles que “as relações internacionais do Brasil atravessam, durante os quatro anos do primeiro governo de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014, um período caracterizado pelo declínio relativamente ao período correspondente aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, quando se lidava com o conceito de ascensão”.

Ao comparar a política externa de Lula e Dilma, pode ser observada uma queda no perfil da África. Durante o governo de Dilma, produziu-se uma diminuição da ênfase nas ações externas e no lugar da política externa no contexto mais geral da gestão do governo. Esse retraimento no desenvolvimento de ações para o âmbito externo também afetou a política africana, ainda que não tenha modificado seu lugar nas prioridades externas. Mudanças domésticas, sistêmicas e de estilo explicam essa diminuição do protagonismo presidencial, dado que a presidente Dilma possuía um comportamento menos carismático e midiático que o de seu antecessor.

Também se observa uma menor ênfase na produção científica e nas análises da gestão de Dilma, dando a sensação de que “do encanto das sereias de Lula” a comunidade acadêmica passou às “profundezas da rejeição”. Isso acaba por somar vozes a uma oposição que sempre preferiu ver o copo meio vazio, enquanto alguns poucos o viam como meio cheio. Este aspecto é relevante levando em conta as atuais circunstâncias que vive o Brasil.

Mesmo que Dilma tenha continuado dando importância às relações com os países do Sul e à CSS, durante seu governo produziu-se uma menor atenção para com a África, ainda que de maneira proporcional à queda observada em outras regiões, permitindo adiantar a análise de que houve mais continuidades do que mudanças na política externa brasileira para a África.

Sob uma perspectiva numérica, a diminuição de perfil pode ser explicada sob vários aspectos. Após o impactante e quantitativamente relevante desembarque de Lula na África, não sobravam muito mais inovações a serem feitas nos aspectos diplomáticos, ainda que as atividades continuassem em outros âmbitos, por meio de gestões privadas que deram seguimento ao seu próprio curso e de um certo nível de cooperação técnica. Este processo se deu em um contexto de constrangimentos financeiros domésticos e internacionais, que afetaram negativamente a cooperação e o comércio.

Para finalizar, vale a pena indagar se a política africana de Lula e Dilma foi exitosa. Em primeiro lugar, durante os dois governos Lula, foi produzido um período de intensas relações político-diplomáticas (com o envio de missões, a abertura de embaixadas e a participação conjunta em fóruns multilaterais inter-regionais e globais), o qual permitiu criar um emaranhado de vinculações que puderam ser utilizados como capa protetora para abraçar outras relações (econômicas, de cooperação etc.). Numericamente, a África ficou bem dotada de embaixadas brasileiras, e isso se deve às gestões desses últimos anos. O Itamaraty possui 91 diplomatas nas missões permanentes e seis em missões transitórias no continente, segundo dados de junho de 2016.¹⁷ Com 39 embaixadas na África, o Brasil chegou ao nível mais alto das relações com o continente, ao menos do ponto de vista diplomático, sendo muito relevante desde a perspectiva dos países africanos.

No que concerne à dimensão econômico-financeira das relações, sua evolução se deu de acordo com o movimento dos índices macroeconômicos tanto globais como brasileiro. Quando a situação se tornou adversa ou complicada, dificultou-se a implementação de decisões que precisassem de fundos, como é o caso das relações comerciais e da cooperação científico-tecnológica, que diminuíram notavelmente com Dilma.

A promoção das empresas multinacionais brasileiras na África foi exitosa para os interesses empresariais, que foram sustentados pela estrutura estatal e basicamente pelo BNDES, apesar de atualmente esta relação estabelecida estar no centro da tempestade política.

Para encerrar uma avaliação dos governos Lula e Dilma na África, de seus acertos e de seus malogros, suas continuidades e suas mudanças, também se deve reconhecer o legado histórico que ambos os presidentes receberam e produziram após cinquenta anos de aproximações com os países da África, criando uma relação que será difícil de se apagar.

Na ilha de Gorée, Senegal, principal ponto de saída de escravos rumo às Américas, existia a chamada *door of no return* (caminho sem volta), ponto de triste despedida dos africanos de seu lugar de origem. Que seja esperado que o auge da África nas relações externas do Brasil, ainda com seus altos e baixos, seja também um caminho sem volta, mas desta vez em um sentido positivo. Afinal, fica de lição que, para sustentar uma política ativa e alta, se requer não apenas vontade política, mas condições apropriadas de financiamento.

17. Ver mais informações no *link*: <<https://bit.ly/2l5AaGv>>. Acesso em: 1º jun. 2016.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, S. L. C. South Atlantic: Brazil-Africa relations in the field of security and defense. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 2, n. 4, p. 47-68, 2013.
- ALVES, A. C. Brazil in Africa: achievements and challenges, emerging powers in Africa. **LSE Publications**, Londres, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2vRj9NR>>. Acesso em: 12 abr. 2018.
- AMORIM descarta continuar ministro das Relações Exteriores com Dilma. **A Tarde**, 15 nov. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/Fg9nVh>>. Acesso em: 9 mar. 2018.
- BANCO MUNDIAL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília: Banco Mundial; Ipea, 2011.
- BB ABRE escritório em Angola e prepara-se para atuar na China. **O Estado de S.Paulo**, 17 out. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/Bc7Q7v>>. Acesso em: 8 set. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. 2011. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 5 ago. 2016.
- _____. Presidência da República. Discursos da presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de comemoração do cinquentenário da União Africana. **Portal do Planalto**, 25 mar. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/oqEJu7>>. Acesso em: 9 mar. 2018.
- BRUN, E. **Las relaciones entre América Latina y África: ¿potenciales o ilusorias?** Cepal/ONU, 2009. (Colección Documentos de Proyecto, n. 239).
- CABRAL, L. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios**. Rio de Janeiro: Cindes, 2011. (Textos Cindes, n. 26).
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/nwrsj>>. Acesso em: 4 set. 2016.
- CHEN, G.; GEIGER, M.; FU, M. **Manufacturing FDI in Sub-Saharan Africa: trends, determinants and impact**. Washington: World Bank, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/YW3x7J>>. Acesso em: 31 jul. 2016.
- CINTRA, M. A. M. (Org.). **Brazilian cooperation for international development: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2011.
- COSTA, C. M. **Cooperação técnica Brasil-África no governo Dilma Rousseff: expansão ou retração?** 2015. Monografia (Especialização) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/ALGsHP>>.

DUSSORT, M. N. Un abordaje de los intereses económico-comerciales en la política africana de los gobiernos de Lula y Dilma: ¿impulso presidencial con apoyo privado o estrategia privada bajo el paraguas de la diplomacia presidencial?

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 6, n. 10, jul.-dez. 2016.

ENTREVISTA Luiz Inácio Lula da Silva presidente de Brasil: figura en los planes de Brasil convertirse en potencia hegemónica. **Clarín**, 6 dez. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/Yj9dJM>>. Acesso em: 9 set. 2016.

FDC – FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2015**. Nova Lima, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/YYm3VJ>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

INSTITUTO BRASIL-ÁFRICA. Relatório anual de atividades 2015. **Ibraf.org**, 9 mar. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/yJnXBP>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

INSTITUTO LULA. Com nova embaixada no Malauí, presença diplomática do Brasil na África estende-se para 38 países. **Instituto Lula**, 15 maio 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/81sKSp>>. Acesso em: 7 ago. 2016.

LECHINI, G. **Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?** 1. ed. Buenos Aires: Clacso, 2006.

_____. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad? **Revista Relaciones Internacionales**, n. 12, p. 55-81, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/9LBSUW>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. La Cooperación Sur Sur. Teoría y práctica. Los casos de Argentina y Brasil. **Surmanía**, n. 4, p. 39-59, 2010.

LECHINI, G.; GIACCAGLIA, C. El liderazgo regional de Brasil en tiempos de Lula: entre el interés nacional y los compromisos externos. *In*: VADELL, J.; LAS CASAS CAMPOS, T. (Orgs.) **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Editora da PUC Minas, 2011.

_____. IBSA or BRICS. What is preferable for South Africa and Africa- both or none? *In*: MURITHI, T. (Ed.) **Handbook of Africa's international relations**. Abingon: Routledge, 2014.

LEITE, I. C. **O envolvimento da Embrapa e do Senai na Cooperação Sul-Sul: da indução à busca pela retroalimentação**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LULA pide perdón a Senegal por el ‘grave error histórico’ de la esclavitud. **Afro News**, 14 abr. 2005.

MOURA, R. M. Perdão às dívidas de países africanos soma US\$ 717 mi. **O Estado de S.Paulo**, 21 jul. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/FV8w88>>. Acesso em: 1º set. 2016.

MOURÃO, F. A. A. O Brasil e a África. *In*: FONSECA JÚNIOR, G.; NABUCO DE CASTRO, S. H. (Orgs.) **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

OLIVEIRA, G. Z. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 29, p. 29-47, 2015.

PEREIRA, L. N. O ensino e a pesquisa sobre África no Brasil e a Lei nº 10.639. *In*: LECHINI, G. (Comp.). **Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina**. Herencia, presencia y visiones del otro. Buenos Aires: Clacso, 2008.

RIZZI, K. *et al.* O Brasil na África (2003-2010): política, desenvolvimento e comércio. **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 5, p. 61-81, 2011.

ROSSI, A. Governo Dilma implementa Agenda África para ampliar relações. **O Estado de S.Paulo**, 29 out. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/JtJgX5>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

SARAIVA, J. F. S. **O lugar da África**: a dimensão atlântica da política externa brasileira, de 1946 a nossos dias. Brasília: Editora da UnB, 1996.

_____. **África parceira do Brasil atlântico**: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: FinoTraço, 2012.

SEABRA, P. Defence cooperation between Brazil and Namibia: enduring ties across the South Atlantic. **South African Journal of International Affairs**, v. 23, p. 89-106, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Bdmwxu>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

SELA – SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. **Las relaciones de América Latina y el Caribe con África**: situación actual y áreas de oportunidad. Secretaría Permanentedel Sela: Caracas, 2011. (Documento de Trabajo).

STOLTE, C. Brazil in Africa: just another BRICS Country seeking resources? **Chatham House**, nov. 2012. (Briefing Paper).

VILAS-BÔAS, J. C. Os investimentos brasileiros na África no governo Lula: um mapa. **Meridiano**, v. 47, n. 12, p. 3-9, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LECHINI, G. La política africana de Lula en el contexto de la Cooperación Sur-Sur. **Observador On-Line**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1-17. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/TNrfyV>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

PARTE IV

O Brasil e a agenda multilateral
no pós-crise



MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS (2008-2015)

Helena Margarido Moreira¹

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente sempre foi tema importante na agenda externa dos governos brasileiros, até pelas características geográficas do país, riquíssimo em recursos naturais, diverso em sua fauna e flora. A abundância de água e a existência da maior floresta tropical do mundo (Floresta Amazônica) sempre atraíram os olhos do mundo para o Brasil, e, apesar de historicamente o país ter formulado políticas públicas pouco efetivas para lidar com esse território amazônico tão diverso e rico – mas ao mesmo tempo vazio e esquecido –, nossos governantes sempre defenderam a soberania do país sobre as florestas nas conferências ambientais internacionais.

No âmbito internacional, o Brasil passou de uma postura de defesa intransigente do direito ao desenvolvimento e da soberania nacional sobre seus recursos naturais – na Conferência de Estocolmo, em 1972 –, para uma postura de construção de consenso e de ponte para o diálogo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – na conferência do Rio de Janeiro, em 1992. Isso levou à formulação de diversos documentos importantes para a regulação da ação humana sobre o meio ambiente; entre estes, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (CQNUMC, ou Convenção do Clima).

O combate ao aquecimento global e as negociações para formular respostas aos desafios das mudanças climáticas assumiram, dessa forma, a prioridade na agenda externa do país para as questões ambientais. Considerando-se, portanto, as especificidades internas do Brasil – como o perfil das suas emissões de gases de efeito estufa (GEE) –, seu posicionamento histórico no tema, acontecimentos externos e domésticos e as características gerais da política externa brasileira a partir da presidência de Luis Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula), analisa-se, neste capítulo, o posicionamento do país na agenda de mudanças climáticas e meio ambiente no período 2008-2015.

1. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa em Meio Ambiente, Segurança Energética e Desenvolvimento Sustentável (AMENDS) e professora do curso de relações internacionais da Universidade Anhembi Morumbi. *E-mail*: <helenamargarido@gmail.com>.

Dado que as características da política externa brasileira nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff – doravante, Dilma – (2011-2016), bem como as especificidades do contexto internacional do período, são muito bem analisadas em outros capítulos que compõem este livro, a opção adotada neste capítulo foi por centrar a análise no debate ambiental e nas contradições entre a política doméstica e a externa para esse tema. Tais contradições se dão – assim como em outros regimes presidencialistas – devido aos conflitos de interesses entre grupos domésticos que buscam influenciar a tomada de decisão, e às dificuldades de implementação das decisões adotadas no nível internacional. A análise da atuação do Brasil na agenda de mudanças climáticas de 2008 a 2015 é feita, portanto, a partir do estudo do histórico do país nas negociações ambientais, do contexto geral de formação da política climática e dos acontecimentos domésticos no período analisado.

Assim, o texto está dividido em cinco seções, sendo esta introdução a primeira destas. A segunda seção, por sua vez, apresenta um breve histórico de como o tema do meio ambiente vem se inserindo na política externa do Brasil, com uma discussão geral sobre algumas das principais conferências ambientais internacionais, para depois restringir as discussões a três temas gerais: biodiversidade, florestas e mudanças climáticas. Com a opção de focar a análise na questão climática, a terceira seção traz uma contextualização da política climática brasileira, detalhando alguns acontecimentos internacionais e, principalmente, domésticos – relacionados à temática ambiental –, bem como a estrutura e os atores domésticos responsáveis pela formulação da política externa para as mudanças climáticas.

A quarta seção, por seu turno, consiste na análise da atuação do Brasil nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas. Esta está amfificada em duas subseções que marcam uma mudança no posicionamento do país. Argumenta-se que tal mudança aconteceu em 2009 – impulsionada especialmente por fatores domésticos –, mas que se arrefeceu a partir de 2011, fazendo com que o país retomasse de forma geral as linhas tradicionais de sua política externa para as mudanças climáticas, ainda que tenha assumido metas específicas para lidar com o desafio do aquecimento global na mais recente conferência do clima, que aconteceu em Paris, no final de 2015. Na quinta e última seção, as considerações finais desta análise enfatizam certas contradições do posicionamento externo do Brasil com as políticas ambientais adotadas internamente – ou a falta destas – de 2008 a 2015.

2 ANTECEDENTES: O MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

Quando as questões ambientais começaram a fazer parte da agenda internacional, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Cnumah), em Estocolmo, 1972, o Brasil adotava uma postura extremamente defensiva,

liderando o grupo de países em desenvolvimento com o argumento de que os problemas do meio ambiente desse grupo de países eram consequência do subdesenvolvimento e da pobreza. Portanto, o desenvolvimento deveria ser tido como elemento de solução dos problemas ambientais, e não como sua causa (Lago, 2007).

A postura brasileira mostrou-se diferente quando o país abrigou, no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad, ou Rio 92). Já com a discussão sobre o conceito de desenvolvimento sustentável na pauta das reuniões internacionais de meio ambiente desde a publicação do relatório *Nosso Futuro Comum*, em 1987, o Brasil priorizou a cooperação e a conciliação entre os interesses dos grupos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, contribuindo para o sucesso da conferência e resultados importantes, como a elaboração de vários documentos importantes (Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, Convenção sobre Mudança do Clima – CQNUMC, Declaração do Rio e Agenda 21). Ainda, o Brasil conseguiu garantir a soberania dos países para explorarem seus próprios recursos, o direito ao desenvolvimento e o reconhecimento de que os países desenvolvidos são os maiores responsáveis pelos problemas ambientais globais, através do *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas* (Lago, 2007).

Desde então, as questões ambientais vêm adquirindo cada vez mais importância na agenda internacional, não apenas nas questões de proteção ambiental, mas também, e principalmente, nas questões mais complexas que envolvem também o pilar ambiental, como o desenvolvimento sustentável, a segurança energética, humana e alimentar, bem como as mudanças climáticas. Isso se refletiu tanto nos arranjos multilaterais quanto na organização interna dos Estados, com a participação cada vez maior dos atores não estatais (sociedade civil organizada, empresas, entre outros exemplos), e, no caso brasileiro, com uma maior transversalidade do governo, com mais ministérios, governos estaduais, prefeituras e Congresso Nacional contribuindo significativamente para a inclusão das questões ambientais na política externa brasileira (Barros-Plataiu, 2011).

Com relação a seu perfil diplomático, o Brasil é signatário de quase todos os acordos ambientais multilaterais,² mas o processo de internalização das decisões internacionais ainda é muito lento. O Brasil é um ator que sempre participou na formulação e na discussão sobre os temas ambientais na agenda internacional, mas continuamente deixou a desejar quanto à implementação das decisões adotadas no sistema multilateral; contradição que se repete na discussão sobre outros temas importantes da agenda internacional, como os direitos humanos.

2. A lista completa dos acordos está disponível nos portais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – disponível em: <www.mre.gov.br> – e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – disponível em: <www.mma.gov.br>. Por ser longa, não cabe trazê-la no corpo deste trabalho.

Internamente, as questões ambientais são fragmentadas em três ministérios principais: o Ministério das Relações Exteriores (MRE) – que serve como ponto focal para o estabelecimento das diretrizes da política externa e o posicionamento do Brasil nas negociações internacionais –, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) – com papéis mais técnicos, mas importantes (Barros-Platiau, 2011). Os três ministérios adotam posicionamentos frequentemente divergentes, como iremos analisar melhor no que concerne à política climática, o que torna as relações interministeriais complexas e muitas vezes conflituosas.

Externamente, o Brasil é visto como um país bem preparado em termos diplomáticos e articulador entre diversos grupos, formulando uma política ambiental que se consolidou desde a Rio 92. Barros-Platiau (2011) mapeia os grupos dos quais o Brasil faz parte e por meios dos quais articula seu posicionamento:

No cenário internacional, o país pode ser visto como potência emergente e articulador de quatro grupos, do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e de outros fóruns de debate – que são estruturas multilaterais efêmeras de concerto político. Os grupos são: Grupo de Países da América Latina e do Caribe (GRULAC); G-77/China – o mais tradicional e consolidado; Grupo dos Megadiversos e Afins e G-20. Os outros são: Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC); Índia, Brasil e África do Sul (IBAS); Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC); América do Sul e Países Árabes (Aspa); Comunidade Andina de nações (CAN), América do Sul e África (ASA); e outros (Barros-Platiau, 2011, p. 11).

Apesar das iniciativas recentes (Mercosul, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, entre outras), o Brasil em geral não estabelece posição conjunta com os países da América do Sul nas questões ambientais, especialmente na questão climática. Em vez disso, alia-se a outros países emergentes com características diferentes – como China e Índia –, apesar de compartilhar com outros países de sua região a maior floresta tropical e bacia hidrográfica do mundo (Moreira, 2009).

Por sua vez, Marijane Lisboa (2002) argumenta que não se pode denominar como uma política externa brasileira de meio ambiente um conjunto de posicionamentos ambíguos e contraditórios do Brasil na esfera internacional, orientados por uma atuação limitada da diplomacia brasileira no campo ambiental. Por meio da análise de três exemplos de atuação do Brasil em questões ambientais de negociação internacional, a autora mostra que a tendência da política externa brasileira era de ignorar os aspectos estritamente ambientais dos temas tratados, dando maior ênfase aos aspectos econômicos e comerciais e de defesa da soberania nacional. Assim, atendia mais a interesses econômicos domésticos do que à necessidade de proteção do meio ambiente, não sendo esse atributo exclusivo da política externa brasileira. É de destacar-se também a dificuldade – ou estratégia – da diplomacia

brasileira em expor sua posição publicamente, priorizando uma atuação de ponte de diálogo entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento – dos quais sempre buscou liderança –, o que demonstra que as negociações de meio ambiente também possuem dimensões táticas e estratégicas.

A crítica feita por Lisboa (2002) reflete em algum grau o posicionamento frequentemente adotado pelo Brasil nas negociações climáticas, e que se pode observar em discursos e coletivas de imprensa da delegação brasileira durante a 18ª Conferência das Partes (COP) da Convenção do Clima, em Doha, 2012. O país prioriza, em suas falas e ações, uma aliança com os demais países em desenvolvimento (G77/China e BASIC – bloco constituído por Brasil, África do Sul, Índia e China) e um posto de liderança nestes grupos, em detrimento de um posicionamento claro e firme, dando muitas vezes a impressão de estar “em cima do muro” e não mostrando clareza quanto às suas propostas. Por sua vez, essa falta de posicionamento claro, mas de liderança no G77, permite ao Brasil exercer o papel de ponte para o diálogo entre os dois grandes grupos negociadores (países desenvolvidos e em desenvolvimento), servindo como estratégia para o país ter mais peso nas negociações e aumentar a possibilidade de um acordo entre as diversas Partes ser aceito.

Lisboa (2002) atribui, também, parte da responsabilidade pela falta de uma política externa de meio ambiente ao próprio Ministério do Meio Ambiente, que, historicamente, teve pouquíssimos ministros com pleno entendimento das questões ambientais e, assim, foi incapaz de pressionar o Itamaraty por mudanças nos posicionamentos externos do país, já que essa falta de entendimento das questões ambientais levava à falta de sugestões sobre o que deveria ser a política externa brasileira para o meio ambiente. Nesse sentido, de acordo com a autora, a dificuldade do MMA em definir um conjunto de princípios que norteiem o posicionamento internacional do país nas negociações internacionais sobre meio ambiente acaba facilitando a prevalência dos interesses econômicos de outros ministérios mais fortes (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, MCTIC, Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC) na formulação desse posicionamento.

Essa tradição obviamente sofreu uma mudança com a nomeação, pelo então presidente Lula, da ambientalista Marina Silva para presidir o MMA, em 2003. A preocupação com o meio ambiente em todos os seus aspectos passa a guiar, então, a atuação do ministério, aproximando o debate ambiental da sociedade brasileira, ao envolver a sociedade civil, de forma geral, na implantação de algumas ações – como as Agendas 21 locais – e ao atrelar o meio ambiente às diversas outras áreas da vida em sociedade, como o desenvolvimento, a economia, a energia, a ciência e tecnologia (C&T) e a política. No entanto, essa mudança não foi suficiente para

que a perspectiva ambiental defendida pelo MMA superasse os conflitos com os outros ministérios mais ligados aos interesses econômicos, na formulação do posicionamento do Brasil nas negociações ambientais internacionais.

Tais conflitos, inclusive, impulsionaram o pedido de demissão de Marina Silva, em 2008, que atribuiu à sua saída as dificuldades que encontrou no governo e a perda de apoio político para manter as ações e as diretrizes que pautaram a diminuição do desmatamento na Amazônia. Segundo a ex-ministra, esses tensionamentos se deveram também à sua ideia – não compartilhada por outros membros do governo – de que “a política ambiental não deveria mais ser uma política isolada, só do Ministério do Meio Ambiente, (...) a política ambiental deveria ser transversal”.³ Foi, no entanto, na gestão de Carlos Minc no MMA, a partir de 2008, que o Brasil adotou uma mudança de postura nas negociações climáticas internacionais, como será visto nas seções seguintes.

Apesar de sua postura um tanto titubeante em diversas questões ambientais, nas negociações climáticas o Brasil colocou-se desde o início como um dos principais negociadores, definindo os princípios regentes do regime internacional de mudanças climáticas e fazendo propostas bem embasadas e específicas, como a que levou à criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) (Moreira e Giometti, 2008).

A ênfase deste capítulo na questão climática deve-se principalmente ao fato de que, desde 2007, quando foi publicado o terceiro relatório científico do Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), confirmando o papel das ações antrópicas nas mudanças climáticas e dando caráter de urgência ao combate ao aquecimento global, as discussões sobre o clima dominaram o debate ambiental, internacional e domesticamente. Os demais temas – como biodiversidade e, principalmente, florestas – acabaram entrando no escopo mais amplo das discussões climáticas, apesar de o tema da biodiversidade contar com regime internacional próprio. Nas três subseções a seguir, trataremos do posicionamento geral do Brasil com relação a esses temas (diversidade biológica, florestas e mudanças climáticas), sem a pretensão, obviamente, de dar conta de todos os temas que perpassam as discussões ambientais atualmente, para depois nos centrarmos nas discussões climáticas no período 2008-2015.

2.1 Diversidade biológica

A Convenção sobre Diversidade Biológica foi um dos resultados principais da Rio 92 e teve como missão agregar diversas políticas de proteção da fauna e da flora, dos recursos hídricos e das comunidades tradicionais, entre outros exemplos. Seus objetivos

3. Discurso de despedida do Senado Federal, proferido por Marina Silva em Brasília, em 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/bZdhh5>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

principais são a conservação da biodiversidade e seu uso sustentável, bem como a repartição justa e equitativa dos benefícios resultantes do acesso a recursos genéticos. O Brasil assinou e ratificou a CDB, em 1994, e é um ator-chave desse regime desde sua formação, por ser considerado um país megadiverso (Barros-Platiau, 2011).

Entre as ações e as políticas domésticas com relação à biodiversidade, existe uma série de instrumentos que fazem referência ao tema, sendo anteriores ou não à assinatura da CDB. Os exemplos são a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989, e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em 2007. Contam ainda como ações e políticas a Estratégia Nacional da Política Nacional da Biodiversidade, o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio), o programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), entre outros (Barros-Platiau, 2011).

Nas negociações internacionais sobre a diversidade biológica, o Brasil tem assumido papel de porta-voz do grupo do Sul, de intermediário entre o Norte e o Sul e de coordenador do G77/China nos diversos temas em negociação no sistema multilateral. Quanto ao posicionamento do país, não houve mudanças significativas, já que continua a exigir que os países desenvolvidos cumpram seus compromissos internacionais quanto à transferência de tecnologia, bem como a prover recursos novos e adicionais ao regime de diversidade biológica. O Brasil exerce, assim, papel central nesse regime, mas não aceita manter o foco nas questões ambientais de forma isolada, já que a preocupação essencial do país é com a dimensão socioambiental de tais questões, priorizando o combate à pobreza e o desenvolvimento sustentável (Barros-Platiau, 2011). Barros-Platiau e Varella (2004), Inoue (2007), Ribeiro (2001; 2010) e Steiner (2011) são alguns dos trabalhos que tratam do regime internacional de diversidade biológica e do posicionamento do Brasil.

A estratégia de inserção internacional do Brasil no regime de diversidade biológica é a de construir posição conjunta com outros países de peso quanto à detenção de recursos genéticos. Assim, os países em desenvolvimento criaram o Grupo dos Megadiversos e Afins, que reúne nações detentoras de mais de 70% de toda a biodiversidade do planeta e cerca de 45% da população regional, caracterizando uma importante cooperação Sul-Sul; orientação principal da política externa brasileira desde o governo Lula (2003-2010). Lago (2007) lembra que na CDB o Brasil agiu para evitar o avanço do conceito de que os recursos genéticos representariam um “patrimônio da humanidade”, fazendo com que, ao contrário, fosse reconhecida a soberania dos países sobre seus recursos naturais.

O acesso a recursos genéticos e a repartição dos benefícios destes advindos é, talvez, a questão mais complexa no regime internacional de diversidade biológica, e que também é tratada em diversos outros fóruns internacionais – como a

Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização das Nações Unidas (ONU) Meio Ambiente (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma – responsável, no Sistema ONU, pelas negociações do regime de diversidade biológica) e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Ompi). De forma geral, Ribeiro (2010, p. 77) afirma que – no caso da CDB – foi assegurado que “deve ser repassada a tecnologia e produtos envolvidos a partir de informação genética e conhecimento tradicional de populações que vivem em países pobres”, o que inverte, de certa forma, o tradicional fluxo colonialista. Esses outros fóruns tiveram impacto significativo nas discussões sobre o conhecimento tradicional, no que Zanirato e Ribeiro (2007) consideram como uma reação a essa importante vitória dos países megadiversos na CDB.

É importante lembrar, no entanto, que muitas vezes os crimes de biopirataria⁴ são cometidos por atores domésticos contra a própria população tradicional, como é o caso, no Brasil, de empresas farmacêuticas usarem conhecimentos tradicionais dos povos das florestas sem repartir os benefícios desses conhecimentos (Inoue, 2007). Nesse sentido, o Brasil defende a construção de um regime internacional de diversidade biológica, que regule o acesso a recursos genéticos, mas vem falhando em estabelecer mecanismos de regulação para esse acesso. A CDB fez diferença com relação à conservação da biodiversidade no Brasil, mas não conseguiu – até o momento – ser um instrumento plenamente eficaz, apesar de contribuir para o amadurecimento do ideário ambientalista (Steiner, 2011).

2.2 Florestas

Desde a Conferência de Estocolmo (1972), quando o meio ambiente se firma como pauta da política externa brasileira e da agenda internacional, a floresta foi tratada sob a égide da soberania e da segurança nacional. Durante a década de 1990, com participação importante na Rio 92, o governo brasileiro adotou postura mais positiva em relação ao meio ambiente, até para melhorar sua imagem negativa perante a comunidade internacional à época, mas manteve a essência reativa das décadas anteriores. A partir do governo Lula (2003), o desenvolvimento econômico firma-se como ponto central da política externa brasileira, e as discussões climáticas passam a dominar a agenda ambiental, fazendo com que o tema de florestas fique atado à discussão climática sob a perspectiva de redução das emissões de GEE por desmatamento evitado (Bezerra, 2013).

Uma das grandes questões que se colocam para o Brasil é se o país conseguirá integrar as questões ambientais à lógica de desenvolvimento, de forma a entrar no caminho do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, talvez a primeira questão a

4. O MMA define biopirataria como a apropriação ilegal de recursos e/ou conhecimento tradicional a estes associados. Ver o *site* disponível em: <<https://goo.gl/2raKbi>>.

ser resolvida seja a fundiária, na medida em que sua lógica predatória se espalha pelas regiões do Centro-Oeste e Norte do Brasil, por meio da expansão das fronteiras agrícola e pecuária. O tema de desenvolvimento e proteção da Amazônia foi muito bem tratado por Becker (2005) em diversas ocasiões, mostrando que a Amazônia hoje é uma região em si e que demanda política adequada e consolidada de desenvolvimento.

Mesmo sendo um tema crucial para a proteção do meio ambiente e da biodiversidade, bem como para o combate às mudanças climáticas, entre tantos outros exemplos, não existe ainda regulação internacional sobre as florestas. Na América do Sul, nem a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica cumpre esse papel, mostrando que as divergências de interesses entre os Estados superam os arranjos institucionais criados até o momento (Barros-Plataiu, 2011). Sobre esse tema, destacam-se os trabalhos de Antiquera (2006), que analisa a transformação do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 1978, em uma organização internacional (OTCA), relacionando essa mudança com os momentos da política externa brasileira; e de Sant'Anna (2009), que analisa o papel da OTCA para a gestão compartilhada da bacia amazônica e a efetividade da cooperação internacional, com o objetivo de minimizar os conflitos entre os países amazônicos na gestão compartilhada dos recursos hídricos transfronteiriços.

Ainda que falte uma governança global sobre o tema, existe uma série de documentos internacionais sobre florestas; entre estes, os seguintes: Fórum das Nações Unidas sobre Florestas e as Declarações de Princípios sobre Florestas de 1992 (Rio 92) e a Declaração de Nova Iorque sobre Florestas de 2014. A Declaração de Princípios sobre Florestas da Rio 92 foi resultado da posição do Brasil, em coordenação com outros países em desenvolvimento, de evitar a negociação de uma convenção de florestas. Assim, a declaração acabou acentuando a importância da cooperação, e não da tutela internacional, e incluindo todos os tipos de florestas; demandas dos países em desenvolvimento (Lago, 2007).

Com relação à Declaração de Nova Iorque de 2014, o governo brasileiro, já sob a presidência de Dilma Rousseff e com Izabella Teixeira como ministra do Meio Ambiente, posicionou-se contra sua assinatura. Os argumentos do Brasil foram no sentido de que tal documento não foi negociado e não está oficialmente vinculado à Convenção do Clima. Para o Brasil, os compromissos relativos às florestas (redução do desmatamento, diminuição das emissões e financiamento para a redução de desmatamento) devem estar previstos nas conferências do clima realizadas anualmente (COPs); ou seja, submetidos à Convenção do Clima.⁵ O posicionamento do país nessa ocasião foi amplamente criticado na mídia e pelas organizações da sociedade civil, com o argumento de que o maior detentor mundial

5. O posicionamento oficial do país com relação à Declaração de Nova Iorque sobre Florestas está esclarecido no *site* disponível em: <<https://goo.gl/Y1WUDm>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

de floresta tropical ficou de fora de um acordo global para reduzir o desmatamento de florestas pela metade até 2020 e zerá-lo até 2030.⁶ Apesar do mal-estar diplomático, a na época presidente Dilma discursou na Cúpula do Clima em Nova Iorque – convocada pelo então secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, quando foi assinada a Declaração sobre Florestas –, ressaltando a redução de quase 80% nas taxas de desmatamento do Brasil desde 2004, respondendo a compromisso voluntário assumido pelo país em 2010, como se verá adiante.

Nesse sentido, os cenários futuros com relação ao tratamento internacional do tema de florestas necessariamente terão de tratar da questão de como o debate sobre florestas será vinculado ao regime de mudanças climáticas, o regime ambiental mais complexo em negociação atualmente (Barros-Platiau, 2011). Nas mudanças na política externa brasileira de mudanças climáticas, como veremos a seguir, estão inclusive uma maior importância do tema de florestas nas negociações climáticas internacionais, especialmente no que concerne ao mecanismo de mercado para compensação do desmatamento evitado de florestas (Redução de Emissões para o Desmatamento e Degradação – REDD).

2.3 Mudanças climáticas

As mudanças climáticas são um dos grandes desafios do século XXI e para a própria manutenção da humanidade. O Brasil não está imune às consequências do aumento da temperatura global, apresentando vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais significativas, que vêm sendo objeto de crescente pesquisa para aprimorar cada vez mais o conhecimento científico sobre o tema (Brasil, 2016). O governo brasileiro publicou seu mais recente relatório, a Terceira Comunicação Nacional do Brasil (TCN), em 2016, já com o alerta trazido no quinto relatório científico do IPCC de aumento do risco da escassez de abastecimento de água devido a reduções de precipitação, o que afeta o abastecimento de água e o fornecimento de energia hidrelétrica nas cidades e impacta a produção agropecuária (IPCC, 2014).

De forma geral, a política externa do Brasil para as mudanças climáticas é orientada pela convicção de que as respostas necessárias aos desafios impostos pelo aquecimento global só podem ser encontradas por meio do concerto e da cooperação entre os Estados e as sociedades. Dessa forma, tem-se como aparato o regime internacional de mudanças climáticas, cujos pilares são a CQNUMC e o Protocolo de Quioto, único documento de cumprimento legal obrigatório até então (Vargas, 2008).

A mudança climática tornou-se um assunto de política pública e de política internacional em meados dos anos 1980, a partir da criação do IPCC. As negociações

6. Ver, por exemplo, o posicionamento do Observatório do Código Florestal, disponível em: <<https://goo.gl/3Rmyeo>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

sobre mudanças climáticas, que resultaram na CQNUMC – aberta para assinaturas em 1992 – e, depois, no Protocolo de Quioto – assinado em 1997 e em vigor desde 2005 –, foram iniciadas nas reuniões preparatórias da Rio 92. O protocolo estabeleceu como metas a redução das emissões de GEE na atmosfera a serem cumpridas pelos países desenvolvidos (anexo I), no prazo de 2008 a 2012, seguindo o *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas*, que acabou por dividir as negociações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, nos termos da convenção.

Nos últimos anos, no entanto, tem-se acompanhado o andamento das negociações sobre políticas de adaptação e mitigação que resultaram na adoção de um novo documento, o Acordo de Paris, em 2015, que deverá substituir o Protocolo de Quioto, a partir de 2020. Nesse processo, um dos principais pontos de negociação é o maior envolvimento dos países em desenvolvimento nos termos de compromissos de redução das emissões de GEE. Os países desenvolvidos, por exemplo, argumentam que a contribuição dos países em desenvolvimento aos problemas ambientais aumentará consideravelmente no futuro e que o uso da energia nesses países é ineficiente. Países em desenvolvimento argumentam, por sua vez, que o desenvolvimento e o consumismo do Norte têm sido a principal causa da crise ambiental global, e, por isso, estes devem liderar o compromisso para combater o problema (Elliot, 2004).

Durante o período que vai do início das negociações climáticas (1995, ano da COP 1) até 2004, a posição do Brasil era de não aceitar regulações que colocassem seus interesses nacionais em risco – como regulações internacionais sobre as florestas –, defendendo o *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas* e a soberania nacional. Dessa forma, o Brasil priorizou alianças com outros grandes países em desenvolvimento com matriz energética essencialmente fóssil (China e Índia), não aproveitando suas vantagens e peculiaridades, como o grande potencial para a produção de energia limpa e as possibilidades que poderiam advir do controle do desmatamento da Amazônia (Moreira, 2009).

Em 2005, em Montreal (COP 11), tiveram início oficialmente as discussões internacionais do período pós-Quito, dado que o primeiro período de compromissos do protocolo terminaria em 2012. Em 2007, durante a COP 13, em Bali, os países presentes aprovaram um “mapa do caminho” para dois anos de negociações, com o objetivo de redefinir a regulação internacional sobre o clima (“Roteiro de Bali”), que teria de ser determinada na COP 15, em Copenhague, em 2009.

Como bem lembra Vargas (2008, p. 8), a posição do Brasil na Conferência de Bali seguiu as seguintes premissas:

- (a) separar claramente o regime de obrigações para os países industrializados sob a Convenção – aplicável aos Estados Unidos – e o regime sob o Protocolo de Quioto, válido para a Europa e os demais países industrializados, de modo a que

representem esforços equivalentes e que não haja “fugas” daqueles descontentes com metas obrigatórias; e (b) distinguir, na Convenção, a natureza das obrigações de redução de emissões aplicáveis aos Estados Unidos e aquelas que caberão aos países em desenvolvimento (Vargas, 2008, p. 8).

Quanto à atuação do Brasil em conjunto com os demais países em desenvolvimento, por meio do G77/China – grupo do qual o país é membro desde sua fundação, em 1964 –, Vargas (2008) defende que o grupo tem um histórico de defesa dos interesses comuns dos países em desenvolvimento nos foros internacionais, e que, portanto, tal diálogo reflete a inserção do Brasil no sistema internacional. Esse posicionamento também evidencia as bases da política externa dos governos Lula e Dilma – a partir de 2011 –, de diversificar suas relações externas, mas com foco na aliança e na cooperação com os países do Sul, sem trocar, no entanto, uma relação de dependência – com as potências tradicionais, como os Estados Unidos – por outra – como a China, por exemplo.

3 A POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA: CONTEXTO E ESTRUTURA

Estreitando nosso escopo de análise, este será focado a partir daqui na atuação do Brasil nas negociações climáticas internacionais no período 2008-2015, enfatizando-se – em princípio – o contexto doméstico, já que o contexto internacional que marcou a formulação da política externa brasileira a partir de 2008 já foi tratado em outros capítulos que compõem este livro. Em seguida, traça-se um breve quadro da estrutura doméstica responsável pela formulação da política climática e do posicionamento internacional do país, para, na subseção seguinte, destacar-se um momento de mudança na política externa brasileira com relação às mudanças climáticas, na preparação para a Conferência de Copenhague, em 2009, e o posicionamento do Brasil a partir de então.

3.1 Contextos externo e doméstico

A crise econômica internacional desencadeada a partir de 2008 – que serve como ponto inicial para a análise da política externa brasileira em seus diversos temas realizada neste livro – foi um fator complicador também para as negociações climáticas, especialmente no período 2008-2011. De acordo com Miguez (2011), com a crise, os países desenvolvidos tiveram desaceleração de suas economias e, conseqüentemente, redução de emissões de GEE, o que criou uma “folga” para o atendimento das metas do primeiro período de compromissos do Protocolo de Quioto (2008-2012). Esse cenário colaborou também para que diminuísse a pressão das sociedades dos países desenvolvidos, no que se refere às questões climáticas.

Historicamente, a maior parte das emissões brasileiras de GEE advém do desmatamento da Floresta Amazônica, o que coloca o país como um dos grandes emissores mundiais. Esse fato – aliado a uma posição historicamente conservadora

do MRE – contribuiu significativamente para a construção do posicionamento brasileiro nas negociações climáticas, na medida em que o Brasil objeta uma interferência internacional na conservação de florestas, pois teme uma limitação da sua soberania. A política externa tradicional do Brasil quanto às questões ambientais tem como base a defesa assertiva da soberania do país e do seu direito ao desenvolvimento, fazendo com que, nas negociações climáticas, o Brasil se oponha consistentemente à visão de que os países em desenvolvimento devem assumir metas de redução das emissões de GEE (Vieira, 2013).

Dados das emissões brasileiras de GEE mostram que, a partir de 2005, estas sofreram forte queda – com relação ao período 2001-2004 –, devido à diminuição da taxa de desmatamento da Amazônia, que teve seu pico em 2004, com 27.423 km² desmatados (Vieira, 2013). O Brasil atualmente emite cerca de 1,8 bilhão de toneladas de carbono, o que corresponde a aproximadamente 5% das emissões globais de GEE, 9 toneladas *per capita* e 1,1 tonelada de carbono por cada US\$ 1 mil de produto interno bruto (PIB). Mas, as primeiras emissões de carbono brasileiras quantificadas foram de 1,4 bilhão de toneladas, em 1994, de acordo com a Comunicação Nacional Inicial do Brasil à CQNUMC (Brasil, 2004).

A Segunda Comunicação Nacional do Brasil à CQNUMC – apresentada em 2010 – apontou que as emissões brasileiras de GEE em 2005 foram de cerca de 2,2 bilhões de toneladas de carbono, sendo que 60,6% destas advinham do setor de desmatamento e mudança no uso da terra; 18,9%, da agropecuária; 15%, da energia; 3,6%, da indústria; e 1,9%, do tratamento de resíduos (Brasil, 2010).

No entanto, entre 2005 e 2009, houve uma mudança significativa no perfil das emissões brasileiras, principalmente devido à queda do desmatamento na Amazônia. De acordo com Moutinho (2009), o Brasil passou de uma média anual de desmatamento na Amazônia, no período 2001-2004, de 20 mil km², para uma taxa média anual de 12 mil km², entre 2005 e 2009, o que resultou em redução de 25% das emissões brasileiras de GEE, entre 2004 e 2009.

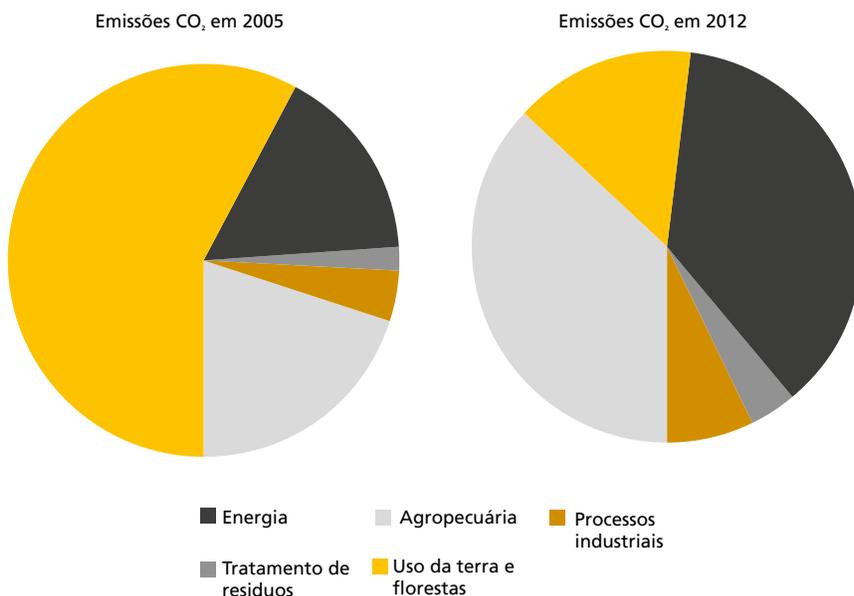
De acordo com a Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção do Clima, publicada em maio de 2016, as emissões de carbono do país caíram de 2,73 bilhões de toneladas, em 2005, para 1,27 bilhão de toneladas, em 2010, o que aponta redução de 53,5% das emissões brasileiras de GEE, entre 2005 e 2010.

Com relação ao setor energético, o Brasil dispõe de matriz de energia elétrica majoritariamente renovável, sendo que a geração hidráulica correspondeu, em 2013, a 64,9% da oferta interna. Segundo dados da TCN, as fontes renováveis representam 79,3% da oferta interna de eletricidade no Brasil, e, entre os programas relacionados ao desenvolvimento sustentável, destaca-se o uso de biocombustíveis, como o etanol – do qual o Brasil é o segundo maior produtor mundial – e o biodiesel – do qual é o terceiro maior produtor mundial (Brasil, 2016).

A geração hidrelétrica é frequentemente celebrada por sua contribuição à redução das emissões de GEE – sendo considerada por muitos como uma fonte limpa de energia –, mas é preciso lembrar que esta envolve impactos consideráveis sobre o meio ambiente e, especialmente, as comunidades locais nas áreas de construção das barragens hidroelétricas, como a de Belo Monte.

Apesar dessa queda nas emissões, Viola e Franchini (2013) afirmam que, o ano de 2010 inaugura a terceira etapa na trajetória de emissões do país, já que o crescimento do PIB brasileiro mudou o perfil das emissões do país, com aumento da participação relativa dos setores modernos da economia (energia, indústria, agropecuária e resíduos), em face do setor de mudança no uso da terra⁷ (*land use, land use change and forestry* – LULUCF). É importante ressaltar que, atualmente, os setores que respondem pela maior parte das emissões brasileiras de GEE é a agropecuária (37% do total), junto ao setor de energia (37%), seguidos de uso da terra, mudança do uso da terra e de florestas – que mostrou queda de 58%, em 2005, para 15%, em 2012 –, processos industriais (7%) e tratamento de resíduos (4%), como podemos observar no gráfico 1 (Brasil, 2016).

GRÁFICO 1
Participação nas emissões para cada setor (2005-2012)
(Em %)



Fonte: MMA. Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: <goo.gl/oW2vcV>. Acesso em: 30 jun. 2017.

7. Ver dados trazidos na Terceira Comunicação Nacional do Brasil (Brasil, 2016).

Essa mudança traz desafios para o Brasil, na medida em que a redução das emissões brasileiras não teve como causa a execução de políticas domésticas que garantissem transição para uma economia de baixo carbono, mas sim o controle de atividade ilícita com pouco impacto no crescimento econômico, o desmatamento.

Durante o período analisado, tivemos importantes acontecimentos relacionados ao meio ambiente no Brasil, como a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), que foi em grande parte ofuscada por alguns fatores que colocaram em xeque as ações domésticas brasileiras para o meio ambiente. Em 2012, aconteceu – novamente no Rio de Janeiro – a Rio+20, tendo como seus dois temas principais a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e o quadro institucional para esse desenvolvimento sustentável (ONU, 2012a). Apesar de estabelecer dois objetivos, o documento é vago com relação às ações necessárias para alcançá-los, o que acabou gerando um documento final, denominado *O futuro que queremos*, relativamente vazio em termos de definição do que se entende por economia verde e de qual é o quadro institucional mais adequado para buscar o desenvolvimento sustentável (ONU, 2012b). No documento final, tampouco há especificações no que concerne a temas importantes – como as florestas –, sem fazer qualquer menção à diminuição do desmatamento, por exemplo.

A atuação do Brasil na Rio+20 foi criticada por diversos agentes da sociedade civil (organizações não governamentais – ONGs, comunidades indígenas, comunidade científica, trabalhadores e sindicatos, entre outros), pois o país não teve o protagonismo esperado durante o processo negociador, provavelmente por acontecimentos domésticos que deixavam claro uma contradição entre sua política ambiental doméstica e a posição que o país assumia em diversas reuniões internacionais sobre o tema, aumentando a pressão sobre o governo. Assim, quatro temas impuseram-se sobre a agenda da Rio+20, o que gerou conflito entre a sociedade civil organizada e o governo. Esses temas são os seguintes: a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte; o desmatamento da Floresta Amazônica; as unidades de conservação (UCs); e a reforma do Código Florestal (Bezerra, 2012).

A hidroelétrica de Belo Monte – que está sendo construída na bacia do rio Xingu, no Pará – faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que começou com o segundo mandato de Lula e ganhou sua segunda versão no governo Dilma. O debate sobre Belo Monte sustenta-se em duas questões: seu impacto socioambiental, já que a usina se localiza em uma área considerada corredor de alta biodiversidade e sua construção atinge uma variedade de comunidades indígenas e o ecossistema local; e a viabilidade financeira, uma vez que é estimado que a hidrelétrica funcione com 40% de sua capacidade total, a um custo que deve chegar a R\$ 26 bilhões (Mansur, 2011).

O tema do desmatamento, que foi discutido em diversos momentos neste capítulo, é também concernente às unidades de conservação; outro ponto de conflito entre a sociedade civil e o governo durante a Rio+20. Bezerra (2012) lembra que a Medida Provisória (MP) nº 558 – que reduz o tamanho das unidades de conservação, editada pela presidência – foi aprovada pelo Senado Federal, em 29 de maio de 2012. Essa MP, transformada em lei (Lei nº 12.678/2012), diminuiu o tamanho de sete UCs na Amazônia, o que resultou na perda de 86 mil hectares de floresta; perdas estas que estão relacionadas aos reservatórios de águas das hidrelétricas na região. O problema é que este novo modelo de exploração focado nos recursos hídricos agora se reveste de sustentável do ponto de vista ambiental, pois – apesar de ainda se priorizar as necessidades de desenvolvimento acima da proteção ambiental e dos povos locais – os recursos explorados (água como fonte de energia) são apresentados como energia renovável, pois trata-se de fontes de energia que não emitem GEE.

Às vésperas da Rio+20, o Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável intensificou a campanha Veta, Dilma, para pressionar a então presidente a vetar integralmente o texto aprovado pelo Congresso Nacional para implementar a reforma do Código Florestal brasileiro. Completando os demais pontos de conflito entre a sociedade civil e o governo brasileiro discutidos anteriormente, a aprovação do novo Código Florestal pelo Congresso constrangeu o governo diante da comunidade internacional prestes a aterrissar no Rio de Janeiro em maio de 2012, na ocasião da grande conferência internacional sobre desenvolvimento sustentável. Como resultado, Dilma Rousseff vetou doze artigos do novo código e fez 32 modificações, com o objetivo de inviabilizar a anistia à desmatadores, beneficiar o pequeno produtor e favorecer a preservação ambiental (Dilma..., 2012), mas acabou sendo criticada por ambientalistas e pesquisadores porque as mudanças propostas não foram suficientemente esclarecidas pelo governo, criando confusão sobre o formato final que o código adquiriria.

Concomitante a tais acontecimentos, o governo seguia com suas participações nas rodadas internacionais sobre mudanças climáticas, tentando descolar de alguma forma seu posicionamento dos acontecimentos domésticos e até mesmo das decisões da Rio+20. A seguir, veremos a estrutura doméstica responsável pela política climática brasileira e seus principais atores.

3.2 Estrutura e atores domésticos

A responsabilidade pela política climática do Brasil foi outorgada ao então Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), quando foi criada a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável, na época do governo do então presidente Itamar Franco (1992-1994). Nesse contexto, as duas pessoas que lideraram a

delegação nacional foram José Domingos Gonzalez Miguez⁸ e Luiz Gylvan Meira Filho,⁹ que representaram com continuidade e credibilidade a posição brasileira nos foros nacionais e internacionais (Dutschke, 2000). O MRE também é um ator doméstico importante, na medida em que é responsável pela política externa do Brasil e pela formação das delegações, bem como tem grande influência na formulação do posicionamento brasileiro para as mudanças climáticas, junto ao MCT e à Presidência da República (PR).

Em 1999, foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC). Como nota Vieira (2013), o então MCT trabalhou em associação próxima com o Itamaraty, que é a instituição doméstica que lidera a representação do governo brasileiro nas negociações ambientais internacionais, sendo, assim, o MMA ausente em compartilhar as responsabilidades pela comissão.

As tensões entre os ministérios acabaram por dificultar o funcionamento efetivo da CIMGC, sendo que a raiz do conflito foi a oposição do Itamaraty à inclusão de comércio de créditos de carbonos – que tinha o objetivo de evitar o desmatamento de florestas – como parte dos projetos elegíveis ao MDL, negociado entre as partes da Convenção do Clima, para que o Protocolo de Quioto fosse aceito e entrasse em vigor. Enquanto o MRE se preocupava com o envolvimento de atores privados na formulação de regras para a questão do desmatamento na Amazônia, o MMA era mais receptivo a estabelecer metas para a redução das emissões brasileiras, com base no financiamento tanto público quanto privado, com o objetivo de combater o desmatamento. Assim, Vieira (2013) procura provar que o conflito interorganizacional no Brasil é um fator crucial, que dirige o processo de tomada de decisão para a definição da política externa brasileira, no tocante às mudanças climáticas.

Em junho de 2000, foi criada, por decreto presidencial e por iniciativa do ministro do Meio Ambiente à época, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, cujo objetivo é “conscientizar e mobilizar a sociedade sobre o tema de mudança global do clima” (Dutschke, 2000). O fórum engloba, além da PR, outros ministérios – como o Ministério da Saúde (MS) – e representantes da sociedade civil, englobando uma pluralidade de interesses.

O problema é que os recursos disponibilizados ao MCTIC e ao MMA e, portanto, o investimento em políticas públicas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas são muito limitados. Em 2007, foi criada uma secretaria de mudanças climáticas no MMA e, em junho de 2008, a presidência enviou ao Congresso o projeto da Lei de Mudanças Climáticas (Viola, 2010).

8. Miguez foi coordenador geral de mudanças globais do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e negociador brasileiro.

9. Luiz Gylvan Meira Filho é pesquisador titular do Instituto de Estudos Avançados na Universidade de São Paulo (USP). Foi copresidente do Grupo de Trabalho Científico do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e vice-presidente desse painel.

Viola (2010) mapeia os setores econômicos domésticos mais favoráveis e com maior potencial na transição para uma economia de baixo carbono. São estes: empresas de geração de eletricidade a partir de fontes hídricas e não fósseis; a Eletronuclear e toda a cadeia produtiva do setor nuclear; a cadeia produtiva do etanol; a cadeia produtiva do transporte coletivo;¹⁰ o ainda inicial complexo de energia eólica; o turismo ecológico; o complexo da reciclagem; entre outros. De forma geral, os setores mais propensos a essa transição seriam os agentes econômicos mais modernos e internacionalizados. Por sua vez, os setores mais resistentes são o complexo econômico ligado ao desmatamento da Amazônia, as empresas associadas à exploração de combustíveis fósseis e as empresas do complexo da pecuária.

Vieira (2013) também mapeia o debate doméstico sobre as mudanças climáticas, enfatizando as mudanças ocorridas a partir de 2007, com o governo Lula. Esse debate foi dividido em dois grupos ideológicos opostos: o grupo hegemônico tradicional, que resiste às discussões sobre aquecimento global que incluam regulação internacional sobre a Floresta Amazônica (ministérios mais conservadores – como o MCTIC, o MME e o Mapa –, a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, setores militares e a bancada ruralista no Congresso Nacional, liderada pelos *lobbies* de grandes produtores agropecuários). O segundo grupo apoia a visão de que a Amazônia deveria ser incluída nas negociações globais para fundos internacionais que ajudem a proteger as florestas (MMA, comunidade científica, governadores de alguns estados da Federação, produtores de energias renováveis e ONGs ambientais nacionais e internacionais).

Um aspecto importante a ser destacado na atuação do Brasil nas negociações multilaterais sobre as mudanças climáticas é o acesso que o governo brasileiro oferece a diversos agentes da sociedade civil brasileira. A cada rodada de negociações, o Brasil inclui em sua delegação membros da sociedade civil, como o Greenpeace Brasil, o *Vitae Civilis*, a Engajamundo, o Conselho Indígena de Roraima, sindicalistas, parlamentares, membros da academia, entre outros. Tal diversidade eleva a representatividade do Brasil em sua própria delegação, mas no sentido de aumentar o acesso desses agentes às informações, e não de influenciar significativamente no processo de formulação das decisões e nem do processo negociador em si.

Ainda existe uma série de limitações para a participação da sociedade civil nas negociações multilaterais ambientais, apesar do aumento da sua participação. Primeiro, porque as ONGs, em geral, enfrentam uma limitação geográfica e financeira, com o objetivo de fazerem-se presentes nas diversas rodadas de negociação em foros internacionais. Segundo, porque até mesmo quando estas conseguem ser presentes e exercer pressão importante sobre os decisores – especialmente nos bastidores –, a palavra final é sempre dos Estados, diminuindo consideravelmente sua capacidade de influência nas decisões finais.

10. Nesse sentido, pode haver uma confluência entre as questões do trânsito lento nas regiões metropolitanas (RMs) brasileiras, da poluição urbana e das emissões de carbono em favor do uso do transporte coletivo.

Já no âmbito doméstico, a sociedade civil pode pressionar mais na fase de implementação das decisões adotadas, por meio de campanhas, publicação de relatórios, eleições, participação em consultas organizadas pelo governo, bem como monitoramento de avanços e demandas relacionadas à agenda socioambiental (Moraes, 2016). O desafio atual, portanto, é expandir a inclusão da sociedade civil nos processos de formulação da decisão da política externa brasileira para as questões ambientais e também nas etapas posteriores, como as de implementação e monitoramento das decisões adotadas.

4 A POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA DE 2008 A 2015

A crise econômica de 2008 teve impactos significativos sobre as perspectivas de mitigação das mudanças climáticas, na medida em que a severidade da crise se refletiu em diminuição da atenção da comunidade internacional quanto ao sentido de urgência e gravidade da crise climática. Essas duas crises (a econômica e a climática) resultaram, de acordo com Viola (2010), em dois movimentos contrários no sistema internacional. Um destes leva à estagnação da globalização, dado que a influência dos grupos de interesse econômicos tradicionais sobre os governos – para proteger seus setores econômicos diante dos riscos – pode ter como consequência o aumento do protecionismo comercial e, conseqüentemente, a estagnação do processo de globalização. O outro conduz ao aprofundamento da governabilidade da globalização, pela influência de forças “inovadoras”, para usar o termo proposto por Viola (2010), que pressionam pela reforma do sistema internacional e pela transição dos países em direção à economia de baixo carbono.

A Conferência do Clima de Copenhague (COP 15), que aconteceu no final de 2009, marcou uma mudança no sistema internacional, com maiores manifestações de conflitividade no sistema. Em Copenhague, a questão central era a capacidade das grandes potências climáticas (Estados Unidos, União Europeia e Japão) de assumirem metas mais ambiciosas de redução das emissões de GEE para 2020, bem como de persuadirem os outros grandes emissores (China, Índia, Brasil, Rússia e Indonésia) a seguirem seus movimentos. Esses fatores, aliados a elementos internos que se explicitam a seguir, contribuíram para uma mudança importante no posicionamento brasileiro nas negociações climáticas.

4.1 2009: a mudança

Em 2009, houve movimentação dos estados amazônicos para influenciar a posição brasileira quanto às discussões sobre florestas. Sob a liderança dos estados do Amazonas e do Mato Grosso, os governos dos estados amazônicos, em aliança com a então Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) do governo federal, formaram uma coalizão chamada Fórum da Amazônia e pediram que o Brasil aceitasse que o desmatamento evitado de florestas fizesse parte do MDL ou da REDD. Tal questionamento desafiou

as posições tradicionais da política climática brasileira – definida em primeira instância pelo MRE e pelo então MCT –, no tocante a evitar qualquer tipo de regulação internacional sobre florestas, mas conta com o apoio de setores menos conservadores do governo, como o MMA (Viola, 2010).

Ainda em 2009, antes da Conferência de Copenhague, houve a formação de mais três coalizões empresariais que advogavam por mudanças no posicionamento brasileiro: a Aliança de Empresas Brasileiras pelo Clima, a Carta Aberta ao Brasil sobre Mudanças Climáticas, e a Coalizão de Empresas pelo Clima. Segundo Viola (2010), a primeira coalizão é a menos reformista, pois é muito heterogênea e demandava basicamente a redução do desmatamento e a inclusão do desmatamento evitado de florestas nos mecanismos de mercado. A segunda coalizão é liderada pela Vale, pelo Instituto Ethos, pelo Pão de Açúcar e pela Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) e propunha que o país assumisse um compromisso formal de redução da curva de crescimento das emissões. Dessa forma, comprometiam-se a incluir ações de redução das emissões de GEE em suas cadeias de produção e nas cadeias de suprimentos. A terceira coalizão era liderada pela AES Brasil, pela Shell, pela Companhia de Bebidas das Américas (Ambev) e pela Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS), e propunha que o Brasil assumisse um compromisso definido de redução de emissões até 2020, tendo 2007 como o ano-base.

Apesar disso, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) pronunciaram-se, antes da COP 15, contra à assunção, pelo Brasil, de compromissos quantificáveis de redução das emissões antes que outros grandes emissores o fizessem. Ou seja, esses atores domésticos – além da coalizão do agronegócio – demandavam mudanças no posicionamento brasileiro, mas sem liderança nas negociações (Viola, 2010).

Quanto ao discurso governamental, em agosto de 2009, os principais negociadores brasileiros (os embaixadores Sergio Serra e Luiz Alberto Figueiredo, a secretária Suzana Kahn, o então ministro do meio ambiente Carlos Minc e o à época ministro das relações exteriores Celso Amorim) apontaram, pela primeira vez, a possibilidade de o Brasil assumir metas de redução das suas emissões até 2020, desde que os países desenvolvidos fossem ambiciosos em suas metas, marcando uma mudança importante no posicionamento brasileiro (Viola, 2010).

Outro fator de mudança – como aponta Viola (2010) – foi o debate eleitoral em 2010, especialmente após a candidatura de Marina Silva (pelo Partido Verde – PV), ex-ministra do Meio Ambiente do governo Lula da Silva e nome reconhecido e prestigiado nacional e internacionalmente por suas posições quanto à ética na política e o desenvolvimento sustentável. A entrada de Marina Silva forçou a candidatura oficialista de Dilma – pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e com o apoio de Lula – a aumentar a importância da questão climática no debate

eleitoral, já que o histórico de atuação de Dilma durante o governo Lula mostrou baixa preocupação com as questões ambientais, em detrimento de posicionamento altamente desenvolvimentista, representado pela elaboração do PAC, orientado por um modelo de desenvolvimento econômico intensivo no uso de carbono.

Com as pressões para uma mudança no posicionamento brasileiro nas negociações climáticas e com o novo cenário eleitoral, foi aprovada, ao final de 2009, a Lei de Mudanças Climáticas, que internaliza parcialmente a mudança climática na estrutura jurídica brasileira, mas que não define metas de emissões.

Sérgio Abranches (2010) avalia as discussões iniciadas durante a COP 15, em 2009, e identifica uma reforma na geopolítica do clima, com rompimentos e formação de coalizões diplomáticas. Segundo sua análise, vários países mudaram de posição nas negociações, passando de uma postura defensiva para uma mais cooperativa, incluindo-se Estados Unidos, Brasil, China e Índia, o que não significa que essa postura tenha se solidificado na forma de um novo tratado. Segundo José Goldemberg (2010), as negociações em Copenhague seguiram um padrão diferente das que ocorreram em Quioto, quando da elaboração do protocolo. Para a COP 15, os países prepararam antes planos nacionais muito mais detalhados, resultados de uma discussão que ocorreu antes internamente.

Como bem lembra Viola (2010), o anúncio das metas brasileiras para a Conferência de Copenhague, em 2009, mostrou a influência de atores não estatais na formulação da política externa brasileira para as mudanças climáticas. As mudanças foram produto da pressão empresarial e da sociedade, em um processo decisório no qual o núcleo do governo (o na época presidente Lula, a então ministra das Minas e Energias e candidata à presidência Dilma, e o então ministro das Relações Exteriores Celso Amorim) se opunha – pelo menos até a metade de 2009 – a assumir metas quantificáveis de redução das emissões para 2020.

Nas palavras de Viola,

mesmo com todas as ressalvas e incertezas que os cercaram, o anúncio implicou uma mudança fundamental na história da política externa climática do Brasil e uma derrota estratégica dos dois ministérios que definiram a posição brasileira entre 1996 e 2009 – o MRE e o MCT. É, em contrapartida, uma vitória do MMA, que vem contestando a posição tradicional desde 2006 e tem assumido posição muito incisiva de questionamento desde 2008 (Viola, 2010, p.107).

Apesar disso, às vésperas da COP 15, o Brasil reiterou sua aliança com outros grandes países em desenvolvimento – e também grandes emissores –, como China, Índia e África do Sul, formando a aliança BASIC. Esses países, mais o Sudão – à época presidente do G77 –, se reuniram e afirmaram uma posição comum: rejeição a metas de redução obrigatórias de suas emissões; recusa a submeter suas políticas sobre o clima à verificação internacional se não forem financiadas pelos

países desenvolvidos; rejeição à definição de um pico para o crescimento de suas emissões; e recusa à imposição de taxas às suas exportações (Viola, 2010). Tal posição conservadora e de alinhamento com o G77/China foi mantida durante a conferência seguinte, em Cancun, em 2010.

O Acordo de Copenhague acabou sendo definido a portas fechadas, pelos chefes de Estado dos Estados Unidos, da China, do Brasil, da África do Sul e da Índia, que acordaram um documento de intenções políticas, de não cumprimento legal obrigatório. O documento incluiu um objetivo geral de limitar o aquecimento global a 2°C, com revisões periódicas para seguir o progresso científico nas pesquisas climáticas e ir adequando as metas. No entanto, o acordo não estabelece as metas quantificadas de redução das emissões para que esse objetivo seja atendido, e nem prazos para que os países alcancem suas metas. Os países comprometeram-se a submeter suas metas e ações individuais até 2010 (Ladislaw, 2010).

Na análise de Miguez (2011), o Acordo de Copenhague deixou muitas lacunas e estava aquém das expectativas que se criaram ao longo do processo negociador. Durante a conferência seguinte, em Cancun (2010), houve recrudescimento da divisão Norte-Sul nas negociações, com a recusa do Japão em aceitar uma continuidade do Protocolo de Quioto e um posicionamento do BASIC de rejeitar a assunção de compromissos quantificados de emissões para os países em desenvolvimento.

As metas brasileiras apresentadas em Cancun, na COP 16, abarcavam uma redução voluntária das emissões projetadas de GEE entre 36,1% a 38,9%, até 2020. Tais metas foram definidas na Política Nacional sobre Mudança do Clima¹¹ (PNMC). Além de amparar a posição brasileira nas negociações internacionais, a PNMC tornou-se um marco legal para a regulação das ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas do país, tornando essas ações independentes da evolução dos acordos globais do clima (Brasil, 2009), o que foi um avanço no posicionamento do país no tema.

Os objetivos da PNMC são compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático, reduzir as emissões antrópicas de GEE, fortalecer as remoções desses gases por meio dos sumidouros e implementar medidas de adaptação às mudanças climáticas nas três esferas da Federação (Brasil, 2016).

Para atingir as metas de redução de emissões estabelecidas na PNMC, o decreto que a formaliza considera, entre outras, as seguintes ações: *i*) redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal, em relação à média verificada entre 1996 e 2005; *ii*) expansão da oferta hidroelétrica e de fontes alternativas renováveis, e incremento da eficiência energética; *iii*) recuperação de

11. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) foi aprovada pelo Congresso Nacional pela Lei nº 12.187, de 20 de dezembro de 2009 (Brasil, 2016).

15 milhões de hectares de pastagens degradadas; e *iv*) expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares. (Brasil, 2009). Ao fazer uma análise dos números apresentados no PNMC e na comunicação do Brasil à CQNUMC para o Acordo de Copenhague para cada setor, Motta (2011) estimou que o esforço nacional de redução das emissões ficaria concentrado no controle do desmatamento, o que configura vantagem para o Brasil, considerando-se que a redução do desmatamento é menos restritiva para o crescimento econômico do que limitações ao consumo de energia. Mas converte-se em desvantagem, tendo-se em vista que o perfil das emissões brasileiras vem sofrendo alterações nos últimos anos, que tendem a aprofundar-se e dificultar o cumprimento das metas brasileiras propostas perante à Convenção do Clima.

Os atores incluídos na PNMC são as comissões interministeriais existentes e as entidades da sociedade civil, como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM, coordenador-geral das ações de mitigação), a CIMGC – que exerce papel executivo na aprovação de projetos de MDL junto à Convenção do Clima –, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas (Rede Clima) (Brasil, 2016).

De acordo com Motta,

a PNMC vai muito além dos compromissos internacionais do país na área de mudança do clima, pois a sua essência é a consecução de metas nacionais independentemente daquelas que o país venha a se comprometer na convenção ou em outros fóruns. Dessa forma, as principais iniciativas executivas são de caráter doméstico, tais como as regras e as normas que serão discutidas e deliberadas no CIM (Motta, 2011, p. 39).

Assim, os desafios da PNMC são o estabelecimento dos aspectos regulatórios para uma governança nacional do clima, bem como a escolha dos instrumentos econômicos e financeiros mais eficientes, que permitam autonomia para a implementação dos seus objetivos (Motta, 2011).

4.2 2011-2015: o arrefecimento da mudança

A partir de 2011, de acordo com Viola e Franchini (2013), o impulso reformista que teve início em 2009 foi se arrefecendo, com ênfase mais negativa na agenda climática doméstica. Quanto às emissões de GEE, não houve mudança significativa em sua trajetória, porque a queda das taxas de desmatamento foi mantida. Externamente, tampouco houve mudança significativa, já que as transformações na política externa do Brasil para as mudanças climáticas não haviam sido tão dramáticas.

Nas palavras dos autores, a trajetória positiva que teve início em 2009,

começou a desacelerar a partir de 2011, e no início de 2013 encontra-se totalmente estagnada, afetada por alguns movimentos negativos de relevância, como a expansão significativa do setor petrolífero, a adoção do novo código florestal, a nova política

industrial de promoção incondicional da indústria automobilística, a redução das tarifas de energia elétrica, a redução de impostos para evitar altas no preço da gasolina, o agravamento dos problemas no setor de transportes e, fundamentalmente, a falta de avanço dos planos setoriais da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). O governo brasileiro, que tinha se comportado como uma força relativamente reformista em 2009-2010, recou para posições profundamente conservadoras a partir de 2011 (Viola e Franchini, 2013, p. 49).

A indiferença do governo com relação à agenda climática proposta nos dois anos anteriores resultou em uma série de ações e omissões que Viola e Franchini (2013) listaram em seu artigo, como a estagnação da implementação da Lei do Clima – em todas as suas áreas: agropecuária, energia, siderurgias, indústrias de papel e celulose, transportes, entre outras –, a reforma do Código Florestal e as medidas de estímulo industrial. Tais fatos deixam claro a prioridade que o governo Dilma deu ao desenvolvimento e ao crescimento econômico do país, que de fato é uma necessidade e é vetor histórico da política externa brasileira. A crítica que tem de ser feita, no entanto, refere-se ao fato de que tal prioridade foi dada sem a devida referência ao pilar ambiental, como ficou claro quando analisamos, anteriormente, diversos acontecimentos que marcaram o período 2008-2015 no contexto doméstico.

Durante as conferências climáticas em Durban (COP 17, em 2011) e Doha (COP 18, em 2012), o Brasil apresentou uma posição mais descolada da China e da Índia em relação às metas de redução das emissões de GEE, conseguindo trazer a China para uma posição mais próxima da responsabilidade global, mesmo que ainda se atendo à permanência da Convenção do Clima como o fórum de negociações e decisões e à divisão dos países-membros entre anexo I e não anexo I, com responsabilidades diferenciadas (Viola e Franchini, 2013).

As negociações, tanto em Durban quanto em Doha, giraram em torno da continuidade do Protocolo de Quioto, focando em dois pontos: a duração do segundo período de compromissos e conversão das metas de redução das emissões nos Objetivos Quantificados de Limitação e Redução das Emissões (OQLRE); e a formulação legal da emenda ao protocolo (Gamba e Ribeiro, 2013).

Na COP 18, os países estabeleceram o segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto, no período 2013-2020, mas sem a participação de Rússia, Nova Zelândia, Canadá e Japão, que se retiraram, e dos Estados Unidos, que mantiveram sua posição de não ratificar o acordo. Gamba e Ribeiro (2013) fazem um relato do posicionamento brasileiro na COP 18, em Doha (2012), afirmando que a questão central para o Brasil era garantir o segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto, já que este e a Convenção do Clima são os instrumentos legais que formam o caminho para o tratamento internacional do tema.

Além disso, o Brasil, juntamente com o BASIC,¹² não aceitou negociar o *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas*; cerne do posicionamento brasileiro desde o início das negociações climáticas. Isso marca um forte posicionamento dos países em desenvolvimento, em contraposição aos países desenvolvidos, que querem uma revisão dos princípios que regem a Convenção do Clima, de forma a incluir todos os países nos esforços para combater o aquecimento global.

Quanto à atuação conjunta do BASIC nas negociações climáticas, é importante destacar que dois padrões podem ser identificados: o primeiro é que os países-membros da coalizão concordaram com o segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto, o que significou que a diferenciação institucionalizada de responsabilidades de mitigação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento permaneceria além de 2012; o segundo é um esforço para construir pontes e mostrar apoio para o resto do G77, por meio, por exemplo, da criação de mecanismo de financiamento para ajudar os países em desenvolvimento menores e mais pobres. Dessa forma, uma questão específica que tem estado na agenda do BASIC é o da equidade (Kasa, Gullberg e Heggelund, 2008). Domesticamente, ao fim de dois anos do primeiro mandato do governo Dilma, Viola e Franchini (2013) analisaram que os avanços na implementação dos planos setoriais de energia, transportes, indústria e agricultura, previstos na PNMC,¹³ foram pouco significativos. Ao mesmo tempo, as autoridades nacionais abandonaram o argumento ambiental e climático em seus discursos sobre desenvolvimento, mostrando que a sustentabilidade não traz preocupação significativa para as políticas nacionais de desenvolvimento.

A partir da definição da Plataforma de Durban, na COP 17 (2011), que estabeleceu um caminho para as negociações de um novo acordo climático, criou-se um frágil equilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, do qual o Brasil não é o líder – no sentido de definir os resultados das negociações –, mas um ator de peso para determinar interesses comuns e diálogo entre os grupos.

De acordo com Gamba (2015), durante a COP 19 em Varsóvia, em 2013, o Brasil manteve seu posicionamento tradicional de não discutir os princípios-chave da Convenção do Clima, de exigir liderança dos países desenvolvidos com relação às metas e ao provimento de financiamento e tecnologia, bem como de destacar

12. O BASIC (bloco constituído por Brasil, África do Sul, Índia e China) surgiu como grupo nas negociações climáticas durante a 15ª Conferência das Partes (COP 15), que se situou em Copenhague, em 2009, quando os quatro países coordenaram suas posições, mostrando um maior nível de unidade do que a cooperação Sul-Sul na diplomacia climática e dando inclusive declarações conjuntas. A origem dessa unidade remonta ao G77 (grupo de 77 países da Organização das Nações Unidas – ONU, no qual esses países desempenharam papel de liderança durante décadas) e a um maior protagonismo destes na economia mundial e nas relações internacionais, desencadeado por um esforço concentrado dos países desenvolvidos para pressionar as maiores economias emergentes – especialmente China e Índia – a assumirem metas obrigatórias de redução das emissões de gases de efeito estufas (GEE) em um acordo climático futuro.

13. A PNMC é implementada por meio de diversos planos de ação e planos setoriais para a mitigação – e a adaptação às – das mudanças climáticas. É dividida em dez planos de ação/setoriais, que abarcam diversas áreas, como Amazônia, Cerrado, expansão de energia, agricultura, siderurgia, indústrias, entre outras (Brasil, 2016).

o multilateralismo como meio de implementação dos objetivos da CQNUMC. A estratégia brasileira para defender seus interesses nas rodadas de negociação permaneceu a de posicionar-se em bloco – ou seja, junto ao G77/China e, com menos frequência, ao BASIC.

Viola e Franchini (2018) destacam, no entanto, que três elementos domésticos marcaram um retrocesso no posicionamento internacional do Brasil. O desmatamento na Amazônia voltou a aumentar em 2013, e, no setor energético, o país perdeu o momento da revolução dos combustíveis renováveis – por exemplo, a energia solar – e continuou a aumentar a participação de combustíveis fósseis na sua matriz energética. Ao retorno do desmatamento e à fossilização da matriz energética, somou-se a mudança conservadora no MMA, sob liderança de Izabella Teixeira, que se refletiu na participação brasileira na COP 19, em 2013. Nessa ocasião, o governo Dilma retomou a defesa das responsabilidades históricas sobre as emissões de GEE, argumentando que o bom desempenho anterior do Brasil nos esforços de mitigação diminuiria as responsabilidades do país para ações futuras.

Já vislumbrando a COP 21, em 2015, a COP 20 aconteceu em Lima, em 2014, com a tarefa de estabelecer os elementos fundamentais para a definição do acordo a ser adotado no ano seguinte; especialmente, as ações a serem adotadas por cada país a partir de 2020. O Brasil manteve sua postura de assegurar o mandato da Convenção do Clima – ou seja, dos seus princípios basilares que garantem ações diferenciadas para os países, de acordo com suas responsabilidades históricas, ampliando-se a ambição dessas ações, de forma a garantir o limite de aumento da temperatura global do planeta em 2°C (IISD, 2014).

É interessante notar que, pela primeira vez, o MRE abriu uma consulta pública para a obtenção de contribuições de diversos agentes da sociedade civil, que pudessem subsidiar as ações brasileiras em relação ao novo acordo sobre mudanças climáticas. Por meio de participação via questionário eletrônico e reuniões presenciais, os indivíduos e as organizações da sociedade civil puderam opinar e contribuir para a formulação do posicionamento brasileiro, aumentando a transparência do processo (Gamba, 2015). No entanto, faltam estudos específicos para identificar os pontos de convergência entre os participantes e o grau de influência que estes tiveram no processo de formulação da decisão brasileira, o que seria uma agenda de pesquisa interessante.

Diante das tentativas, por parte dos países desenvolvidos, de incluir todos os países em um acordo global para as mudanças climáticas, o Brasil – representado pelo G77/China – reafirmou que a aceitação de um novo acordo estava condicionada à diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – ou seja, à manutenção dos princípios definidores da Convenção do Clima. Junto ao BASIC, o Brasil também agiu para evitar qualquer menção que pudesse indicar

compromissos obrigatórios para as economias emergentes, ou grandes países em desenvolvimento. Apesar de que, especialmente na COP 20, o Brasil pouco se atrelou ao BASIC, justamente para reafirmar sua posição de país em desenvolvimento e evitar qualquer tipo de nomeação ou classificação que o colocasse no grupo das grandes economias emergentes (Gamba, 2015).

Nesse sentido, fica claro que, ao longo das negociações multilaterais sobre mudanças climáticas, o Brasil manteve seu posicionamento com base na cooperação Sul-Sul; orientação principal da política externa brasileira desde o governo Lula (2003-2010) e que foi mantida durante a administração de Dilma Rousseff, a partir de 2011. Por sua vez, contrária a uma abordagem mais pragmática do ex-presidente Lula, a visão da ex-presidente Dilma sobre os temas ambientais era mais ideológica, construída a partir da ideia de que a proteção do meio ambiente é um obstáculo ao crescimento econômico. Como argumentam Viola e Franchini (2018), tendo a política externa de forma geral sido minimizada no governo Dilma, a iniciativa de adotar posicionamento mais proativo nas questões climáticas desapareceu.

Em termos de emissões, o desafio atual do Brasil é enfrentar a alteração ocorrida nos padrões das emissões para uma maior contribuição relativa de emissões dos setores de energia e agricultura. É importante ter essa mudança em perspectiva para as políticas nacionais de mitigação das emissões serem adaptadas. Uma das principais e mais recentes iniciativas para ampliar o conhecimento científico sobre o fenômeno e auxiliar o governo na elaboração de políticas foi a criação do Sistema de Registro Nacional de Emissões (Sirene), ligado ao MCTIC, que é uma plataforma computacional que aumenta e otimiza as informações relacionadas ao inventário nacional de emissões de GEE, dando maior suporte à tomada de decisões e ao cumprimento das metas assumidas pelo Brasil junto à Convenção do Clima (Brasil, 2016).

Durante a COP 21, no fim de 2015, foi adotado um novo acordo com o objetivo de fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas. O Acordo de Paris foi aprovado pelos países-membros da Convenção do Clima, com o compromisso de manter o aumento da temperatura global do planeta em até 2°C, e precisa – para entrar em vigor – da ratificação de pelo menos 55 países responsáveis por ao menos 55% das emissões globais de GEE (UNFCCC, 2016). Para alcançar o objetivo do acordo, cada país deve apresentar suas próprias metas de redução das emissões, a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês). O Brasil compromete-se a reduzir as emissões de GEE em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com contribuição indicativa subsequente de reduzir tais emissões em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, o país propõe aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar participação estimada

de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030.¹⁴ Em artigo de análise sobre a COP 21 para o Greenpeace Brasil, Astrini e Telles (2015) apontam que o Brasil teve papel determinante para que o acordo fosse aprovado. No entanto, domesticamente, o Brasil mostra-se na contramão de alguns pontos do Acordo de Paris, especialmente pela falta de reconhecimento dos direitos indígenas, que tem sido cada vez mais alvo de tentativas violentas de aniquilação, pelos projetos de mineração e construção de hidrelétricas na Floresta Amazônica – verifique-se, por exemplo, a discussão sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215 –¹⁵ e diminuição da demarcação de terras indígenas. O Brasil também se mostra incoerente nas discussões sobre energias renováveis, já que a COP 21 mandou um claro recado de que o mundo deve encaminhar-se para o fim do uso de combustíveis fósseis, enquanto no Brasil o governo planeja altos investimentos que contemplam esse tipo de combustível na área de energia, apesar de seu grande potencial para produzir energia limpa. A lição de casa, portanto, é conformar uma política externa para o meio ambiente que seja coerente com o projeto de desenvolvimento do país, ou, ao contrário, adequar suas ações domésticas aos discursos que adota no plano internacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O meio ambiente sempre foi ponto importante da política externa brasileira, mas nunca foi objeto de formulação de política externa que o considerasse em todo o seu conjunto, e que de fato regulasse as ações domésticas quanto ao desenvolvimento e à proteção ambiental. A partir da formação do regime internacional de mudanças climáticas, houve maior impulso para que essa política mais consistente fosse adotada, incluindo temas como o de florestas e até mesmo o da biodiversidade. Com base em um breve histórico sobre a participação do Brasil em alguns dos temas mais importantes da agenda ambiental internacional, foi analisado o posicionamento do país nas negociações climáticas no período 2008-2015.

Considerando-se as mudanças no contexto internacional e doméstico – explicitadas neste e em outros capítulos deste livro –, identifica-se um impulso de mudança no posicionamento brasileiro em 2009, quando o Brasil passou a aceitar que algumas metas fossem assumidas para o controle das emissões de GEE, ainda que de forma voluntária e sem negociar princípios definidores do regime do clima. Tal impulso se arrefeceu a partir de 2011, quando o país se volta à sua aliança com o G77/China e a divisão entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento recrudescer. Ainda assim, meses depois da mais recente conferência climática

14. Informações disponíveis em: <<https://goo.gl/uZp5xb>>. Acesso em: jun. 2016.

15. A proposta de emenda à Constituição (PEC) tramita há quinze anos no Congresso, e propõe que a decisão sobre a demarcação de terras indígenas seja transferida do Executivo para o Congresso Nacional. Esta também possibilitaria a revisão de terras já demarcadas e mudaria os critérios e os procedimentos para a demarcação dessas terras.

internacional, em Paris, em 2015, o Brasil oficializou suas contribuições para a redução das emissões de gases estufa. A partir de agora, o desafio para o país é, portanto, ratificar o Acordo de Paris e seu compromisso, fazendo também uma adequação das suas metas, de forma a atualizá-las perante os dados científicos mais recentes divulgados pelo governo brasileiro em sua TCN.

Assim, percebe-se que – em sua participação nas rodadas internacionais sobre as mudanças climáticas – o Brasil mostra, em geral, adesão à transição para uma economia de baixo carbono, reafirmando o discurso sobre a necessidade de combater o aquecimento global e proteger o meio ambiente. No entanto, domesticamente, a prioridade dada à agenda desenvolvimentista, sobre a agenda ambiental, foi uma das marcas significativas do período analisado. Sem uma política de controle definitivo do desmatamento na Amazônia, sem conseguir conter a avidez do Congresso Nacional por flexibilizar as leis ambientais – como a aprovação do Código de Mineração e da PEC nº 215, a reforma do Código Florestal, entre outros exemplos –, sem dar uma resposta adequada ao desastre das barragens em Mariana-MG, sem proteger suas comunidades indígenas dos interesses e da violência de grandes proprietários de terras no Norte e Centro-Oeste do país, o Brasil iniciou 2016 com um passivo ambiental crescente.

O Brasil tem optado pelo desenvolvimento econômico em detrimento da proteção do meio ambiente, o que fica claro quando o governo dá seguimento a obras controversas, como a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte e outros empreendimentos previstos no PAC – vitrine do governo Dilma –, a despeito dos posicionamentos contrários de especialistas, acadêmicos, ambientalistas, entre outros. Mais que isso, não há um debate nacional sobre o tipo de desenvolvimento que queremos, este, às custas da degradação do meio ambiente e de nossas comunidades nativas e que conforma o Brasil como país agroexportador, ou outro, que de fato baseie suas políticas e ações na busca pelo desenvolvimento sustentável e no direcionamento para uma economia de baixo carbono, investindo não somente na redução – muitas vezes sazonal – do desmatamento, mas também em políticas de modernização da produção, com inovação e tecnologia. Não se trata, portanto, de uma escolha entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, mas sim de repensar a trajetória do país, de forma a compatibilizar suas características internas como país rico em recursos naturais e em conhecimentos tradicionais, com políticas que valorizem essas especificidades, construindo um novo caminho que leve de fato ao desenvolvimento em todas as suas vertentes.

Como diz o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, a política externa de um país reflete, ou deve refletir, aquilo que o povo deseja ser. Nesse sentido, há descompasso entre os nossos posicionamentos externos em temas ambientais e a postura do governo no âmbito doméstico. Na mais recente conferência

internacional sobre o clima, em Paris, houve acordo sobre as ações necessárias para combater o aquecimento global após 2020, perante o qual o Brasil assumiu compromissos – apesar de ainda não ter ratificado o documento. É necessário, a partir de então, que o país estabeleça um pacto, entre governo e sociedade, para garantir que esses compromissos sejam cumpridos de forma sustentável e firme, e que se tornem os pilares de uma nova forma de o país lidar com seus problemas econômicos, sociais e ambientais.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. **Copenhague antes e depois**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2010.
- ANTIQUERA, D. **A Amazônia e a política externa brasileira: análise do tratado de cooperação amazônica e sua transformação em organização internacional (1978-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- ASTRINI, M.; TELLES, P. O Acordo de Paris e as lições de casa para o Brasil. **Greenpeace Brasil**, 14 dez. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/gBrZud>>. Acesso em: maio 2016.
- BARROS-PLATIAU, A. F. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Brasília: Ipea, maio 2011. (Texto para Discussão).
- BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. (Orgs.). **Diversidade biológica e conhecimentos tradicionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- BECKER, B. Geopolítica da Amazônia. Dossiê Amazônia Brasileira 1. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, jan./abr. 2005.
- BEZERRA, J. A Amazônia na Rio+20: as discussões sobre florestas na esfera internacional e seu papel na Rio+20. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, artigo 4, p. 533-545, set. 2012.
- _____. O papel do meio ambiente na política externa brasileira. **Ideias**, Campinas, n. 6, p. 151-173, 2013.
- BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Brasília: PR, 29 dez. 2009.
- _____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento; Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima. **Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília: MCTIC, 2016.

DILMA faz 12 vetos e 32 modificações ao novo Código Florestal. **G1**, 25 maio 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/bmBKrm>>. Acesso em: jun. 2016.

DUTSCHKE, M. **O Brasil como ator no processo da política climática**. São Paulo: out. 2000. (Cadernos do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo). Disponível em: <<https://goo.gl/S1zbtu>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

ELLIOT, L. **The global politics of the environment**. 2. ed. New York: New York University Press, 2004. 296 p.

GAMBA, C. **O Brasil na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas: período 2009-2014**. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GAMBA, C.; RIBEIRO, W. C. A encruzilhada brasileira na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 78, p. 177-194, 2013.

GOLDEMBERG, J. Copenhague: um “post mortem”. **Política Externa**, v. 18, n. 4, p.15-24, mar./abr./maio 2010.

IISD – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Lima Climate Change Conference: 1-12 December 2014. **Earth Negotiations Bulletin**: a reporting service for environment and development negotiations, v. 12, n. 608, p. 1-46, dez. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/XAYq92>>. Acesso em: maio 2016.

INOUE, C. **Regime global de biodiversidade: o caso Mamirauá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. In: EDENHOFER, O. *et al.* (Orgs.). **Climate change 2014: mitigation of climate change**. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: United Kingdom; New York: Cambridge University Press, 2014.

KASA, S.; GULLBERG, A. T.; HEGGELUND, G. The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions. **International Environmental Agreements: politics, law and economics**. v. 8, n. 2, p.113-127, jun. 2008.

LADISLAW, S. **A post-Copenhagen pathway**. Washington: CSIS, 2010.

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2007.

LISBOA, M. V. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 2, p. 44-52, 2002.

MANSUR, A. O tabu das hidroelétricas na Amazônia. **Época**, São Paulo, 10 mar. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/DoDJ5U>>. Acesso em: maio 2016.

MIGUEZ, J. D. G. O Protocolo de Quioto no âmbito da atual negociação do regime internacional sobre mudança do clima. *In*: MOTTA, R. S *et al.* (Eds.). **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: Ipea, 2011. 363 p.

MORAES, C. A sociedade civil à frente das negociações multilaterais para o desenvolvimento sustentável. **International Centre for Trade and Sustainable Development**, 6 abr. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/8jsThA>>. Acesso em: jun. 2016.

MOREIRA, H. M. **A atuação do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas de 1995 a 2004**. 2009. 156 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2009.

MOREIRA, H. M.; GIOMETTI, A. B. R. O Protocolo de Quioto e as Possibilidades de Inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de projetos em energia limpa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 9-47, jan./abr. 2008.

MOTTA, R. S. A Política Nacional sobre Mudança do Clima: aspectos regulatórios e de governança. *In*: MOTTA, R. S *et al.* (Eds.). **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: Ipea, 2011. p. 31-42.

MOUTINHO, P. **Desmatamento na Amazônia**: desafios para reduzir as emissões brasileiras. Rio de Janeiro: Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, 2009.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Draft zero**: documento preparatório das Nações Unidas para a Rio+20. Nova York: ONU, jan. 2012a. 19 p.

———. **The future we want**. Documento final da Convenção das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: ONU, 20-22 jun. 2012b. 53 p.

RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

———. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 69-80, 2010.

SANT'ANNA, F. M. **Cooperação internacional e gestão transfronteiriça da água na Amazônia**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

STEINER, A. Q. **A eficácia da Convenção sobre Diversidade Biológica**: o caso brasileiro. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015. **CCC/CP/2015/10/Add.1**, 29 June 2016.

VARGAS, E. V. A mudança do clima na perspectiva do Brasil. **Revista Interesse Nacional**, Ano 1, n. 1, abr./jun. 2008.

VIEIRA, M. A. Brazilian foreign policy in the context of global climate norms. **Foreign Policy Analysis**, n. 9, n. 4, p. 369-386, Oct. 2013.

VIOLA, E. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 2, p. 81-117, ago. 2010.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. **Brazil and climate change beyond the Amazon**. New York: Routledge, 2018.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 43-76, jan./jul. 2013.

ZANIRATO, S. H.; RIBEIRO, W. C. Conhecimento tradicional e propriedade intelectual nas organizações multilaterais. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 1, p. 39-55, jan./jun. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/twTqhX>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

UNPD – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Sustainable Development Goals. **Transforming our world**: the 2030 agenda for sustainable development. World Centre for Sustainable Development. New York: UNPD, 2015.

DIREITOS HUMANOS (2008-2015)¹

Par Engstrom²
Guilherme France³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa a política externa brasileira no campo dos direitos humanos de 2008 a 2015. Esse período certamente foi movimentado para o Brasil, sobretudo no âmbito doméstico. Retrospectivamente, o ano de 2008 coincidiu com o que agora parece ter sido o ápice do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), após a eleição histórica de Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula), em 2002. Em termos de política doméstica, 2015 se encerra com demandas cada vez mais ressoantes acerca do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (daqui em diante, Dilma).

No âmbito internacional, os esforços empreendidos pela política externa brasileira no sentido de projetar uma presença internacionalmente mais forte, característico da era Lula, também foram sujeitos a mudanças consideráveis. Isso foi impulsionado, em parte, pelos crescentes problemas econômicos e políticos internos do Brasil, mas também em razão de pressões internacionais, sem minimizar as consequências da crise financeira global de 2008. O efeito geral foi uma retração gradual da política externa brasileira ao longo do período abrangido neste capítulo.

Mais especificamente, em termos de política externa brasileira no campo dos direitos humanos, o início do primeiro governo Lula, em 2003, foi recebido com considerável aguardo pelos ativistas de direitos humanos do Brasil e do mundo. As altas expectativas se baseavam no histórico de oposição do PT ao regime militar do Brasil e em seu apoio aos direitos humanos, nos níveis local e municipal, ao longo dos anos 1990. De fato, os dois períodos presidenciais de Lula (2003-2006 e 2007-2010) foram vistos por muitos no exterior como uma força progressista. Em parte, como um esforço para se distinguir da ideia de aceitação da agenda de liberalização dos anos 1990 do governo Fernando Henrique Cardoso (daqui em

1. Os autores gostariam de agradecer a Bruno Boti Bernardi, Felipe Krause, Rossana Rocha Reis e a João Roriz pelas suas observações perspicazes em uma versão prévia do capítulo. Traduzido do inglês por Isabela Garbin.

2. Professor de direitos humanos da University College London (UCL).

3. Pesquisador do Centro Justiça e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Direito Rio.

diante, FHC), os governos Lula buscaram uma agenda de política externa assertiva e ambiciosa, que aumentasse o perfil do Brasil externamente ante um contexto de expressivo desempenho econômico doméstico.

A eleição de Dilma como sucessora de Lula, em 2010, prometeu continuidade em ambos os planos, interno e externo, e, de fato, em termos substantivos, a continuidade da política externa foi cumprida. Entretanto, o governo Dilma se tornou cada vez mais consumido pelos desafios domésticos, especialmente à medida que a situação econômica se deteriorava, após uma resposta, inicialmente resiliente, à crise financeira global de 2008. As consequências para a política externa brasileira, no campo dos direitos humanos, foram consideráveis.

Este capítulo também avalia a retórica e a prática da política externa adotadas pelo Brasil no campo dos direitos humanos entre 2008 e 2015. Desse modo, o objetivo do capítulo não consiste em analisar a situação doméstica de tais direitos no Brasil ou avaliar os esforços dos atores e das instituições internacionais de direitos humanos em lidar com os muitos desafios internos de direitos humanos no Brasil. Isso não significa dizer que os direitos humanos, no Brasil, não têm importância para as políticas adotadas no exterior. Como demonstramos no capítulo, os formuladores de política externa brasileira frequentemente têm se baseado nas experiências domésticas de direitos humanos para informar a política externa. Além disso, os atores da sociedade civil brasileira têm também cada vez mais buscado influenciar a política externa, com relativo sucesso em algumas áreas.

Tampouco, o capítulo tem uma preocupação central com o impacto que a política brasileira pode ter gerado. Ao contrário, o foco volta-se para o que os formuladores de política externa dizem que fazem e o que dizem que gostariam de fazer em relação aos direitos humanos no exterior, e como tal política declarada é acompanhada, se, de algum modo, por ação, entendida de forma ampla. Em suma, o objetivo do capítulo é situar as políticas externas no campo dos direitos humanos do Brasil no âmbito mais amplo de políticas externas do país, desenvolvidas e implementadas no período de 2008-2015, para traçar as mudanças e as continuidades ao longo desse período, bem como avaliar a importância relativa dos direitos humanos na política externa brasileira.

O capítulo encontra-se dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Nas seções seguintes, examinam-se as mudanças e as continuidades da política externa brasileira em áreas-chave para o regime internacional de direitos humanos. Dessa forma, a segunda seção discute o papel do Brasil como um promotor de reformas da governança global, enquanto a terceira avalia o comportamento brasileiro quanto ao *enforcement* coercitivo dos direitos humanos. A quarta seção examina a política externa brasileira no campo dos direitos humanos no contexto regional da América Latina. A quinta, e última, seção contém a parte substantiva final.

Ela destaca as tendências gerais identificadas e delinea algumas implicações-chave da análise desenvolvida no capítulo para a política externa brasileira no campo dos direitos humanos, para a política externa de forma mais geral, tal como para o presente e o futuro do regime internacional de direitos humanos.

2 O BRASIL E A GOVERNANÇA GLOBAL DOS DIREITOS HUMANOS

O Brasil tradicionalmente demonstrou apoio às instituições multilaterais universalistas, inclusive às relacionadas ao regime internacional de direitos humanos. No entanto, a política externa brasileira geralmente manifesta fortes críticas às desigualdades internacionais de poder, destacando a necessidade de reforma das instituições internacionais. Em especial, durante os governos Lula, a política externa brasileira buscou ampliar seu peso e sua influência nas instituições internacionais, por meio de uma forte defesa das reformas de instituições de governança global e da revisão de normas globais.

O discurso de política externa da administração Lula enfatizou a necessidade de um mundo mais multipolar, e deu continuidade à tradição da política externa brasileira de enfatizar o multilateralismo. Essas demandas ressoam amplamente no Sul global, na medida em que se sustentam na percepção generalizada acerca da natureza não representativa das instituições internacionais contemporâneas. Embora a política externa do governo Lula tivesse um tom mais assertivo, é importante notar que ela se alicerçou sobre uma tradição nacionalista profundamente enraizada no Brasil de visualizar as instituições internacionais com desconfiança e a ordem internacional como afirmação dos privilégios do mundo desenvolvido.

Todavia, o Brasil não tem sido fortemente revisionista nas posições adotadas. Ele tem se oposto ao *status quo* tal qual refletido nas políticas adotadas em relação a questões como proliferação nuclear (considerando as sanções impostas ao Irã) e mudança climática (considerando o princípio das “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, que enfatiza a necessidade de países desenvolvidos assumirem a maior parcela dos custos de adaptação às alterações climáticas). Nesse sentido, o governo da presidente Dilma mostrou continuidade em relação ao seu antecessor, enquanto continuava a pressionar com as demandas brasileiras por reforma das institucionais globais. Isso ficou evidente, por exemplo, nas negociações em torno do novo diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2011, durante as quais o Brasil aderiu aos esforços para quebrar o elo Estados Unidos-Europa no processo de nomeação.

Tais esforços diplomáticos de incentivo às reformas das instituições de governança global, particularmente daquelas relativas à estrutura da economia global, também repercutiram na política externa brasileira de direitos humanos no período em análise. Por exemplo, o Brasil patrocinou uma resolução adotada pelo Conselho

de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) a respeito do impacto da crise financeira global sobre o gozo dos direitos humanos.⁴ Juntamente com outros países de opinião similar, o Brasil utilizou as instituições de direitos humanos das Nações Unidas para defender o estabelecimento de um sistema internacional mais equitativo e democrático, por meio do aumento da participação de países em desenvolvimento na tomada de decisões e na elaboração de normas.

O Brasil também avançou quanto à afirmação da necessidade de proteger e preservar as redes de proteção voltadas aos mais necessitados e de mitigar os impactos da crise financeira.⁵ Igualmente, o país apoiou uma resolução das Nações Unidas que condenava as atividades dos chamados fundos abutres,⁶ devido aos seus papéis de prejudicar a capacidade dos governos de cumprir suas obrigações de direitos humanos em virtude de onerosos cronogramas de pagamento de dívidas.⁷ Essa resolução foi aprovada apesar da oposição de diversos países desenvolvidos, incluindo alguns daqueles que atuam como hospedeiros desses fundos, por exemplo, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Japão.

No que tange ao regime internacional de direitos humanos, de modo geral, a diplomacia brasileira inclinou-se a assumir uma crítica bastante incisiva. Por exemplo, em 2013, o então ministro Antonio Patriota resumiu a tradicional posição brasileira da seguinte forma:

nós estamos convencidos de que, em um órgão multilateral como nesse Conselho – um órgão baseado no direito internacional e no desejo de que os Estados-membros trabalhem juntos para melhorar a vida em todos os países – deveria ser possível proteger e promover os direitos humanos sem seletividade, sem politização, sem cismas Norte-Sul, de forma que impacte as vidas dos indivíduos, e melhore a dignidade humana ao redor do mundo (Patriota, 2013).

Nessa afirmação, Patriota identifica dois principais conjuntos de críticas ao regime internacional de direitos humanos, as quais gravitam em torno da percepção de injustiça e hipocrisia do regime, de um lado, e da sua ineficácia, de outro.

Primeiramente, a crítica do Brasil à injustiça e à hipocrisia destaca que o regime internacional de direitos humanos permite aos países poderosos condenar os fracos de maneira altamente seletiva. Por exemplo, em 2010, o então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, proferindo o discurso de abertura da 65ª Assembleia Geral das Nações Unidas, afirmou que “favorecemos um tratamento não seletivo, objetivo e multilateral dos direitos humanos. Um tratamento sem

4. A/HRC/S-10/1. Todos os documentos oficiais das Nações Unidas serão referenciados ao longo desse capítulo de acordo com o sistema oficial de documentos da organização. A maioria dos documentos citados são resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, e podem ser acessados em: <<https://goo.gl/a15rNp>>.

5. A/HRC/S-10/1.

6. Um fundo *hedge* ou fundo *private equity* que investe em dívidas consideradas muito fracas ou próximas à falência.

7. A/HRC/RES/27/30.

politização ou parcialidade, em que todos – ricos ou pobres, poderosos ou fracos – estejam sujeitos ao mesmo escrutínio” (Amorim, 2010). Essa crítica foi repetida, no ano seguinte, pela presidente Dilma Rousseff no seu discurso de abertura da 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.

No Conselho de Direitos Humanos, atuamos inspirados por nossa própria história de superação. Queremos para os outros países o que queremos para nós mesmos. O autoritarismo, a xenofobia, a miséria, a pena capital, a discriminação, todos são algozes dos direitos humanos. Há violações em todos os países, sem exceção. Reconheçamos esta realidade e aceitemos, todos, as críticas. Devemos nos beneficiar delas e criticar, sem meias-palavras, os casos flagrantes de violação, onde quer que ocorram (Rousseff, 2011).

O principal ímpeto da crítica brasileira nesse aspecto é que, apesar de a maioria, senão todos, dos países possuir problemas com os direitos humanos, somente alguns, em específico, são condenados com segundas intenções, enquanto outros são poupados das críticas. Considere, por exemplo, as críticas frequentes às quais o Irã é sujeitoado nas instituições internacionais de direitos humanos, enquanto que a Arábia Saudita, um aliado do Ocidente, tende a escapar das condenações referentes às suas bem documentadas e disseminadas violações aos direitos humanos.

Além disso, o Brasil adotou a crítica ao regime internacional de direitos humanos em seus próprios discursos e suas próprias práticas de direitos humanos. Os diplomatas brasileiros se comprometeram com o princípio da não seletividade em ambas as vezes em que o Brasil foi eleito membro do CDH durante o período em estudo. Por exemplo, o Brasil manifestou fortes reservas quanto à nomeação de relatores especiais das Nações Unidas para monitorar situações de direitos humanos em determinados países, com o fundamento de que tais mandatos escolhem injustamente os países para críticas seletivas (Amorim, 2009, p. 71-72).⁸

Segundo, e correlato, a crítica do Brasil à ineficácia do regime internacional de direitos humanos concentra-se na percepção dos limites das condenações públicas aos padrões de direitos humanos dos países (a diplomacia do *namings-and-shaming*) e à ênfase insuficiente dada à construção de capacidades. Para a diplomacia brasileira, as condenações públicas não são as ferramentas mais eficazes para promover mudança ou melhorar a vida das pessoas que sofrem violações de direitos humanos. Em vez disso, o ex-chanceler Amorim manifestou preferência pelo diálogo: “na nossa visão, o diálogo e a cooperação são mais efetivos para assegurar o exercício dos Direitos Humanos do que a arrogância baseada em uma suposta superioridade moral autoconferida” (Amorim, 2010). Igualmente, para Amorim,

uma militância construtiva em favor dos direitos humanos leva em conta as peculiaridades de cada situação e as verdadeiras necessidades das vítimas das violações.

8. O Brasil defendeu a manutenção desse instrumento, desde que fosse “fundamentado em informações objetivas”.

Em reação a crises humanitárias, a comunidade internacional deve buscar o difícil equilíbrio entre o fortalecimento dos esforços pela paz e a necessidade de resposta condenatória às violações dos direitos humanos. A mera condenação leva ao isolamento. O diálogo e a persuasão são muitas vezes mais eficazes para a melhoria da situação no terreno ao trazer à cooperação as partes responsáveis pelo cumprimento das decisões dos fóruns multilaterais (Amorim, 2009, p. 75).

Essa rejeição do *namings-and-shaming* é frequentemente reafirmada pela diplomacia brasileira, por meio de constantes abstenções ou oposição às resoluções que condenam países nas instituições de direitos humanos das Nações Unidas. Além disso, em 2010, o Brasil teria proposto, em uma carta ao CDH, que as condenações públicas fossem mantidas como um instrumento de último recurso do conselho. A carta também reiterava a preferência do Brasil pelo diálogo e pela cooperação (Chade, 2010). O Brasil também criticou o órgão por não ser suficientemente proativo em fornecer técnicas de construção de capacidades aos países que requerem tal assistência, seja na forma de treinamento e fortalecimento das instituições estatais domésticas, seja pela promoção da troca de aprendizados e boas práticas entre Estados. O Brasil procurou desempenhar um papel ativo nessa perspectiva, fornecendo independentemente tal assistência para Guiné-Bissau e Haiti, por exemplo (Amorim, 2009, p. 74).

Entretanto, a crítica da diplomacia brasileira ao regime global de direitos humanos e à ordem internacional, de forma geral, pretendeu estruturar os próprios interesses nacionais específicos em termos de argumentos por maior justiça e representatividade nas instituições internacionais (Hurrell, 2008, p. 53). Isso tem sido particularmente notável na campanha atual do Brasil para reformar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a qual se estrutura na percepção generalizada acerca da natureza não representativa das instituições internacionais, com objetivo de impulsionar a própria reivindicação do Brasil por um assento permanente no CSNU.

Mais especificamente, o lado instrumental da política externa do Brasil no campo dos direitos humanos pode ser observado, nos últimos anos, no que se refere à atenção crescente ao direito à privacidade e às preocupações globais a respeito dos programas de vigilância eletrônica dos Estados Unidos e do Reino Unido, em particular. Após as revelações contidas nos documentos vazados por Edward Snowden, em 2013, sobre a escala e o escopo dos programas de vigilância eletrônica dos Estados Unidos e do Reino Unido, a presidente Dilma tomou a liderança no pedido por reformas da governança global da internet e pelo reforço do direito à privacidade no contexto das comunicações digitais (Donahoe e Canineu, 2014, p. 33-40).

A notícia de que a Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos monitorou os telefonemas da presidente Dilma, bem como as comunicações da

Petrobras, acrescentou particular pungência à iniciativa do governo brasileiro. O Brasil, juntamente com outros líderes de governos-alvo, em especial a chanceler alemã Angela Merkel, propôs resoluções tanto no CDH quanto no Terceiro Comitê das Nações Unidas para promover o direito à privacidade nas comunicações digitais. Por exemplo, em uma resolução das Nações Unidas, o Brasil e outros países criticam o programa de vigilância dos Estados Unidos nos seguintes termos:

vigilância ilegal ou arbitrária e/ou interceptação das comunicações, bem como coleta de dados pessoais ilegal ou arbitrária, enquanto atos altamente intrusivos, violam o direito à privacidade, podem interferir no direito à liberdade de expressão e podem contradizer os princípios de uma sociedade democrática, inclusive quando realizados em larga escala.

Essa resolução também conclama os Estados

a por fim às violações a esses direitos e a criar as condições para prevenir tais violações, inclusive assegurando que a legislação nacional fundamental cumpra suas obrigações com o direito internacional dos direitos humanos [e] a revisar seus procedimentos, práticas e legislações relativas à vigilância das comunicações, sua interceptação e a coleta de dados pessoais, incluindo vigilância em massa, interceptação e coleta, tendo em vista a defesa do direito à privacidade. [E a] estabelecer ou manter independentes, efetivos, devidamente financiados e imparciais os mecanismos nacionais de supervisão judiciais, administrativos ou parlamentares capazes de assegurar transparência, quando apropriado, e responsabilidade sobre a vigilância das comunicações estatais.⁹

Mais recentemente, uma resolução do CDH, apoiada pelo Brasil, criou o posto de relator especial sobre o direito à privacidade, com um mandato para coletar informações, identificar possíveis obstáculos à promoção e à proteção do direito à privacidade e informar sobre supostas acusações de violação ao referido direito.¹⁰

Outras ilustrações do uso dissonante da linguagem dos direitos humanos no fórum diplomático das Nações Unidas podem ser observadas na enorme desproporção entre os padrões nacionais de direitos humanos no Brasil, por um lado, e as iniciativas da política externa de direitos humanos no exterior, por outro. Por exemplo, o Brasil apoiou uma série de resoluções das Nações Unidas sobre o tema dos esportes e dos direitos humanos, três relacionadas aos Jogos Olímpicos.

Uma resolução afirma que “grandes eventos desportivos, em especial os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, podem servir à promoção da consciência e compreensão da Declaração Universal dos Direitos Humanos e à aplicação dos princípios nela consignados”.¹¹ Em outra resolução, o Brasil sustentou a seguinte linguagem: “uso do esporte como uma ferramenta para promover os direitos humanos, o desenvolvimento,

9. A/C/3/69/L26/Rev.1.

10. A/HRC/RES/28/16.

11. A/HRC/RES/18/23.

a paz, o diálogo e a reconciliação durante e após o período dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos e como um instrumento para combater todas as formas de discriminação”.¹²

No mesmo sentido, em seu discurso de abertura da 70ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, a presidente Dilma afirmou que os Jogos Olímpicos foram uma “oportunidade única para difundir o esporte como instrumento fundamental de promoção da paz, da inclusão social, da tolerância, por meio da luta contra a discriminação racial, étnica e de gênero” (Rousseff, 2015). Essa linguagem da paz e da justiça por meio do esporte promovida pela diplomacia brasileira no exterior é particularmente discordante, considerando-se os registros de abuso de direitos humanos que caracterizaram a preparação do Brasil para os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro.¹³

Igualmente, durante o período revisado, o Brasil também apoiou três resoluções no CDH relacionadas à segurança dos jornalistas. O Brasil, juntamente com outros países, levou o conselho a condenar ataques contra jornalistas e a conclamar os Estados a implementarem estratégias não somente para garantir a liberdade de imprensa e a proteção dos jornalistas, mas também para combater a impunidade em caso de violência contra estes profissionais.¹⁴ Novamente, esses esforços diplomáticos colocam-se em forte contraste à violência alarmante contra jornalistas no Brasil. A Federação Nacional de Jornalistas estima que houve 137 casos de violência contra tais profissionais no Brasil em 2015, acima dos 129 em 2014 (Fenaj, 2016). O Comitê para Proteção dos Jornalistas registrou o assassinato de seis deles no Brasil em 2015, o que o coloca como o terceiro país mais perigoso para jornalistas, ao lado do Iraque e atrás somente da Síria e da França – após os ataques ao *Charlie Hebdo* (CPJ, 2016).

Deve-se notar que o Brasil certamente está longe de ser o único a exibir uma diferença considerável entre uma situação doméstica de direitos humanos altamente desafiadora, por um lado, e a promoção dos direitos humanos na agenda internacional, por outro. Seja os Estados Unidos e a segregação racial, seja o Reino Unido e o domínio colonial, seja a França e sua conquista da Argélia, os países poderosos no regime global de direitos humanos tiveram seus próprios desafios internos de direitos humanos enquanto simultaneamente apoiavam o desenvolvimento desses direitos no âmbito internacional.

Ainda assim, a prática diplomática brasileira continua a enfatizar a importância das proteções contra a interferência externa, tal como consagrado no direito internacional. Essa postura se alicerça, pelo menos em parte, em uma tradição

12. A/HRC/RES/27/8.

13. Várias organizações não governamentais (ONGs) publicaram relatórios a respeito do assunto. Ver, por exemplo, Ancop (2014), World Cup and Olympics Popular Committee of Rio De Janeiro (2015) e Comitê Popular da Copa SP (2015).

14. A/HRC/RES/27/5.

nacionalista no Brasil – tanto na esquerda quanto na direita política – de ver, como destacado anteriormente, com desconfiança as instituições internacionais e a ordem internacional como afirmação dos privilégios do mundo desenvolvido. Também tem existido certa ambivalência entre as elites brasileiras a respeito de o país ser visto como parte do Ocidente e se deveria buscar convergência com a ordem liberal global, ou se o país é membro do Terceiro Mundo e deveria, portanto, se aliar ao mundo em desenvolvimento para pressionar por um maior papel nos assuntos internacionais.

As cisões dentro das elites políticas brasileiras a respeito da forma como alcançar um papel mais proeminente na arena internacional são antigas e continuam a moldar a relação ambivalente do Brasil com o regime internacional de direitos humanos. Enquanto a política externa da administração FHC buscou a convergência do Brasil com as normas liberais dos anos 1990, durante os governos Lula, a ênfase estava na soberania política e econômica e na busca por alianças dentro do Sul global contra o Ocidente. Embora Dilma tenha adotado uma retórica menos assertiva, ela seguiu Lula ao considerar as normas liberais dos anos 1990 relativas à democracia, aos direitos humanos e ao livre mercado não como reflexos de um consenso universal, mas, ao contrário, como produtos dos interesses nacionais específicos dos países ocidentais.

2.1 O Brasil e o Sul global

A bandeira da política externa de Lula – o pivô em direção ao Sul global –, amplamente continuada por Dilma, se baseou, portanto, em uma tradição histórica da política externa do Brasil. Durante os governos Lula, o Brasil priorizou a expansão das relações com outros grandes países em desenvolvimento, especialmente China, Índia e África do Sul.

Os esforços para intensificar os diálogos Sul-Sul se refletiram na crescente formalização do fórum IBSA (Índia, Brasil e África do Sul) e na gradual institucionalização do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Também pode ser observada uma diplomacia brasileira mais ativista, durante os governos Lula, direcionada à África e ao Oriente Médio. Em parte, esses esforços diplomáticos precisam ser entendidos no contexto das tentativas de o Brasil mobilizar apoio para sua candidatura a um assento permanente no CSNU, embora laços mais fortes com o que costumava ser conhecido como Terceiro Mundo também possuam raízes profundas na política externa brasileira.

Contudo, a ambição de construir alianças estratégicas Sul-Sul e galgar apoio para um assento no CSNU representou a sobreposição de interesses estratégicos pragmáticos às preocupações com os princípios de direitos humanos. Nesse contexto, o Brasil apoia de forma consistente a China, que sinalizou uma rápida aprovação à

disputada eleição presidencial do Irã em 2009; em seguida a este acontecimento, o ex-presidente Lula convidou o então presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad para uma visita oficial ao Brasil.

Os defensores dessa abordagem pragmática salientam a importância de engajar em vez de isolar países, e os diplomatas brasileiros podem ter avaliado que possuem muito pouca influência para modificar o comportamento doméstico de Estados como a China e o Irã em qualquer caso. Outros também têm apontado para os crescentes interesses comerciais e estratégicos do Brasil durante os governos Lula, em especial para construir e consolidar parcerias em países-chave, como o Irã, a Turquia, a Rússia e a China, sem quaisquer esforços para promover os direitos humanos (Milani, 2011, p. 56).

A política externa de Dilma não se diferenciou muito da de Lula nesse sentido. No entanto, houve alguns indicativos potencialmente consideráveis de mudança na administração Dilma em seus primeiros dias. Isso ficou mais publicamente evidente com relação às mudanças na política externa do Brasil em relação ao Irã. Há algum tempo, o Irã tem sido o foco de atenção por suas violações aos direitos humanos. O Brasil consistentemente se absteve em resoluções relativas a essas violações. Em uma entrevista, muito divulgada, ao *Washington post* poucos dias antes de assumir o cargo em janeiro de 2011, Dilma procurou se distanciar de Lula ao criticar a abstenção do Brasil na votação sobre o Irã no CDH em 2010. A administração Dilma deu seguimento à questão, modificando o padrão histórico de votação do Brasil no CDH ao apoiar uma iniciativa proposta pelos Estados Unidos de indicar um relator para monitorar a situação dos direitos humanos no Irã. O embaixador brasileiro em Genebra justificou o voto com base na imparcialidade:

o Brasil acredita que todos os países, sem exceção, possuem desafios a serem enfrentados nesse campo. A presidente Rousseff deixou bem claro que ela monitorará de perto a situação dos direitos humanos em todo o mundo, começando com o Brasil. [...] [É] um motivo de especial preocupação para nós a inobservância de uma moratória sobre a pena de morte, não apenas no Irã, mas em todos aqueles países que ainda praticam uma execução como punição (Brazil's..., 2011).

Além da retórica diplomática, a sinalização pareceu ter gerado dividendos políticos domésticos. Isso representava para muitos um afastamento de Lula e um passo para Dilma sair da sua sombra, o que foi alcançado a um custo relativamente modesto. Por exemplo, o senador Cristovam Buarque, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), e ex-ministro da Educação de Lula, concordou com o voto: “há diferenças entre Dilma e Lula. O voto foi correto, ele não condena o Irã; ao contrário, ele aceita uma investigação. O ponto de partida é que o Brasil acredita que há certas políticas universais que definem os direitos humanos” (*idem*).

Todavia, até que ponto a divergência de Dilma em relação a seu antecessor quanto à política para o Irã indica um afastamento substantivo? É fato que, em termos de política externa, o Irã se tornou uma questão prioritária para o próprio Lula. Um dos esforços prioritários da política externa desde 2008 foi especificamente a tentativa de oferecer uma solução negociada à questão do suposto programa nuclear do Irã. Em maio de 2010, Turquia, Brasil e Irã anunciaram um acordo de troca de combustível nuclear que visava se antecipar às futuras sanções das Nações Unidas. No entanto, o governo dos Estados Unidos agiu rapidamente para desacreditar o acordo, para a frustração do governo brasileiro. O acordo frustrado levou o Brasil a apresentar seu único voto negativo, durante seu mandato de dois anos como membro do Conselho de Segurança (2010-2011), na questão da Resolução nº 1.929 (2010) que impôs novas sanções ao Irã. Ao justificar seu voto, o representante do Brasil no CSNU manifestou profundo ceticismo sobre a utilidade de uma nova rodada de sanções contra o Irã. O Brasil também manifestou preocupação com os efeitos das sanções à população iraniana (Viotti, 2010). O acordo de troca nuclear ainda provocou críticas dentro do Brasil, embora o governo Lula garantisse que era do próprio interesse do Brasil cultivar laços estreitos com um país que se tornou um dos seus maiores parceiros comerciais no Oriente Médio.

A mudança da política de Dilma em relação ao Irã expôs uma das principais falhas da diplomacia brasileira no campo dos direitos humanos ao opor a condenação retórica de princípios contra o diálogo pragmático e “cordial”. Exemplo desse tipo de diálogo, o ex-ministro Celso Amorim criticou fortemente a mencionada votação contra o Irã no CDH, argumentando que ela minava qualquer oportunidade de buscar um diálogo com a liderança iraniana. Em uma entrevista, Amorim também defendeu a tradição diplomática brasileira da imparcialidade e a preferência pela mediação à condenação (Brazil’s..., 2011). Em contraste, o governo Dilma exibiu algum grau de *lock-in* em relação ao Irã ao votar, tanto em 2013 como em 2014, favoravelmente à extensão do mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos naquele país.¹⁵

As mudanças modestas da política do Brasil com relação ao Irã não refletiram por si mesmas uma guinada fundamental na diplomacia brasileira no campo dos direitos humanos, no sentido de uma retórica mais assertiva e condenatória, conforme advertiu Amorim. A linguagem de direitos humanos continuou a ser empregada no contexto de crises de segurança internacional e de problemas diplomáticos bilaterais, como na crítica aos ataques de Israel à Faixa de Gaza, em 2014, e às execuções de dois brasileiros pelo governo indonésio, em 2015. Deve-se notar, porém, que algumas mudanças sutis, de fato, ocorreram na diplomacia brasileira de direitos humanos nos últimos anos.

15. A/HRC/RES/22/23 e A/HRC/RES/25/24.

Em relação à Coreia do Norte, por exemplo, após anos apoiando resoluções que manifestavam preocupação quanto à situação de direitos humanos no país, em 2008 o Brasil se absteve em uma resolução similar.¹⁶ Em 2009, o Brasil novamente se absteve em várias resoluções relativas à Coreia do Norte.¹⁷ Entretanto, após a Coreia do Norte se recusar a aceitar as recomendações feitas durante a Revisão Periódica Universal do CDH, realizada ao longo de 2010, o Brasil voltou a apoiar resoluções relativas às violações de direitos humanos no país (Asano, 2013, p. 126). Igualmente, com relação à Mianmar, o Brasil se absteve em várias resoluções condenando o padrão de direitos humanos no Terceiro Comitê das Nações Unidas.¹⁸ Desde 2011, todavia, o Brasil apoiou resoluções contra Mianmar tanto no Terceiro Comitê das Nações Unidas como no CDH.

2.2 Facilitador dos direitos humanos globais

O Brasil tem sido um dos principais proponentes de algumas iniciativas diplomáticas relevantes em diversas áreas dos direitos humanos durante o período revisado. De acordo com os dados compilados pela Conectas, uma das principais ONGs brasileiras, algumas prioridades diplomáticas evidentes podem ser identificadas entre as 65 resoluções apoiadas ou apoiadas em conjunto pelo Brasil e que acabaram sendo adotadas entre 2008 e 2015.¹⁹

Com relação ao direito à saúde, por exemplo, o Brasil apoiou oito resoluções referentes a questões relacionadas à saúde. Três destas resoluções referiam-se à questão da medicação e do acesso a medicamentos a baixo custo pelos países em desenvolvimento. Por exemplo, uma das resoluções apoiadas pelo Brasil e adotada pelo CDH enfatiza “a responsabilidade dos Estados em assegurar acesso a todos, sem discriminação, aos medicamentos, em particular aos medicamentos básicos, que sejam acessíveis, seguros, efetivos e de boa qualidade”.²⁰

A questão da acessibilidade dos preços de medicamentos tem sido uma preocupação antiga para o Brasil, dado o papel inovador do país no desenvolvimento de um mecanismo de quebra de patentes legais para medicamentos de alto custo, especialmente aqueles relacionados ao(à) HIV/Aids. Como uma forma de resistir aos avanços na proteção das patentes na Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil enquadrou a acessibilidade aos medicamentos como uma questão de direitos

16. A/C.3/63/L.26.

17. A/C.3/64/L.35(A/HRC/RES/10/16).

18. O Brasil se absteve de votar na resolução A/C.3/65/L.48/Rev.1, que condenou violações e expressou preocupação com as liberdades civis, os direitos das minorias e as medidas autoritárias do governo em Mianmar.

19. A Conectas desenvolveu uma ferramenta *online* (disponível em: <<https://goo.gl/aT7VR9>>) que permite a busca, utilizando diversos filtros, de posições do Brasil, do México, da Índia e da África do Sul em votações do CDH e do Terceiro Comitê da Assembleia Geral da ONU. A partir dessa ferramenta é que se chegou a esse número de resoluções, embora haja algumas variações em função do filtro aplicado.

20. A/HRC/RES/12/24. Terminologia semelhante pode ser encontrada em A/HRC/RES/17/14 e A/HRC/RES/23/24.

humanos em diversos fóruns internacionais, mais notadamente nas resoluções do CDH. Por exemplo, a interação entre o regime patente-proteção e a questão da acessibilidade pode ser observada na seguinte resolução do CDH, em que o Brasil patrocinou linguagem que

reconhece que a Declaração Ministerial de Doha sobre os Acordos Comerciais relativos aos Direitos de Propriedade Intelectual e Saúde Pública confirma que o Acordo não impede, nem deveria impedir os Estados-membros da Organização Mundial do Comércio de tomar medidas para proteger a saúde pública e que a Declaração, ao reiterar o compromisso com o Acordo, afirma que ele pode e deveria ser interpretado e implementado de forma a apoiar os direitos dos Estados-Membros da Organização Mundial do Comércio a proteger a saúde pública e, em especial, a promover acesso aos medicamentos para todos.²¹

Ainda em relação ao direito à saúde, o Brasil encontra-se na linha de frente dos esforços para enquadrar a luta contra o(a) HIV/Aids como uma questão de direitos humanos. Por exemplo, a questão do(a) HIV/Aids foi encaminhada aos cuidados do CDH pelo Brasil em duas resoluções. Uma resolução chamou Estados, organizações internacionais e ONGs a prestarem assistência aos países em desenvolvimento, especialmente aos da África, com o objetivo de lutar contra a epidemia de HIV/Aids.²² Outra resolução preocupou-se em conferir maior representatividade às mulheres e crianças vítimas de HIV/Aids, de modo que suas prioridades especiais fossem levadas em consideração pela comunidade internacional.²³

Outra área dos direitos humanos de antiga preocupação para a diplomacia brasileira é a discriminação racial. Durante o período revisado, o Brasil apoiou quatro resoluções na temática da luta contra o racismo. Mais notadamente, uma resolução preocupou-se com o papel da educação “como ferramenta para prevenir e combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlata”.²⁴ Outra resolução se focou na incompatibilidade entre democracia e racismo. Reafirmou o racismo e outras formas de discriminação como ameaças à paz e à segurança internacional e conclamou os Estados a implementarem integralmente a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.²⁵

O Brasil também tem sido um dos principais defensores dos direitos de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT) no CDH. Nesse sentido, em 2003, propôs a primeira resolução das Nações Unidas sobre identidade de gênero e orientação sexual à então Comissão de Direitos Humanos. Embora o objetivo do Brasil fosse modesto (consagrar o princípio da não discriminação), a

21. A/HRC/RES/17/14.

22. A/HRC/RES/12/27.

23. A/HRC/RES/16/28.

24. A/HRC/RES/22/34.

25. A/HRC/RES/18/15.

reação da Igreja Católica e dos países islâmicos levou o Brasil a retroceder em seus esforços diplomáticos (Jordaan, 2016, p. 2-4). Levou outros oito anos para que uma resolução sobre identidade de gênero e orientação sexual fosse finalmente aprovada no CDH. Assim, em 2011, uma resolução apoiada pela África do Sul foi aprovada, encarregando o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas de produzir um relatório sobre leis e práticas discriminatórias e sobre “como os direitos humanos internacionais podem ser usados para pôr fim à violência e às violações de direitos humanos baseadas na orientação sexual e identidade de gênero”.²⁶ O Brasil votou a favor desta resolução. Em 2014, o Brasil apoiou uma resolução que reconhecia a importância do relatório das Nações Unidas e solicitava um estudo de acompanhamento das boas práticas e formas de superar a violência e a discriminação”.²⁷

A reação, no entanto, foi considerável. A oposição de grupos de países africanos e asiáticos, especialmente aqueles com população majoritariamente muçumana, tem sido feroz. Esses países também avançaram em seus próprios esforços de produção normativa, conseguindo garantir a aprovação de uma resolução sobre a proteção da família, com referências frequentes aos “valores tradicionais”, “cultura” e o “natural”.²⁸ A Anistia Internacional, por exemplo, criticou a falta de referências às “múltiplas formas de família” (Human..., 2015) e defendeu uma emenda, por intermédio do Brasil e da África do Sul, para “[reconhecer] que, em diferentes sistemas culturais, políticos e sociais, várias formas de família existem”.²⁹

Finalmente, em 2016, a mais ampla resolução sobre os direitos LGBT, apoiada por um grupo central de sete países latino-americanos, incluindo o Brasil, foi aprovada, ainda que em decisão apertada (com 23 votos favoráveis, dezoito votos contrários e seis abstenções). A resolução reafirmou o princípio da não discriminação, condenou os atos de violência contra indivíduos em razão de sua orientação sexual ou identidade de gênero e, mais importante, indicou um relator independente para maiores estudos e investigações sobre o assunto e para promover mudança.³⁰

3 O ENFORCEMENT DOS DIREITOS HUMANOS, A INTERVENÇÃO E O USO DA FORÇA

Enquanto a diplomacia brasileira promove o multilateralismo e, de modo geral, apoia os direitos humanos em uma gama de áreas temáticas diversas,³¹ quando se trata de *enforcement* é invariável a preferência do Brasil pelo *soft power* às estratégias

26. A/HRC/RES/17/19.

27. A/HRC/RES/27/32.

28. A/HRC/RES/29/22.

29. A/HRC/RES/29/L.37.

30. A/HRC/RES/32/2.

31. Deve-se notar que, além das áreas temáticas discutidas na seção anterior do capítulo, o Brasil também foi um dos apoiadores prolíficos de resoluções sobre os direitos das crianças, dos idosos e dos trabalhadores migrantes.

de *hard power*. Mais especificamente, as dúvidas intrínsecas do Brasil sobre a utilidade da força para impor o cumprimento dos direitos humanos podem ser observadas na sua crítica à ideia e à prática da intervenção humanitária.

A relutância brasileira em apoiar intervenções militares foi observada, por exemplo, em sua resposta ao início do conflito armado na Líbia, em 2011. Em março de 2011, o Brasil, como membro temporário do CSNU, juntou-se à China, à Índia, à Rússia e à Alemanha para se abster da votação que autorizava “todas as medidas necessárias” contra a Líbia. Após o início dos bombardeios da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) à Líbia, a oposição do Brasil ao bombardeio endureceu e, logo depois da visita do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, ao Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, emitiu declarações que condenavam a perda de vidas civis e clamavam por um cessar-fogo e pelo início de um diálogo. No entanto, a oposição do Brasil à campanha de bombardeios da OTAN na Líbia refletiu a aversão tradicional do país ao uso da força, inclusive para fins humanitários e suas preferências pela mediação e pela diplomacia.

A aversão da política externa brasileira ao uso da força também pode ser observada em sua preocupação com as consequências, para os direitos humanos, do desenvolvimento de novas formas de guerra. Por exemplo, em 2015, o Brasil apoiou uma resolução no CDH quanto ao uso de aeronaves remotamente pilotadas ou *drones* armados.³² Com base em relatórios produzidos pelo relator especial sobre direitos humanos e contraterrorismo, a resolução instou os mecanismos relevantes de direitos humanos a “prestar atenção, no âmbito de seus mandatos, às violações do direito internacional resultantes do uso de aeronaves remotamente pilotadas ou *drones* armados”.³³ Dada a importância dos *drones* na estratégia de contraterrorismo do governo do presidente Obama, os Estados Unidos, como se poderia presumir, se opuseram à resolução, junto com o Reino Unido, a França, o Japão, a Coreia e a Macedônia.

No entanto, tendem a persistir as expectativas, particularmente dos Estados Unidos e da União Europeia, de o Brasil assumir responsabilidades pela administração dos problemas de segurança internacional. O papel de liderança continuada do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah), por exemplo, reflete um desejo de se engajar em missões de mandato robusto no CSNU e uma mudança na sua posição acerca da legitimidade da imposição da paz de maneira coercitiva. Igualmente, a transferência de responsabilidade de comando da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco) para uma força de comando brasileira, em 2013 (com vigência até dezembro de 2015), juntamente com uma contribuição significativa de tropas para a

32. A/HRC/RES/28/3.

33. A/HRC/RES/28/3.

Monusco, é outra ilustração da liderança militar e civil, projeção de um papel mais ativo na manutenção da paz coercitiva. E, dado o foco na Resolução nº 1.973 do CSNU, que autorizou o uso da força na Líbia, frequentemente passa despercebido o fato de que o Brasil votou a favor de uma resolução anterior do CSNU, a de nº 1.970, em fevereiro de 2011, que impôs sanções à Líbia e remeteu a situação ao Tribunal Penal Internacional. Isto contrasta com a relutância anterior em apoiar sanções coercitivas no caso do Irã, por exemplo. Também é importante notar que a aversão brasileira ao uso da força, mesmo para fins humanitários, precisa ser diferenciada de sua posição em outras medidas (mais brandas) de *enforcement* dos direitos humanos, como o diálogo diplomático e a construção de capacidade local.

Ademais, há uma relutância profunda dos formuladores de política externa brasileira em se engajar mais ativamente nas questões atuais de direitos humanos e nas crises de segurança. Por exemplo, no caso da Síria, o Itamaraty pareceu inicialmente propenso a assinar uma condenação comparativamente mais forçosa à violência no país, o que poderia ter sido interpretado como um chamado a uma intervenção internacional mais ativa. Entretanto, após o Brasil ser criticado pela China e pela Rússia, de um lado, e por setores influentes da comunidade síria em São Paulo pró-presidente Bashar al-Assad, de outro lado, a política brasileira rapidamente retrocedeu em relação à Síria. O governo Dilma ratificou sua decisão de não se envolver em esforços de resolução de conflitos internacionais negando um convite para participar dos debates sobre a Síria em Genebra em 2014.

Essa relutância também se manifestou nos registros de votação do Brasil no CDH e no CSNU.³⁴ Por exemplo, em 2015, o Brasil se absteve na votação da resolução das Nações Unidas que estendia o mandato da Comissão de Investigação para investigar violações de direitos humanos no país.³⁵ No CSNU, o Brasil também se absteve na votação da resolução, condenando as violações de direitos humanos na Síria, o que pode ter precipitado uma resolução Capítulo VII autorizando o uso da força.³⁶ A resolução acabou sendo vetada por China e Rússia, e, em sua justificativa para a abstenção, o Brasil observou a divisão dentro do conselho no assunto e a centralidade do diálogo político como meio para resolver a crise (Viotti, 2011). Deve-se notar, contudo, que, durante o governo Dilma, o Brasil adotou uma política para os refugiados comparativamente generosa para com os indivíduos e as famílias fugidos da violência na Síria (Calegari e Baeninger, 2014).³⁷

34. Por exemplo, durante as discussões no Terceiro Comitê, em 2011, sobre a resolução A/C.3/66/L57/Rev.1, que condenou as violações, a Síria apresentou uma moção para adiar a votação da referida resolução. Essa moção foi derrotada (118 contrários, 20 favoráveis), mas o Brasil se absteve. Mais tarde, o Brasil passou a votar a favor desta resolução A/C.3/66/L57/Rev.1.

35. A/HRC/RES/28/20.

36. S/2011/612.

37. No mesmo sentido, ver mais em Davies (2016).

39. S/RES/1973/2011.

Ao mesmo tempo, a política externa brasileira procurou ativamente reformular os debates internacionais acerca da legitimidade do uso da força para fins humanitários. Isso ficou mais evidente nos esforços do governo Dilma para promover o conceito da responsabilidade ao proteger (RwP, sigla do termo em inglês *responsability while protecting*) e a sua ênfase sobre as responsabilidades dos intervenientes. Incorporando as críticas brasileiras à noção da responsabilidade de proteger (R2P), o objetivo declarado da RwP é impor diretrizes mais rigorosas sobre o uso da força, inclusive quando autorizada pelo CSNU.

Três conjuntos de critérios foram apresentados pelo Brasil no desenvolvimento da RwP: primeiro, que “a autorização para o uso da força deve ser limitada aos seus elementos legais, operacionais e temporais”; segundo, que o uso da força “deve ser judicial, proporcional e limitado aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança”; e terceiro, que sejam estabelecidos “procedimentos melhorados do Conselho de Segurança para monitorar e acessar a forma como as resoluções são interpretadas e implementadas” (UN, 2016). A proposta congrega várias das principais tendências da política externa brasileira, incluindo: a sua preferência por resolver os assuntos internacionais em fóruns multilaterais, especialmente nas Nações Unidas; o reconhecimento da necessidade de se reformar esses fóruns, uma vez que eles são geralmente explorados pelos membros mais poderosos da comunidade internacional em benefício próprio; o princípio da não intervenção e a importância das proteções à soberania; e a defesa universal dos direitos humanos.

A iniciativa diplomática do Brasil contida na RwP foi lançada no mesmo ano, 2011, ano que testemunhou a primeira intervenção militar que efetivamente empregou o conceito de R2P como justificativa pública para intervenção na Líbia. O CSNU autorizou o uso da força, por meio da Resolução nº 1.973 (com abstenção do Brasil), para proteger as populações civis sob ataque das forças do governo, estabelecer uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia e impor um embargo bélico.³⁹ A intervenção militar na Líbia foi amplamente vista, inclusive pelo Brasil, como uma tentativa mal disfarçada de mudança de um regime por países militarmente poderosos, em vez de um esforço multilateral para proteger os direitos humanos.

Evidentemente, para muitos, a insistência do Brasil, por meio da sua promoção do conceito de RwP, de que o uso da força em nome dos direitos humanos tem um retrospecto muito complicado, é um lembrete importante de que as potências militares têm se tornado desacreditadas como promotoras dos direitos humanos. O espaço bastante restrito nos assuntos internacionais para a articulação normativa de potências não tradicionais foi, contudo, claramente demonstrado com a recepção hostil ao RwP.

A iniciativa foi altamente criticada pelos proponentes da R2P, por um lado, e, por outro lado, muitos Estados que buscavam ativamente desenvolver uma resposta

mais robusta à crise síria questionaram a utilidade do que eles percebiam como uma proposta brasileira vaga. Críticos também defenderam que a adoção da RWP dificultaria que o CSNU autorizasse intervenções militares quando necessário.

A falta de experiência do Brasil em conflitos militares também se mostrou, nos bastidores, como um indício de que o Brasil estaria insuficientemente preparado para lidar com questões de segurança internacional (Stuenkel, 2013, p. 64). No outro lado do debate político, potências emergentes também questionaram o conceito de RWP. Outros países do BRICS, por exemplo, não demonstraram nenhum entusiasmo pelo RWP, e alguns até mesmo perceberam-no como forjado para tornar o intervencionismo ocidental normativamente mais aceitável. Em resposta às críticas generalizadas e à falta de apoio, os diplomatas brasileiros perceberam pouca vantagem política em prosseguir com a iniciativa (*op. cit.*, p. 65), e o governo brasileiro não voltou ao assunto desde então (Almeida, 2013, p. 73).³⁸

O principal ponto aqui consiste em enfatizar os consideráveis custos diplomáticos e o pensamento estratégico necessário para que um país como o Brasil reformulasse normas e instituições globais. Em contraste ao seu antecessor, a presidente Dilma mostrou indisposição para utilizar esses recursos – uma inclinação política que se fortaleceu ainda mais após a sua reeleição, em 2014, e com o ambiente político interno cada vez mais hostil que seu governo enfrentou.

4 O BRASIL NA AMÉRICA LATINA

As limitações da liderança brasileira sobre os direitos humanos também são visíveis na América Latina. No entanto, deve-se notar, em primeiro lugar, que o multilateralismo do Brasil tradicionalmente tendeu a se projetar para além da região. Mas, durante os governos Lula, houve certo ajuste das prioridades da política externa, na medida em que a administração buscou intensificar as relações com a sub-região sul-americana, em particular. Isso pode ser observado nos esforços de ampliação do Mercosul (para incluir a Venezuela), bem como para aprofundá-lo (para além de relações puramente econômicas e em direção à cooperação política, incluindo questões de direitos humanos).

A regionalização da política externa brasileira também se refletiu na criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Durante os governos Lula, o Brasil se mostrou preparado para ser mais politicamente assertivo na região latino-americana como um todo, ao se envolver em questões politicamente contestadas, como o papel da liderança brasileira na Missão de Paz das Nações Unidas no Haiti e a manifestação do anseio (provisório) de mediar o conflito colombiano.

38. Entretanto, a experiência RWP poder ser vista como um raro exemplo de uma potência emergente que procura articular uma nova norma global. Ademais, como o RWP foi incluído no relatório da Secretaria Geral das Nações Unidas de 2012 sobre a responsabilidade de proteger, ele pode ainda ter impacto sobre debates futuros.

Entretanto, os limites da liderança regional do Brasil são perceptíveis. Em primeiro lugar, países importantes da região – Argentina e México, em especial – não cancelam a liderança regional brasileira. Com relação à política de direitos humanos, mais especificamente, os limites da liderança regional do Brasil também são claros. Mesmo se tivesse tentando promover os direitos humanos como parte da sua política externa para a região (as relações brasileiras com Cuba indicam o contrário), a capacidade de o Brasil moldar os resultados políticos na região é bastante limitada. Isso pode ser observado nas tentativas frustradas do Brasil em negociar uma solução política para o golpe em Honduras, em 2009, e o silêncio brasileiro em resposta à deterioração da situação de direitos humanos no país após esse acontecimento.

A resistência à intervenção do Brasil em assuntos domésticos também é forte entre seus vizinhos, como amplamente ilustrado no imbróglie diplomático do caso do senador boliviano de oposição Roger Pinto, que foi atravessado para fora da Bolívia por um diplomata brasileiro, Eduardo Saboia, por “razões humanitárias”, em 2013. Embora o governo Dilma tenha manifestado não ter conhecimento a respeito das ações de Saboia e o ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, tenha sido forçado a se demitir em razão do caso, o episódio demonstra tanto as suspeitas permanentes relativas às intenções brasileiras em relação aos Estados vizinhos quanto as respostas firmes que o Brasil poderia esperar ante qualquer intervenção real ou percebida.

Contudo, especialmente para as ONGs internacionais de direitos humanos influentes, há uma lacuna significativa entre as expectativas de o Brasil desempenhar um papel mais ativo na região e o que de fato ocorre. Por exemplo, de acordo com José Miguel Vivanco, diretor da divisão da Human Rights Watch para as Américas, em entrevista ao jornal *La nación*:

o Brasil é uma potência emergente que aspira [desempenhar] um papel global, [e] há algum tempo está buscando um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas um líder global não pode permanecer silente frente às (...) violações de direitos humanos na sua própria região [...] [É] uma grande contradição na sua política externa e um fracasso em sua estratégia política (Vivanco *apud* Armendariz, 2014).

Não obstante a tais exortações, em resposta à atual turbulência política na Venezuela, por exemplo, o governo brasileiro mostrou pouco apetite para fazer mais do que expressar vagas esperanças pelo término dos confrontos violentos. A atitude do Brasil em relação à crise venezuelana, em parte, se baseia na sua preferência pelas negociações de bastidores (e o Brasil procurou efetivamente, na ocasião, mediar a oposição venezuelana e o governo), em parte, tem escopo no alto grau de incerteza sobre qualquer cenário pós-Maduro e, em parte, nas preocupações acerca

dos interesses econômicos brasileiros na Venezuela. Estes interesses, nesse sentido, cresceram significativamente durante o governo do ex-presidente Hugo Chávez.

O ponto mais importante aqui, todavia, não é apenas que o Brasil não está liderando, por meio de sua projeção, como um promotor dos direitos humanos; a questão é que o país também se mostra incapaz ou não disposto a liderar pelo exemplo. Em termos dos próprios padrões domésticos de direitos humanos, o Brasil permanece como uma das sociedades mais desiguais e violentas da América Latina (não obstante os notórios baixos índices da região), com inevitáveis consequências adversas para os direitos humanos. O Brasil também é um *outlier* regional no Cone Sul, uma vez que a democratização política, durante os primeiros dez anos após a transição democrática em 1985, coincidiu com a deterioração dos índices domésticos de direitos humanos, pelo menos no que se refere às medidas relacionadas à segurança dos cidadãos.

Além disso, o Brasil sequer lidera nos esforços de difusão dos direitos humanos na região. A ausência de uma liderança regional no campo dos direitos humanos é especialmente perceptível em sua relação distante e relutante com o sistema regional de direitos humanos nas Américas (no caso, a Comissão e a Corte Interamericanas de Direito Humanos). De fato, o índice de ratificação dos tratados interamericanos de direitos humanos pelo Brasil é notável, comparado a muitos outros Estados nas Américas (os Estados Unidos, por exemplo). E, em parte, a relativa negligência em relação ao sistema regional de direitos humanos é explicada pelo fato de que o engajamento do governo brasileiro com os direitos humanos internacionais tendeu a se projetar para fora da região. Desse modo, projetou-se em direção às Nações Unidas, o que levou o Brasil a não ter uma presença claramente definida no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH).

Ainda, em termos de reconhecimento das normas e dos mecanismos regionais de direitos humanos, o Brasil foi um dos últimos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) na América Latina a reconhecer a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Até meados dos anos 1990, pelo menos, as autoridades brasileiras pressionaram a CIDH para não admitir casos de petionários brasileiros. Embora se tenha verificado certo grau de reaproximação durante o governo FHC, as instituições estatais brasileiras tendiam a ignorar os julgamentos do sistema regional ou não implementar medidas substantivas.

O governo Dilma até mesmo convocou de volta o embaixador do Brasil na OEA, em 2011, após uma decisão interina adversa da comissão em relação à construção da Usina de Belo Monte. O Brasil se manteve sem representação permanente na OEA até a indicação de José Luiz Machado e Costa, em julho de 2015. Outra ilustração da relutância do Estado brasileiro em implementar substantivamente as decisões do sistema interamericano pode ser observada em relação à decisão da

Corte Interamericana sobre o caso Araguaia, em 2010, desafiando a Lei de Anistia do país, de 1979.

De fato, a ausência de uma liderança regional é especialmente importante na área da justiça de transição, uma política de área dos direitos humanos relevante em que as sociedades latino-americanas têm sido empreendedoras normativas. Não obstante, o recente relatório da tardia Comissão Nacional da Verdade (CNV), diferentemente dos vizinhos regionais do Brasil, é elucidativo.

Embora tenham ocorrido muitos consideráveis avanços de responsabilização em países como a Argentina, o Chile, o Uruguai e, sem dúvida, o Peru, o governo brasileiro tem mantido sua preferência política pela verdade sobre a justiça. Mais uma vez, isso assume importância para a política externa brasileira, de modo geral, justamente porque muitos estabelecem relações diretas entre o padrão e as políticas do governo brasileiro de direitos humanos e seu potencial de liderança global e regional. Por exemplo, Viviana Krsticevic, diretora executiva do Centro por Justiça e o Direito Internacional (Ceji), estabelece uma relação direta entre a falta de progresso do governo brasileiro na justiça transicional e o seu potencial para liderança regional:

a América Latina avançou consideravelmente em resoluções sobre crimes contra a humanidade cometidos por governos ditatoriais. Entretanto o Brasil ainda está em dívida com os familiares [das vítimas] e com a sociedade quando se trata do estabelecimento da verdade e da justiça em relação a esse tema. [A decisão da Corte Interamericana no caso da guerrilha do Araguaia] representa uma oportunidade única para o Brasil mostrar que é capaz de liderar nacional e internacionalmente no que se refere aos direitos humanos e à democracia. Por essa razão, o Brasil deve revogar [deixar sem efeito] os aspectos da lei de anistia que impedem que a justiça seja feita quando confrontada pelos crimes contra humanidade (Brasil..., 2010).

5 O FUTURO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO CAMPO DOS DIREITOS HUMANOS

De modo geral, houve continuidades significativas na política externa brasileira durante o período examinado neste capítulo. Conforme assinalado por Matias Spektor, por exemplo, não há diferenças substantivas entre a política externa de Lula e a de Dilma (Spektor, 2014). Ambos os presidentes enfatizaram, em diversos graus e diversas intensidades, mas geralmente de forma semelhante, a necessidade premente de reforma da governança global, a preferência pelo multilateralismo, o objetivo estratégico de posicionar o Brasil como um dos principais atores globais e líder representativo da América do Sul nas instituições globais e um compromisso para construir coalizões com países em desenvolvimento (como BRICS e IBSA).

Entretanto, a combinação de pressões externas e internas levou a uma gradual, mas acentuada, contenção da política externa brasileira durante o período revisado neste capítulo. Externamente, Dilma enfrentou um ambiente internacional consideravelmente mais difícil do que seu antecessor. Embora as repercussões da crise financeira de 2008 tenham levado algum tempo para serem sentidas na economia doméstica do Brasil, elas prepararam o campo para um realinhamento de poder global distante do G20 e de volta ao G8, de forma que encobriu os esforços brasileiros para impulsionar o envolvimento ativo do Sul global na governança econômica global.

Em conjunto com a resposta, cada vez mais incerta, às crises políticas na Líbia, na Síria e no Oriente Médio, a ordem internacional se tornou acentuadamente menos favorável para um país como o Brasil (Spektor, 2014). Domesticamente, o relativo desinteresse de Dilma na política externa tem sido comentado de maneira ampla (Saraiva, 2014, p. 27), embora se deva notar que o estilo da diplomacia presidencial exercido por Lula teria sido difícil para qualquer um seguir. O resultado visível tem sido uma desarticulação acentuada de uma visão política para a política externa brasileira. Outros apontam para a crise econômica do Brasil, especialmente à medida que ela se deteriorou rapidamente, de 2014 em diante. A redução do crescimento econômico, o aumento da inflação, a piora das finanças públicas e o rebaixamento da classificação de investimento do Brasil produziram uma diminuição drástica dos gastos e dos investimentos governamentais (Cervo e Lessa, 2014, p. 133).

As consequências para a política externa brasileira são realmente relevantes, nem tanto em decorrência dos severos cortes sofridos pelo Itamaraty, mas em grande parte devido à forte depreciação do real nos últimos anos. As restrições orçamentárias impactaram o papel do Brasil em diversas instituições internacionais. O Brasil foi suspenso da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e corre o risco de encarar o mesmo destino na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A dívida do Brasil nas Nações Unidas alcançou, em 2015, mais de US\$ 87 milhões, relativos ao orçamento de manutenção da paz das Nações Unidas, e US\$ 76 milhões, referentes ao orçamento ordinário (Chade, 2015). O governo brasileiro encontra-se em situação similar no que tange à OEA. O Brasil não arcou com sua contribuição à OEA em 2014 (US\$ 8,1 milhões), e, até o final de 2015, não havia pagado sua contribuição daquele ano (US\$ 10 milhões).

A retirada do Brasil da cena internacional, por certo, tem sido amplamente criticada no país. Rubens Barbosa, ex-embaixador nos Estados Unidos, afirmou: “isso prejudica o trabalho das agências, prejudica a imagem do Brasil, que perde direito a voto. O país se retraiu [...]. O Itamaraty está mais ou menos paralisado por causa dessas dificuldades todas. Há um problema de gestão de recursos”. Igualmente, George Galindo, professor de direito internacional da Universidade de

Brasília (UnB), argumentou que “falta desejo maior da Presidência em fazer parte dessas instituições multilaterais e de fazer parte das grandes decisões conjuntas” (Brasil..., 2015).

Com relação à política externa brasileira no campo dos direitos humanos mais especificamente, a contenção pode ser menos drástica, apesar de ainda considerável. O Brasil teve seus direitos a voto suspensos na Assembleia dos Estados-parte do Tribunal Penal Internacional em 2015, após ter deixado de pagar suas dívidas de US\$ 6 milhões. Isso significa que o Brasil encontra-se incapacitado de votar em assuntos relacionados a orçamento, nomeação de juízes e outras questões relativas aos procedimentos perante o tribunal (Chade, 2015). Tampouco o Brasil tem contribuído financeiramente com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) nos últimos cinco anos (Disregard..., 2015). A CIDH anunciou, em maio de 2016, que, devido a uma crise financeira sem precedentes, estava suspendendo a maior parte do seu trabalho, incluindo visitas aos países e às sessões. Também destacou o perigo iminente de ter de demitir quase metade do seu pessoal (OEA, 2016).

Além disso, o Brasil não buscou uma renovação do seu mandato no CDH. Após ter sido um membro fundador, de 2006 a 2011, o país foi novamente eleito para ser membro do órgão a partir de 2013. Seu mandato terminou em 2015 e, ao contrário da prática usual, não buscou uma renovação. A decisão de não concorrer foi tomada, oficialmente, com base em promover uma rotatividade no CDH, pelo fato de o Brasil já estar comprometido em demasia com importantes postos em organizações internacionais e regionais e pela necessidade de focar seus esforços diplomáticos (Fleck, 2015). Para alguns, entretanto, o movimento ficou caracterizado como uma saída dos holofotes após ter sido criticado por seus votos favoráveis a países com histórico de abusos aos direitos humanos. Também foi destacado que a Venezuela participará da Revisão Periódica Universal em 2016, e que não ser um membro do CDH evitar-lhe-ia antagonizar com um país alinhado ou ser criticado por ser muito fraco quanto às violações de direitos humanos naquele país (Fleck, 2015).

Passando para o futuro, contudo, para além da conjuntura atual (2016) de crise econômica e política no Brasil, duas características estruturais continuarão a moldar o desejo e a capacidade efetiva de o país promover os direitos humanos no exterior: *i*) a sociedade civil doméstica; e *ii*) as(os) expectativas/incentivos ante a política externa brasileira.

Primeiramente, a democratização e a sociedade civil cada vez mais mobilizada no Brasil tiveram impacto na formulação da política externa brasileira. Os direitos humanos brasileiros e os movimentos sociais estão, progressivamente, buscando influenciar a política externa do país em matéria de direitos humanos.

Por exemplo, ONGs brasileiras tiveram um papel ativo nos esforços de *lobby* que moldaram a criação do CDH. Elas também trabalharam em países-chave para produzir normas internacionais em relação, por exemplo, à elaboração de normas relativas à discriminação baseada na orientação sexual, como acima mencionado. E os grupos brasileiros de direitos humanos, como Conectas e Justiça Global, estão, gradualmente, fazendo *lobby* juntamente com os formuladores de política brasileiros em questões de direitos humanos e política externa.

Há, naturalmente, importantes desafios internos relacionados ao próprio histórico profundamente problemático do Brasil em direitos humanos, e as ONGs domésticas são propensas a continuar a dedicar muito de seus limitados recursos a *advocacy* local. No entanto, em tom otimista, as experiências domésticas com os desafios de direitos humanos são capazes de oferecer oportunidades importantes na busca de políticas informadas e efetivas no exterior. Isso pode ser observado, por exemplo, na luta contra a pobreza e na iniciativa internacional de Lula no combate à fome,³⁹ bem como no papel construtivo do Brasil no acompanhamento da Conferência de Durban sobre discriminação racial.

A democratização da sociedade brasileira, de modo geral, e a ampliação da classe média no país (apesar dos atuais riscos de retrocesso), juntamente com o alargamento de suas demandas políticas, podem levar a uma percepção entre o eleitorado brasileiro de que a política externa tem, de fato, implicações domésticas. Se tais mudanças sociais são suscetíveis de ocorrer ou não, a perspectiva mais ampla se mantém, e a política externa brasileira não é mais meramente orientada pelas elites políticas brasileiras tradicionais.

Segundo, com relação às pressões e aos incentivos externos enfrentados pela política externa brasileira, como destacamos ao longo deste capítulo, o discurso diplomático brasileiro sobre os direitos humanos enfatiza o internacionalismo e o multilateralismo, além do apoio aos valores liberais globais, como os direitos humanos. Dado que a retórica tem importância para os direitos humanos internacionais, tal apoio discursivo pode se tornar cada vez mais relevante. Esse é justamente o caso, na medida em que a afirmação, pelas potências emergentes, de concepções de direitos humanos domésticas e regionais alternativas, ou de fontes rivais de legitimidade política e moral, poderia gradativamente questionar o atual regime internacional de direitos humanos. A partir dessa perspectiva, o Brasil é amplamente visto como distinto da China autoritária e de outras potências médias, como o Irã. Será importante o apoio do Brasil aos princípios fundamentais do regime internacional de direitos humanos, muito possivelmente como ponte diplomática entre os críticos radicais do regime, de um lado, e seus apoiadores, de outro.

39. O compromisso social de Lula em casa (Programa Fome Zero) foi projetado no exterior por meio de iniciativas como Ação contra a Fome e a Pobreza. Essa iniciativa foi lançada pelo Brasil nas Nações Unidas em 2004 e procurou usar "mecanismos de financiamento inovadores" para arrecadar fundos para programas mundiais de redução da fome e da pobreza.

É improvável, no entanto, que o Brasil gradualmente convirja com as normas e os valores liberais globais, inclusive os direitos humanos. Em conjunto com a Índia e a África do Sul (e a China), o Brasil não está inclinado a desenvolver entendimentos de governança dos direitos humanos alinhados aos ideais ocidentais, seja em termos de conteúdos privilegiados de direitos humanos (por exemplo, direitos civis-políticos *versus* econômico-sociais), seja em termos de métodos impositivos (por exemplo, *naming-and-shaming versus* diálogo e mediação).

Isso destaca algumas das tensões de longa data na estratégia e na identidade nacional da política externa brasileira que examinamos neste capítulo: se o futuro do Brasil encontra-se como um país líder do Sul global, como um mediador entre Norte e Sul ou como uma potência emergente fundamentada em padrões universais de legitimidade, como os direitos humanos, visando a seus próprios fins instrumentais (Hurrell, 2008, p. 57). Enquanto os dois primeiros conjuntos de características da identidade do Brasil são frequentemente mencionados no debate de política externa, a última estratégia, como anteriormente discutido, encontra-se disfarçada nos esforços do Brasil para promover ampla atenção a respeito da privacidade e da intrusiva vigilância eletrônica em massa pelos Estados poderosos, na tentativa de pressionar por reformas das estruturas de governança global da internet.

No entanto, é nesse contexto de ambiguidade política que poderia ser entendida a falta de uma visão brasileira sobre o futuro do regime internacional de direitos humanos e sobre o papel do país nele. Poder-se-ia argumentar que a dimensão internacional das suas obrigações de direitos humanos é especialmente importante para um país como o Brasil. Dadas as suas limitadas capacidades de *hard power* – apesar do tamanho continental do país, seus enormes mercado e sociedade domésticos e seus recursos naturais abundantes, por exemplo –, as estratégias *soft power* serão cruciais para o Brasil. De fato, o governo brasileiro procurou desempenhar um papel internacional mais proeminente nas áreas de prevenção e resolução de conflitos. E, como discutido neste capítulo, procurou se inserir como um articulador normativo em relação à, por exemplo, sua concepção de responsabilidade ao proteger e aos esforços para reformar a governança da internet.

Internacionalmente, o Brasil terá de administrar as expectativas crescentes de que o país deveria exercer uma função mais ativa e enérgica na promoção dos direitos humanos no exterior. O estabelecimento de escritórios regionais da Human Rights Watch e da Anistia Internacional no Brasil reflete as crescentes expectativas de que o Brasil deveria desempenhar um papel na promoção internacional dos direitos humanos. Entretanto, as expectativas de que o Brasil deva procurar mais ativamente promover os direitos humanos no exterior levanta uma série de questões espinhosas.

Evidentemente, as expectativas de que os diplomatas brasileiros vão embaraçar supostos malfeitores desconsideram práticas e crenças institucionais profundamente enraizadas em círculos políticos de grande parte dos espectros ideológicos no Brasil. Além disso, os esforços para moldar a opinião pública pressupõem audiências domésticas e meios de comunicação sensíveis. Contudo, esses sempre estiveram ausentes no Brasil, onde a exposição do público em geral aos assuntos internacionais tem sido limitada e a política externa desempenhou um papel subalterno nos debates políticos nacionais.

Isso não significa ignorar o que podem ser importantes mudanças internas no Brasil contemporâneo, sob a forma de uma vontade crescente de desafiar publicamente líderes políticos. É exatamente por essas razões que as apostas são altas para os direitos humanos globais. O regime internacional dos direitos humanos está enfrentando um futuro incerto, como destacado nos debates acerca do significado e das implicações mais amplas da mudança da balança de poder global, bem como de um questionamento, cada vez mais estridente, a respeito da própria ideia de direitos humanos globais. Nessa perspectiva, o Brasil pode, de fato, ser o país do futuro – e pode para sempre sê-lo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. W. Implementando a responsabilidade ao proteger após o novo relatório do secretário-geral sobre a responsabilidade de proteger. *In*: HAMANN, E. P.; MUGGAH, R. **A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013.
- AMORIM, C. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa**, v. 18, n. 2, p. 71-72, 2009.
- _____. **Discurso de abertura da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 23 set. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/RTWfLN>>. Acesso em: 2 jun. 2016.
- ANCOP – ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA E OLIMPÍADAS. **Dossiê megaeventos e violações dos direitos humanos no Brasil**. Filipinas: Ancop, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/t4Zycq>>.
- ARMENDARIZ, A. Críticas a Dilma por su silencio frente a la crisis. **La Nacion**, Rio de Janeiro, 21 fev. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/myQVxg>>.
- ASANO, C. L. Política externa e direitos humanos em países emergentes: reflexões a partir do trabalho de uma organização do Sul global. **Sur Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 10, n. 19, p. 126, 2013.

BRASIL deve mais de R\$ 1 bilhão a órgãos internacionais. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 fev. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/jbFD4a>>. Acesso em: 30 maio 2016.

BRAZIL must investigate and punish crimes committed under military dictatorship. **CEJIL**. Washington, 14 dez. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/SFSPDM>>.

BRAZIL'S UN vote on Iran marks first great difference between Dilma and Lula da Silva. **MercoPress**, 26 mar. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/HfjXwX>>.

CALEGARI, M.; BAENINGER, R. From Syria to Brazil. **FMR Review**, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/M433L6>>.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133, 2014.

CHADE, J. Brasil quer que ONU evite censura a países que violam direitos humanos. **O Estado de S.Paulo**, Genebra, 4 ago. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/h67xyn>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

_____. Dívida derruba direito de voto do país na ONU. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 27 jan. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/FPbq1a>>. Acesso em: 29 maio 2015.

COMITÊ POPULAR DA COPA SP. **Copa pra quem?** Dossiê do Comitê Popular da Copa SP: a Copa do Mundo Fifa 2014 numa perspectiva abaixo e à esquerda. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/zxgwwg>>.

CPJ – COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS. **73 Journalists Killed in 2015**. Nova Iorque, 2016. Disponível em: <<https://cpj.org/killed/2015/>>. Acesso em: 1º jun. 2016.

DAVIES, S. Syrian refugees welcomed in recession-hit Brazil but face tough times. **Reuters**, Rio de Janeiro, 15 jul. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/kswU21>>.

DISREGARD for the OAS. **Conectas**, São Paulo, 6 set. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2vY4Ero>>. Acesso em: 30 maio 2016.

DONAHOE, E.; CANINEU, M. L. Brazil as the Global Guardian of Internet Freedom? *In*: LINDERT, T.; TROOST, L. (Eds.). **Shifting Power and Human Rights Diplomacy: Brazil**. Amsterdã: Anistia Internacional, 2014, p. 33-40.

FENAJ – FEDERAÇÃO NACIONAL DE JORNALISTAS. **Relatório 2015: violência contra jornalistas e liberdade de imprensa no Brasil**. Brasília: Fenaj, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZS7ooM>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

FLECK, I. Brasil deixa posto em Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Folha de S.Paulo**, 29 dez. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/xFjJ2c>>. Acesso em: 28 maio 2016.

HUMAN Rights Council Report on the protection of the family and the contribution of families in realizing the right to an adequate standard of living. **Anistia Internacional**, Genebra, 28 out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/gZ3FBM>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

HURRELL, A. Lula's Brazil: A rising power, but going where? **Current History**, v. 107, n. 706, 2008.

JORDAAN, E. The challenge of adopting sexual orientation resolutions at the UN Human Rights Council. **Journal of Human Rights Practice**, v. 8, n. 2, 2016.

MILANI, C. R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2011.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Severe financial crisis of the IACHR leads to suspension of hearings and imminent layoff of nearly half its staff**. Washington: OAS, 23 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/xN3fW5>>. Acesso em: 30 maio 2015.

PATRIOTA, A. **Discurso na 22ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**. Genebra, 25 fev. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/WQ86rz>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

ROUSSEFF, D. **Discurso de abertura da 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 21 set. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/s1JulK>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

_____. **Discurso de abertura da 70ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 28 set. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/wNwzMw>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, v. 44, p. 27, 2014.

SPEKTOR, M. Diplomacia da transição. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 29 out. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/C5d2de>>. Acesso em: 30 maio 2015.

STUENKEL, O. O Brasil como articulador de normas: a responsabilidade ao proteger. In: HAMANN, E. P.; MUGGAH, R. **A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

UN – UNITED NATIONS. **Responsability while protecting**: elements for the development and promotion of a concept. Nova Iorque: UN, 11 nov. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/Bu9zGi>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

VIOTTI, M. L. R. **Discurso na 6335ª Reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Nova Iorque: UN, 9 jun. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/Mw3RB4>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

_____. **Discurso na 6627ª Reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Nova Iorque: UN, 4 out. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/aPb54y>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

WORLD CUP AND OLYMPICS POPULAR COMMITTEE OF RIO DE JANEIRO. Rio 2016 Olympics: the exclusion games. **Children Win**, set. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/9W7Xsz>>.

SEGURANÇA INTERNACIONAL (2008-2015)

Alcides Costa Vaz¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da inserção dos temas de segurança e de defesa na agenda e no circuito decisório da política externa brasileira, procurando identificar os fatores externos e domésticos que concorrem para tal inserção e as respostas adaptativas que a gradual conformação das agendas de segurança e de defesa suscitou no âmbito da política externa e na esfera do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O significado e o alcance político de tais respostas e seus desdobramentos para uma interação harmônica entre as preocupações de segurança e de defesa e a diplomacia no marco da política externa são também considerados.

O texto está organizado em cinco seções, sendo esta introdução a primeira delas. A segunda seção procura caracterizar a interação entre as esferas da defesa e da diplomacia em diferentes momentos e a progressiva conformação da agenda internacional do Ministério da Defesa (MD). Analisam-se também os fatores que levaram ao reposicionamento dos temas de segurança e de defesa na agenda e na estrutura organizacional do MRE. A terceira seção trata do processo decisório no âmbito deste ministério no que diz respeito aos temas de segurança e defesa, considerando, em particular, a criação de instâncias precipuamente dedicadas a tais temas, suas atribuições e seu impacto sobre o processo decisório na esfera do próprio órgão. A quarta seção discute o significado e alcance político dos ajustes organizacionais procedidos na esfera do MRE em resposta à maior visibilidade e importância dos temas de segurança e de defesa na agenda diplomática, seguindo-se a seção conclusiva.

Na elaboração deste capítulo, foi compulsada, de modo seletivo, a bibliografia que trata da evolução da política externa brasileira sob os governos de Fernando Henrique Cardoso (daqui em diante, FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula). Deve-se esse motivo ao fato de ter sido sob a égide de ambos os governantes que também transcorreu o processo de criação e consolidação do MD e que se produziram os textos políticos os quais definiram o escopo da política de defesa e que, ademais, se forjaram as iniciativas e os instrumentos

1. Professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília (UnB).

que dão forma à ação brasileira no âmbito da segurança internacional. Apesar de efetuar referências contextuais a desenvolvimentos anteriores a 2008, a análise se concentra essencialmente no período de 2008 a 2015, uma vez que é no transcurso dessa mesma época que se consolidou a agenda e se forjaram os mecanismos institucionais os quais definem o escopo das interações entre as esferas da defesa e da diplomacia ora consideradas.

2 A CONSOLIDAÇÃO DA AGENDA INTERNACIONAL DA DEFESA E A INTERAÇÃO ENTRE DEFESA E DIPLOMACIA

A limitada e incipiente interação entre a diplomacia e a defesa no bojo da política externa brasileira, a partir de meados dos anos 1990, foi descrita por João Paulo Soares Alsina Júnior como uma *síntese imperfeita* (Alsina Júnior, 2003). A expressão traduz um diagnóstico coerente com as trajetórias paralelas e com as óbvias diferenças quanto às formas e ao estágio de desenvolvimento da diplomacia e da defesa, no caso brasileiro, e de seus respectivos arcabouços político-institucionais e à influência na tomada de decisões sobre questões afetas à ação internacional do país que tradicionalmente as distinguiram.

Por sua vez, a proeminência do MRE enquanto *locus* privilegiado de decisão da política externa, somente limitado pelas prerrogativas de poder outorgadas constitucionalmente ao presidente da República, contrasta com o perfil entrópico que marcou a trajetória do MD ao longo de grande parte de sua primeira década de existência. Isso faz com que a síntese imperfeita, anteriormente referida, possa ser considerada um generoso eufemismo por relativizar a absoluta proeminência da diplomacia no que tange à influência na formulação, execução e avaliação da política externa, inclusive quanto aos temas da agenda de segurança internacional.

Mais recentemente, todavia, esse diagnóstico e a concepção que lhe é subjacente passaram a ser interpelados por desenvolvimentos providos, simultaneamente, do sistema internacional e do âmbito doméstico e que apontam, com clareza, para o surgimento de crescentes sinergias entre ambas as esferas, o que passou a demandar mecanismos institucionais os quais permitissem uma interação mais fluida. Esses canais, ainda que modestos, compõem os fundamentos de um novo padrão de relacionamento pautado não necessariamente no aplainamento das assimetrias, as quais se mantêm, mas no reconhecimento pragmático da inviabilidade de que, em face de sua própria consolidação, a defesa se mantivesse afastada ou mesmo alijada da órbita da política externa.

Como afirmado anteriormente, essa evolução resulta, primeiramente, da consolidação do MD, a qual encontra na conformação de sua agenda internacional uma de suas mais significativas expressões, o que se deu a partir da gestão do ministro Nelson Jobim, no advento da Estratégia Nacional de Defesa (END) e na constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da União

de Nações Sul-Americanas (Unasul) ao final de 2008. Anteriormente, os únicos pontos da agenda internacional do MD que demandavam coordenação com o MRE se associavam à participação brasileira em operações de paz, tendo na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah, na sigla em inglês) seu foco principal. A partir de então, novas iniciativas despontaram, expandindo e moldando a agenda internacional da defesa para além das operações de paz, do exercício de formas tradicionais de cooperação militar e do diálogo político em instâncias regionais, como a Junta Interamericana de Defesa (JID).

Dentre essas novas iniciativas, destacam-se as que decorreram da implementação da END, em particular, as diretrizes de priorizar o intercâmbio em torno dos três setores tecnológicos considerados indispensáveis à defesa nacional (nuclear, cibernético e aeroespacial), de revigorar a indústria nacional de defesa e de promover as exportações de material bélico (Brasil, 2008, p. 11-19). Tais iniciativas foram: o estabelecimento de parcerias estratégicas com quinze países, tendo como essência o intercâmbio tecnológico cujo alcance transcende em muito a tradicional diplomacia militar; a aproximação com a indústria de defesa nacional e internacional, visando ao incremento das exportações e importações de material bélico; as negociações no marco do Projeto FX 2; a intensificação do diálogo político no marco do CDS e dos Diálogos de Defesa 2+2, inclusive com os Estados Unidos, França e Reino Unido; a realização de operações no contexto sul-americano, o envio de navios patrulha e a realização de exercícios na costa africana; e o envolvimento mais direto no seguimento da agenda de segurança em foros multilaterais, notadamente aquela afeita à não proliferação, aos regimes de controle de exportação de tecnologias sensíveis e à segurança cibernética. A estas iniciativas se somaram a continuada participação na Minustah, o engajamento de um destacamento naval na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil) e do exercício do comando militar por um general brasileiro da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco), além do diálogo político e da cooperação militar mantida no marco do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (IBAS).

A conformação da agenda internacional da Defesa resultou, primariamente, de impulso endógeno provindo de uma mais clara definição da própria Política de Defesa Nacional (PDN), da orientação estratégica e das diretrizes para o planejamento das Forças Armadas e que foram propiciadas pela END em 2008. Decorreu também de importantes desenvolvimentos envolvendo temas em relação aos quais as Forças Armadas haviam se mostrado relutantes e distanciadas nas décadas anteriores, como o enfrentamento ao terrorismo, ao crime organizado e aos diferentes tipos de tráfico, em especial ao de drogas, de armas e de munições. Nesses casos, observa-se que, por força da conjunção de impulsos domésticos e externos, estes provindos majoritariamente do entorno regional sob a forma do fortalecimento das ameaças não convencionais, as Forças Armadas foram instadas a dedicar particular

atenção à segurança nos espaços de fronteira, procurando inicialmente fortalecer sua presença no arco amazônico, o que ganhou força com a implementação do Plano Estratégico de Fronteiras em 2010.

No bojo desse plano, as Forças Armadas desencadearam uma série de operações sucessivas conduzidas em diferentes espaços da faixa de fronteira de forma coordenada com a Força Nacional de Segurança Pública, a Polícia Federal e as polícias civis e militares na esfera dos estados federados. Denominadas como Operação Ágata, essas operações têm por objetivos maiores combater os delitos transnacionais e ambientais, em particular o tráfico de drogas e o crime organizado, reduzir os índices de criminalidade, coordenar o planejamento e a execução de operações militares e policiais, e intensificar a presença e a ação das Forças Armadas e do próprio Estado na faixa de fronteira. As Operações Ágata passaram a representar – ao lado do apoio prestado pelo MD à iniciativa semelhante, mas conduzida pela Polícia Federal no marco da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) – a face mais evidente do ativo engajamento das Forças Armadas no enfrentamento aos ilícitos transnacionais e na promoção da segurança pública na faixa de fronteira. Esse fato as coloca igualmente frente ao desafio da cooperação com os países vizinhos, moldando, assim, um importante ponto da agenda internacional do MD (Vaz e Medeiros Filho, 2012, p. 60).

Ao mesmo tempo, e como resultado direto da escolha da Federação Internacional de Futebol e do Comitê Olímpico Internacional de ter o Brasil como sede da Copa das Confederações, realizada em 2013, da Copa do Mundo de Futebol e dos Jogos Olímpicos em 2014 e 2016, respectivamente, o MD se viu também instado a participar direta e ativamente do planejamento das medidas de segurança para aqueles eventos. Dessa forma, colocou-se a necessidade de que o MD se somasse, dentre outros, aos esforços de cooperação em torno da prevenção a atos de terrorismo. Mesmo não sendo o MD um ator de linha de frente em tal matéria, a preocupação em integrar e otimizar os limitados recursos do país no campo da inteligência se soma ao imprescindível apoio internacional neste âmbito, tornando necessário seu envolvimento, mesmo que limitado, nesse campo.

Finalmente, há que se considerar a importância de fatores de origem externa que passaram a representar desafios políticos que reclamaram posicionamento por parte da defesa e os quais, por conseguinte, impuseram necessidade de coordenação com o MRE. Três desses desafios são destacados para fins da presente análise: o debate suscitado em torno da intervenção humanitária e da aplicação do princípio da responsabilidade de proteger à raiz da intervenção na Líbia; os desdobramentos do conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a propensão dessa mesma organização em atuar extraterritorialmente e, de modo muito particular, seu interesse em se projetar no contexto do Atlântico Sul; e, por fim, a ascensão das preocupações com a segurança cibernética à linha de frente das agendas de segurança dos países e no plano global.

A intervenção na Líbia trouxe à tona e confirmou as preocupações brasileiras com a aplicação do princípio da responsabilidade de proteger e com os possíveis desvios de suas finalidades originais. Destarte, levou-se à iniciativa de suscitar a discussão sobre as condições de implementação dos mandatos e para a aplicação da força em missões humanitárias, a qual se estabeleceu com o enunciado da responsabilidade ao proteger. Sendo as operações de paz uma das facetas mais importantes e visíveis da agenda externa do MD – e também um ponto importante da agenda da política externa brasileira intensamente explorada junto à opinião pública doméstica e no meio internacional, particularmente após o engajamento na Minustah a partir de 2004 (Silva, 2010, p. 173) –, as controvérsias políticas e o debate em torno das operações de paz, no plano da Organização das Nações Unidas (ONU) e em foros regionais e nacionais, alimentaram o interesse e a necessidade de um mais estreito diálogo entre o MD e o MRE. Tal diálogo visa a um duplo propósito: reiterar o interesse e o compromisso brasileiro com as operações de paz e equilibrar esse interesse com as preocupações acerca do desvirtuamento da aplicação do princípio da responsabilidade de proteger e dos mandatos que orientam as operações sob a égide desse princípio. Nesse sentido, o esforço de consolidar um discurso e posições homogêneas, a partir do enunciado da responsabilidade ao proteger, afigurou-se como aspecto importante da ação externa brasileira nesse tema particular, muito embora tal construção discursiva não representasse um desafio interno do ponto de vista de eventuais dissonâncias que pudesse suscitar junto às Forças Armadas. Ao contrário, a formulação do enunciado que proveio da esfera diplomática encontrou muito boa acolhida no meio militar, por expressar preocupações com o intervencionismo que nele estiveram sempre presentes.

O conceito estratégico da OTAN, apresentado em 2010, e a propensão desta a atuar extraterritorialmente e a projetar sua presença no Atlântico Sul representaram, a seu tempo, importantes fontes de preocupação, tanto no meio da defesa como no meio diplomático brasileiro, na medida em que colocam em questão um dos mais importantes vetores da PDN e da END, qual seja, a definição do entorno estratégico brasileiro como o espaço vital para a definição dos interesses e das necessidades brasileiras de defesa.

O entorno estratégico brasileiro compreende o Atlântico Sul, em correspondência com a prioridade conferida à América do Sul e à África no marco da política externa brasileira e com os eixos vertebrais do relacionamento Sul-Sul. No primeiro caso, as perspectivas de incremento da presença militar das grandes potências e de um inédito protagonismo de parte da OTAN no Atlântico Sul suscitam forte sensibilidade política – em particular no meio militar –, na medida em que expõem tanto as assimetrias de poder como acentua a necessidade para o Brasil de, com maior premência, buscar os meios para reduzi-las e para respaldar interesses na proteção dos ativos energéticos, de recursos naturais e de biodiversidade em suas

águas jurisdicionais, bem como das rotas comerciais. Ademais, reforça tais preocupações o esforço por parte da OTAN de alcançar maior penetração no continente africano como um dos vetores de construção do Atlanticismo, formulação com a qual se procura revigorar, expandir e atualizar as bases e as agendas do relacionamento transatlântico forjado no contexto da Guerra Fria e então centrado no diálogo político e na cooperação entre a América do Norte e a Europa Ocidental (Buonanno, Cuglesan e Henderson, 2015).

A atualização e adaptação por parte dos países da Bacia do Atlântico às novas realidades e aos desafios globais, tal como propugnado pelo Atlanticismo, consideram a nova configuração e o deslocamento dos eixos de poder para a Bacia do Pacífico, a crescente influência da China tanto na África como na América Latina, e a existência de desafios em diversos campos passíveis de converter-se em pontos de uma agenda comum e de iniciativas de diálogo político e de cooperação entre os países atlânticos. Assim, o Atlanticismo, portando em seu bojo a dimensão da segurança e a própria OTAN, representa também um grande desafio para a diplomacia brasileira, já que coloca em questão o alcance do protagonismo brasileiro e a pretendida influência do país na América do Sul, na África e no encaminhamento das questões que afetam as áreas da segurança, da cooperação econômica e de temas geopolíticos no espaço do Atlântico Sul no médio e longo prazos (Vaz, 2011, p. 65). O Atlanticismo se depara, também, com forte preocupação e resistência brasileira, as quais se nutrem de forte convergência entre as perspectivas das Forças Armadas e da diplomacia brasileira em torno da preocupação com o adensamento da presença militar nos espaços adjacentes às águas jurisdicionais do país.

Por fim, cabe referir-se à forte ascensão das preocupações com a segurança cibernética como tema que vincula as esferas da defesa e da diplomacia, particularmente ao tomar-se em conta o fato de estarem as Forças Armadas na vanguarda desse tema no país há vários anos e de ter sido o Exército brasileiro incumbido do tema desde a ótica da defesa, no marco da END ainda em 2008. A despeito do fato da segurança cibernética extrapolar em muito a esfera e as considerações estritamente de defesa, é preciso também considerar que as necessidades orgânicas e tecnológicas para afiançá-la nesse plano são igualmente importantes para promovê-la em outros domínios. Isso leva ao estabelecimento de um vínculo inequívoco entre as necessidades e as iniciativas definidas desde a defesa e a ação diplomática conduzida com o sentido de apoiar a construção de parcerias internacionais voltadas para o desenvolvimento e a cooperação no campo tecnológico que resultem na construção de capacidades de proteção frente a ameaças nesse campo.

A formação da agenda e a interlocução entre o MD e o MRE se veem facilitadas, em particular no que diz respeito aos dois primeiros fatores, pela existência de um forte substrato nacionalista que lhes é comum. Entretanto, isso não implica que este fator conduza a uma interação mais simétrica. Ao contrário, contribui

para manter a capacidade de iniciativa e de proposição e o protagonismo externo em mãos do próprio MRE, o que não é colocado em questão pelos militares, os quais, em oposição, reconhecem a pertinência e a necessidade de que a diplomacia se mantenha na linha de frente no que tange aos temas considerados.

Ao longo desta seção, foram considerados os fatores domésticos e externos que têm concorrido para a conformação da agenda internacional no setor da defesa, que se torna visível nos últimos oito anos. Como visto, a mais clara definição e a expansão dos interesses e do universo de interlocução da defesa no ambiente internacional, somadas à necessidade de considerar o reposicionamento das agendas e as tendências observadas na agenda de segurança nos planos global e regional, induziram o MRE a tomar medidas, no plano organizacional, com vistas a ajustar-se, funcionalmente, a esses movimentos, trazendo à consideração a necessidade também de tratar da coordenação política com a área da defesa, agora em um novo patamar institucional e qualitativo. Em outras palavras, a agenda da defesa adentrou a pauta diplomática, introduzindo novos elementos e instâncias no processo de seguimento e de tomada de decisões no âmbito do MRE, os quais são objeto de consideração na seção seguinte.

3 O PROCESSO DECISÓRIO DO MRE EM TEMAS DE SEGURANÇA: AS CARACTERÍSTICAS GERAIS, O CIRCUITO ORGANIZACIONAL E AS INSTÂNCIAS VOLTADAS PARA A SEGURANÇA E A DEFESA

Nos últimos treze anos, a organização interna do MRE foi alterada em seis ocasiões.² Foram, em sua grande parte, mudanças tópicas que não marcaram inflexões com a estrutura vigente. Aquelas ocorridas entre 2003 e 2006, ademais de ajustes internos, configuravam também resposta a uma série de fatores. Dentre eles, havia a necessária adaptação ao longo processo de reforma do Estado e da administração pública iniciado no início dos anos 1990 e aprofundado no governo FHC (1995-2003), a ampliação da agenda da política exterior e as próprias transformações do sistema internacional e o conseqüente redirecionamento de focos geográficos e temáticos que as acompanhavam. Apesar do peso e da importância desses fatores, seus impactos sobre a estrutura organizacional e, por conseguinte, sobre o processo decisório de política externa não se fizeram refletir proporcionalmente no escopo e no alcance da mudança que deveriam induzir.

Essa mudança envolveu, basicamente, a incorporação tímida de canais de diálogo com atores estatais e não estatais e a ampliação das bases estruturais do ministério para abarcar um maior número de temas nas diferentes instâncias

2. Em junho de 2003, por meio do Decreto nº 4.759; em abril de 2004, por meio do Decreto nº 5.032; em dezembro de 2006, por meio do Decreto nº 5.979; em setembro de 2010, por meio do Decreto nº 7.304; e em julho de 2016, por meio do Decreto nº 8.817.

departamentais (Figueira, 2010, p. 13), sem afastar-se do modelo fortemente hierárquico conformado em dois substratos: um primeiro que congrega as instâncias políticas e executivas de alto nível, no caso, o gabinete do ministro de Estado, a secretaria geral e suas sete subsecretarias,³ e um segundo, que conforma a base do processo decisório interno e que está integrada pelas coordenações e pelos departamentos, estes com suas respectivas divisões, vinculados às subsecretarias cujo âmbito de atuação é definido por critérios geográficos ou temáticos.

O importante a destacar, contudo, é o fato de que, a despeito da amplitude e do alcance do modelo organizacional do MRE, e refletindo sua natureza fortemente hierárquica, as questões de maior sensibilidade política são nele decididas em um circuito fechado. Nas palavras de Figueira (2010, p. 13-14):

o ápice da cúpula decisória está nas mãos presidenciais que, juntamente com o ministro de Estado e seus assessores diretos, tomam as decisões internacionais do país. Estão submetidos a esse processo decisório altamente concentrado na cúpula todos os temas de caráter mais sensíveis e que envolvem maiores custos financeiros, sendo que os demais funcionários alocados abaixo dessa estrutura funcional possuem baixa autonomia decisória, funcionando muitas vezes como despachantes. Em outras palavras, o espaço de interlocução intraministerial é aberto apenas para o tratamento de temas que são considerados menos sensíveis, pois do contrário, a decisão sobre determinada política é realizada pela diplomacia de gabinete, que restringe as decisões a um pequeno núcleo de pessoas da alta hierarquia governamental, como: presidente da República, ministro das Relações Exteriores, secretário de Estado, subsecretários.

É, portanto, sobre esse pano de fundo que se deve considerar a atual estrutura organizacional e o circuito decisório, bem como o alcance e o significado das instâncias dedicadas ao tratamento das questões de segurança, em particular daquelas criadas recentemente para tal fim por força dos fatores referidos na seção precedente.

No desenho organizacional que resulta das mudanças procedidas entre 2004 e 2006 em particular, as questões de segurança ficaram sob a égide da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte. Dentre os temas de sua competência estão o acompanhamento da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA), a não proliferação nuclear, a cooperação nuclear para fins pacíficos, o combate aos ilícitos transnacionais, as operações de paz e questões ligadas ao direito humanitário, aos direitos humanos e aos fatores sociais.

O tratamento desses temas que delineiam, em sentido geral, a agenda da segurança na esfera diplomática, se dá, de modo mais detido, nos departamentos respectivos e suas divisões, quais sejam: Departamento dos Estados Unidos, Canadá

3. São elas: Subsecretaria-Geral de Política I e II; Subsecretaria de América do Sul, Central e Caribe; Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros; Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras no Exterior; Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial; Subsecretaria-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia; e Subsecretaria-Geral de Serviço no Exterior.

e Assuntos Interamericanos (Decin) com a Divisão de Estados Unidos da América e Canadá;⁴ o Departamento de Organismos Internacionais (DOI) contendo a Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis, a Divisão das Nações Unidas e a Divisão de Paz e Segurança Internacional (DPAZ). Esta última não fez parte da mudança ocorrida entre 2004 e 2006, tendo sido criada em setembro de 2010, no bojo das mudanças introduzidas pelo Decreto nº 7.304, de 22 de setembro do referido ano, passando a funcionar efetivamente a partir do início de 2011, já como parte do processo de conformação da agenda internacional do MD e, neste, da crescente importância que assumiram os temas que demandavam a coordenação de ações no plano multilateral, como as operações de paz.

Cumprir observar que, anteriormente a 2010, as mudanças organizacionais não afetaram o posicionamento dos temas de segurança e de defesa na estrutura do ministério e o processo decisório sobre esses temas, tal como descrito nos parágrafos precedentes. A partir de 2010, todavia, tais mudanças concretizam-se, primeiramente com a criação da DPAZ e da Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF), reflexo direto da conformação e da expansão da agenda internacional no campo da defesa, como argumentado anteriormente.

Nessa perspectiva, a DPAZ foi criada para coordenar a ação multilateral do Brasil junto aos organismos internacionais voltados para temas de segurança internacional, em especial no que tange às operações de paz no contexto da ONU, tendo sido a primeira instância voltada para esse fim. Sua criação foi um primeiro indicativo do aumento da importância da agenda de segurança na agenda da política externa brasileira que estivera marcada, particularmente durante o primeiro governo Lula, pela ênfase prestada à dimensão do desenvolvimento econômico e social, às negociações comerciais multilaterais, à revitalização da cooperação Sul-Sul e à aproximação com os demais países emergentes, em contraponto à ênfase prestada à agenda de segurança e, particularmente, ao enfrentamento ao terrorismo internacional como principal vetor desta, que era então propugnado pelos Estados Unidos, na esteira dos atentados de 11 de setembro de 2001. Refletiu também a atenção dedicada e a importância atribuída às operações de paz, principalmente após a consagração do princípio da responsabilidade de proteger e da criação da Comissão de Construção da Paz no seio da ONU em meados dos anos 2000.

Todavia, a inovação mais significativa até então, no sentido de apontar o alcance e a importância lograda pelos temas de defesa na agenda diplomática, foi a criação, também no mesmo contexto de criação da DPAZ, da CGDEF, como órgão assessor da Secretaria de Estado de Relações Exteriores, o que denota uma elevação do *status* do tema na estrutura organizacional e a valorização política que

4. Esse departamento assumiu também o seguimento das questões relativas à OEA, antes em mãos da Divisão da Organização dos Estados Americanos.

lhe é atribuída. Essa coordenação passou a se ocupar diretamente da interação com o MD em torno da organização dos encontros 2 + 2 (encontros bilaterais de ministros de Defesa e de Relações Exteriores), da participação brasileira em fóruns de diálogo político sobre temas militares e de segurança, da organização de exercícios militares conjuntos e da interlocução com atores externos sobre temas vinculados às operações de paz e a tecnologias de defesa, atuando também no seguimento dos temas de interesse comum na agenda legislativa. Do mesmo modo, exerce importante papel na interação com outras instâncias do próprio MRE, como a Divisão de Combate a Ilícitos Transnacionais, a DPAZ, a Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis, no tratamento de temas relativos à Política Nacional de Exportações de Produtos de Defesa e no diálogo com setores representativos da indústria nacional de defesa. Representa, portanto, o principal canal de diálogo e coordenação interministerial entre a diplomacia e a defesa, e o mais próximo da instância de decisão política na esfera do próprio MRE, qual seja, o Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança.

Observa-se, dessa forma, na esfera desse departamento, uma evolução adaptativa à agenda da segurança internacional, em um primeiro lugar, que implicou ajustes pontuais na dimensão organizacional sem, todavia, alterá-la, em um primeiro momento. Entretanto, com o adensamento da agenda internacional do MD, acompanhando o amadurecimento da própria política de defesa e do próprio ministério, bem como os desenvolvimentos nos planos regionais e globais, um novo estágio se configurou, marcado pela criação de instâncias específicas na órbita do MRE para tais temas, sem, contudo, suplantando as preexistentes, ampliando, assim, o espaço institucional devotado à segurança e à defesa e aumentando seu peso político na agenda diplomática.

4 O IMPACTO E O SIGNIFICADO POLÍTICO DOS DESENVOLVIMENTOS INSTITUCIONAIS

Cumprido, agora, considerar o que esses movimentos no plano institucional significam em termos políticos e sua importância para a definição de posições e para o processo decisório em questões da agenda de segurança e de defesa do Brasil. Para tanto, é preciso colocar em perspectiva a trajetória recente da política de defesa, particularmente a partir do enunciado da END, em dezembro de 2008. A formulação desta estratégia foi condicionada por aquelas constantes da segunda edição da PDN, que veio à luz em 2005 e introduziu importantes definições que resultaram de um processo inédito de discussão envolvendo Forças Armadas, diplomacia, cientistas políticos e especialistas em temas militares. Essa segunda versão da PDN aprofundou elementos que haviam comparecido de modo apenas indicativo e superficial em sua versão original de 1996. Dentre eles, merecem menção a centralidade devotada à Amazônia como referente para a defesa e o conceito de Entorno Estratégico.

Em sua formulação original, o Entorno Estratégico brasileiro abrangia toda a América do Sul e a faixa do Atlântico Sul entre as costas brasileira e africana. Desde 2012, passou a abranger também a Antártica e o Caribe. A estes aspectos, a Estratégia Nacional somou um conjunto de diretrizes enfatizando a prioridade a ser outorgada à Amazônia e ao Atlântico Sul para a defesa, o fortalecimento dos setores nuclear, cibernético e espacial – objetivando evitar a dependência tecnológica no campo militar –, o adensamento da presença das Forças Armadas nas fronteiras e o estímulo à integração da América do Sul (Brasil, 2008, p. 18).

Tais diretrizes deram base ao processo de construção política em que se procurou harmonizar definições já bem consolidadas no marco da política externa com as necessidades e o escopo próprio da política de defesa. A valorização do sentido de independência estratégica, as referências à América Latina, à África e à integração sul-americana são evidências dessa convergência e da marcada influência de elementos constitutivos da política externa na esfera da defesa, influência esta que havia sido expressa ainda na formulação da segunda versão da PDN, precisamente quando o MD estava comandado por um experiente diplomata, o embaixador José Viegas Filho.

Por seu turno, a designação dos setores tecnológicos considerados indispensáveis para a independência estratégica e o adensamento da presença militar nas fronteiras aponta para formulações concebidas segundo a prevalência da lógica e de necessidades peculiares à defesa. Isso vale inclusive para as demais diretrizes, particularmente as que se reportam à organização das Forças Armadas e à sua composição e à reorganização da indústria bélica nacional. Em conjunto, essas diretrizes conformam ainda os eixos estruturantes da própria estratégia. Portanto, a moldura e as diretrizes conferidas pela END, cuja formulação o MRE não participou diretamente, bem como a estruturação do Conselho de Defesa da América do Sul na Unasul, incidiram de modo mais determinante no curso da política e das ações brasileiras nos planos da segurança e da defesa, desencadeando os movimentos que conduziram à conformação da agenda internacional da defesa, o que, por sua vez, induziu um movimento adaptativo de parte do MRE, tal como abordado nas seções precedentes.

A crescente atividade internacional do MD se constrói, portanto, sobre elementos de convergência com a diplomacia, em particular a visão acerca da identificação não propriamente de ameaças, mas da necessidade de: *i*) dotar o país de capacidades de defesa que lhe permita dissuadir e responder prontamente a ameaças à soberania e à integridade territorial; *ii*) proteger eficazmente seus recursos e sua população em qualquer parte que ameaça venha a ser perpetrada por qualquer potência externa; *iii*) responder ativamente à natureza assimétrica do sistema de poder internacional; e *iv*) redefinir o *status quo* internacional do país e procurar os recursos que lhe permita reduzir tais assimetrias, reposicionando-se internacionalmente em condição de menor vulnerabilidade do ponto de vista estratégico.

No entanto, tal sorte de convergência sobre percepções acerca da estrutura de poder e da condição assimétrica do sistema internacional e de sua tradução como fatores de risco e vulnerabilidades para o Brasil não enseja o mesmo tipo de convergência quanto à valoração e à posição a ser tomada em relação a essa interpretação. Segundo Santos (2009, p. 131):

embora suas percepções de ameaças se aproximem, diplomatas e militares apresentam dissonâncias de posicionamento e valoração em relação aos assuntos de segurança e de defesa – pois os primeiros se mostram mais preocupados em promover a integração por meios dos fluxos econômico-comerciais –, e suas burocracias ainda carecem de articulação e de comunicação mais efetivos, o que inibe a discussão mais profunda sobre o tema, da qual um país que quer ser global não pode prescindir.

Essas distintas valorações abrem margem para considerar também as diferenças de peso relativo na formação de posições e na tomada de decisões quanto a temas de maior sensibilidade política e estratégica nos planos da segurança e da defesa, tais como aqueles relacionados à política de segurança norte-americana para a América do Sul ou os que envolveram a decisão final sobre o Projeto FX2. Isso vale igualmente para o conteúdo de importantes parcerias estratégicas, como as construídas com a Rússia e com a Ucrânia, no campo da defesa, que ora expressam o interesse e as visões da defesa, ora as cautelas e a maior influência da diplomacia.

Contudo, e como afirmado, as decisões sobre questões politicamente sensíveis tendem a ser deliberadas e decididas em um circuito bastante limitado de atores, reduzindo a influência dos fatores e das perspectivas organizacionais que conformam os substratos inferiores e intermediários do processo decisório. Em última instância, a esfera presidencial é que se mostra decisiva, exemplificada na decisão tomada pela presidente Dilma Rousseff de recolocar em exame as propostas para a substituição da frota de caças supersônicos no marco do Projeto FX2, desconstruindo a percepção de que uma escolha favorável à proposta francesa se tornara iminente em razão de toda a articulação entre o ex-presidente Lula e o então mandatário francês, Nicolas Sarkozy, em torno de outro projeto de grande valor estratégico para o Brasil, qual seja, o desenvolvimento e a construção de um submarino a propulsão nuclear.

Por conseguinte, as características do aparato decisório jogam, inicialmente, em favor da maior influência do MRE, em particular nos temas da agenda de segurança que vêm sendo tratados multilateralmente e no plano regional (Pinto, 2015). Com efeito, a avaliação do ambiente internacional para efeitos da formulação e do acompanhamento de temas de interesse direto para a política externa brasileira despontou como preocupação primordial do Itamaraty desde os primeiros momentos de seu relacionamento com a recém-constituída esfera da defesa. Nas palavras do embaixador Paulo Cordeiro Andrade Pinto (2015, p. 170-178):

duas áreas eram de particular importância para o Itamaraty. A primeira delas era a de inteligência estratégica, expressão que significava a preparação regular de avaliações do quadro internacional, inclusive os seus componentes políticos, econômicos, sociais e de defesa. (...) A segunda área referia-se aos “assuntos internacionais”, ou seja, as adidâncias, o intercâmbio com outras forças e a representação em organismos internacionais de caráter militar. As Forças Armadas classificavam esses temas como atividades que implicavam ligação com o MRE e tinham o objetivo de coordenar a participação do “componente militar” da política externa brasileira.

Por sua vez, a margem de influência da defesa tende a se ampliar quando entra em consideração o tratamento dos temas diretamente afetos à área, sejam aqueles de ordem estritamente militar ou com os quais a defesa esteja diretamente envolvida, como o desenvolvimento da indústria de material de segurança e de defesa e tecnologias de uso dual. Um maior protagonismo da defesa também se observa no âmbito da diplomacia de defesa, que é exercida eminentemente em torno de eixos bilaterais. Tais circunstâncias tendem a mobilizar diretamente as instâncias diplomáticas pertinentes mencionadas na seção anterior.

A maior influência da defesa, tal como aludida, não envolve necessariamente um jogo de soma zero em relação à diplomacia. Aponta, antes, para um padrão de maior sofisticação e complexidade no que tange à acomodação dos interesses e das posições da primeira no âmbito da política externa, um desafio que não havia se afigurado, nesse setor, com as características com que despontou no último lustro.

Do mesmo modo, pode ser considerada também a influência das decisões e das posições forjadas desde a esfera diplomática no âmbito da defesa. A esse respeito, é oportuno discorrer, ainda que brevemente, sobre as eventuais sinergias entre, de um lado, a ênfase prestada às relações com os países africanos no marco econômico-comercial e da cooperação para o desenvolvimento e, de outro, a prioridade conferida aos países da costa atlântica daquele continente no marco da Política Nacional de Defesa e da END. Se for possível perceber uma correlação positiva entre a cooperação para o desenvolvimento prestada pelo Brasil aos países africanos – principalmente aqueles de língua portuguesa – e o avanço dos interesses políticos e econômicos do país, tal correlação não se mostra evidente quando se consideram as iniciativas empreendidas desde o plano da defesa e que parecem obedecer, primariamente, a preocupações definidas em sua própria órbita, sem com isso deixarem de ser condizentes com as grandes linhas de interesse e de ação da política externa em seu sentido geral.

É o caso, por exemplo, da cooperação prestada à Namíbia para o desenvolvimento de sua força naval, que assume relevância quando emoldurada nos objetivos e diretrizes da END, mas que se afigura de baixo significado para a promoção de interesses econômico-comerciais naquele continente. Há, obviamente, certo grau de sinergia entre a ação diplomática brasileira no continente africano e o desenvolvimento

de laços cooperativos com aqueles países no plano da defesa, envolvendo, inclusive, a exportação de produtos de segurança e de defesa.

Entretanto, o que parece prevalecer não é o sentido de uma funcionalidade mais tangível e imediata nessa ordem de consideração. Em realidade, demonstra-se prevalecer o desígnio de conciliar o atendimento de necessidades e de oportunidades mais pontuais presentes no plano da defesa – que se definem em eixos bilaterais, por força de característica estrutural da própria cooperação militar – e a construção de laços políticos e econômicos com os países africanos que dessem sustentação à estratégia de política externa perseguida a partir de 2003 e que teve, no fortalecimento da cooperação Sul-Sul, um de seus importantes pilares.

Em suma, não é possível discernir, para além do exposto, os traços que definem um padrão sobressalente da tomada de decisões sobre temas de segurança e de defesa no marco do relacionamento entre a diplomacia e a defesa. O aspecto mais visível, qual seja, o fechamento do círculo decisório em temas politicamente sensíveis é, precisamente, o que oblitera a influência dos aspectos organizacionais do processo decisório. Aspectos estes que, em relação à agenda de segurança e de defesa, estão adstritos a poucas instâncias, a maior parte das quais pertencentes ao substrato intermediário da hierarquia diplomática, à exceção daquela incumbida do relacionamento com o MD.

5 CONCLUSÃO

A análise precedente aponta para o fortalecimento da agenda internacional do MD – ao lado da crescente influência dos temas de segurança e defesa no ambiente internacional e regional –, bem como para o fortalecimento da própria agenda da política externa brasileira, como fatores que concorrem diretamente para induzir adaptações na estrutura organizacional do MRE. Dessa forma, procurou-se acolher, de forma consentânea, a crescente importância que assumem os temas de defesa nacional na agenda diplomática.

Se tal desenvolvimento significa, por um lado, avanço na maturação do setor da defesa no Brasil – englobando também a própria institucionalidade no marco da diplomacia voltada a este setor –, por outro, não chegou a alterar significativamente as características que marcam o processo de tomada de decisões sobre temas de segurança e de defesa no âmbito da própria chancelaria e na esfera do Executivo federal, de modo geral, e que o definem como fortemente hierarquizado e restrito, particularmente no que diz respeito a questões de maior alcance estratégico e sensibilidade política. Ao mesmo tempo, observa-se que a consolidação do próprio MD não ensejou, até o presente, o desenvolvimento de visões dissonantes entre este ministério e a diplomacia.

Esta análise abarca tanto as preocupações, os objetivos e as orientações que definem o escopo da política de defesa quanto aquelas que ditam o sentido da ação diplomática brasileira no plano da segurança internacional, embora existam diferenças sobre a valoração dos aspectos que ambas as esferas reconhecem como

traços marcantes do panorama da segurança global e regional e que demandam, idealmente, respostas coordenadas. Contudo, mais do que a prevalência de um padrão decisório pautado em um sentido organizacional, o que se observa, na prática, é a prevalência do modelo de concentração decisória, anteriormente apontado. A diferença, ou mesmo a novidade, a respeito é o fato de o círculo decisório de alto nível no âmbito da chancelaria dispor de uma instância de assessoramento e de interação regular com o MD, o que, ao menos amplia, potencialmente, a margem de influência deste ministério nas decisões tomadas na esfera diplomática pela via de um mais fluido e eficiente diálogo entre ambas as esferas.

REFERÊNCIAS

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política de defesa e política externa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2. ed. Brasília: MD, 2008.

BUONANNO, L.; CUGLESAN, N.; HENDERSON, K. (Eds.). **The new and changing transatlanticism: politics and policy perspectives**. New York: Routledge, 2015.

FIGUEIRA, A. C. R. Processo decisório em política externa. **Revista Brasileira de Relações Internacionais**, v. 53, n. 2, p. 5-22, 2010.

PINTO, P. C. A. **Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)**. Brasília: Funag, 2015. 262 p.

SANTOS, D. Z. **Diplomacia e Forças Armadas: percepções de ameaças no entorno Andino-Amazônico**. 2009. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SILVA, M. V. M. Política externa, segurança e defesa nos governos Lula e Cardoso. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 159-177, jul./dez. 2010.

VAZ, A. C. **O Atlântico Sul na perspectiva de Brasil, Argentina e África do Sul**. Brasília: Ipea, 2011. p. 50-63. (Boletim de Economia e Política Internacional, n. 6).

VAZ, A. C.; MEDEIROS FILHO, J. T. Políticas de seguridad y defensa al principio del Gobierno de Dilma Rousseff. *In: MATHIEU, H.; GUARNIZO, C. N.* (Eds.). **Anuario 2012 de la Seguridad Regional en America Latina y el Caribe**. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, 2012. p. 56-72.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. O poder militar como instrumento da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 173-191, 2009.

PARCERIAS ESTRATÉGICAS NA AGENDA TECNOLÓGICA DE DEFESA: O CASO BRASIL-SUÉCIA¹

Israel de Oliveira Andrade²
Raphael Camargo Lima³

1 INTRODUÇÃO

Movimentos de reaparelhamento de Forças Armadas dos países, por seu potencial de afetar as dinâmicas geopolíticas entre os Estados, podem ter relação direta com os desígnios de política externa. No Brasil, um caso recorrentemente lembrado é a gestão do Barão do Rio Branco à frente do Ministério das Relações Exteriores, entre 1902 e 1912, quando a atuação do chanceler foi fundamental para aliar o potencial diplomático brasileiro com o poderio militar (Alsina Júnior, 2014). Havia, portanto, uma vinculação mais clara entre a o aparato militar e a inserção externa.

Entre 1930 e 1980, houve um gradual distanciamento entre a política externa e a agenda de defesa. Tal movimento, contudo, não ocorreu necessariamente em áreas de tecnologia de defesa, nas quais a preocupação com um projeto nacional via industrialização também convergiu com o domínio tecnológico de áreas afetas à defesa, tais como a nuclear e a aeronáutica (Conca, 1997; Franko-Jones, 1992). Após a redemocratização, em 1985, todavia, cresceu o afastamento entre essas agendas por diversas razões. Dentre elas, destacam-se a baixa percepção de ameaças externas; o modo como foi conduzida a transição democrática que, ao não solucionar as contendas resultantes do regime autoritário, afastou os políticos e a sociedade dos temas de defesa; a construção tardia do Ministério da Defesa (MD), que dificultou ainda mais o desenvolvimento de uma visão comum para o setor de defesa brasileiro; as desconfiças mútuas entre políticos, militares e diplomatas, bem como visões diferentes entre eles sobre inserção internacional do país durante o período democrático; e, por fim, a existência de um corpo diplomático profissional e forte com uma cultura institucional pouco afeta ao uso da força.

1. Os autores agradecem as valiosas contribuições dos brigadeiros do ar Antonio Ramirez Lorenzo e Maurício Augusto Silveira de Medeiros, isentando-os de quaisquer erros ou omissões. Incorreções remanescentes no texto são de inteira responsabilidade dos autores.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Nos últimos anos, a partir da publicação da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END),⁴ em 2008, esse processo parece estar gradualmente em transição. O novo documento, ao alinhar a estratégia de defesa com a de desenvolvimento, apresentou uma renovada preocupação com o setor de defesa, destacando, inclusive, convergências importantes com a política externa do período. Foi a partir desse período que surgiram novos programas de reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras, a maior parte deles consolidada por meio de parcerias internacionais com países detentores de tecnologia avançada. A construção de submarinos convencionais e de um submarino nuclear; a aquisição de aviões de caça; e a construção de sistemas de monitoramento de fronteiras são alguns exemplos.

Desde então, entende-se que há um grande potencial de ampliar a interação entre a política externa brasileira, a defesa nacional e a agenda tecnológica. Faz-se, portanto, mister compreender de que forma as relações entre esses três setores foram alteradas ao longo do tempo. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo será apresentar as interações entre a política externa brasileira e a agenda tecnológica de defesa no período entre 2008 e 2015. Para tanto, analisaremos essas relações por meio de um estudo de caso a partir do programa de reaparelhamento da aviação de caça da Força Aérea Brasileira (FAB), o programa F-X2.

Orientamo-nos pela seguinte pergunta de pesquisa: como a política externa brasileira influenciou o processo decisório da aquisição dos novos aviões de caça brasileiros? Partimos do pressuposto de que, na última década, a relação entre as agendas da política externa e da defesa tem se ampliado e que um dos principais exemplos são os programas de aquisições e capacitação tecnológica no setor de defesa. Desse modo, argumentamos que o *status* do relacionamento bilateral do Brasil com países detentores da tecnologia de aviação de caça – em especial, Rússia, França, Estados Unidos e Suécia – afetou o direcionamento do processo de negociação e, portanto, ilustra imbricações entre política externa e defesa em diversos níveis.

O trabalho está dividido em cinco seções, além desta introdução e das conclusões. Na segunda parte, tratamos de questões conceituais sobre a relação entre política externa e processos de aquisição e desenvolvimento de armamentos. Na terceira, apresentamos um breve histórico da relação entre a agenda tecnológica de defesa e a política externa brasileira. Na quarta, expomos o contexto nacional e internacional referente ao período do programa F-X2. Na quinta parte, analisamos o *status* de três relações bilaterais que afetaram a decisão de aquisição dos caças: Rússia, França e Estados Unidos. Por fim, apresentamos as condicionantes e os resultantes da parceria estratégica entre Brasil e Suécia na construção dos aviões de caça Gripen NG.

4. A END foi revisada em 2012 e atualmente a revisão de 2016 encontra-se em processo de aprovação.

2 POLÍTICA EXTERNA E PARCERIAS INTERNACIONAIS EM PROGRAMAS TECNOLÓGICOS DE DEFESA

Há historicamente uma relação estreita entre transferências de armamentos⁵ e política externa. Ao longo dos séculos, materiais de defesa configuraram-se como recursos para a consecução de objetivos de Estados e agrupamentos políticos nas relações internacionais. Dado seu alto valor agregado e potencial de afetar as dinâmicas de poder entre os países, transações desses equipamentos detêm simultaneamente um caráter econômico e estratégico. Enquanto, de um lado, empresas produtoras buscam maximizar seus lucros, de outro, são influenciadas por decisões e interesses de seus países de origem⁶ (Moraes, 2011; Krause, 2006). Nesse sentido, as bases industriais de defesa, aqui entendidas como o conjunto de empresas que fornece bens e serviços militares (Andrade, 2016; Dunne, 1995), detêm caráter comercial e estratégico aos Estados e, portanto, podem apresentar relações estreitas com decisões de políticas externas.

Muito embora essa interação seja passível de ocorrer em qualquer Estado que procure promover seus interesses na arena global, há limites decorrentes de uma estrutura de mercado oligopolizada no comércio de equipamentos de defesa. Segundo Krause (2006), alguns elementos são definidores do sistema internacional de transferências de armamentos. Dentre eles, destaca-se a grande variação entre países nas capacidades de produção doméstica, de pesquisa e desenvolvimento (P&D), de demanda estatal, e, por fim, de potencial exportador. Dunne (1995), por sua vez, apresenta algumas características adicionais da área que definem as agências estatais (civis e militares) como os principais compradores e promotores do setor: a ênfase na fronteira tecnológica; o risco proveniente de um investimento predominantemente estatal em P&D; cláusulas contratuais complexas dada a ausência de competição interna; e uma relação muito próxima entre burocratas do Estado e representantes das empresas de defesa.

A partir desse conjunto de fatores, nota-se que o mesmo atributo político que baliza as transações também determina os principais exportadores – que, no geral, são grandes economias, com ampla capacidade de P&D e interesses estratégicos bem delineados. Entre 2011 e 2016, por exemplo, os Estados Unidos e a Rússia mantiveram ampla fatia do mercado global, com respectivamente 33% e 23%, seguidos por China (6,2%), França (6,0%), Alemanha (5,6%) e Reino Unido (4,6%), conforme ilustra a tabela 1. No período, o Brasil representou apenas 0,2% das exportações globais, a mesma parcela de República Tcheca e Romênia (Fleurant *et al.*, 2017).

5. Armamentos também são comumente referenciados como produtos de defesa ou material de emprego militar.

6. Nesse sentido, Krause (2006) define que há três questões fundamentais ligadas à transferência de material bélico entre os países: *i*) as forças econômicas que regulam a distribuição de produtos entre os Estados; *ii*) a busca de poder pelos Estados; e *iii*) o potencial catalisador de produtos e da inovação no setor militar.

TABELA 1
Os 25 maiores exportadores de armamentos do mundo
(Em %)

	Parcela das exportações globais	
	2012-2016	2007-2011
Estados Unidos	33	30
Rússia	23	24
China	6,2	3,8
França	6	6,9
Alemanha	5,6	9,4
Reino Unido	4,6	3,9
Espanha	2,8	2,9
Itália	2,7	2,4
Ucrânia	2,6	1,9
Israel	2,3	2,2
Holanda	1,9	2,4
Suécia	1,2	2,0
Coreia do Sul	1,0	0,9
Suíça	1,0	1,2
Canadá	0,9	1,0
Turquia	0,7	0,3
Noruega	0,6	0,5
Belarus	0,4	0,4
África do Sul	0,3	0,5
Austrália	0,3	0,3
Finlândia	0,3	0,2
República Tcheca	0,2	0,1
Brasil	0,2	0,3
Romênia	0,2	0,0
Polônia	0,1	0,3

Fonte: Fleurant *et al.* (2017).

No concernente ao conteúdo das transações, houve uma alteração no período posterior à Guerra Fria. Durante a tensão bipolar, além do provimento de segurança externa, outra importante justificativa para a manutenção de amplas bases industriais de defesa era o efeito *spin off*. Ou seja, argumentava-se que havia um potencial de transbordamento do conhecimento militar para diversas áreas civis (Dagnino, 2008). No pós-Guerra Fria, com o crescimento da prevalência do setor civil sobre o militar na dinâmica do efeito transbordamento, a noção de autonomia estratégica estatal transitou de uma lógica de pleno comando de todo o ciclo tecnológico para outra de controle restrito a sistemas avançados de armas (Dunne, 1995; Brauer, 2007). Nesse período, tem crescido o efeito *spin in*, ou seja, tecnologias comerciais estão transbordando mais da área civil para a militar do que o movimento reverso (Squeff, 2016, p. 66-67).

Portanto, torna-se cada vez maior o papel das tecnologias, dos sistemas complexos e do conhecimento no mercado global de armamentos (Brauer, 2007). No novo contexto global, não são apenas as vendas que importam, mas também o consequente treinamento de pessoal para o manuseio dos novos sistemas e a adequação das aquisições às infraestruturas pré-existentes (Leske, 2016). Daí emerge a principal consequência para os países em desenvolvimento: a dificuldade de acesso a tecnologias estratégicas para a defesa defronte às necessidades de modernização de suas Forças Armadas. O dilema para esses Estados reside justamente em como equalizar uma produção nacional, sob um contexto econômico de crescente pressão por equilíbrio fiscal e globalização comercial, com a necessidade de manter certos níveis de domínio tecnológico, inseridos em um mercado com amplas barreiras à entrada de novos atores e difícil difusão de tecnologias⁷ (Franko, 2014; Brauer, 2007).

De modo a dirimir os efeitos que a dependência externa produz e lograr obter dividendos estratégicos dessas transações, países em desenvolvimento buscam meios de obter tecnologias que, de outra maneira, estariam restritas às grandes potências. Alguns dos principais mecanismos são a coprodução, também conhecida como *joint-venture*; as aquisições de licenças; a produção subcontratada; e os acordos de compensação tecnológica, conhecidos como *offset* (Leske, 2016). A despeito da estratégia dispendida, parcerias internacionais com países detentores de tecnologias avançadas de defesa são um mecanismo fundamental.

Alguns exemplos emblemáticos desse processo são os casos da África do Sul, do Brasil e da Índia. Os governos da Índia e da Rússia, por exemplo, firmaram uma parceria para o desenvolvimento do míssil de cruzeiro de curto alcance BrahMos, a partir de cooperação entre a indiana Defense Research and Development Organization (DRDO) e a russa Federal State Unitary Enterprise NPO Mashinostroyenia (NPOM). Os mesmos dois países também celebraram um acordo para o desenvolvimento do avião de caça de quinta geração Sukoi/HAL. A África do Sul firmou acordos com os Emirados Árabes Unidos (EAU), a partir do Paramount Group, para a construção do avião de reconhecimento AHRLAC. Por fim, cabe destacar também o papel importante de parcerias entre países em desenvolvimento, tal como foi o caso do Míssil Ar-Ar A-Darter, resultado de um projeto comum entre Brasil e África do Sul.

7. Franko (2014) considera a existência de um “trilema da modernização de defesa”. Em sua concepção, é impossível obter simultaneamente três fatores, a saber: *i*) globalização da tecnologia e produção, ou seja, material na fronteira tecnológica; *ii*) estabilidade econômica; e *iii*) autonomia plena na esfera securitária.

3 ASPECTOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONAIS DA INTERAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A AGENDA TECNOLÓGICA DE DEFESA NO BRASIL

No Brasil, a interação entre a política externa e a tecnologia de defesa teve um papel importante em diversos momentos da história. Nos principais deles, as parcerias internacionais foram fator fundamental dessa agenda. Essa relação oscilou, sendo ora mais, ora menos explícita. O mesmo não se pode dizer sobre a articulação entre as políticas externa e de defesa no país de modo mais abrangente, uma vez que, durante o século XX, esses dois vetores da ação internacional do país foram distanciando-se. No âmbito de uma agenda de desenvolvimento industrial e tecnológica com impactos na defesa, porém, mantiveram-se convergências até meados da década de 1990, caminhando em conformidade ao objetivo estratégico brasileiro de industrialização e redução da dependência externa.

O início dessa agenda remonta à década de 1930 na gestão de Getúlio Vargas. No período, a construção de um parque industrial nacional foi o mote da política externa brasileira. O momento de maior relevância para o que posteriormente seria uma agenda de tecnologia de defesa deu-se antes da Segunda Guerra Mundial, quando o governo Vargas orientou a política externa a partir de uma “equidistância pragmática” entre, de um lado, os Estados Unidos e, de outro, a Alemanha (Moura, 2012). Tal postura permitiu que o país obtivesse ganhos materiais e econômicos de ambos os países. Posteriormente, a decisão brasileira de opor-se às potências do Eixo, além de seu efeito de prover avanços doutrinários e operacionais às Forças Armadas brasileiras, resultou também na barganha com os Estados Unidos para a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional.

A relação entre a política externa e uma agenda industrial de defesa também pode ser observada no segundo governo Vargas. Naquele contexto, o Brasil logrou intensificar a parceria com os norte-americanos para obter avanços em áreas estratégicas. Em 1951, por exemplo, foram iniciados os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU),⁸ que visava obter recursos para o financiamento da infraestrutura para o desenvolvimento nacional e abrir o canal de comunicações para ganhos para o fortalecimento da relação. No mesmo ano, o governo criava o Conselho Nacional de Pesquisas⁹ (CNPq) como mecanismo para expandir a capacidade de pesquisa tecnológica nacional, em especial, na área nuclear. Pelo prisma da defesa, em 1952, o Brasil assinou o Acordo Militar com os Estados Unidos, de modo a obter repasses de material bélico moderno recentemente utilizado na guerra.

8. A CMBEU foi negociada entre o fim do governo Dutra e o início da gestão Vargas. Em 1951, o secretário adjunto para Assuntos Latino-Americanos dos Estados Unidos, Edward Miller, visitou o Brasil com a promessa de estabelecer uma linha de financiamento e uma agenda comum. A proposta estabelecia como prioridades a agricultura, a energia e os transportes (Dalio e Miyamoto, 2010).

9. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico a partir de 1974.

Um terceiro momento importante de interação entre a política externa e a tecnologia de defesa ocorreu no regime militar. Entre as décadas de 1960 e 1970, o Brasil continuou seu processo de industrialização, buscando obter capacidades em diversas áreas, dentre elas, na indústria de defesa. O país passou, portanto, a investir no desenvolvimento de tecnologias endógenas para reduzir sua dependência. Dentre as áreas de interesse para a defesa, no período, o Brasil incentivou a emergência das áreas aeronáutica e nuclear, ambas com apoio de parcerias internacionais.

As relações com a França e com a Alemanha foram fundamentais nesse contexto. O corpo técnico da Embraer, por exemplo, foi resultado de estudantes enviados a universidades francesas a partir de financiamento governamental (Miranda, 2007). No que concerne às relações brasileiro-alemãs, as interações com o país foram fundamentais para que o Brasil avançasse na tecnologia nuclear. Quando, a partir de 1968, os Estados Unidos ampliaram sua pressão sob a proliferação nuclear a partir do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), o governo brasileiro negou-se à assinatura do acordo e optou por não mais ser um importador de tecnologias. À época, a assinatura do Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha, em 1975, foi fundamental para esse desenvolvimento. O período também foi o alvorecer de importantes empresas de defesa do Brasil, como a Embraer. A Engesa e a Avibrás surgiram sob os marcos da interação entre o capital estatal e privado para a indução do desenvolvimento de tecnologias nacionais (Franko-Jones, 1988). No âmbito da política externa, a decisão de denunciar unilateralmente ao acordo militar com os Estados Unidos, em 1974, foi fundamental para que o processo de equipamento das Forças Armadas se voltasse aos produtos nacionais em desenvolvimento (Cervo e Bueno, 2015; Visentini, 1998).

No início do período democrático, por sua vez, essa interação entre a agenda tecnológica de defesa e a política externa fragilizou-se. O principal fator foi a redução dos poucos pontos de convergência e de contato entre as políticas externa e de defesa no Brasil. “Destino das paralelas” e “síntese imperfeita” foram alguns dos conceitos apresentados para descrever essa situação de desencontro¹⁰ (Alsina Júnior, 2006; Saint-Pierre, 2009). No geral, fatores como a desconfiança entre civis e militares após a transição democrática, a proeminência do Itamaraty na agenda internacional brasileira, e os desafios de integração entre as três Forças Armadas foram óbices para essa integração. Exemplos dessa dissonância entre a agenda estratégica de defesa e de política externa são a derrocada da Base Industrial de Defesa brasileira; as divergências sobre o emprego das Forças Armadas em

10. Alsina Júnior (2006) identifica vários momentos, em sua obra, quando as Forças Armadas e o Itamaraty divergiram na formulação de questões atinentes à ação externa brasileira. Saint-Pierre (2009) destacou que um dos fatores da baixa articulação entre as duas políticas era justamente a proeminência institucional que o Ministério das Relações Exteriores deteve sobre outros atores, dentre eles, o Ministério da Defesa.

operações de paz; e a ratificação do TNP¹¹ (Alsina Júnior, 2006; Moraes, 2011; Andrade *et al.*, 2016).

A partir da segunda metade da década de 2000, o perfil do relacionamento entre as duas políticas alterou-se gradualmente, produzindo reflexos para a agenda tecnológica de defesa brasileira. Uma conjugação de interesses políticos internos e de um ambiente internacional favorável permitiu um renovado olhar para a defesa. Pelo prisma da ação externa, o Brasil adotou uma política externa visando à projeção internacional, que permitiu algumas convergências de agendas, como em sua atuação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) e na criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), como foro regional para debates na área de defesa (Okado, 2013).

Por parte das burocracias, a liderança assumida pelo país na operação de paz no Haiti (Minustah), desde 2004, e a END, de 2008, aperfeiçoaram a institucionalização do novo MD (criado em 1999) – que ampliou sua atuação internacional e suas interações com o Itamaraty e os órgãos de governo; concomitantemente, o MRE também gradualmente passava por mudanças institucionais para abrigar questões de segurança e defesa (Villa e Viana, 2010; Vaz, 2014). Por parte dos setores empresariais e da sociedade civil, houve uma “pluralização de atores” interessados por defesa, seja no governo, seja na sociedade, seja no setor empresarial – cujo principal reflexo foi o engajamento de novos *stakeholders*, como grandes empresas para a defesa, novos centros de estudos civis de defesa e outras áreas de governo (Lima, 2015). No setor empresarial, por exemplo, a criação de Comitês de Indústria de Defesa (Comdefesa) no âmbito das federações regionais de indústria,¹² como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e o surgimento de novos setores de empresas voltados para a defesa, como a Embraer Defesa e Segurança (EDS).

Desse modo, alguns dos principais exemplos de aumento de articulação entre as duas políticas foram a participação brasileira na Minustah e a criação do CDS. O principal motor dessas mudanças, ainda que não o único, foi o ciclo iniciado a partir da END, cujo principal eixo estratégico era a “reorganização da indústria de defesa”. Nesse contexto, foram criados diversos programas estratégicos efetuados a partir de *joint-ventures* e acordos de *offset*, ancorados em importantes parcerias internacionais. Alguns importantes exemplos são: *i*) o Programa de Desenvolvimento de

11. No concernente à Base Industrial de Defesa, a principal divergência refere-se ao fato de que, de um lado, o governo buscava reequilibrar as contas nacionais e desenvolver uma agenda externa de credibilidade, enquanto, de outro, as Forças Armadas ainda buscavam construir capacidades próprias e as empresas nacionais do setor entravam em crise.
12. Além da Fiesp, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) também criaram seus respectivos comitês de defesa e segurança (Comdefesa).

Submarinos (Prosub), que prevê a fabricação de quatro submarinos convencionais e um submarino de propulsão nuclear, em parceria com a França desde 2008; *ii*) o avião cargueiro KC-390, produzido pela Embraer, em parceria com Portugal, Argentina e República Tcheca; *iii*) o blindado Guarani, produzido pelo Exército brasileiro em parceria com a empresa italiana Iveco; e *iv*) o programa de aquisição de aviões de caça para a FAB, F-X2, em parceria com a Suécia.

No conjunto desses programas, as relações bilaterais com os países em questão foram e continuarão a ser por muitos anos elementos fundamentais desses novos projetos de defesa com teor tecnológico. A agenda tecnológica no setor de defesa tem, portanto, potencial para imbricar-se com interesses de política externa do país. É preciso, todavia, compreender como o *status* de parcerias e das relações bilaterais no contexto da política externa brasileira pode influenciar decisões e o desenvolvimento de agendas de tecnologia de defesa para o Brasil. Por isso, na próxima seção, o foco será o estudo de caso do programa F-X2 a partir dessa ótica.

4 O CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL DO PROGRAMA F-X2

Em fins da década de 1990, a FAB encontrava-se com um *deficit* em sua aviação de caça. No período, o Brasil ainda contava com aeronaves adquiridas entre 1975 e 1985, como os Mirage III e variantes da Northrop F-5 modernizadas. Nesse contexto, foi anunciado o programa F-X em 1997 – parte de um projeto mais amplo denominado Plano Fênix. O objetivo do F-X era renovar a aviação de caça da FAB e da Marinha do Brasil, incluindo a aquisição, até 2005, de um conjunto de 12 a 24 caças multiemprego. Segundo a mensagem enviada ao Congresso Nacional, em 1999:

o Plano Fênix tem também o objetivo de fortalecer a indústria nacional, gerando empregos, propiciando a aquisição de tecnologia e reduzindo a dependência externa em área tão sensível e estratégica. Em sua primeira fase, o programa de reequipamento contempla, dentre outros, os seguintes projetos: término da implantação da aeronave A-1 (AM-X); aeronave leve de ataque AL-X; modernização das aeronaves F-5 E/F; aeronave de patrulha marítima P-X; aeronave leve de transporte CL-X; *aeronave de superioridade aérea F-X* (Brasil, 1999, p. 261, grifos nossos).

Os estudos para a aquisição de novos aviões para a FAB datavam de 1992 sob os auspícios do então Ministério da Aeronáutica. Formalmente as discussões ocuparam espaço na agenda nacional a partir de 1995, ainda antes da publicação da primeira Política de Defesa Nacional (PDN) em 1996. No ano 2000, o governo brasileiro publicou o Programa de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PFCEAB), que mantinha o objetivo de reaparelhamento e fornecia as bases para a realização

da licitação internacional do programa F-X – aberta oficialmente em 2001.¹³ Porém, a compra seria adiada novamente no início de 2003. Segundo o ministro da Defesa à época, José Viegas Filho, a decisão “se deve fundamentalmente ao fato de que há uma necessidade mais premente de concentração de gastos nas áreas sociais, sobretudo no início do governo, que se caracteriza pelo combate à fome e pelos projetos sociais” (Silveira e Rodrigues, 2003).

Havia cinco empresas na disputa da licitação. As russas MAPO/Mikoyan, com o MIG-29, e Rosoboronexport, com o Sukhoi-35. Os Estados Unidos foram representados pela Lockheed Martin, com seus F-16C Falcon. Por parte de empresas europeias, havia a sueca Saab, com o JAS-39 Gripen C, e a francesa Dassault em associação com a Embraer, com seus Mirage 2000-5 Mk2. Porém, após sucessivos adiamentos, a FAB anunciou oficialmente o fim da licitação em 2005.

Como forma de solucionar o problema da obsolescência e da degradação, o Brasil adotou uma solução alternativa: adquirir aviões usados. Estiveram em disputa a compra dos aviões Atlas Cheetah da África do Sul, F-16A da Holanda, Kfir C-10 de Israel, Mirage 2000-5 da França ou Sukhoi SU-27 da Rússia, conforme ilustra o quadro 1. Em 2005, a FAB optou pelos Mirage 2000-5, reduzindo o custo estimado de US\$ 700 milhões do programa F-X para meros US\$ 171 milhões (Brasil compra..., 2005; Dias Júnior e Porto, 2010). O processo resultou na compra de doze dessas aeronaves, anunciada pelo presidente da República em setembro de 2006. Desse modo, devido à indecisão com relação ao reaparelhamento, a única contribuição efetiva do programa F-X para a aviação brasileira foi a modernização dos F-5 e a aquisição de Mirage 2000¹⁴ – obsoletos e entregues apenas em 2007 (Panazzolo Neto, 2013).

QUADRO 1

Lista de aeronaves de caça para a solução emergencial da FAB

Aeronave	Empresa	País de origem	Período de produção
Atlas Cheetah	Atlas Aircraft Corporation	África do Sul	1986-2008
F-16A	Lokcheed Martin	Holanda	1978-
Kfir C-10	Israel Aircraft Industries	Israel	1976-
Mirage 2000-5	Dassault Aviation	França	1978-2007
Sukhoi SU-35	Komsomolski-on-Amur Aircraft Production	Rússia	1982-

Elaboração dos autores.

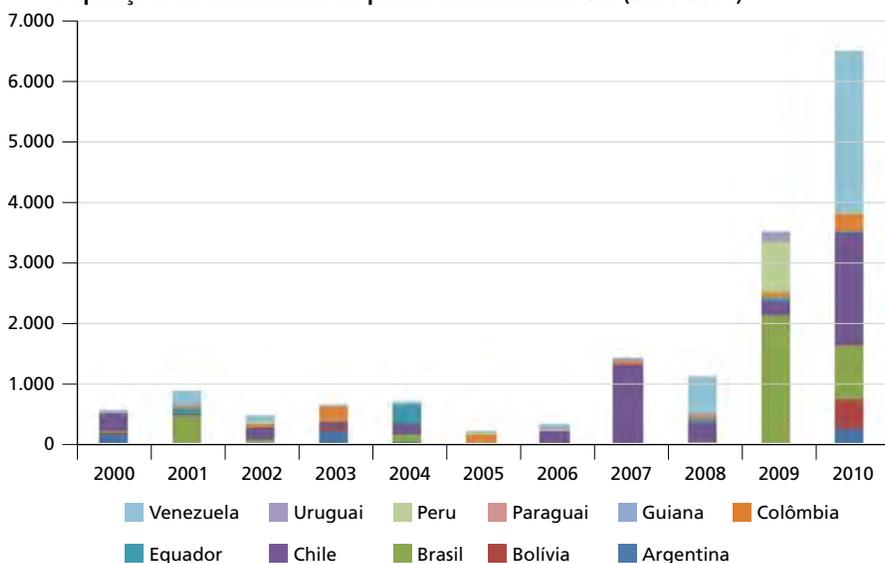
13. Cabe destacar que o Plano Fênix era muito mais abrangente e tinha um conjunto de outros objetivos além da aquisição de caças de superioridade aérea. Fina da década de 1990, apenas o programa F-X foi mantido e os demais objetivos do Plano Fênix foram abandonados.

14. Os Mirage 2000 foram desativados em 2013 e substituídos pelos F-5 modernizados. Aqueles são mais potentes, atingindo aproximadamente 2,2 vezes a velocidade do som, enquanto os F-5 chegam a apenas 1,9 vez (Stochero, 2013).

Dois anos depois, o projeto foi reativado sob a alcunha de programa F-X2.¹⁵ O contexto político das negociações guardou um conjunto de particularidades. Primeiramente, a América do Sul era marcada por um grande aumento dos gastos militares e aquisições de armamentos, conforme ilustrado pelo gráfico 1. O amplo crescimento econômico, a melhoria dos indicadores macroeconômicos e o início de um novo ciclo de obsolescência no material de defesa desses países foram os principais motivadores desse movimento (Villa, 2008; Panazzolo Neto e Okado, 2013). Entre 2000 e 2010, por exemplo, Equador, Colômbia, Chile e Brasil ampliaram seus gastos com defesa em um volume de, respectivamente, 272%, 100,4%, 83,6% e 54,6%, enquanto a média mundial crescera em apenas 90%. No concernente às aquisições, o volume passou de uma média de 1,5% das importações globais, entre 2001 e 2005, para 4%, entre 2006 e 2010. O Brasil foi o maior importador, apresentando um crescimento de 436%, em comparação com os 366% do Equador e os 359% da Venezuela¹⁶ (Panazzolo Neto e Okado, 2013).

GRÁFICO 1

Aquisições de armamentos de países da América do Sul (2000-2010)



Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/tfz8W>>. Acesso em: 15 dez. 2016. Elaboração: Panazzolo Neto e Okado (2013, p. 485).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

15. O nome sinaliza a continuação do projeto F-X.

16. Apesar do grande crescimento nos gastos militares, autores como Villa (2008) e Panazzolo Neto e Okado (2013) argumentam que não se tratou de uma corrida armamentista na região, apenas de um novo ciclo de reaparelhamento assentado em um amplo crescimento econômico dos países da região.

Em segundo lugar, na política externa, o Brasil adotou uma estratégia de caráter mais assertivo. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), o país optou pela adesão a regimes internacionais e regionais a partir de alianças Sul-Sul e por acordos com parceiros não tradicionais, pois acreditava que poderiam reduzir as assimetrias com Estados mais poderosos e aumentar sua capacidade negociadora. Alguns exemplos foram a criação de grupos como o G20 Agrícola no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC),¹⁷ o Fórum IBAS (G-3),¹⁸ o BRICS¹⁹ e as Cúpulas América do Sul-Países Árabes e América do Sul-África.

De um lado, o Brasil ampliava sua presença internacional criando novas embaixadas, postos no exterior e ampliando seus gastos com cooperação técnica internacional, principalmente em países da África e da Ásia. De outro, ampliava a assertividade na demanda por reformas na representatividade de organismos internacionais, como o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial; e nas negociações econômicas internacionais, como a Área de Livre-Comércio entre as Américas (Alca), a Rodada Doha da OMC e as negociações Mercosul-União Europeia (Ramanzini Júnior, 2010).

No âmbito da política econômica, houve transições no período 2007-2014. À época, o Ministério da Fazenda e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passaram a ser comandados por economistas de filiação desenvolvimentista,²⁰ que lograram ampliar os investimentos públicos. Por isso, o Brasil se propôs a expandir de modo significativo os gastos do governo com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ainda assim, entre a extinção do F-X e o anúncio do F-X2, o contexto não se apresentava necessariamente favorável a aquisições militares de grande monta. Naquele momento, o MD era o epicentro de uma tensão política. A aviação civil, ainda vinculada ao órgão, vinha apresentando problemas, com acidentes aéreos recorrentes, atrasos em voos e greves dos controladores de voo. Esse processo reduzia a capacidade do MD de focar-se em uma agenda exclusivamente de defesa (D'Araujo, 2010; Lima, 2015).

A conjuntura de crises permitiu ao novo ministro da Defesa, Nelson Jobim, propor uma ampla agenda de reformas para o setor de defesa,²¹ apontando a neces-

17. Grupo de países em desenvolvimento que atuou nas negociações da Rodada Doha com o intuito de aproximar as posições nas decisões.

18. Fórum composto por Índia, Brasil e África do Sul, criado em 2003.

19. Grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, criado em 2007. A África do Sul foi incluída apenas em 2011.

20. A saída de Antônio Palocci do Ministério da Fazenda e sua substituição por Guido Mantega, em 2006, assim como a entrada de Luciano Coutinho no BNDES marcaram uma inflexão gradual de perspectivas na agenda econômica brasileira.

21. Dentre as mudanças empreendidas entre 2007 e 2014, destaca-se a reestruturação organizacional do MD, criando novos órgãos como o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), a Secretaria-Geral (SG) e o Instituto Pandiá Calógeras (IPC). Do ponto de vista jurídico-normativo, foi publicada a Lei Complementar nº 136, de 25/8/2010, reestruturando as funções das Forças Armadas e apresentando a necessidade de publicação de uma Política Nacional de Defesa (PND), uma END e um Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) a cada quatro anos.

cidade de debelar a crise aérea, criar um plano estratégico para o setor e consolidar o controle civil sobre o MD (Brasil, 2010, p. 155). Essa agenda reformista seria condensada em uma nova diretriz para a área, a END, que apresentava, entre seus eixos estratégicos,²² o interesse na reorganização da Base Industrial de Defesa. Segundo o próprio ministro, “o domínio de tecnologia é um objetivo consistente na manutenção da capacidade dissuasória”, porém, “nesse primeiro momento, não se pode considerar a hipótese de investir recursos e tempo no desenvolvimento de tecnologias já disponíveis no mercado internacional” (Jobim, 2008, p. 13). Daí emergia o novo intuito de focar-se em aquisições de armamentos que pudessem capacitar a Base Industrial de Defesa no desenvolvimento de tecnologias.

É nesse contexto de aumento de gastos militares na América do Sul, assertividade no setor externo, mais espaço orçamentário para investimentos estatais e reorganização do setor de defesa que a proposta de reaparelhamento da FAB foi retomada.²³ Sob a alcunha de projeto F-X2, a transferência de tecnologia e de acordos de *offset* tornou-se um dos principais focos da avaliação das propostas. A reativação do projeto previa a compra de 36 aeronaves, em um valor estimado de US\$ 2,2 bilhões, sem se ater necessariamente a uma licitação internacional. Ou seja, a escolha seria fundamentalmente baseada em critérios de segurança nacional (Revista Força Aérea, 2007/2008, p. 16 *apud* Silva, 2015, p. 315).

Para tanto, a Comissão Gerencial do projeto F-X2 submeteu um *request for information* (RFI) para seis empresas estrangeiras: a estadunidense Boeing, com seu F/A-18 Super Hornet; a francesa Dassault, com seu Rafale; o consórcio europeu Eurofighter, com seu Typhoon; a norte-americana Lockheed Martin, com seu F-35 Lightning II/Joint Strike Fighter;²⁴ a russa Rosoboronexport, com seu Sukhoi Su-35; e a sueca Saab, com seu Gripen NG. Assim, iniciava-se um longo processo técnico e político com um grande volume de idas e vindas, cuja decisão se estenderia até 2013, mas cujas consequências repercutirão ainda por muitos anos.

22. A END de 2008 está dividida entre três eixos estruturantes: *i*) reorganização das Forças Armadas; *ii*) revitalização da Base Industrial de Defesa; e *iii*) serviço militar obrigatório. O texto também define três setores estratégicos para o país: o cibernético, o espacial e o nuclear.

23. A proposta de ampliação de investimentos estatais do governo resultou em iniciativas como o Plano de Aceleração de Crescimento e o Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Nesse período, o governo adotou políticas que geraram o aumento da participação do Estado na economia por políticas protecionistas e de substituição de importações, do aumento da intervenção estatal em obras de infraestrutura e da expansão do mercado doméstico (Berringer, 2014).

24. Cabe destacar que a FAB solicitou um RFI à Lockheed Martin solicitando informações sobre o F-35 Lightning II. A empresa, todavia, respondeu oferecendo o F-16 em vez do avião solicitado (Lockheed..., 2008). Nesse sentido, a despeito do pedido inicial, foi o F-16, e não o F-35, que seguiu na licitação brasileira.

QUADRO 2

Lista de aeronaves para o projeto F-X2

Aeronave	Empresa	País	Período de produção	Características
F/A-18 Super Hornet	Boeing	Estados Unidos	1995-	Caça multipropósito bimotor
F-16 Fighting Falcon	General Dynamics/ Lockheed Martin	Estados Unidos	1973-	Caça multipropósito monomotor
Typhoon	Eurofighter	Europa	1994-	Caça multipropósito bimotor
Rafale	Dassault Aviation	França	1986-	Caça multipropósito bimotor
Sukhoi Su-35	Rosoboronexport	Rússia	2008-	Caça multipropósito de superioridade aérea bimotor
Gripen NG	Saab	Suécia	2014-	Caça multipropósito monomotor

Elaboração dos autores.

Compreendido o contexto da ativação do projeto F-X2, na próxima seção, analisamos três relações bilaterais que ilustram nosso argumento central. Em diversos e diferentes momentos da negociação, destacamos que movimentos da política externa foram importantes para a seleção ou descarte de algumas opções para o reaparelhamento da aviação de caça brasileira.

5 RELAÇÕES BILATERAIS E NEGOCIAÇÕES PARA AQUISIÇÕES DE AVIÕES DE CAÇAS: INTERAÇÕES ENTRE DEFESA E POLÍTICA EXTERNA

5.1 Relações Brasil-Rússia (2007-2008)

A primeira relação bilateral de relevância para o país no contexto do programa F-X2 foi com a Rússia. A agenda entre os dois países vinha gradualmente evoluindo desde meados da década de 2000, mas foi sobre o âmbito plurilateral, a partir da coalizão BRIC – grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China –, que os contatos se ampliaram. Brasil e Rússia defenderam, no período entre 2007 e 2010, reformas na governança global. Tanto para o governo russo quanto para o brasileiro, ainda que por razões distintas, o discurso reformista nas organizações internacionais e ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, enquanto a Rússia tinha um interesse mais explícito de contrabalancear os Estados Unidos (Flemes, 2010).

Uma das principais agendas entre os dois países foi de fato a construção dos BRIC. Sob essa retórica diplomática reformista, entre 2006 e 2007, Brasil, Rússia, Índia e China reuniam-se à margem das assembleias gerais da ONU, iniciando conversações. Desse modo, em maio de 2008, ocorria a primeira reunião de ministros das Relações Exteriores dos BRIC, buscando construir uma agenda comum. Ainda

assim, é importante destacar uma melhoria gradual da relação bilateral. Desde 2005, os dois países já haviam assinado uma parceria estratégica bilateral e, em 2008, definiram as linhas de ação nos marcos da cooperação espacial, estratégico-militar, cultural e de investimento (Vaz, 2014; Numair, 2009).

O fato de a Rússia lograr se contrapor à posição dos Estados Unidos em algumas agendas se refletia em seu relacionamento com outras regiões. Não seria, portanto, o papel do país na nova coalizão em curso ou a parceria estratégica com o Brasil que causaria desconfianças dos norte-americanos, mas sim os movimentos estratégicos russos. Tratava-se de um contexto de crescente desconfiança de norte-americanos e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) com a Rússia, especialmente após a ação militar russa sob a Geórgia e a anexação do território da Ossetia do Sul, no início de 2008.

Nesse contexto, o governo russo apresentava-se como uma opção viável para parcerias de cooperação em defesa e de aquisições de armamentos àqueles distantes dos Estados Unidos. A Venezuela foi um dos principais exemplos.²⁵ Com uma retórica conflitiva com os Estados Unidos e sob embargo de compras de armamentos, desde 2005, o país já havia adquirido 100 mil fuzis Kalashnikov automáticos AK-47, 24 aviões Sukhoi Su30MK, dez helicópteros de combate MI-35, aproximadamente quarenta helicópteros de transporte Mi-17V multitarefa, e três helicópteros de transporte pesado Mi-2. Em 2007, por exemplo, a Rússia também havia firmado com o governo venezuelano a venda de cinco submarinos Kilo-classe, consolidando-se como o fornecedor de 93% dos armamentos do país entre 2003 e 2007 (Villa, 2008, p. 7-8).

Para o Brasil, tais movimentos ofereciam oportunidades de barganha, mas também riscos. Oportunidade de um canal de comunicação com um potencial parceiro apoiador de uma agenda reformista das organizações internacionais e o risco de travamento de uma ambiciosa agenda em curso. Enquanto internamente era negociada a publicação da primeira END, no âmbito externo, o país adotava um ambicioso movimento político e estratégico na América do Sul. No período, a diplomacia brasileira avançava na consolidação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), que, em 2008, passaria a ser chamada de Unasul.

Paralelamente, o MD, sob o comando de Nelson Jobim, esforçava-se para criar um novo mecanismo multilateral na região para tratar das questões de defesa: o Conselho Sul-Americano de Defesa, efetivado apenas em dezembro. À época, o ministro da Defesa realizava um amplo périplo pela América do Sul, o órgão visava construir uma agenda de defesa comum, debelar uma possível corrida

25. Entende-se que, no caso venezuelano, a aproximação com a Rússia ocorreu menos por aproximação ideológica e mais pela necessidade de reaparelhamento, que não era oferecido pelos Estados Unidos.

armamentista na América do Sul, reduzir a influência de uma agenda de segurança hemisférica e auxiliar na concretização dos objetivos da política externa brasileira de integração sul-americana (Fuccille e Rezende, 2013). Havia, portanto, uma ambiciosa proposta em discussão.

Para viabilizar essa agenda, em meados de março de 2008, Jobim viajou aos Estados Unidos, onde reuniu-se com a secretária de Estado, Condoleezza Rice, e com o assessor do Conselho de Segurança Nacional, Stephen Hadley. O encontro teve o intuito de tratar da segurança na América do Sul e de esclarecer a proposta de criação do CDS. Em declarações públicas, Jobim afirmou que a intenção não era buscar a legitimação dos norte-americanos, mas sim promover uma agenda própria sul-americana. Segundo ele, em sua visita ao país, estaria “dando ciência a um parceiro internacional e mostrando que se trata de um assunto claramente da América do Sul” (Cantanhêde, 2008).

A América do Sul, até então renegada em termos geopolíticos, em 2008, foi foco de dois movimentos contraditórios. Enquanto, de um lado, o Brasil atuava para criar um processo de autonomia estratégica para a região, de outro, potências extrarregionais geravam desconfortos diplomáticos mútuos por seus movimentos em território sul-americano. Em abril de 2008, por exemplo, os Estados Unidos anunciaram a reativação de sua quarta frota do The United States Southern Command (USSOUTHCOM), desativada havia 58 anos. Para muitos, essa movimentação foi entendida como uma ampliação do interesse norte-americano na área. Poucos meses depois, a Rússia iniciava um conjunto de exercícios militares no Caribe, em conjunto com as Forças Armadas da Venezuela (Dávila, 2008; Maissonave, 2008). A tensão entre russos e norte-americanos, portanto, ia além do teatro europeu.

Ao passo que as grandes potências demonstravam desconfortos mútuos na região, a FAB também avançava nas etapas do projeto F-X2. Em outubro de 2008, todavia, a FAB anunciava uma *short list* sem a presença dos caças russos. Das seis empresas iniciais, restariam apenas as propostas dos Estados Unidos, representados pela Boeing; da França, pela Dassault; e da Suécia, pela Saab. De acordo com jornais da época, anteriormente à definição dos três finalistas, notas diplomáticas reservadas dos Estados Unidos indicaram que, caso os russos fossem selecionados, o Brasil poderia ser foco de um mal-estar diplomático (Gielow, 2008). A pressão velada referia-se, principalmente, a retaliações ao acesso tecnológico de empresas nacionais como a Embraer, que estava envolvida também em um ambicioso projeto de defesa, o do cargueiro KC-390.

É possível notar, nesse sentido, que já na definição da *short list* opções de política externa limitaram ou afetaram a decisão sobre a aquisição dos caças. Pode-se dizer que o cálculo político pode ter influenciado a opção pela ausência dos russos. No âmbito da América do Sul, o Brasil empreendia um movimento bastante ambicioso a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano, cuja consolidação dependeria da adesão de todos os países, principalmente da Colômbia, que tinha relações bilaterais muito próximas com os Estados Unidos, e da Venezuela, que desejava uma aliança militar nos moldes da OTAN. Desse modo, havendo a necessidade de grandes consensos, tensões com os norte-americanos não eram de interesse brasileiro.

No âmbito nacional, o acesso à tecnologia de empresas nacionais de defesa, especialmente a Embraer, era fundamental para que o país pudesse levar adiante seu processo de revitalização da base industrial de defesa, seja pelo KC-390, seja por outros projetos. Por fim, o próprio interesse brasileiro em reformar o Conselho de Segurança da ONU, visando obter um assento permanente, também passava por não se indispor diretamente com os Estados Unidos. Havia, portanto, altos riscos em contrariar os interesses norte-americanos na primeira etapa da decisão sobre os novos caças da FAB. Nota-se, logo, que os diversos tabuleiros em jogo da política externa brasileira influenciavam direta ou indiretamente as definições e os cálculos sobre o projeto F-X2.

5.2 Relações Brasil-França (2007-2010)

O *status* das relações bilaterais entre Brasil e França teve também um papel importante sobre os rumos do processo negociador do programa F-X2. As relações entre os dois países vinham evoluindo gradualmente desde fins dos anos 1990, quando os franceses gradualmente deixaram uma posição distante para ocuparem o posto de um dos maiores parceiros em investimentos (Lessa, 2000). Essa nova aproximação forjou o espaço para que a Guiana Francesa fosse reconhecida como o ponto de contato entre o Mercosul e a União Europeia e para que França se tornasse o único país europeu a participar dos exercícios militares Cruzeiro do Sul (Cruzex) desde sua primeira edição, em 2002 – reunindo as Forças Aéreas do Brasil, da Argentina e do Chile (Müller, 2010).

Nesse contexto, a relação entre os dois países na área de defesa intensificou-se a partir de 2005, com a aquisição dos Mirage 2000 pelo Brasil. Naquele ano, o país assinou um acordo militar visando identificar temas de cooperação na área aeronáutica militar, trocar informações e capacitações técnicas, entre outras

disposições²⁶ (Brasil, 2005). A partir do texto, entre 2005 e 2007, a relação entre os dois países se intensificou. Em janeiro de 2008, por exemplo, Brasil e França assinariam um acordo de cooperação em defesa, dessa vez com conteúdo mais abrangente, envolvendo a cooperação em pesquisa e desenvolvimento, reuniões bilaterais, intercâmbios entre suas Forças Armadas, ações e exercícios conjuntos entre outros pontos²⁷ (Brasil, 2008a).

À época, quando a Marinha brasileira indicou o interesse de substituir seus helicópteros SH-3 e a Força Aérea abriu licitação para a aquisição de dois lotes de helicópteros, um de transporte e outro de ataque, os contatos bilaterais entre os presidentes Nicolas Sarkozy e Luiz Inácio Lula da Silva foram determinantes para que uma mera compra se transformasse em um programa que envolvia a capacitação da indústria local na área de helicópteros: o projeto H-XBR (Silva, 2015, p. 245). A partir disso, uma declaração de intenções visando “viabilizar futuras aquisições de helicópteros de transporte da linha Eurocopter e demais produtos e serviços contemplados” (Brasil, 2008b) foi assinada entre os ministros da Defesa dos países dando início à parceria entre a Helibrás e a EADS Brasil para a construção do modelo EC-725 Super Cougar no país.

As relações entre os governos brasileiro e francês na área de defesa também iriam adiante. À época, a Marinha do Brasil selecionava uma nova classe de submarinos, processo que se arrastava desde meados de 2005. Naquele ano, a visita do presidente francês, Jacques Chirac, resultou em um Protocolo de Intenções entre os dois governos para “promover a cooperação na área das tecnologias avançadas, particularmente em matéria de pesquisa, estudos, desenvolvimento,

26. Segundo o texto original, eram objetivos do acordo: “a) identificar e desenvolver temas de cooperação em pesquisa e tecnologia no campo da aeronáutica militar; b) promover visitas mútuas de delegações de representantes do setor de aeronáutica; c) trocar informações técnicas e facilitar o intercâmbio de experiências no âmbito de programas aeronáuticos militares; d) promover o intercâmbio e a capacitação técnica de servidores civis e militares, no campo de programas aeronáuticos militares, nas escolas de cada parte; e) facilitar visitas e estágios de servidores civis e militares das partes junto a fabricantes e prestadores de serviços, franceses e brasileiros, no campo da aeronáutica militar; e f) identificar possibilidades de cooperação na área da garantia da qualidade de produtos e serviços das indústrias de defesa” (Brasil, 2005).

27. Segundo a íntegra do art. 3º do acordo: “a cooperação entre as partes em matéria de defesa tem por objetivo promover as atividades militares, as atividades relacionadas aos equipamentos e sistemas militares, bem como o intercâmbio nas questões de defesa e segurança e toda atividade no domínio da defesa que as partes julgarem de interesse mútuo, podendo assumir as seguintes formas: a) cooperação entre as partes nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de produtos, equipamentos e serviços de defesa; b) reuniões de pessoal, reuniões técnicas e reuniões nos níveis adequados de comando e de gestão; c) intercâmbio de instrutores e estudantes de instituições militares; d) escalas de navios de guerra, escalas aeroportuárias e visitas mútuas a entidades civis e militares do interesse da defesa; e) participação em cursos teóricos e práticos, estágios, seminários, debates e simpósios em entidades militares, bem como em entidades civis de interesse da defesa; f) ações conjuntas de treinamento e instrução militar, exercícios militares com o desdobramento de unidades e seus respectivos materiais no território da parte anfitriã, durante o tempo necessário para a atividade, respeitando o previsto na legislação da parte anfitriã; g) compartilhamento de conhecimentos e experiências adquiridos nos campos de operações, na utilização de equipamentos militares de origem nacional ou estrangeira, bem como na participação em operações de manutenção da paz das Nações Unidas; h) eventos culturais e desportivos; i) implementação e desenvolvimento de programas e projetos de aplicação nas áreas de ciência e tecnologia relacionadas com a defesa, com a possibilidade de participação de entidades militares e civis consideradas estratégicas pelas partes” (Brasil, 2008a).

experimentações, inovação, formação e aplicações, inclusive na indústria” (Brasil, 2005). Porém, seria apenas em 2007, com a mudança de governo na França e de contexto no MD do Brasil, que as negociações de submarinos iriam efetivamente adiante (Silva, 2015, p. 111).

Em dezembro de 2008, os dois países assinariam o acordo na área de submarinos para “definir a forma de apoio e da cooperação estabelecida pelas partes para facilitar a realização do programa brasileiro de desenvolvimento de suas forças submarinas” (Brasil, 2008c). Dessa forma, ficava definido que a França transferiria tecnologia para o desenvolvimento de submarinos da classe Scorpene – dentre os quais um receberia reator nuclear produzido pelo Brasil. Iniciava-se o projeto que futuramente passaria a ser conhecido como Programa de Submarinos da Marinha (Prosub).

No mesmo mês, também seria assinado um Plano de Ação para a Parceria Estratégica Brasil-França, abordando um conjunto de temas. No texto, “a França reitera seu apoio à candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) e à sua incorporação a um G8 ampliado” e “visa a desenvolver cooperação de longo prazo, fundada em parcerias industriais, transferência de tecnologia, formação e aprendizagem, quando de mútuo interesse” (Brasil, 2008d). Assim, o governo francês deixou explícito seu interesse em apoiar as ambições brasileiras com vias a obter uma parceria mais densa na área de defesa e segurança. Para o Brasil, obter o apoio de um membro permanente do Conselho de Segurança era um marco importante no seguimento de sua agenda reformista dos organismos internacionais, principal marca da política externa do período.

Portanto, a dinâmica das relações bilaterais no período definiu dois importantes projetos do país, o H-XBR e o Prosub. Em auditoria sobre os acordos de *offset* dos dois programas, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou que tanto as propostas de transferência de tecnologia quanto as relações bilaterais Brasil-França à época foram determinantes para o resultado.

A execução do projeto H-XBR e do Programa de Submarinos da Marinha (Prosub) alinhou-se à vontade política de priorizar uma estratégia de contratação que atendesse às necessidades de suprimento das Forças Armadas e, ao mesmo tempo, *aproveitasse as possibilidades decorrentes dos acordos de cooperação celebrados entre o Brasil e a França para inserir a defesa nacional em uma trajetória de desenvolvimento tecnológico e industrial autônomo* (TCU, 2014, p. 7, grifos nossos).

Sob um conjunto de movimentos políticos e estratégicos, como a publicação da END, a criação do CDS e a celebração de uma parceria Brasil-França, o ano de 2008 se finalizava. Os últimos movimentos com relação ao projeto F-X2 foram um encontro entre o ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, e o secretário

de Defesa dos Estados Unidos, Robert Gates, bem como o envio aos concorrentes de informações acerca das condições comerciais, técnicas e de transferência de tecnologia demandadas pela FAB. Acusado o recebimento das propostas em fevereiro de 2009, o processo parecia seguir com ares de normalidade. Porém, o mês seguinte seria palco de uma crise que colocaria em cheque a lisura do processo de seleção. Em março de 2009, já havendo atingido alguns dos objetivos de seu ano anterior, Nelson Jobim anunciou a possibilidade de novas racionalidades políticas possivelmente superarem as recomendações técnicas adotadas em relatórios da Força Aérea, principalmente, sugerindo o retorno de ofertas daqueles que não se encontravam na *short list*. Em suas palavras:

quanto à questão específica do FX, prossegue. As nossas pesquisas, as nossas discussões sobre a decisão a ser tomada o senhor sabe que na última *short* lista (*sic*) feito pela FAB, nós tivemos três aviões. O F-18 americano, o Rafale (*sic*) francês e o Gripen sueco. Agora ontem (*sic*) eu recebi, no Ministério da Defesa, a visita da Rosobonexport (*sic*), que é uma empresa russa que elabora o Sukhoi, o SU-35, que é o novo Sukhoi. E deseja complementos para ver a possibilidade de ser examinado. Eu disse que era possível, trazer esse material, e que a FAB examinaria. O mesmo se passou com os europeus, com os italianos em relação ao euro *fighter* (*sic*). Ou seja, nós teremos lá por junho, julho ou agosto, nós vamos ter uma decisão final da escolha técnica, das opções técnicas da FAB. Para depois tomaremos (*sic*) a decisão política (Jobim, 2009 *apud* Silva, 2015, p. 316).

Apesar de não gerar nenhuma mudança de rumo, a posição do ministro representava uma ambiguidade entre os procedimentos da Aeronáutica, sob os auspícios do documento DCA 400-6, e do MD, orientado pela recém-publicada END (Silva, 2015, p. 317), e daria o tom das decisões realizadas em 2009. Desse momento em diante, o processo seria marcado por estratégias mais agressivas dos participantes e por disputas de interesses entre os atores-chave no ambiente doméstico, tendo a FAB de um lado; o MD em uma posição intermediária; e a Presidência da República e o Itamaraty de outro lado.

A partir de então, a Boeing passa a adotar uma estratégia mais combativa, anunciando a instalação de uma fábrica de seus caças no Brasil, e os Estados Unidos passam a atuar ativamente na venda de seus caças junto ao governo brasileiro após audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (The Boeing Company, 2009). No encontro entre o presidente norte-americano, Barack Obama, e o presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, em março de 2009, a negociação seria alçada até mesmo no nível presidencial (Panazzolo Neto, 2013, p. 90).

Tal postura agressiva também afetava os demais concorrentes. Enquanto a mídia reforçava constantemente a preferência brasileira pela proposta francesa, que, à época, era assentada na retórica de transferência irrestrita de tecnologia, a Boeing

e a Saab passaram a apresentar melhores propostas de *offset* entre julho e agosto de 2009. Porém, em setembro, o processo passaria por um excessivo ativismo do presidente Lula da Silva e do MRE, que comprometeria a imagem do processo. No início do mês, o presidente francês, Nicolas Sarkozy, havia visitado o Brasil para negociar diretamente com o presidente Lula da Silva. Ao final do encontro, o Itamaraty emitiu uma nota, no dia 7 de setembro, indicando o resultado do projeto F-X2 à revelia do relatório técnico da FAB, ainda em elaboração. Segundo a nota divulgada:

o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o presidente Nicolas Sarkozy decidiram fazer do Brasil e da França parceiros estratégicos também no domínio aeronáutico, onde ambos os países possuem vantagens importantes e complementares. Neste contexto, o presidente francês comunicou ao presidente brasileiro a intenção da França de adquirir uma dezena de unidades da futura aeronave de transporte militar KC-390, e manifestou a disposição dos industriais franceses de contribuir para o desenvolvimento do programa desta aeronave. Por seu lado, *levando em conta a amplitude das transferências de tecnologia propostas e das garantias oferecidas pela parte francesa, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou a decisão da parte brasileira de entrar em negociais com o GIE Rafale para a aquisição de 36 aviões de combate* (Brasil, 2009 *apud* Panazzolo Neto, 2013, p. 92, grifos nossos).

O anúncio pareceu precipitado e gerou um mal-estar na FAB. Logo no dia seguinte, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, afirmou que a decisão não estaria fechada e que esse seria apenas um processo inicial de negociações (Falcão, 2009a). Alguns dias depois, todavia, reforçaria a posição apresentada pelo Itamaraty, ao afirmar que os Estados Unidos não possuíam uma “tradição favorável” à transferência de tecnologia, visto que o Senado do país poderia vetar o processo a qualquer momento. Desse modo, apontou que “o grande problema da Boeing era a dificuldade da transferência de tecnologia”, enquanto a França “se demonstrou como uma opção política” (Falcão, 2009b).

Nesse ínterim, no dia 11 de setembro, o presidente Lula da Silva declarou que o foco do processo era efetivamente a transferência de tecnologia e que, até o momento, somente a França havia apresentado textualmente uma proposta com transferência irrestrita de tecnologia. Segundo o presidente, “a FAB tem o conhecimento tecnológico para fazer a avaliação e vai fazer. Agora, a decisão política e estratégica é do presidente da República e de ninguém mais” (Bonin, 2009). No mesmo dia, a FAB reforçaria a declaração. O comandante da Aeronáutica, o tenente-brigadeiro-do-ar Juniti Saito, afirmou que “faremos a análise técnica”, enquanto “o governo irá analisar a parte política e estratégica” (Propostas..., 2009). Desenhava-se, portanto, cada vez com mais força, o impacto que o *status* da relação Brasil-França teria sob a decisão do programa F-X2.

A expectativa do governo era que o parecer técnico da FAB se encerrasse em outubro para que, em novembro, pudesse anunciar o vencedor. Porém, recorrentes atrasos na produção do documento técnico levaram o governo a postergar a decisão para o ano seguinte. Oficialmente, argumenta-se que o atraso ocorreu devido ao fato de a Aeronáutica não ter finalizado o relatório. Entretanto, extraoficialmente, havia duas interpretações para o atraso. A primeira era que o governo francês havia prometido ao Brasil algo que a Dassault não poderia cumprir: redução dos preços e transferência irrestrita de tecnologia. A segunda era que a cúpula da FAB e a Embraer, principal beneficiária dos acordos de *offset*, preferiam a proposta da sueca Saab (Cantanhêde, 2009).

O ano de 2010 é marcado por uma reviravolta no processo. Em janeiro, o relatório técnico da FAB, cuja demora levou a especulações, teria tido seu “sumário executivo” supostamente vazado à imprensa. O jornal *Folha de S.Paulo* apontou que a Aeronáutica havia recomendado a compra dos suecos Gripen NG, seguidos pelos norte-americanos F-18 Super Hornet para, somente em terceiro lugar, sugerir a aquisição dos Rafale. O texto teria mais de 30 mil páginas de dados técnicos e apontava que o custo dos Gripen NG, estimado em US\$ 70 milhões, era metade daquele dos Rafale, enquanto o custo da hora do voo também era quatro vezes menor que o do francês (Cantanhêde, 2010). Segundo o documento, havia alguns elementos contra o Rafale. Primeiramente, os valores apresentados na proposta final divergiam do prometido por Sarkozy a Lula da Silva, enquanto a transferência de tecnologia estaria muito aquém da expectativa da FAB e também não representava a promessa do presidente francês. Por fim, a Embraer não teria manifestado interesse pelos Rafale, uma vez que o projeto lhe renderia muito pouco em termos de tecnologia e negócios (Cantanhêde, 2010).

Ainda em janeiro, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, minimizou o incidente ao reforçar que o resultado final é sempre de caráter político. Amorim indicou que “a decisão cabe ao presidente, auxiliado por seu Conselho de Defesa Nacional. Não se trata de uma decisão puramente militar”, ainda que tenha ponderado a importância de se analisar os critérios técnicos (Coelho e Cantanhêde, 2010). Havia, portanto, um reforço da posição presidencial de que, caso a escolha fosse pelos aviões franceses, não haveria celeuma ou inconsistência com a posição.

Adotando uma posição pragmática, de modo a dirimir os efeitos sobre o processo decisório, em março, a FAB pronunciou-se sobre a questão após reuniões do Comando da Aeronáutica com o MD a partir de um ofício-resposta. O texto indicava que a decisão política sobre a escolha dos caças não era de competência da FAB e que, nos aspectos logísticos e operacionais, os três modelos atendiam à força (FAB diz..., 2010). Mais do que mera questão técnica, o vazamento do relatório à *Folha de S.Paulo* ilustra disputas entre os principais atores nacionais acerca

da decisão do projeto F-X2. Se, de um lado, havia um favoritismo da França no processo, apoiado pelo presidente Lula da Silva e pelo Itamaraty; de outro, a FAB e a Embraer claramente pareciam inclinar-se para a proposta da Suécia. Os meses seguintes reforçaram essa divergência até que o período eleitoral e os impasses internos levassem o governo a anunciar o adiamento da decisão para a presidente eleita, Dilma Rousseff.

Porém, em 2010, o contexto internacional também foi palco de mudanças. Naquele ano, o Brasil passa a se envolver mais diretamente com as negociações do programa nuclear iraniano com o intuito de encontrar uma saída diplomática sem a necessidade de novas sanções àquele país. O Brasil e a Turquia haviam se posicionado a favor de negociações com o presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad e, em carta direcionada a Lula da Silva e ao chefe de Estado turco, Recep Erdogan, no mês de abril, reiterava que essa poderia ser uma solução de compromisso. Ou seja, se a Turquia recebesse o material nuclear enriquecido, asseguraria que o Irã não estaria enriquecendo urânio acima do limite disposto pela ONU (Antunes, 2015). Em maio, após a assinatura do acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã, contendo exatamente os termos propostos pelo governo de Barack Obama, os Estados Unidos rejeitariam a proposta. Um dia antes, China e Rússia haviam aceitado impor novas sanções ao governo iraniano a partir do Conselho de Segurança da ONU. Com o acordo turco-brasileiro descartado, o resultado foi a aprovação de uma nova rodada de sanções em junho (Conselho..., 2010).

Por isso, apesar das posições do Itamaraty e da Presidência da República, o contexto também foi de redução do favoritismo francês. A imposição de novas sanções ao Irã, lideradas justamente por Estados Unidos e França, causou impactos sobre as propostas das empresas desses países, especialmente em um contexto de crise econômica e de pouca factibilidade da transferência tecnológica proposta pela Dassault (Panazzolo Neto, 2013, p. 96). Também defronte ao contexto de eleições presidenciais de 2010, a decisão foi sendo gradualmente atrasada até ser oficialmente postergada, em dezembro, para o governo seguinte.

Desse modo, nota-se que o *status* das relações entre Brasil e França tiveram um papel importante nas dinâmicas de negociação do programa F-X2. A existência prévia de marcos de relacionamentos de defesa entre os dois países, o apoio francês às ambições da política externa brasileira e, especialmente, a participação francesa em importantes projetos estratégicos do Brasil – H-XBR e Prosub – foram elementos com papel fundamental no processo decisório. No âmbito interno, todavia, houve uma ambivalência entre as posições apresentadas pelo Itamaraty e pela Presidência, de um lado, e pela FAB, de outro, denotando que o governo brasileiro não se apresentava com uma posição única. Havia, portanto, divergências entre atores. O vazamento do “resumo executivo” do relatório, propositadamente ou não,

permite indicar que a questão é que havia diferenças de posição da Aeronáutica diante dos caminhos que a decisão parecia seguir.

5.3 Relações Brasil-Estados Unidos (2011-2013)

Após a decisão de postergar o resultado do programa F-X2 para o governo seguinte, gradualmente, desenhavam-se mudanças nos principais tabuleiros de negociação do Brasil. Primeiramente, a eleição da presidente Dilma Rousseff trouxe consigo uma inflexão no perfil internacional do país. Diferentemente de seu antecessor, a presidente não apresentava o mesmo grau de ativismo e interesse pela diplomacia e pela ação externa. Ainda que se postulasse como a continuidade, o novo governo seguiu apenas os mesmos princípios e objetivos de seu antecessor, alterando significativamente o tom da diplomacia brasileira (Cervo e Lessa, 2014).

Em termos de agenda, a principal inflexão foi a tentativa de renovar as relações com os Estados Unidos, abaladas após a assinatura do Acordo de Teerã (Pecequillo, 2014, p. 12-13). No concernente ao multilateralismo e à estratégia de cooperação Sul-Sul, manteve-se a mesma postura de outrora, defendendo uma reforma do Conselho de Segurança da ONU e adensando relações com arranjos de geometria variável, como o IBAS e o BRICS. Todavia, se o período anterior foi marcado por um contexto mais favorável para a atuação brasileira e por grande ativismo presidencial na agenda externa por parte do presidente; no novo governo, a política exterior foi relegada às decisões do próprio Itamaraty, sem grande participação da presidente, enquanto os contextos doméstico e internacional – marcados por declínio no crescimento do comércio exterior do país e nas relações entre Estado e setor privado – foram bem menos favoráveis (Cervo e Lessa, 2014).

Essas novas dinâmicas afetariam direta e indiretamente a decisão do projeto F-X2. Como notou Silva (2015, p. 320-321), o início do governo Rousseff trouxe consigo a saída de três dos principais atores políticos que até então se inclinavam para a escolha dos Rafale. Em 2010, o presidente Lula da Silva havia deixado a decisão para sua sucessora; em 2011, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, havia renunciado por tensões com a presidente Dilma Rousseff; e, em 2012, Nicolas Sarkozy era derrotado nas eleições presidenciais francesas por François Hollande. Desse modo, ainda que Brasil e França tivessem se aproximado após a assinatura do acordo para a construção do submarino nuclear, entre 2010 e 2013, a relação bilateral foi foco de um esfriamento dada a mudança de posicionamento de atores-chave e, principalmente, aos poucos resultados que a parceria apresentou em termos dos objetivos de política externa do período.

Com a redução do perfil da interação França e Brasil a partir de 2012, a capacidade de influência política deste relacionamento sobre o processo F-X2 reduziu-se significativamente. Nesse contexto, o *status* de outra relação bilateral,

entre Brasil-Estados Unidos, foi bem mais determinante para o resultado. No início de 2011, ambos os países atuavam para melhorar os relacionamentos bilaterais, que à época se encontravam no nível de Diálogo Estratégico.²⁸ A partir da visita de Barack Obama ao Brasil, houve um adensamento desse diálogo – até mesmo com a declaração de “apreciação” pelo interesse brasileiro em se tornar membro permanente do Conselho de Segurança – algo que indicava uma tentativa de retomar uma agenda bilateral positiva, ainda que do ponto de vista retórico (Pecequillo, 2014, p. 19).

No mesmo período, os Estados Unidos e a empresa norte-americana Boeing mantinham sua estratégia agressiva de aproximação com o Brasil. Cabe destacar que, a despeito das diferenças de agenda no âmbito da segurança global, os Estados Unidos já vinham, desde 2010, buscando uma aproximação com o governo brasileiro na área de defesa. Naquele ano, o Brasil assinou o primeiro acordo de cooperação bilateral em defesa com o país desde a denúncia unilateral do acordo militar de 1953, realizada pelo presidente Ernesto Geisel em 1977.²⁹ O acordo, como muitos tratados-quadro de defesa, tinha o objetivo de criar um marco inicial para as áreas de cooperação no setor entre os dois países. Não por acaso, o texto reforçou a importância das trocas de experiências nas áreas de tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, tal como se pode observar em um trecho do acordo original:

- a) a cooperação entre as partes em assuntos relativos à Defesa, particularmente nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico, segurança tecnológica e aquisição de produtos e serviços de Defesa;
- b) a troca de informações e experiências adquiridas no campo de operações e na utilização de equipamento militar de origem nacional e estrangeira, bem como as relacionadas a operações internacionais de manutenção de paz;
- c) a troca de experiências na área de tecnologia de defesa;
- d) a participação em treinamento e instrução militar combinados, exercícios militares conjuntos e o intercâmbio de informações relacionado a esses temas;
- e) a colaboração em assuntos relacionados a sistemas e equipamentos militares; e
- f) a cooperação em quaisquer outras áreas militares que possa ser de interesse mútuo das partes (Brasil, 2010).

No ano de 2012, por exemplo, realizava-se o Diálogo de Cooperação em Defesa Brasil-Estados Unidos pouco tempo após a visita de Barack Obama ao Brasil. Em abril, o secretário de Defesa dos Estados Unidos à época, Leon E. Panetta,

28. Estabelecido em 2005, pelos presidentes brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, e estadunidense, George W. Bush, o *Diálogo Estratégico* significou um reconhecimento da nova posição do Brasil no mundo e de seu papel para a resolução das questões globais. Foi definido como uma parceria bilateral com temas globais e não mais restritos a questões regionais (Pecequillo, 2014, p. 13-14).

29. Entre 1977 e 2010, o Brasil não manteve acordos de cooperação na área de defesa com os Estados Unidos.

encontrava-se com o ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim, para criar o que o norte-americano chamou de uma “parceria inovadora”. A proposta do secretário era que os Estados Unidos incentivassem o desenvolvimento de capacidades brasileiras a partir de um adensamento das relações. Desse modo, a visita guardava grande ligação com o resultado do projeto F-X2 (Pellerin, 2012; Brasil..., 2012).

Em consonância com o movimento adotado pelo governo dos Estados Unidos, a Boeing selou um acordo de cooperação com a Embraer em junho de 2012 no âmbito do KC-390. O acordo visava ao compartilhamento de conhecimentos técnicos e de avaliação conjunta do mercado no qual poderiam estabelecer estratégias de vendas de aeronaves de médio porte (Embraer, 2016). Nesse sentido, a atuação do governo dos Estados Unidos e da Boeing lograva atender de modo mais significativo os interesses de renovação do setor de defesa brasileiro e de exportação da nova aeronave brasileira em produção, além de também pressionar o governo brasileiro a optar pelos F-18 Super Hornet.

Porém, ainda que o governo dos Estados Unidos tivesse adotado uma estratégia bastante ativa para a área, o ano de 2013 alterou o patamar da relação bilateral como um todo. O vazamento de dados da National Security Agency (NSA), realizado pelo ex-funcionário da agência Edward Snowden, expôs ao público que o governo norte-americano havia espionado a presidente brasileira, assessores e ministros, como o das Relações Exteriores, da Fazenda, do Planejamento e o presidente do Banco Central (EUA grampearam..., 2015).

Ainda que houvesse um nível significativo de institucionalização nas relações bilaterais entre os dois países e que os diálogos prosseguissem em anos ulteriores, o fato é que os eventos afetaram o esforço de aproximação empreendido pelos Estados Unidos no setor de defesa. Pecequillo (2014, p. 25) argumenta que o escândalo da espionagem foi instrumentalizado por ambos os países em seus contextos doméstico e internacional. Se os vazamentos foram um pretexto para o afastamento ou se foram seu motivo primordial, não é possível averiguar. O que de fato pode-se dizer é que o evento ampliou a desconfiança do Brasil com os Estados Unidos na área de defesa e afetou a aproximação que vinha sendo induzida até o momento.

Politicamente inviabilizada pelo contexto do escândalo de espionagem, a Boeing perdeu força. Nesse contexto, quatro fatores se alinhavam para a escolha final do Brasil: a saída dos atores-chave que outrora defendiam a opção francesa, Lula, Jobim e Sarkozy; o avanço da deterioração dos Mirage 2000 adquiridos em 2005; o maior espaço para a transferência de tecnologia; e, por fim, as limitações orçamentárias tornavam a proposta sueca mais econômica e bem mais atrativa – uma vez que o custo estimado da hora de voo do Gripen era cerca de US\$ 4.700, enquanto a do F/A-18 Super Hornet era de US\$ 11.000 (Silva, 2015).

6 A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-SUÉCIA

A Suécia, não diferentemente dos Estados Unidos e da França, também logrou intensificar seu relacionamento com o Brasil no contexto da negociação do programa F-X2. As relações bilaterais ampliaram-se justamente no período condizente com o relançamento do projeto de reaparelhamento da aviação de caça brasileira e foram gradualmente avançando até o início dos anos 2010. Ao longo do tempo, mais do que qualquer apoio a objetivos brasileiros de política externa – como a reforma das instituições globais e do Conselho de Segurança das Nações Unidas, por exemplo –, o principal interesse da Suécia era mostrar-se como um parceiro de confiança para o Brasil nas áreas tecnológica e de inovação, de modo que esse foi o eixo principal da relação bilateral.

Os primeiros movimentos partiram do governo brasileiro. Em 2007, o presidente Lula da Silva visitou o país e, em 2008, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República formulou uma proposta de Plano de Ação de uma parceria estratégica entre os países, que fora assinada em 2009. Nos anos seguintes, as relações bilaterais avançaram principalmente nas áreas tecnológica e de inovação. Dado o potencial da Suécia nesses setores, esse foi um dos principais eixos da aproximação. Em 2009, o governo sueco assinou um Protocolo Adicional sobre Inovação, que resultou em uma aproximação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) com a Agência Sueca de Inovação; e, posteriormente, em 2011, na instalação do Centro Brasil-Suécia de Pesquisa e Inovação (Cisb), em São Bernardo do Campo (Brasil, 2017).

Se, de um lado, o país utilizou-se desses recursos para apresentar suas capacidades tecnológicas, de outro, havia uma preocupação em demonstrar abertura ao desenvolvimento conjunto de tecnologias e ao incentivo à inovação bilateral em diversas frentes. O país lograva apresentar-se como um parceiro viável e aberto para a transferência de tecnologias. O principal exemplo foi a criação do Cisb, que desde seu ano de criação propunha-se a promover soluções tecnológicas em diversas áreas – como aeronáutica, energia sustentável, transporte e logística, desenvolvimento urbano, além dos setores de defesa e segurança –, promovendo um ambiente favorável à inovação pela interação entre os eixos dos setores público, privado e acadêmico.³⁰

Tal postura sueca se refletiu, portanto, na proposta da Saab. Comparativamente, a empresa era a mais flexível dentre os três finalistas.³¹ Em termos técnicos, a grande vantagem competitiva do Gripen NG foi ser um projeto em andamento,

30. Para mais informações acerca do Cisb, acessar: <<http://www.cisb.org.br>>.

31. A despeito dos documentos oficiais sobre o tema serem reservados, uma audiência pública realizada na Câmara dos Deputados em 14 de outubro de 2009 apresentou alguns indícios dos traços de cada proposta, expostos neste texto (Brasil, 2009).

com o qual o Brasil passaria a contribuir diretamente na construção e exportação. Segundo executivos da própria empresa, a proposta baseava-se em um processo de *on job training* e em um programa de transferência de tecnologia que atenderia a todas as demandas do Comando da Aeronáutica e das maiores empresas do setor aeroespacial brasileiro (Brasil, 2009, p. 17-19). A Embraer ficaria responsável por 40% do projeto de desenvolvimento do Gripen NG, a Saab por 60%, mas ambas participariam de todas as atividades do processo e, posteriormente, também exportariam conjuntamente as aeronaves produzidas. Dentre os principais resultados dos acordos *offset*, estariam: *i*) desenvolvimento de redes de informação, fusão de dados e informações, e alto nível de integração de sistemas; *ii*) tecnologias de projeto e produção de estruturas complexas que utilizam materiais avançados, tais como materiais compósitos; integração de motores; *iii*) integração de radares; e *iv*) integração de armamentos de última geração, ensaios em voo de aeronaves supersônicas, sistemas avançados de comunicação e enlace de dados.

Em comparação ao projeto sueco, a Dassault destacava o papel central de a França deter o domínio do ciclo completo de produção de caças. Ou seja, quaisquer processos de transferência tecnológica não dependeriam de outros países. A proposta francesa possuía três eixos centrais: *i*) desenvolver capacidades operacionais do Rafale com a indústria brasileira; *ii*) apoiar projetos nacionais, como o KC-390; e *iii*) preparar o fortalecimento de capacidades do setor aeronáutico brasileiro para desenvolver uma próxima geração de caças (Brasil, 2009). A Boeing propunha um acordo com menos elementos de transferência tecnológica direta. Ainda assim, preocupava-se em dirimir qualquer preocupação brasileira de que os acordos celebrados fossem deslegitimados pelo Congresso norte-americano ou de que os Estados Unidos não quisessem cooperar amplamente tecnologicamente (The Boeing Company, 2009).

Consideradas as propostas, em fins de 2013, o Brasil anunciou a Saab, com seu Gripen NG, como a vitoriosa da licitação do programa F-X2. O acordo final foi assinado apenas em 2014, no valor total de US\$ 5,4 bilhões, equivalente a R\$ 13 bilhões à época, autorizados pelo Senado Federal em 2015 após audiência pública com o ministro da Defesa. É importante destacar que se trata do maior contrato da história da empresa sueca, conforme indicado pelo vice-presidente da Saab Aeronáutica, Jan Germundsson (Pedrozo, 2017). Os recursos para o pagamento da operação virão de um empréstimo realizado com a agência de crédito às exportações Swedish Export Credit Corporation (AB SEK)³² no valor de US\$ 4,5 bilhões, com uma taxa de juros de 2,19% ao ano (a.a.) e oito anos de carência – iniciando apenas o pagamento em 2024 (Gielow, 2014; Senado aprova..., 2015). A princípio, serão produzidos 36 caças Gripen NG.

32. Instituição equivalente ao BNDES do governo da Suécia. Cabe destacar que ainda não há participação ou aporte de recursos por parte do banco brasileiro no pagamento dos Gripen.

Pelo prisma tecnológico, o principal critério político e estratégico da decisão derivava do potencial de o país absorver tecnologia no estado da arte da aviação de caça e da possibilidade de a Embraer exportar os mesmos aviões, a serem produzidos no país, elementos manifestos nas negociações posteriores. Entre 2015 e 2016, houve diversas ações focadas na transferência tecnológica e na capacitação de mão de obra. No período, foram celebrados sessenta projetos-chave com foco no *offset* tecnológico, 250 engenheiros brasileiros passaram por cursos na Suécia e, por fim, a Embraer e a Saab inauguraram conjuntamente o Centro de Projetos e Desenvolvimento do Gripen em Gavião Peixoto (Saab e Embraer..., 2016). Nos próximos anos, a empresa sueca também instalará uma fábrica em São Bernardo do Campo, a Saad Aeronáutica Montagens (SAM), para gerenciar a cadeia de suprimentos e produzir partes estruturais do avião, com um faturamento estimado entre US\$ 40 milhões e US\$ 60 milhões (Pedrozo, 2017). Essa linha de cooperação também tem aberto novas possibilidades de aproximação entre os dois países. Em 2017, por exemplo, o grupo de alto nível de cooperação em aeronáutica, no contexto da Comissão Mista de Cooperação Econômica, Comercial e Tecnológica Brasil-Suécia, assinou o Plano Estratégico de Trabalho 2018-2020, para adensar o intercâmbio bilateral em setores como redes de comunicação e segurança cibernética, sistemas autônomos, sensores, sistemas intensivos em *software* etc. (Brasil, 2017).

Nota-se, portanto, que o programa F-X2 foi muito mais do que um mero exercício de aquisição de aeronaves. Tratou-se também de um amplo debate sobre a capacitação de empresas nacionais da Base Industrial de Defesa e de aumento do potencial científico-tecnológico brasileiro. Há inclusive expectativas de que a parceria entre a Embraer e a Saab possa render mais a partir da produção de novos aviões ou produtos – até mesmo com o desenvolvimento conjunto de um possível sucessor do Gripen. Espera-se também que haja grande exportação de aviões produzidos no Brasil a partir de 2023. Segundo o presidente da EDS, Jackson Schneider:

o Gripen é realmente o avião certo para todas as forças aéreas na América Latina. Já começamos conversações com diversos países e alguns deles mostraram claro interesse no Gripen, e eu quero dizer que não é só a Colômbia. O avião é mais barato para comprar, tem o menor custo de manutenção e é o mais barato para operar. Pode haver competidores melhores tecnicamente em alguns quesitos, mas eles custam duas a três vezes mais, e são muito mais caros para manter (Desenvolver..., 2016).

A possibilidade de desenvolvimento de outros aviões e de exportação do Gripen NG pelo Brasil não é algo trivial. A agenda tecnológica na área de defesa com a Suécia pode contribuir para ampliar a cooperação em defesa na América do Sul e expandir o papel da Base Industrial de Defesa brasileira na agenda externa do país. Se tal possibilidade for consolidada, tratar-se-á, dessa forma, tanto de um ponto de convergência importante entre a política externa e a de defesa quanto de um mecanismo de expansão da cooperação com a região.

No que concerne aos mecanismos diplomáticos, o Brasil assinou um acordo-quadro de cooperação em matéria de defesa com a Suécia, em 2014, de modo a construir um canal de relação bilateral. O texto foi genérico visando a quatro grandes objetivos: *i)* promover a cooperação com ênfase em pesquisa e desenvolvimento; *ii)* compartilhar conhecimentos em operações das Forças Armadas; *iii)* promover ações conjuntas; e *iv)* colaborar em ações relativas em sistemas e equipamentos de defesa (Brasil, 2018). O acordo seguiu a linha de outros meios de cooperação bilateral com outros países. A motivação central, todavia, foi atualizar o *status* da relação na área de defesa, até aquele ano regido apenas por um Memorando de Entendimento, de 2000, e um Anexo Aditivo, de 2001 (Brasil, 2000; 2001). De modo similar, em 2015, Brasil e Suécia também assinaram um novo Plano de Ação da Parceria Estratégica, em substituição àquele produzido em 2009. No texto, ambos os países manifestaram o interesse de intensificar as relações bilaterais em temas como comércio e investimentos; defesa; ciência, tecnologia, inovação e educação; energia sustentável; meio ambiente, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável; previdência social; e intercâmbio cultural (Brasil, 2015).

A flexibilidade da Suécia e a disposição de construir tecnologias conjuntas em diversas frentes, refletida no Protocolo Adicional da Parceria Estratégica de 2009 e na criação do Cisb, foram fundamentais para a decisão brasileira. Desde o início das negociações, o Brasil preocupava-se em não apenas adquirir aviões de caça, mas também em capacitar-se tecnologicamente. Nesse sentido, o interesse sueco em construir parcerias foi central. Tal postura era condizente com os interesses da política externa brasileira de construir capacidades para a projeção internacional e da política de defesa, de desenvolvimento tecnológico nacional registrado na END. Cabe destacar, todavia, que não foram apenas as vantagens tecnológicas que resultaram na decisão, mas também o arrefecimento das relações bilaterais com a França e com os Estados Unidos. Tão relevante quanto a proposta, o *status* da interação com os outros competidores foi um elemento determinante.

7 CONCLUSÕES

Neste capítulo, analisamos a relação entre a política externa brasileira e a agenda tecnológica de defesa a partir do estudo de caso do programa F-X2, de aquisição e desenvolvimento dos aviões de caça Gripen NG em parceria com a Suécia. O caso em questão permite indicar que, no período de 2008 a 2015, houve um crescimento das interações entre a política externa e a política de defesa a partir do processo de negociação desses aviões. Notou-se que tanto a demanda do Brasil de obter capacitação nacional a partir de transferência de tecnologia quanto o *status* das relações bilaterais com os principais fornecedores de tecnologia aeronáutica na licitação foram fundamentais.

No momento inicial, os desígnios de política externa do período imbricaram-se com o interesse de reaparelhamento na definição da *short list*. A preocupação com a institucionalização de uma agenda ampliada de cooperação sul-americana e os interesses de reforma das instituições globais podem ter influenciado a escolha dos finalistas, retirando a Rússia do páreo. Na negociação final, a preferência pela Suécia proveio de dois fatores fundamentais: as maiores indicações de transferência tecnológica e desenvolvimento conjunto da proposta sueca e o arrefecimento de relações bilaterais com a França e com os Estados Unidos. Com relação à proposta francesa, tanto a parceria prévia com o país para os projetos HX-BR e Prosub quanto o discurso de apoio aos pleitos reformistas do Brasil teriam pesado para uma preferência do país. O esfriamento das relações bilaterais, porém, a partir da mudança entre os principais atores e da alteração do contexto internacional indicou a redução da atratividade da proposta francesa. No que concerne aos Estados Unidos, ainda que a proposta fosse a que apresentasse menos elementos de transferência tecnológica, foi o escândalo da espionagem norte-americana e consequente esfriamento das relações bilaterais que parece ter retirado o país do pleito.

A opção por uma parceria estratégica com a Suécia representou uma decisão em prol do desenvolvimento conjunto e da capacitação tecnológica da Base Industrial de Defesa brasileira. O Brasil, como em outros momentos ao longo do século XX, optou pela aproximação que fosse capaz de fornecer um maior grau de autonomia e uma ampliação das capacidades científico-tecnológicas. A decisão foi coerente com as linhas da política externa e também abre margem para mais interações no futuro, como na agenda da cooperação na América do Sul, a partir da exportação de novos caças para a região, e na agenda de revitalização da Base Industrial de Defesa, a partir de uma possível participação da Embraer em futuros aviões de caça em conjunto com a Saab. A escolha dos Gripen NG também foi fundamental para o início de um novo ciclo de capacitação científico-tecnológica da Base Industrial de Defesa brasileira, em especial do setor aeronáutico, a partir dos sessenta projetos-chave de *offset* tecnológico, elaborados entre a empresa sueca e as indústrias nacionais. Cabe destacar que também contribuirá para o desenvolvimento regional a instalação do novo centro de desenvolvimento conjunto em Gavião Peixoto e de uma futura nova fábrica em São Bernardo do Campo.

O processo de negociação foi, portanto, afetado simultaneamente por critérios de natureza política e técnica durante sua extensão. A política externa, nesse contexto, teve um papel mais importante do que em outros processos de negociação tecnológica e de produtos de defesa no período democrático. Como consequência, no concernente aos principais atores, a negociação também permite notar o aumento da complexidade no jogo político interno. Após a redemocratização, raros foram os momentos que o Itamaraty e a Presidência da República engajaram-se de modo tão incisivo em aquisições de produtos de defesa e na obtenção de dividendos

tecnológicos no setor quanto no caso do programa F-X2. A dinâmica interna foi, assim, diferente de outros períodos ao observarmos, inclusive, visões distintas entre Forças Armadas, MD, Itamaraty e Presidência.

A consequência mais imediata dessa conclusão é que, se o estudo de caso representa uma fatia de uma realidade mais complexa, a agenda tecnológica de defesa simultaneamente influenciou e foi influenciada pela política externa entre 2008 e 2015. É possível inferir, portanto, que as interações entre a agenda de política externa e de defesa, de maneira mais ampla, também tiveram mais pontos de contato. Nesse sentido, é possível dizer que o período foi um exemplo de aumento do papel da agenda de defesa e, em especial, de sua vertente tecnológica na dinâmica da ação externa do país.

REFERÊNCIAS

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

_____. Rio Branco, grand strategy and naval power. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 9-28, jul./dez., 2014.

ANDRADE, I. O. Introdução. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA; ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Mapeamento da Base Industrial de Defesa**. Brasília: Ipea; ABDI, 2016.

ANDRADE, I. O. *et al.* **O fortalecimento da indústria de defesa no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2182).

ANTUNES, C. A carta da discórdia. **Revista Piauí**, n. 101, fev. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/ULKtSD>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BERRINGUER, T. **O bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BONIN, R. Decisão é do presidente da República e de ninguém mais, diz Lula sobre caças. **G1**, 11 set. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/LTf6FS>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/hCeXVL>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Memorando de entendimento entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Suécia sobre cooperação em assuntos relativos a Defesa**. Brasília: MRE, 7 jul. 2000.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Anexo aditivo ao Memorando de entendimento entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Suécia sobre cooperação em assuntos relativos à Defesa**. Brasília: MRE, 24 abr. 2001.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Francesa para cooperação na área da Aeronáutica Militar**. Brasília: MRE, 2005. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/5405>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa relativo à cooperação no domínio da Defesa e ao estatuto de suas forças**. Brasília: MRE, 2008a. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6020>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de intenções entre o ministro da Defesa da República Federativa do Brasil e o ministro da Defesa da República Francesa**. Brasília: MRE, 2008b. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6154>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Francesa na área de submarinos**. Brasília: MRE, 2008c. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6294>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Parceria estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa: Plano de Ação**. Brasília: MRE, 2008d. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6298>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública nº 1.776/2009**. Esclarecimentos ao Congresso Nacional acerca da possibilidade de transferência de tecnologia no processo de aquisição de caças para a Força Aérea Brasileira – FAB. Brasília, 14 out. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/5rCS3A>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Presidência da República. **O governo Lula segundo seus ministros**. v. 5. Brasília: SAE, 2010. Disponível em: <https://issuu.com/sae.pr/docs/palestras_volume_5/>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Novo Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Suécia**. Brasília: MRE, 19 out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/1EVAEM>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Brasil e Suécia aprovam Plano Estratégico de cooperação no setor Aeronáutico**. Brasília: MDIC, 26 out. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/VTDBLk>>. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. Decreto nº 9.284, de 7 de fevereiro de 2018. Promulga o acordo-quadro entre o governo da República Federativa do Brasil e o Reino da Suécia sobre Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em Estocolmo, em 3 de abril de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 20, 8 fev. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/SYHLLY>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL COMPRA 12 Mirage usados da França. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 15 jul. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/dR42dZ>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL e EUA definem novos focos de cooperação em defesa. **Portal Brasil**, Brasília, 25 abr. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/ATx9GD>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRAUER, J. Arms industry, arms trade and developing countries. *In*: HARTLEY, K.; SANDLER, T. **The handbook of defense economics**. Amsterdam: North-Holland, 2007. v. 2.

CANTANHÊDE, E. EUA ajudam quando ficam longe, diz Jobim. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 22 mar. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/7JGuLr>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Impasse adia decisão sobre caças da FAB para 2010. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 10 dez. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/b1Z97s>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Contrariando Lula e Jobim, FAB opta por caças suecos. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 5 jan. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/JAPbV9>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2015.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

COELHO, L.; CANTANHÊDE, E. Rumo a Paris, Amorim diz que escolha de caças é política. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 jan. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/rvRFkR>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

CONCA, K. **Manufacturing insecurity: the rise and fall of Brazil's military-industrial complex**. Boulder: Lynne Rienner, 1997.

CONSELHO de Segurança da ONU aprova nova rodada de sanções ao Irã. **G1**, 9 jun. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/DENZ>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

DAGNINO, R. Em que a economia de defesa pode ajudar na decisão sobre a revitalização da indústria de defesa brasileira? **Oikos Revista de Economia Heterodoxa**, Rio de Janeiro, n. 9, 2008.

DALIO, D. J.; MIYAMOTO, S. O governo Vargas e a comissão mista Brasil-Estados Unidos. **Ideias**, Campinas, v. 1, n. 2, p. 151-181, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/QB8ssR>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

D'ARAUJO, M. C. **Militares, democracia e desenvolvimento**: Brasil e América do Sul. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

DÁVILA, S. Sob polêmica, EUA reativam sua quarta frota. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/gsv0Cu>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

DESENVOLVER sucessor do Gripen seria 'passo natural', diz Schneider da Embraer. **Poder Aéreo**, 12 jul. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/vyXqgB>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

DIAS JÚNIOR, W. J. M.; PORTO, H. F. A. V. O jogo de interesses internacionais: trajetória do projeto F-X e influência política na decisão do projeto F-X2. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 1, n. 2, 2010.

DUNNE, J. P. The defense industrial base. *In*: HARTLEY, K.; SANDLER, T. **The handbook of defense economics**. Amsterdam: North-Holland, 1995. v. 1.

EMBRAER. Boeing e Embraer assinam acordo de cooperação para o programa KC-390. **Embraer**, 26 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/GtGhRJ>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

EUA GRAMPEARAM Dilma, ex-ministros e avião presidencial, revela Wikileaks. **G1**, 4 jul. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/lZbPR6>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

FAB DIZ que não lhe cabe decisão política sobre caças. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 18 mar. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/4NHG7R>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

FALCÃO, M. Jobim diz a deputados que compra de caças franceses não está fechada. **Folha Online**, 8 set. 2009a. Disponível em: <<https://goo.gl/Bao5mT>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Jobim confirma preferência do governo por caças franceses. **Folha Online**, 16 set. 2009b. Disponível em: <<https://goo.gl/TZRR11>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

FLEMES, D. A visão brasileira da futura ordem global. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, jul./dez. 2010.

FLEURANT, A. *et al.* **Trends in international arms transfers, 2016**. Stockholm: Sipri, Feb. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/tLvLwT>>. Acesso em: 4 set. 2017.

FRANKO, P. The defense acquisition trilemma: the case of Brazil. **Strategic Forum**, Institute for National Strategic Studies, Jan. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/V79uLT>>.

FRANKO-JONES, P. Public-private partnership: lessons from Brazilian armaments industry. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 29, n. 4, 1988.

_____. **The brazilian defense industry**. New York: Westview Press, 1999.

FUCCILLE, L. A.; REZENDE, L. P. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

GIELOW, I. Medo dos EUA tira russos de lista da FAB. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 out. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/gedYkX>>. Acesso em: 15 dez. 2008.

_____. Brasil assina compra de 36 caças por US\$ 5,4 bi. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 27 out. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/13cliS>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

JOBIM, N. A defesa na agenda nacional. **Interesse Nacional**, jul./set. 2008.

KRAUSE, K. **Arms and the State: patterns of military production and trade**. New York: Cambridge University Press, 2006.

LESKE, A. Armas e munições leves e pesadas e explosivos. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Mapeamento da Base Industrial de Defesa**. Brasília: Ipea; ABDI, 2016.

LESSA, A. C. Os vértices marginais de vocações universais: as relações entre França e o Brasil entre 1945 a nossos dias. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 28-58, 2000.

LIMA, R. C. **A articulação entre política externa e defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2015.

LOCKHEED oferece F-16, no lugar do F-35. **Poder Aéreo**, 27 ago. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/mJjxF>>. Acesso em: 10 out. 2017.

MAISSONNAVE, F. Moscou confirma exercícios com Venezuela. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 9 set. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/FvxXvq>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

MIRANDA, Z. **O voo da Embraer**. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007.

MORAES, R. F. de. **O mercado internacional de equipamentos militares: negócios e política externa**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1596).

MOURA, G. **Relações exteriores do Brasil 1939-1950: mudança na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Brasília: Funag, 2012.

MÜLLER, G. A parceria estratégica Brasil-França (2005-2009): condicionantes e perspectivas. **Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional**, n. 4, mar. 2010.

NUMAIR, E. Brasil e Rússia: do confronto ideológico à parceria estratégica. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v. 1, n. 9, 2009.

OKADO, G. C. H. **Política externa e defesa no Brasil: uma epifania pendente**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PANAZZOLO NETO, A. **As políticas de reaparelhamento da FAB: associações entre política externa brasileira e Forças Armadas**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PANAZZOLO NETO, A.; OKADO, G. C. H. A corrida armamentista sul-americana: realidade ou falácia? **Revista Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 463-484, jul./dez. 2013.

PECEQUILO, C. S. The Brazil-United States bilateral relations in the Dilma Rousseff administration, 2011-2014. **Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations**, v. 3, n. 6, June/Dec. 2014.

PEDROZO, S. A. Saab confirma fábrica de aeroestruturas em S. Bernardo. **Diário do Grande ABC**, 21 mar. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/DhY6LM>>. Acesso em: 10 out. 2017.

PELLERIN, C. EUA e Brasil lançam Diálogo de Cooperação em Defesa. **IPP Digital**, 25 abr. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/tWJ9Yi>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

PROPOSTAS para a venda de caças podem ser redefinidas, diz Aeronáutica. **G1**, 11 set. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/x8gtPX>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

RAMANZINI JÚNIOR, H. Uma análise da política externa do governo Lula. **Revistas Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 60-80, jun./dez. 2010.

SAAB e Embraer inauguram Centro de Projetos e Desenvolvimento do Gripen. **Isto É**, 22 nov. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/VsJKsb>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

SAINT-PIERRE, H. L. La defensa en la política exterior de Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. **Documentos de Trabajo (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos)**, n. 50, 2009.

SENADO APROVA projeto Gripen NG. **Portal Brasil**, 6 ago. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/LqPAq5>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

SILVA, P. F. **A política industrial de defesa no Brasil**: intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVEIRA, W.; RODRIGUES, F. Governo adia compra de caças para a FAB. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 jan. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/VryXPC>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

SQUEFF, F. H. S. Sistema Setorial de Inovação em Defesa: análise do caso do Brasil. In: DE NEGRI, F.; SQUEFF, F. H. S. **Sistemas Setoriais de Inovação e Infraestrutura de Pesquisa no Brasil**. Brasília: Ipea; Finep; CNPq, 2016. p. 63-114.

STOCHERO, T. Caça Mirage 2000 faz último voo e é aposentado pela FAB. **G1**, 31 dez. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/HUN4X7>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Transferência de tecnologia**: Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e projeto H-XBR. Brasília: Defesa Nacional, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/1oLCTG>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

THE BOEING COMPANY. **Declaração sobre transferência de tecnologia**. Audiência Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 14 out. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/wQFRVo>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

VAZ, A. C. Agenda de sécurité et processus décisionnel dans la politique étrangère brésilienne. **Fondation pour la Recherche Stratégique**, n. 6, p. 1-12, avr. 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VILLA, R. D. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. **Estudos e Cenários**, Rio de Janeiro, dez. 2008.

VILLA, R. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. especial, p. 91-114, 2010.

VISENTINI, P. G. F. **A política externa do regime militar brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARGENTINA mantém interesse no Gripen. **DefesaNet**, 9 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/5zrDSZ>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.625, de 22 de dezembro de 2005. Promulga o acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Francesa relativo ao fornecimento de materiais e serviços no âmbito da aeronáutica militar. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/w7b5y6>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Reino da Suécia**. Brasília: MRE, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/JMgkas>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

COTTEY, A.; FORSTER, A. **Reshaping defence diplomacy**: new roles for military cooperation and assistance. Oxford: Oxford University Press; IISS, 2004. (Adephi Paper, n. 365).

DIEGUIZ, C. O desenvolvimentista. **Revista Piauí**, n. 49, out. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/TFN6Xs>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

FERREIRA, M. J. B. Plataforma aeronáutica militar. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA; ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Mapeamento da Base Industrial de Defesa**. Brasília: Ipea; ABDI, 2016.

FERREIRA, M. J. B.; NERIS JÚNIOR, C. A inserção do Brasil no segmento de aviões de caça da indústria aeronáutica militar: o projeto F-X2. **IX ENABED**, jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/vZsjP8>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

FINEP – FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **Assinado acordo de cooperação entre Finep e VINNOVA, da Suécia**. Finep, 8 maio 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/cj8PSX>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Mapeamento da Base Industrial de Defesa**. Brasília: Ipea; ABDI, 2016.

MIRANDA, Z. Sistema de Inovação no Setor Aeronáutico: desafios e oportunidades para o Brasil. *In*: DE NEGRI, F.; SQUEFF, F. H. S **Sistemas Setoriais de Inovação e Infraestrutura de Pesquisa no Brasil**. Brasília: Ipea; Finep; CNPq, 2016, p. 169-228.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RESDAL – RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. **Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe**. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/harNi5>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

SAAB descarta possibilidade de vender Gripen para a Argentina. **DefesaNet**, 28 abr. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Q6EvVP>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS, CONSELHO DE SEGURANÇA, A ORDEM MUNDIAL E O BRASIL

“O Brasil é insatelitizável”, Azeredo da Silveira

“Apenas os Estados podem fazer a ONU funcionar”, Sergio Vieira de Mello

“À medida que o mundo muda, a ONU deve mudar também”, Joseph Stiglitz

Ronaldo Mota Sardenberg¹

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos Estados-membros fundadores da Organização das Nações Unidas (ONU). Participou, com o sacrifício de seus filhos na luta contra a tirania nazifascista, e esteve representado em São Francisco,² onde chegou a ser considerado – já naquela época – um possível membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e que, desde então, sempre esteve presente nas grandes deliberações multilaterais. Tendo em vista esse patrimônio comum, nós, brasileiros, nos sentimos à vontade para passar em revista o desempenho histórico das Nações Unidas, avaliar seu atual papel no campo da manutenção da paz e da segurança e examinar, sob o ângulo do futuro, a ordem internacional.

Desde a fundação da ONU, não só se manifestaram conflitos em todas as regiões do globo, mas, sobretudo, vivemos sob a permanente ameaça do terror nuclear. Essa última ameaça se encontra mitigada, mas não desapareceu, uma vez que os arsenais nucleares continuam a existir, como demonstram os testes recentes da Coreia do Norte.

A questão da paz internacional está tomando novos contornos. Seu conteúdo não é apenas a ausência da guerra nuclear e a redução de sua ameaça, mesmo porque proliferam os conflitos convencionais. A paz, para ser verdadeira, deverá incorporar uma série de dimensões, como a seguir se comentará.

A questão da paz e da segurança, nas atribuições da ONU, não pode ser considerada de forma isolada. A paz verdadeira, assim como a segurança, inscreve-se em um plano mais abrangente, em que estão presentes as dimensões atuais

1. Diplomata de carreira, representante permanente junto à Organização das Nações Unidas (ONU) em dois períodos e embaixador em Moscou e Madrid.

2. Cidade em que foi elaborada a *Carta das Nações Unidas*, em 25 de abril de 1945. No entanto, a ONU foi oficializada em 24 de outubro de 1945.

e futuras relativas ao bem-estar dos povos – dimensões essas frequentemente marcadas pela extrema desigualdade – e as considerações de justiça e democracia, tão fundamentais, quer no plano internacional, quer no interno.

O multilateralismo é uma técnica de trabalho tão valiosa quanto a do relacionamento bilateral, ao qual se adiciona um tipo de negociação em que interesses variados estão simultaneamente representados pela voz dos Estados participantes.

A ONU é a mais abrangente organização intergovernamental que a comunidade internacional logrou construir. Entretanto, novos desafios colocam-se para as Nações Unidas com o final da Guerra Fria. Após décadas de confrontação, que envenenaram a cena internacional e a emergência de uma nova ordem mundial em construção, a sociedade contemporânea parece transitar para a pós-modernidade – isto é, para um mundo distinto do que teve vigência desde o Iluminismo ou, pelo menos, no último século e meio.

Assim, é oportuno e necessário situar a organização no quadro dessa macroestrutura internacional em formação. Em última análise, discute-se a viabilidade das Nações Unidas como a conhecemos – ou seja, como uma instituição idealmente voltada não apenas para a manutenção da paz e da segurança coletiva e para a harmonização da ação das nações, mas também para o progresso dos povos em seu sentido mais amplo.

2 BRASIL E ONU: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

O Brasil assumia, desde 1963, postura ativa na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em defesa do ideário dos 3Ds (desarmamento, desenvolvimento e descolonização), por intermédio do então chanceler João Augusto de Araújo Castro. Três décadas mais tarde, tive a oportunidade, como chefe da missão do Brasil junto às Nações Unidas, de reafirmar o continuado e firme compromisso brasileiro com os 3Ds, mas com versão atualizada – ou seja, a do desenvolvimento, do desarmamento e da democratização das relações internacionais.

Araújo Castro foi um dos grandes expoentes da diplomacia brasileira do século XX. Contribuiu, com aguçado espírito crítico e senso de humor, para imprimir embasamento teórico à política externa brasileira, e “melhor do que ninguém exprime as esperanças e frustrações brasileiras com a Organização das Nações Unidas” (Azambuja, 1989 *apud* Vargas, 2013, p. 237).³

3. Sobre a trajetória diplomática de Araújo Castro, Sardenberg (1982, p. 3-5) destaca: “a grande maioria das ideias de Araújo Castro está hoje, direta ou indiretamente, integrada no patrimônio comum da diplomacia brasileira. Suas percepções não eram produto da reflexão gratuita. (...) Procurou integrar os acontecimentos a partir de uma perspectiva especificamente brasileira e de uma visão global do movimento e do destino das relações internacionais. (...) Não caiu na tentação nem do particularismo nacional estreito e xenófobo, nem do internacionalismo fácil, que muitas vezes disfarça a inautenticidade e a alienação. Percebeu, como disse, de forma lapidar, que a verdadeira interdependência supõe a prévia independência de todos os parceiros. (...) Assim, por exemplo, enxergava a ironia de que as Nações Unidas se dedicassem à manutenção da paz, quando elas mesmas refletiam, em sua Carta, a distribuição de poder resultante da Segunda Guerra.”

Para ilustrar as diferenças entre o foco da atuação das Nações Unidas – e, incidentalmente, de suas expressões institucionais – em décadas anteriores e nesse momento, bastaria contrastar a atuação da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU em diferentes cortes temporais e temáticos.

Na luta pela descolonização e contra o regime racista do *apartheid*, as Nações Unidas atuaram de forma pioneira, como uma vanguarda que abriu caminhos no plano internacional para as vitórias enfim alcançadas pelos povos que lutavam por sua emancipação nacional e pela igualdade racial. Por essa via, assinale-se, o Brasil esteve presente na criação dos Estados que emergiram do regime colonial e da nova e democrática África do Sul. Participou o Brasil de grandes embates diplomáticos e, apesar das dificuldades internas que conheceu, soube – em momentos críticos – tomar posições que muito nos honram. Esse desempenho é ilustrativo do amadurecimento da postura externa brasileira, assim como do desenvolvimento de sua visão e seu engajamento universalista.

Nessas questões, a Assembleia Geral das Nações Unidas provou ser mais dinâmica e atuante que o Conselho de Segurança, cujo funcionamento esteve, por décadas, fundamentalmente emperrado pelas injunções do confronto Leste-Oeste, bem como pela tenaz resistência oposta ao tratamento da temática colonial pelas metrópoles. O próprio Brasil teve, nos anos 1960, sua latitude no Conselho de Segurança delimitada por essas injunções. Em contraste, nossa presença no conselho em 1988 e 1989 e, em particular, no período 1993-1994 teve como pano de fundo um cenário em que os parâmetros de poder, até então vigentes, passavam por processo de desmoronamento na busca de novas fundações para a ordem internacional.

Assim, um exame em perspectiva do papel das Nações Unidas no período precedente suscita uma série de questões ainda atuais, a saber: a imbricação das Nações Unidas com a ordem contemporânea: o equilíbrio político entre seus órgãos principais: a evolução de suas modalidades de atuação: a composição e a representatividade desses órgãos; e, em última análise, a relevância política, a longo prazo, da organização.

De 1945 a nossos dias, a *Carta das Nações Unidas* foi capaz de acomodar o processo de radical universalização; conquista política de extraordinário valor e, em si mesma, definidora também do mundo em que vivemos. Basta lembrar que, em sua origem, a organização contava com uma composição razoavelmente homogênea de 51 membros; a maior parte integrante das regiões mais desenvolvidas e da América Latina, tendo como membros periféricos países ainda profundamente identificados com os valores centrais do sistema. Hoje, com uma configuração quase plenamente universal de 194 Estados-membros, a diferenciação cultural entre eles é muito mais sensível, e o substrato comum tornou-se tênue e de difícil amálgama parlamentar.

Originalmente, o CSNU tinha onze membros, sendo cinco permanentes e seis não permanentes. No início da década de 1960, ocorreu uma expansão para quinze membros, vigente até hoje, com a manutenção do mesmo número de membros permanentes. Naquela época, o universo da Assembleia Geral das Nações Unidas era expandido pelos países recém-descolonizados, que chegavam a quase uma centena – ou seja, o dobro do quadro de membros originais das Nações Unidas.

3 AS DIVERSAS LENTES DE PERCEPÇÃO DA ONU

A ONU foi sempre entendida como algo mais significativo e importante do que um simples reflexo de relações de poder. Desse modo, pôde abrigar, como observei, as lutas do anticolonialismo ainda quando as relações de força eram profundamente desfavoráveis às antigas colônias e à população negra da África do Sul. Similarmente, a organização permitiu aos países pobres, já na década de 1950, abrir o debate mundial sobre a questão do subdesenvolvimento, e desaguou no extraordinário esforço multilateral sobre a temática de comércio e desenvolvimento na década subsequente. A Assembleia Geral das Nações Unidas foi o foro privilegiado para essas questões, e, no âmbito regional, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) teve papel altamente relevante para a América Latina. Algumas lentes de percepção da ONU podem ser aqui focalizadas.

A primeira percepção é que as Nações Unidas competem para ser o foco das atenções mundiais não apenas com os Estados-membros mais poderosos, para os quais, em algumas situações, os caminhos unilateralmente trilhados se revelam mais atraentes que a vereda multilateral. Além disso, em muitos temas de alcance global, a ONU apresenta fortes divergências em relação às instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial) e outros organismos, como o GATT (atual Organização Mundial do Comércio – OMC). Vale lembrar ainda que hoje as organizações não governamentais (ONGs) – em particular, as de âmbito regional ou mundial – usam e são usadas amplamente por Estados mais poderosos ou pela própria ONU, o que cria novos e variados tipos de relação.

A segunda percepção é que a linguagem da *Carta das Nações Unidas* é eloquente, elevada e inspiradora em tudo o que se refere à enunciação de propósitos e princípios. Ao mesmo tempo, é minuciosa, prescritiva e realista em tudo o que se relaciona com as regras de operação do poder internacional. Pelas funções que exerce ou deve exercer, a ONU constitui uma ilustração expressiva do funcionamento das relações de poder, que se fazem sentir no âmbito da organização, ainda que mediatizadas. As mutações da grande agenda das Nações Unidas expressam-se por meio da inclusão ou do esquecimento de certos temas e da ênfase com que são tratados. Tudo isso indica uma especialização de tarefas entre os diferentes mecanismos multilaterais que nada tem de neutra ou apolítica.

As Nações Unidas foram concebidas como a pedra de toque da macroestrutura internacional. Na origem, sua Carta pode ser interpretada como um pacto “horizontal” entre Estados igualmente soberanos, embora díspares em poder. A Carta deveria ter papel verdadeiramente constitutivo da ordem internacional, com base no princípio da responsabilidade coletiva pela paz.

Nesse contexto, Barreto (2012, p. 364), com base em reflexão de Gelson Fonseca Júnior, afirmava que o Brasil, na “condição de ‘país médio’ era levado, na sua opinião, a uma atitude de ‘preferência pela diplomacia e pelo direito’ e ao ‘consequente afastamento de políticas de poder’”.

Durante o período inicial da Guerra Fria, a ascendência dos ocidentais permitia mobilizar automaticamente maiorias em todas as questões de segurança e mesmo naquelas de cunho econômico e social que pudessem ser abordadas em termos ideológicos. A ONU converteu-se em palco para a guerra de propaganda, em detrimento de suas funções negociadoras e de foro. A organização descaracterizava-se e, por muito tempo, foi relegada ao descrédito, configurando-se o que viria a ser chamada de “crise do multilateralismo”.

As Nações Unidas não são a mera comissão de frente de potências dominantes para coonestar suas ações político-militares, nem muito menos um simples palco para externalizar as frustrações de países periféricos; em segundo lugar, não constituem, a qualquer título, um governo mundial, sendo exclusivamente uma organização internacional, e não supranacional. Depende da vontade política de seus Estados-membros, e a eles não se sobrepõe.

4 ONU E CONSELHO DE SEGURANÇA: A INSTÂNCIA DAS GRANDES POTÊNCIAS?

No pós-Guerra Fria, o recurso ao conselho, por parte das grandes potências, é feito sob a reserva expressa de que a ação nas Nações Unidas não preenche suas opções de atuar de forma unilateral por meio de coalisões *ad hoc*, não necessariamente sob a égide da organização. Para essas potências, o conselho opera hoje normalmente; a faculdade do veto está preservada, embora não constitua a única opção para o encaminhamento das crises.

A partir de 1992, uma nova política se afirma, em consequência do desmoronamento da URSS e do bloco socialista, do fim da confrontação Leste-Oeste e da proliferação de conflitos locais e regionais. Durante um breve momento, os membros anglo-saxões do conselho pareciam inebriados pelo poder.

As décadas do pós-Guerra Fria se caracterizam pelo esmaecimento da temática Norte-Sul, em grande parte em função do fracasso, por oposição dos países desenvolvidos, da tentativa de estabelecimento da chamada Nova Ordem Internacional Econômica e do lançamento do processo de globalização econômica e de iniciativas correlatas. Novos temas ganham primeiro plano, como as questões dos direitos humanos, da mulher, do combate ao narcotráfico, e se abre uma breve era das grandes conferências

multilaterais, das quais a Conferência do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento e paradigmática (Sardenberg, 2013, p. 96).

Assim, renovada ênfase está sendo dada às questões de “diplomacia preventiva”, *Peacemaking* e “imposição da paz”. A expectativa de que a ONU poderia desempenhar papel proativo como guardião da paz, por meio de operações de nova geração com a irônica “imposição da paz pela força”, foi rapidamente dissipada, quando foram percebidos os riscos militares inerentes às crises que eclodiram no pós-Guerra Fria.

O conselho é justamente um órgão de composição extremamente restrita, que se beneficia, por isso, de uma agilidade decisória, mas que se ressentir hoje de falta de legitimidade representativa. A Assembleia Geral das Nações Unidas, por sua vez, é o órgão mais democrático e representativo da comunidade internacional, por sua composição universal, mas se tem mostrado, em anos recentes, inoperante em questões cruciais de sua alçada.

De um lado, a reestruturação do Conselho de Segurança é um imperativo político, sobre o qual a posição brasileira é amplamente conhecida. De outro, a revitalização da AGNU é imprescindível.

A respeito do papel do Conselho de Segurança e da AGNU, vale recordar que os ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva buscaram igualmente estimular um equilíbrio de relevância entre essas duas instâncias, não obstante terem atribuições tão distintas.

Na abertura do Debate Geral da 56ª Sessão da AGNU, em 2001, o então presidente FHC sustentou que a força das Nações Unidas exigia “uma AGNU mais atuante, mais representativa e um CSNU mais representativo, cuja composição não podia continuar a refletir o arranjo entre os vencedores de um conflito ocorrido havia mais de 50 anos” (Barreto, 2012, p. 663).

Lula da Silva, em entrevista concedida ao periódico *The Economist*, em fevereiro de 2006, pontuou:

E a ONU precisa levar em conta a nova geopolítica. Acabou a bipolaridade, acabou a Guerra Fria, a democracia está se consolidando em muitos países. Então, o que nós queremos? Que a ONU seja mais representativa, que ela possa representar mais condignamente o que é o mundo político de hoje e não apenas o Conselho de Segurança. O Conselho de Segurança é um rito, mas o ECOSOC também, que discute a questão econômica, precisa mudar. Nós precisamos dotar a ONU de instrumentos que lhe dêem credibilidade para tomar as decisões (Brasil, 2006, p. 5).

A esse respeito o ex-presidente Lula da Silva, em entrevista à revista *The Economist*, deixou clara a intenção de estimular as relações – sempre difíceis – não só entre essas duas instâncias, mas também entre o CSNU e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), que integra a AGNU.

Essa interação entre o Conselho de Segurança e o ECOSOC é, sem dúvida, um tema altamente controverso. Uma influência maior do CSNU poderia gerar indesejável “intrusão” desse órgão voltado para a política de poder, em uma instância da ONU que se dedica a temas como desenvolvimento social e direitos humanos. Ao mesmo tempo, os cinco membros permanentes (P5) do CSNU tendem a resistir a possíveis visões mais heterodoxas do ECOSOC sobre o conselho.

O Brasil sempre esteve à frente dos esforços para promover os ideais do desenvolvimento, do desarmamento e da democratização das relações internacionais. O verdadeiro equilíbrio qualitativo e operacional entre esses dois órgãos centrais das relações internacionais asseguraria a todos os Estados uma participação equitativa na moldagem da nova ordem internacional. São essas bandeiras fundamentais para o destino das Nações Unidas na ordem mundial e, em última análise, para a inserção internacional do Brasil.

A questão do equilíbrio se reflete, de certa forma, nas diferentes ênfases atribuídas por Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva a um tema central da diplomacia brasileira nesse período (a reforma do Conselho de Segurança da ONU e a aspiração brasileira a um assento como membro permanente). A questão é assim sintetizada por Fernando de Mello Barreto:

Houve significativa alteração de ênfase entre a gestão de Celso Amorim, no governo Itamar Franco, e a de Lampreia, com Fernando Henrique Cardoso. Embora o novo governo continuasse a apoiar a ideia de vir o Brasil a ocupar um assento adicional como membro permanente, a prioridade atribuída a esse objetivo se mostrou menos presente (Barreto, 2012, p. 489).

Na gestão de Celso Lafer, a mesma postura de apoio àquela aspiração foi preservada, sem, entretanto, atingir o nível de prioridade atribuído posteriormente pelo governo Lula da Silva.

Gelson Fonseca Júnior focaliza a postura reformista do Brasil a respeito da reforma do Conselho de Segurança da ONU como o corolário da vocação multilateral do Brasil.

Para um país que privilegia o direito sobre o poder, nada mais natural do que um esforço contínuo para ter maior presença naquele que é por essência o foro mais importante para o exercício do multilateralismo no campo da paz e da segurança: o CSNU (Fonseca Júnior *apud* Pontes, 2017, p. 164).

Ricupero faz reflexão exemplar sobre o tema do Brasil no Conselho de Segurança.

Ainda que o Brasil tivesse feito tudo certo, a capacidade brasileira de influenciar os acontecimentos não era e não é suficiente para resolver os impasses da maneira que desejamos. Por maior e mais judicioso que tenha sido o ativismo diplomático brasileiro, não se logrou produzir consenso para reformar o Conselho de Segurança,

quanto mais para fazê-lo de acordo com os interesses do Brasil. (...) Quer dizer, é mais um problema de insuficiência de poder ou vontade política apropriada de nossa parte (Ricupero, 2017, p. 651-652).

A esse respeito, registro que, durante a I Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em que o ex-presidente Lula esteve presente, constituiu-se o G4, formado pelo Brasil, pela Índia, pela Alemanha e pelo Japão, para promover a reforma do conselho.

O ato constitutivo do G4 foi assinado na residência oficial do embaixador do Brasil, pelas mais altas autoridades dos países antes mencionados. Desde então, dado o intenso esforço diplomático promovido pelo G4, pode-se afirmar que mudou significativamente o perfil diplomático do Brasil na ONU, se firmou sua candidatura e se excluiu a hipótese de que qualquer outro país da região pudesse deslocar a candidatura brasileira.

Ricupero adiciona com propriedade que

as notórias dificuldades de promover reformas importantes dentro do sistema decisório das Nações Unidas há muitos anos acarretam um virtual bloqueio à possibilidade de criar, de acordo com a Carta da ONU, novas estruturas globais necessárias ou de reformar as existentes (Ricupero, 2017).

Essa observação tem a virtude de oferecer ao leitor informação e percepção precisas sobre as dificuldades para países como o Brasil protagonizarem mudanças efetivas na ONU.

5 BRASIL E ONU: UMA TRAJETÓRIA RECENTE

O Brasil tem mantido uma atuação de qualidade na ONU. A diplomacia brasileira procura estar atuante nos trabalhos da organização, com o cuidado de manter posturas construtivas e centradas na defesa do interesse diplomático brasileiro.

O Itamaraty trabalha assiduamente no sentido de combinar a diplomacia bilateral e a multilateral. Seus objetivos últimos são os de preservar as opções do Brasil na cena internacional, no presente e no futuro, e, ao mesmo tempo, contribuir para a paz e a segurança internacional.

O Brasil respeita a *Carta das Nações Unidas* e está atento para o dinamismo da vida internacional. O país coloca com especial ênfase a observância de propósitos e princípios da ONU (capítulo 1, arts. 1º e 2º), a Solução Pacífica de Controvérsias (capítulo 4, arts. 33 a 38) e a Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão (capítulo 7, arts. 39 a 51).

Tanto quanto seja factível, o Brasil favorece a criação de posições de negociação pacífica, bem como procura evitar as posturas intransigentes e promover a flexibilidade no campo externo. O país busca igualmente tomar iniciativas políticas, tendo

presente os valores que nos são caros, como os da democracia e da não agressão. Atua em prol da modernização da chamada arquitetura institucional, de modo que a ONU melhor possa aproveitar as oportunidades políticas e as novas agendas de desenvolvimento brasileiras.

Como membro fundador das Nações Unidas, sua delegação esteve presente nas reuniões preparatórias e na conferência de São Francisco. O Brasil tem sido, desde então, incansável no esforço de fazer valer os dispositivos da *Carta das Nações Unidas*, assim como no empenho de manter um relacionamento pacífico entre os Estados-membros.

Na segunda metade do século XX, cresceu sensivelmente a presença internacional do Brasil. A atuação brasileira na ONU contribuiu fortemente para esse processo, o que equivale a dizer que essa organização, como o principal foro internacional, foi muito positiva para a diplomacia brasileira.

Em resposta quer às mutações internacionais, quer à atual perpetuação das formas arcaicas de conflitos, torna-se mais profunda a convicção de que a agenda, as instituições, os procedimentos e os métodos de trabalho da ONU requerem urgente reforma.

Um desenvolvimento particularmente interessante foi a promoção, em especial na primeira década do século XXI, pelo Brasil e por outros países, de reformas na organização. O esforço em prol das reformas se dirigiu ao CSNU, à AGNU (revitalização) e ao ECOSOC, sob o enfoque dos impasses, dos progressos e das perspectivas. Não há como ocultar que esse processo prima pelas ambiguidades.

Vivem as Nações Unidas uma etapa crucial, não só em termos da hipertrofia do CSNU, mas também, até recentemente, da percepção de sua incapacidade – mesmo vencida a etapa da Guerra Fria – de resolver conflitos espinhosos. O grande número de operações de paz de longa duração – em Chipre, na Iugoslávia, no Líbano, em Angola etc. – é a melhor evidência dessa situação. Esse processo perdura até os nossos dias no Mali, na República Centro-Africana e em outros países.

Tais observações se colocam no pano de fundo da crise financeira da ONU; crise essa derivada da inadimplência de seus grandes contribuintes. Outros problemas centrais são a necessidade de buscar o equilíbrio entre a AGNU, o CSNU e o ECOSOC, bem como de criar instâncias para acompanhar o ativismo do secretariado e um mecanismo de equilíbrio entre o peso político dos países industrializados e a capacidade parlamentar dos numerosos países em desenvolvimento e não alinhados.

Nos trabalhos do CSNU, reflete-se, em última análise, uma contradição entre os anseios por maior democratização e as necessidades de maior efetividade política. Se, de um lado, é lícito defender que todos os países têm iguais direitos

de acesso a um assento no CSNU, é igualmente forçoso reconhecer que uma composição desequilibrada, em deliberações de questões cruciais sobre a paz e a segurança, compromete os fundamentos políticos que deveriam embasar a avaliação e a atuação das Nações Unidas.

O conspícuo esvaziamento da AGNU é outro fator de preocupação. A assembleia está em realidade imprensada entre o universalismo de sua composição e a extensão de sua agenda (centenas de itens). Por sua vez, não se poderia aceitar passivamente o argumento simplista de que a eficácia de um órgão de composição restrita seria preferível à representatividade de um órgão universal, como fator de legitimação.

O CSNU é justamente um órgão de composição extremamente restrita, que se beneficia, por isso, de uma agilidade decisória, mas que se ressent de uma falta de legitimidade representativa. A AGNU, por sua vez, é o órgão mais democrático e representativo da comunidade internacional contemporânea por sua composição universal, mas se tem mostrado, em anos recentes, inoperante no tratamento de algumas questões cruciais de sua alçada, dado o engarrafamento de sua agenda.

Sempre houve nas Nações Unidas alguma tensão entre o realismo e o idealismo político. Sempre houve em consequência um espaço para o debate das questões políticas, econômicas, sociais e jurídicas, que não encontra paralelo em outros foros nos quais o realismo ganha todas as batalhas. O realismo político indica que o poder (econômico e militar) sempre determinará o rumo das relações internacionais e das Nações Unidas. A escola idealista – que é utópica, aos olhos do realismo – apela para a ética, o direito internacional e os princípios democráticos e, em sua faceta mais radical, para os desejos da maioria da humanidade. As duas tendências se chocam em grande número de temas em discussão nas Nações Unidas; por exemplo, a reforma e a composição do CSNU e do ECOSOC e a escala das contribuições financeiras pagas pelos Estados-membros. Evidentemente, a posição realista é usualmente assumida pelas potências “satisfeitas”, em oposição às demais, que buscam mudanças genéricas ou localizadas.

A variedade de tarefas atribuídas ao CSNU facilitou a expansão de suas atividades. O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um órgão executivo, na medida em que tem a faculdade de determinar ações concretas e mandatórias para a manutenção da paz e da segurança internacionais, em situações específicas, e de velar por sua execução. O caráter do CSNU pode ser diplomático, visto que permite a produção de soluções negociantes entre as partes; cominatório, quando as soluções são baseadas no capítulo 7 da Carta; e quase judicial, quando arbitra situações sobre as quais se arroga decidir, sem possibilidade de revisão de outros órgãos do mérito jurídico ou político.

O CSNU tem ampliado suas atribuições jurisdicionais. A posição de que tal ampliação não fere a “letra” ou o “espírito” do texto constitucional busca maximizar

a ONU como instância legitimadora da sustentação dos atuais arranjos de poder. Sob o influxo desses conceitos, o conselho chamou a si funções normativas, seja pela discussão de temas de alcance universal, seja pela criação de precedentes como fontes de um *case law* constitutivo, cuja formulação é subtraída da participação da comunidade internacional mais ampla. As ações inovadoras, por assim dizer, do conselho pressupõem “interpretações criativas” da Carta, que funcionam como “reformas brancas” e a reinterpretam sem passar pelo traumático processo de adoção de emendas. Tudo isso sob o império da faculdade do veto.

Nesse sentido, renovada ênfase foi atribuída às questões de “diplomacia preventiva”, de *peace-making* e de “imposição da paz”, com esmaecimento das fronteiras que as separam. A despeito das dificuldades financeiras e operacionais da ONU, vislumbrou-se a possibilidade de dotar diretamente as Nações Unidas de uma espécie de “exército permanente” para pronto emprego em situações de crise. No entanto, a expectativa ingênua de que a ONU poderia desempenhar papel proativo como guardião militarizado da paz, por meio de operações de nova geração com a irônica “imposição da paz pela força”, foi dissipada quando se percebeu a dimensão dos riscos militares às atuais crises. Da euforia pelos aparentes êxitos iniciais no imediato pós-Guerra Fria, passou-se logo para a sóbria verificação do impasse em que se encontrava a ONU, em diversas regiões, muitas vezes colocadas em meio a atoleiros políticos e militares e hostilizadas por todas as partes em conflito.

Ao mesmo tempo que o Brasil tem um histórico de destacada atuação no Conselho de Segurança da ONU, nosso perfil na Assembleia Geral das Nações Unidas tem procurado refletir a prioridade que o país atribui ao tema do desenvolvimento. Nesse sentido, a tradição de uma política externa voltada para o desenvolvimento tem encontrado acolhida por parte de nossos parceiros, no âmbito dos países em desenvolvimento na ONU.

Iniciativa emblemática nesse contexto ocorreu em maio de 1993, quando o chanceler Fernando Henrique Cardoso preconizou a adoção de uma “Agenda para o desenvolvimento”, no âmbito da ONU; “é com essa preocupação que preconizamos na ONU a adoção de uma Agenda para o desenvolvimento”, que complementa a ideia de uma simples “Agenda para a Paz”. “O debate das questões da paz e da segurança, que tende a ser privilegiado pelas grandes potências, não pode suplantar o debate em torno da problemática do desenvolvimento econômico e social” (Barreto, 2012, p. 272).

Coerente com essa diretriz, procurei introduzir, quando era representante permanente da missão do Brasil junto à ONU, em 1995 e 1996, debates sobre aquele tema, que confluíram para a aprovação de duas resoluções destinadas a promover uma “Agenda para o Desenvolvimento”. Esta tinha como seu eixo central o chamado Diálogo ONU-Bretton Woods, com o objetivo de elevar o perfil

de atuação da ONU na área econômica e, dessa forma, influir – junto ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial – para que essas instituições passassem a priorizar não só medidas de ajustamento econômico, mas também políticas sociais destinadas a reduzir as desigualdades sociais.

A iniciativa brasileira gerou fortes resistências, tanto por parte de parceiros do G77, impregnados de uma visão de conflito Norte-Sul, quanto de países desenvolvidos que anteviam uma indesejável contaminação de Bretton Woods por visões mais heterodoxas da ONU. Superadas essas robustas resistências iniciais, o projeto de resolução protagonizado pelo Brasil foi posteriormente endossado por um grande número de países.

O resultado desse esforço da diplomacia brasileira foi coroado de êxito, pois evoluiu, anos mais tarde, para a institucionalização do Diálogo ONU-Bretton Woods como atividade regular desenvolvida pelas Nações Unidas, com benefícios tangíveis para ambas as instituições.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Brasil na ONU: quatorze pontos para atuação futura

Além da retrospectiva histórica, este capítulo procurou oferecer uma visão do caminho da ONU em direção ao futuro. Vivemos hoje a transição rumo a um mundo multipolar, mas que exige uma reconfiguração do multipolarismo do passado, que bem conhecemos. Hipóteses menos otimistas, especialmente em 2017, nos forcem a considerar também a possibilidade de um retrocesso na ordem internacional.

O Brasil tem um lugar no mundo que lhe é próprio e reflete nossa identidade internacional, moldada por uma diversidade de fatores. Entre esses figuram: dimensão territorial; potencialidades econômicas, sobretudo na agroindústria e na agropecuária, mas, em menor grau, na indústria de transformação; imenso litoral, continuidade territorial; e fronteira com dez vizinhos. Essas condições habilitam o país a exercer um papel construtivo e de relevo, em que cabem manifestações de poder – sobretudo de *soft power* – que abrem espaço para iniciativas políticas em seu entorno regional e em teatros mais distantes.

Figuram entre as iniciativas mais expressivas: a exitosa participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas; as políticas de mediação no contexto regional (conflito Peru-Ecuador); envolvimento em agrupamentos como o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o BRICS – constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul; e propostas inovadoras de governança global.

No âmbito das Nações Unidas, o Brasil considera que a bem-sucedida descolonização e o fim do *apartheid* da África do Sul constituíram, em décadas anteriores,

uma realização histórica para as Nações Unidas. Esse desenvolvimento abriu espaços para o Brasil na cena internacional, não apenas em termos econômicos e comerciais, mas também na arena política. Tais espaços ainda precisam ser preenchidos de forma mais ampla.

Outro desenvolvimento foi o fim da Guerra Fria e a montagem de novas questões, de alto interesse civilizatório na cena internacional, o que introduziu expressivas inovações. Com o surgimento de novas preocupações, expandiu-se nas Nações Unidas um diversificado temário: direitos humanos; não proliferação das armas nucleares; e segurança coletiva. Em outro nível, ganharam importância temas tais como: democracia e paz democrática; unilateralismo e responsabilidade coletiva; e, ainda em outra dimensão, crime organizado, narcotráfico e terrorismo.

Outras questões ganham igualmente espaço na agenda onusiana, tais como: nova fase da governança global; migrações internacionais; desenvolvimento humano e segurança humana; combate à fome e construção de uma agenda de segurança alimentar; cooperação global em saúde; clima e mudanças climáticas; redução de emissões por desmatamentos e degradação florestal; e interconexão com atores não estatais (ONGs).

É provável, portanto, que esses itens, tão diferenciados, ganhem em anos futuros a frente das preocupações mundiais. Resta garantir que a problemática predominante na agenda da ONU (paz, segurança e desenvolvimento) não perca prioridade no novo mundo que se está construindo.

Em 2013, busquei dar um passo adiante nesse caminho. A intenção na época era abrir espaço para reflexão sobre as linhas principais que deveriam orientar a presença do Brasil na ONU, na esperança de que pudéssemos ampliar um debate sobre um futuro código da ação brasileira não só no que concerne à ONU, mas também com relação à ordem internacional como um todo, o que não ocorreu.

A seguir, com base nessa iniciativa, apresento uma proposta mais modesta, que creio se inserir bem no tema central deste livro.

- 1) Nesta época de incertezas – aparentemente crescentes –, afirmam-se novas e preocupantes realidades geopolíticas, ao passo que se percebe a ininterrupta e oportunista exploração de lacunas e contradições da presente ordem mundial. Nesse quadro, é recomendável, no plano multilateral, sobretudo na ONU, reiterar a firme aderência da diplomacia brasileira aos propósitos e princípios da *Carta das Nações Unidas*, os quais, em conjunto com a parte preambular da Carta, constituem a plataforma mais avançada e universal que até hoje se pode alcançar na esfera internacional, como incansavelmente insistiu o embaixador João Augusto de Araujo Castro. O sistema coletivo de paz e segurança, como definido na Carta, ainda é a melhor garantia à disposição dos Estados.

- 2) É enganador pensar que a ONU e o próprio sistema internacional caminham para o estabelecimento de um “governo mundial”. As chamadas tendências supranacionais facilmente mascaram interesses ou ambições nacionais dos Estados mais poderosos.
- 3) A democracia está crescentemente presente no plano internacional, mas não chegou a tornar-se universal. Em muitos países, as formalidades encobrem a ausência de substância democrática. Salvo exceções à regra, o Brasil só tem a ganhar com a difusão das práticas democráticas na ordem internacional. Na ONU e em outros foros, todos os Estados – em especial, os mais poderosos – devem: *i)* comportar-se de forma democrática na arena internacional; *ii)* respeitar a plena operação dos processos democráticos alheios, nos quais a intervenção estrangeira tende a usurpar os poderes e as prerrogativas civis; e *iii)* promover a cooperação internacional em prol do Estado de direito, da participação popular, do fortalecimento das instituições democráticas e da remoção das desigualdades sociais e econômicas.
- 4) A opção pela diplomacia – ou seja, pela negociação pacífica, tem ou deve ter prioridade na ONU, a qual é por excelência o terreno da “diplomacia preventiva”. São de duvidosa utilidade e eficácia as soluções militares para os conflitos. O uso da força é uma exceção, sendo reservado para quando se esgotarem as alternativas diplomáticas.
- 5) A expressão de aspirações e interesses de países grandes e pequenos deve ser estimulada. Para formatar novos tipos de diálogo, será necessário ouvir todos os Estados-membros, de maneira a minimizar as assimetrias não apenas entre eles, mas também entre os órgãos principais das Nações Unidas.
- 6) Por sua universalidade, por estar diretamente sintonizada com as preocupações dos Estados-membros, a Assembleia Geral das Nações Unidas é a verdadeira guardiã das intenções democráticas da Carta de São Francisco. A propalada crise da AGNU se vincula à crise da democracia na organização como um todo. Sua desvalorização corresponde a uma tendência perniciosa a ser enfrentada.
- 7) É preocupante o desequilíbrio na ONU. A AGNU precisa ser fortalecida, o que pode ocorrer por meio de melhor estruturação de seu funcionamento. Principalmente no que concerne à consolidação de sua agenda, pelo emprego de técnicas parlamentares atualizadas, pelo robustecimento das funções de seu presidente, pela interpretação mais estrita e consequente dos poderes concedidos pela Carta ao CSNU e pela ampla utilização dos grupos regionais e de afinidade de interesses.

- 8) Mudanças progressistas na AGNU não prejudicarão a fundamental importância do CSNU. Os problemas deste são conhecidos e necessitam ser enfrentados, em particular no que toca a sua composição restrita, seu passado e seu presente, caracterizados que são pelo uso imoderado da faculdade de veto, suas persistentes deficiências de representatividade e seus procedimentos crescentemente opacos. A reforma do CSNU é essencial. As realidades políticas devem ser reconhecidas e refletidas na composição do CSNU, seus procedimentos, modernizados e seu papel diplomático (negociador), estimulado.
- 9) É indispensável regular de forma mais apurada as operações de paz das Nações Unidas. No passado, o lançamento de numerosas operações coincidiu com alguma confusão conceitual, uma vez que o CSNU provou ser extremamente casuísta na definição de parâmetros e mandatos que as orientam. A razão principal dessa situação é que os P5 são extremamente cautelosos, no que diz respeito à criação de regimes a serem seguidos no futuro. Na verdade, as operações de paz são, sem dúvida, um instrumento importante, mas há de examiná-las caso a caso.
- 10) Interessa ao Brasil que os países da América Latina e do Caribe usufruam uma adequada presença diplomática na ONU, máxime no CSNU. Nossos países se unem por fatores como a coesão política, as tradições culturais e a adesão ao direito internacional, além de interesses convergentes nos planos econômico e ecológico, entre outros. Na visão brasileira, é necessário reforçar a unidade latino-americana na diplomacia multilateral, o que é plenamente compatível com os interesses regionais brasileiros.

Com o avanço dos processos democráticos, cada vez mais nos entendemos como uma América que, além de latina, é não só anglo-saxã, mas também indígena, negra e mestiça. Elementos esses que se combinam – inclusive com outras heranças étnicas – de diferentes formas e em distintas proporções, em cada um de nossos países.
- 11) A adesão comum aos valores democráticos embasa uma relação criativa e equitativa entre os países latino-americanos e as nações industrializadas do Ocidente, na ONU e em outras instâncias.
- 12) Não é possível prever a forma que tomará a economia mundial, nos próximos anos – se o globalismo será hegemônico ou, pelo contrário, se prevalecerá a tendência à regionalização. Hoje é mais difícil que no passado recente prognosticar o futuro dos Estados Unidos, que seguem como a mais forte economia mundial, enquanto a presença da China se avoluma. Não haverá, porém, futuro para o diálogo Norte-Sul, caso os países avançados, capitaneados pelos Estados Unidos, firmem, como

parece acontecer, uma estratégia que resulte na desagregação do Sul com coalizão parlamentar e negociadora.

- 13) Nem a cooptação de países como o Brasil ou o México, por exemplo, seria suficiente para assegurar o futuro estável da economia mundial. Nem um surto de isolacionismo nos Estados Unidos auguraria êxitos econômicos, no plano global. Hipoteticamente, ainda que o Brasil viesse a figurar entre os “escolhidos”, ficariam desatendidos os nossos interesses últimos – dada a forte imbricação regional do país, seria de todo impraticável que uma visão de futuro do Brasil abstraísse o entorno regional em que este se insere.
- 14) O globalismo tem-se revelado excludente de grupos sociais e até mesmo de países inteiros. Essa tendência obriga que a diplomacia brasileira no plano multilateral insista na validade do desenvolvimento, o qual é não só um objetivo, mas também um direito a ser estruturado como plataforma mínima de entendimento entre todos os países.

REFERÊNCIAS

- AZAMBUJA, M. C. Desarmamento: posições brasileiras. *In*: FONSECA JÚNIOR, G.; LEÃO, V. C. (Orgs.). **Temas de política externa brasileira**. Brasília: FUNAG; Editora Ática, 1989.
- BARRETO, F. M. **A política externa após a redemocratização (1985-2002)**. Brasília: FUNAG, 2012. t. 1.
- BRASIL. Presidência da República. **Entrevista exclusiva concedida pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à revista The Economist**. Brasília, 24 fev. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/gSuZRG>>. Acesso em: 14 set. 2017.
- FONSECA JÚNIOR, G. O Brasil e o multilateralismo pós-1945. *In*: FONTOURA, P. R. C. T.; MORAES, M. L. E.; UZIEL, E. (Orgs.). **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: FUNAG, 2015.
- PONTES, K. D. S. **Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o Conselho de Segurança das Nações Unidas e os seus métodos de trabalho**. 2017. Tese (62º Curso de Altos Estudos). Brasília, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2017.
- RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.
- SARDENBERG, R. M. O pensamento de Araújo Castro. *In*: CASTRO, A. **Araújo Castro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- _____. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

VARGAS, J. A. C. **Um mundo que também é nosso**: o pensamento e a trajetória diplomática de Araújo Castro. Brasília: FUNAG, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LEÃO, V. C. (Org.). **Temas de política externa brasileira**. Brasília: FUNAG; Editora Ática, 1989.

OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL¹

Israel de Oliveira Andrade²
Luiz Gustavo Aversa Franco³

1 INTRODUÇÃO

Um dos membros fundadores da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil tem, historicamente, contribuído substantivamente para os esforços de manutenção da paz e da segurança internacional empreendidos pela organização, incluindo-se suas operações de paz. Desde 1947, o país tem enviado tropas e pessoal civil para mais de cinquenta missões em diversos cenários de crise e participou de mais de 60% das operações da ONU desde então (Hamann, 2016, p. 95). Em 2004, o país foi convidado a assumir o comando militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah) e foi também seu principal contribuinte de tropas. Constituiu-se, dessa forma, o maior desdobramento internacional de tropas brasileiras desde sua participação no esforço de guerra aliado, durante a Segunda Guerra Mundial (Nasser, 2012; Souza Neto, 2012). Além do Haiti, tropas brasileiras tiveram participação também na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil), assumindo o comando de sua força-tarefa marítima (FTM), primeira – e, até o momento, única – missão naval entre as operações de paz da ONU. Em novembro de 2017, após treze anos à frente do comando militar da Minustah e como principal contribuinte de tropas, o Brasil foi formalmente convidado a participar da Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana – Minusca (ONUBR, 2017), uma das mais desafiadoras operações da ONU durante a segunda metade dos anos 2010.

Com base nessa breve contextualização e tendo-se em vista o panorama geral da política externa brasileira pós-2007, pode-se perguntar como a participação nas operações de paz da ONU se insere na estratégia de inserção internacional do

1. Os autores agradecem as valiosas contribuições de Giovanni Hillebrand e Matheus Augusto Soares, isentando-os de quaisquer erros ou omissões. Eventuais imperfeições remanescentes no texto são de inteira responsabilidade dos autores.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Ipea; doutorando em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB); e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (Gepsi) da UnB.

Brasil dos últimos dez anos. Visando responder a essa pergunta, o objetivo deste capítulo é avaliar como a participação do Brasil nas operações de paz da ONU, a partir da segunda metade dos anos 2000, contribuiu na consecução dos objetivos maiores da política externa brasileira. Para cumpri-lo, o trabalho tem como base duas premissas centrais. A primeira destas é que o Brasil – que historicamente tem participado dos esforços de manutenção da paz da ONU – se tornou um ator proeminente nesse cenário a partir da década passada, graças à atuação brasileira na operação de paz no Haiti. A segunda é de que essa missão representou um ponto de inflexão na participação brasileira, principalmente devido ao papel atribuído ao Brasil e às tarefas desempenhadas pelas tropas brasileiras na operação.

Nesse sentido, o texto encontra-se dividido em três seções principais, incluindo-se esta introdução. Na segunda seção, é apresentado um panorama geral das operações de paz da ONU no período pós-Guerra Fria e da atuação do Brasil nessas operações. Assim, demonstra-se como tal participação serve aos desígnios da política externa, bem como aos objetivos estratégicos e às diretrizes da política de defesa do país, conforme apresentados pela Política Nacional de Defesa (PND) e pela Estratégia Nacional de Defesa (END). A terceira seção contém uma breve análise dos principais cenários de atuação do Brasil em operações de paz nos últimos dez anos, ressaltando a importância da atuação e da liderança brasileira para o sucesso da missão no Haiti, o papel desempenhado na FTM no Líbano e as perspectivas para uma eventual contribuição do Brasil à operação de estabilização na República Centro-Africana (RCA). Na quarta e última seção, são apresentadas as considerações finais, bem como as principais implicações para as políticas externa e de defesa nacional brasileiras.

2 PANORAMA GERAL DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA

2.1 Noções gerais sobre operações de paz

Ainda que a própria ONU denomine tais operações como *operações de manutenção da paz* (*peacekeeping operations*), tal terminologia não é a mais adequada, pois a manutenção da paz é apenas uma das atividades desenvolvidas pelas tropas desdobradas pela organização, cuja gama de ações envolve as mais diversas tarefas, desde a prevenção de conflitos, passando pela pacificação (*peacemaking*) e pela imposição da paz (*peace enforcement*), até a consolidação da paz (*peacebuilding*) pós-conflito.

Há um número considerável de definições de *operações de paz*, que podem variar em termos de amplitude e precisão. Uma destas é a utilizada pela própria ONU, que, ao estabelecer os princípios e as diretrizes de suas operações de manutenção da paz (UN, 2008, p. 98, tradução nossa), define *operações de paz* como

“operações de campo desdobradas para prevenir, gerenciar e/ou resolver conflitos violentos ou reduzir o risco de sua recorrência”.

Nesse sentido, a manutenção da paz como atividade desempenhada pela ONU é baseada em três princípios básicos, que definem sua atuação: *i*) o consentimento das partes; *ii*) a imparcialidade; e *iii*) o não uso da força, exceto em autodefesa e defesa do mandato. Em relação a esse último princípio, a própria ONU reconhece que seu conselho de segurança tem provido tais operações com “mandatos ‘robustos’ autorizando-as a ‘usarem todos os meios necessários’ para (...) proteger civis sob ameaça iminente de ataque físico” (UN, 2008, p. 34, tradução nossa). Essas operações em que o uso da força – inicialmente não previsto – se faz mais premente são conhecidas como operações de *manutenção da paz robustas* (*robust peacekeeping*).

O escalonamento do uso da força por parte das tropas de paz fez com que as operações de manutenção da paz fossem caracterizadas como operações de “Capítulo VI ½”, por não se tratarem de “solução pacífica de controvérsias” – Capítulo VI da *Carta das Nações Unidas* – (ONUBR, [s.d.]),⁴ nem de “ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” (Capítulo VII).⁵ A prática do Conselho de Segurança da ONU também popularizou a divisão das operações em “operações de Capítulo VI” e “operações de Capítulo VII”, dependendo do embasamento legal do mandato. Ainda nesse contexto, a ONU é enfática ao afirmar que as operações de manutenção da paz “somente devem usar a força como medida de último recurso”, uma vez que, em tal contexto, “o fim último do uso da força é influenciar e deter *spoilers* trabalhando contra o processo de paz ou buscando ferir civis; e não buscar sua derrota militar” (UN, 2008, p. 35, tradução nossa).⁶

Ademais, vale mencionar que – a despeito da clara centralidade da ONU nos processos de prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos armados no cenário internacional – não se trata da única organização internacional envolvida em tais esforços, sendo notável a participação de outras instituições, como a União Africana (UA), a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), bem como de coalizões multinacionais e de empresas privadas em tais atividades, além de esforços conjuntos entre esses diversos atores (as chamadas *operações híbridas*). Contudo, manter-se-á o foco do trabalho sobre as operações

4. A *Carta das Nações Unidas* é o documento de criação da ONU. Foi assinada em São Francisco, em 26 de junho de 1945, após a conclusão da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, passando a vigorar a partir de 24 de outubro daquele mesmo ano. Ver ONUBR ([s.d.]).

5. Trata-se de uma distinção legal e conceitual acerca dos poderes que a ONU dá a si própria, por meio de sua Carta, em que o Capítulo VI aborda as medidas pacíficas de solução de controvérsias, enquanto o Capítulo VII trata da autoridade da ONU e de seus Estados-membros para o uso da força nos casos de ameaça à paz e à segurança internacional. Nesse sentido, distinguem-se as operações de paz entre missões de Capítulo VI e de Capítulo VII, com base no seu mandato legal – ou seja, quando estão ou não autorizadas a usar a força armada.

6. Segundo a própria ONU (UN, 2008, p. 43, tradução nossa), “*Spoilers* são indivíduos ou partes que acreditam que o processo de paz ameaça seu poder e interesses e irão, portanto, trabalhar para miná-lo.”

desdobradas pela ONU apenas, mencionando-se operações de outras organizações e/ou coalizões quando necessário.

Os esforços de manutenção da paz da ONU datam dos primeiros anos da organização – fundada em 1945 –, tendo suas operações de paz passado por diversas fases desde então. Após ter alcançado o maior número de pessoal desdobrado em sua história (mais de 124 mil militares e pessoal civil) em 2010, as operações de paz da organização alcançaram uma fase de *consolidação*.⁷ A partir de então, o número de pessoal empregado apresentou leve queda, graças à diminuição de contingentes de algumas das principais missões. Contudo, conflitos armados continuam eclodindo em diversas partes do globo, vitimando um número considerável de civis e causando aumento nos números de refugiados e deslocados internos, o que deve manter em alta a demanda por operações de paz pelos próximos anos.

Atualmente, a ONU possui quinze operações de paz atuantes em quatro continentes, incluindo-se operações armadas de manutenção da paz, operações desarmadas de observação, operações de consolidação da paz e missões políticas. Ao todo, tais missões envolvem contingentes de cerca de 91 mil pessoas – e abrange militares e pessoal civil –, sendo cerca de 77 mil delas militares oriundos de 125 países. O orçamento combinado aprovado para o período 1º de julho de 2017 a 30 de junho de 2018 é de cerca de US\$ 6,8 bilhões (UN, 2017a). Os principais dados relativos às operações da ONU atuais estão compilados na tabela 1.

TABELA 1
Operações de paz da ONU em andamento: pessoal e orçamento (1948-2017)

Missão (estabelecimento)	Contingente total ¹	Orçamento aproximado (US\$ milhões)
Untso ² (1948)	363	68,9 (2016-2017) ¹⁵
Unmogip ³ (1949)	114	21,1 (2016-2017) ¹⁶
Unficyp ⁴ (1964)	1.106	54,7
Undof ⁵ (1974)	1.130	57,7
Unifil (1978)	11.400	483
Minurso ⁶ (1991)	483	532,5
Unmik ⁷ (1999)	349	37,9
Unmil ⁸ (2003)	1.580	110,1
Unamid ⁹ (2007)	17.187	486
Monusco ¹⁰ (2010)	21.025	1.148,8
Unisfa ¹¹ (2011)	4.796	266,7

(Continua)

7. United Nations Peacekeeping. Our History. Disponível em: <<https://goo.gl/oBch8o>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

(Continuação)

Missão (estabelecimento)	Contingente total ¹	Orçamento aproximado (US\$ milhões)
Unmiss ¹² (2011)	17.139	1.071
Minusma ¹³ (2013)	14.865	1.048
Minusca (2014)	13.751	882,8
Minujsth ¹⁴ (2017)	1.256	25
	106.544	6294,2

Fonte: UN (2017a).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Inclui tropas, observadores militares e funcionários civis (internacionais e locais) e voluntários da ONU.² Organização das Nações Unidas de Supervisão de Trégua.³ Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e Paquistão.⁴ Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre.⁵ Força de Observação de Desengajamento das Nações Unidas.⁶ Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental.⁷ Administração Interina das Nações Unidas em Kosovo.⁸ Missão das Nações Unidas na Libéria.⁹ Operação Híbrida União Africana/Nações Unidas em Darfur.¹⁰ Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo.¹¹ Força de Segurança Interina das Nações Unidas para Abyei.¹² Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul.¹³ Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali.¹⁴ Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti.¹⁵ Orçamento advindo do orçamento regular bienal da ONU.¹⁶ Orçamento advindo do orçamento regular bienal da ONU.

2.2 A participação brasileira em operações de paz da ONU

O Brasil enviou observadores militares à Comissão Especial das Nações Unidas nos Bálcãs (Unscob), uma das primeiras operações da história da ONU, em 1947. Desde então, mais de 50 mil militares brasileiros tiveram participação importante em mais de trinta missões na África (Angola, Moçambique, Libéria, Uganda, República Democrática do Congo e Sudão), na América Central e no Caribe (El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Haiti), na Ásia (Camboja e Timor-Leste) e na Europa – Chipre e Croácia (Hamann, 2016). Entre essas missões “pré-Haiti”, encontra-se a Força de Proteção das Nações Unidas (Unprofor), na ex-Iugoslávia, para a qual o Brasil enviou 35 observadores militares, além de dez observadores policiais. O almirante de esquadra Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Júnior,⁸ antigo integrante da Unprofor na condição de observador militar em Sarajevo, na Bósnia-Herzegovina, em sua preleção no seminário sobre a Minustah, em novembro de 2017, no Rio de Janeiro, discorreu sobre os desafios enfrentados pela missão, que, segundo a ONU, foi uma das mais letais e de maior contingente da história.

A despeito da tradição e da proatividade brasileiras nas operações de paz da ONU, sua participação apresentava “até recentemente, (...) um padrão irregular

8. O almirante de esquadra Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Júnior, à época capitão de corveta, teve papel de destaque nessa missão e foi condecorado com a medalha A Serviço da Paz da ONU.

(...) em que o emprego de militares brasileiros no exterior não parecia obedecer a parâmetros bem definidos” (Nasser, 2012, p. 215). De fato, até 2004, quando assumiu o comando militar da Minustah, a “participação brasileira em operações de paz consistiu – exceto por algumas poucas exceções notáveis – em contribuições ‘simbólicas’” (Kenkel, 2013, p. 340, tradução nossa). Ou seja, de menos de cinquenta tropas por missão, geralmente em postos de comando e/ou assessoramento. Contudo, observa-se uma alteração de tal padrão irregular – isto é, pontual/ocasional –, a partir da atuação do Brasil nas operações realizadas em Angola, Moçambique, Timor-Leste e Haiti, entre a segunda metade dos anos 1990 e a primeira metade dos anos 2000, tendo alcançado “um novo perfil ao atingir o mais alto grau de amadurecimento político-normativo, financeiro e humano de sua história” (Hamann, 2016, p. 96). Essa mudança é atribuída a dois fatores principais. De um lado, “uma reorientação da política externa brasileira em direção à conformidade com normas e regras internacionais”. De outro, “a diversificação das operações de manutenção da paz em fins dos anos 1980”, que “significava que seu caráter deixou de ser esmagadoramente militar e começou a incluir componentes civis” (Cavalcante, 2010, p. 148-149, tradução nossa).

O crescimento econômico vivenciado pelo Brasil em meados dos anos 2000 trouxe novo impulso à atuação do país em operações de paz. Segundo Kai Kenkel,

À medida que sua economia crescia, os formuladores de política do Brasil buscaram transformar essa nova prosperidade em maior influência global política e estratégica. Operações de paz desempenham uma parte-chave no atingimento desse objetivo (...). O papel do país nas operações de paz não pode, portanto, ser entendido em isolamento dos objetivos de política externa inerentes ao seu *status* de potência emergente (Kenkel, 2013, p. 335, tradução nossa).

No período mencionado anteriormente, consolidou-se uma nova estratégia de inserção internacional do país, iniciada durante a década de 1990, trazendo impactos para a participação brasileira em operações de paz em dois aspectos. O primeiro destes foi a determinação de “relações claras (...) estabelecidas entre o uso das capacidades de defesa nacional como instrumento de política externa em questões relacionadas à manutenção da paz”. O segundo refere-se à “atitude de assumir, de fato, responsabilidades maiores em questões de paz e segurança internacional” (Cavalcante, 2010, p. 152, tradução nossa), representada principalmente pelo papel assumido pelo país na Minustah.

Nesse contexto, a participação brasileira “esteve informada tanto por um sentido de projeção de poder nas relações internacionais como pelo desejo de prestar solidariedade ativa a sociedades vitimadas por conflitos armados”, tendo-se priorizado o envio de tropas para “países com os quais o Brasil compartilha herança histórica ou cultural” (Nasser, 2012, p. 215). Além disso, constata-se “não somente uma interseção geográfica entre as áreas de prioridade da política externa

brasileira e o emprego de militares brasileiros” em operações de paz, mas também “uma verdadeira subordinação da decisão de enviar tropas à estratégia de política externa”. Nesse sentido, a estratégia brasileira de participação em operações de paz apresenta dois aspectos simultâneos: “um elemento moral, baseado em compromisso humanitário, e outro de pragmatismo político, caracterizado pelo desejo de projeção de poder na esfera internacional” (Nasser, 2012, p. 215).

Além desses dois aspectos centrais, percebe-se uma “ênfase do novo perfil de engajamento brasileiro” em “países com os quais era possível rastrear uma identificação histórico-cultural (...) de modo que é possível verificar a existência de um fio condutor que costura a participação brasileira” em operações de paz (*op.cit.*, p. 230). Ademais, outra característica marcante do novo perfil de atuação do Brasil em operações de paz é a importância dada pelo país à promoção do desenvolvimento. Segundo Filipe Nasser (*op.cit.*, p. 232), “a diplomacia brasileira tem demonstrado convicção na força do binômio ‘segurança-desenvolvimento’, espelhando a crença de que investir na promoção do desenvolvimento contribui para reduzir tensões sociais e evitar a eclosão de conflitos”.

Outra característica da nova abordagem brasileira de participação em operações de paz da ONU – que tem sido amenizada pelos diplomatas, mas que não pode ser negligenciada – é sua utilidade como reforço ao tradicional pleito do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Também é interessante observar que as Forças Armadas abordam a participação em operações de paz visando a “ganhos institucionais”, o que significa “primeiramente e acima de tudo a oportunidade de desdobramento de longo prazo em um teatro provendo treinamento semelhante a uma experiência de combate”, bem como “a oportunidade de aprimorar o treinamento por meio do estabelecimento de um centro de treinamento especializado para operações de paz” (Kenkel, 2013, p. 345, tradução nossa), o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).⁹

A inserção das operações de paz da ONU, em meio aos objetivos da política externa e da política de defesa do Brasil, pode ser vista a partir da leitura de alguns dos principais documentos relacionados a essas áreas. Primeiramente, a Constituição Federal (CF) de 1988, em seu art. 4º, apresenta – entre os princípios que regem as relações internacionais do Brasil – a “prevalência dos direitos humanos”, a “não intervenção”, a “defesa da paz”, a “solução pacífica dos conflitos” e a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (Brasil, 1988, art. 4º, II, IV, VI, VII e IX). Outros documentos importantes que fazem referência às operações de paz como instrumentos de política externa e da política de defesa são a PND e a END.

9. Além do CCOPAB, mantido pelo Exército, há a Escola de Operações de Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav), que funciona no Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (Ciasc), da Marinha.

De acordo com a PND, o Brasil, no âmbito da ONU, “participa de operações de paz, sempre de acordo com os interesses nacionais, de forma a contribuir para a paz e a segurança internacionais”, constantemente respeitando, também, “os princípios consagrados no art. 4º da Constituição, em particular os princípios de autodeterminação, não intervenção, igualdade entre os Estados e solução pacífica de conflitos” (Brasil, 2012b, p. 26). Nesse sentido, a política apresenta duas orientações referentes a operações de paz. Em uma destas, o documento afirma que “o Brasil deverá aperfeiçoar o preparo das Forças Armadas para desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais, de acordo com os interesses nacionais”, a fim de “ampliar a projeção do país no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos”. Em outra, afirma-se que o país “deverá dispor de capacidade de projeção de poder, visando a eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU” (*op.cit.*, p. 33).

Semelhantemente à PND, a END também apresenta algumas disposições sobre a participação do Brasil em operações de paz. Uma de suas diretrizes é, justamente, “preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil”, sendo que, nessas operações, as forças brasileiras devem agir “sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região, pois o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional” (*op.cit.*, p. 59). As operações de paz também são mencionadas nos objetivos estratégicos das Forças Armadas. Entre os objetivos da Marinha, citam-se:

A negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder devem ter por foco, sem hierarquização de objetivos e de acordo com as circunstâncias:

(...) capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região (*op.cit.*, p. 67-69).

Ainda no que tange aos objetivos estratégicos da Força Naval, a END menciona o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) como meio “essencial (...) para atuar em operações internacionais de paz” (*op.cit.*, p. 71). Já quando se refere aos objetivos estratégicos da Força Terrestre, a estratégia afirma que

O Exército deverá ter capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força, quer expedicionária, quer para operações de paz, ou de ajuda humanitária, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior (*op.cit.*, p. 79).

A END também dispõe acerca da atuação brasileira em operações de paz, quando menciona que “na elaboração das hipóteses de emprego, a Estratégia Militar de Defesa deverá contemplar o emprego das Forças Armadas considerando, dentre outros (...) a participação do Brasil em operações internacionais em apoio à política exterior do país” (Brasil, 2012b, p. 122).

Por fim, entre as ações estratégicas que orientam a implementação da estratégia, encontram-se as *operações internacionais*. A esse respeito, o documento afirma:

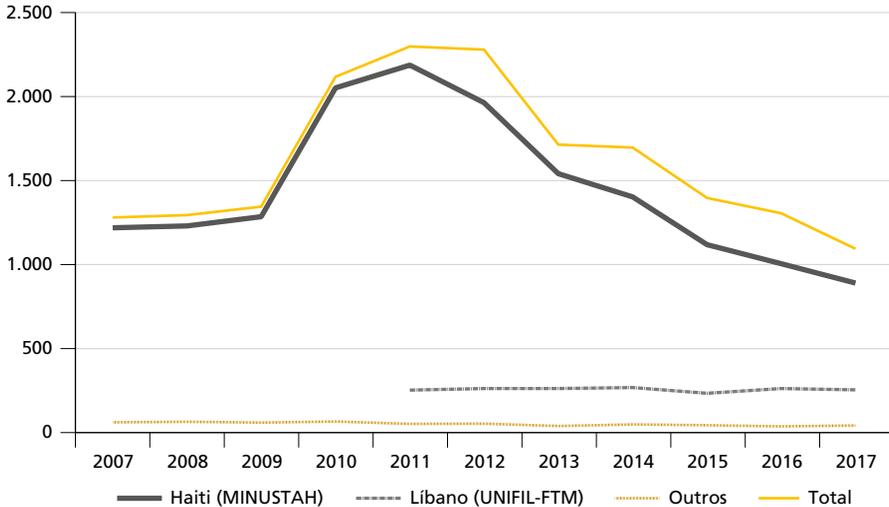
Promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política exterior, com ênfase nas operações de paz e ações humanitárias, integrando Forças da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de organismos multilaterais da região.

O Ministério da Defesa promoverá ações com vistas ao incremento das atividades do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, e de convidados de outras nações amigas. Para tal, prover-lhe-á o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária (*op.cit.*, p. 79).

A leitura desses documentos demonstra como a participação em operações de paz da ONU é altamente relevante para a política externa e a política de defesa do Brasil – além de representar importante área de inter-relação entre as duas políticas. Contudo, a despeito da centralidade dada à participação nessas operações, tais documentos padecem de falhas quanto à precisão terminológica e à clareza político-estratégica de seu direcionamento (Kenkel, 2013; Cavalcante, 2010). Segundo Kenkel (2013, p. 337, tradução nossa), os “documentos formais de política de segurança do Brasil são de pouca ajuda para fornecer orientação” devido “à falta de coordenação durante a formulação de política”, que, por sua vez, “resultou em documentos vagos que falham em prover prioridades concretas ou *benchmarks* de implementação”. De forma similar, Fernando Cavalcante (2010, p. 152, tradução nossa) afirma que tanto a PND quanto a END “não foram ousadas ou claras o bastante para superar a falta de entendimento identificada concernente ao uso instrumental da manutenção da paz, como instrumento da política externa brasileira que prevaleceu desde 1989”. Tais falhas indicam, portanto, espaço para aprimoramento, principalmente no que diz respeito à coordenação entre o Ministério da Defesa (MD) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Como já mencionado, nos últimos dez anos, a participação brasileira em operações de paz da ONU teve como foco dois cenários distintos: o Haiti e o Líbano. O gráfico 1 demonstra a centralidade desses dois cenários para a atuação brasileira em operações de paz, apresentando a dimensão dos efeitos desdobrados para esses países.

GRÁFICO 1

Tropas brasileiras desdobradas em operações de paz da ONU (2007-2017)¹

Fonte: ONU (2017).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Número médio calculado a partir das contribuições mensais do período jan./2007-out./2017.

Percebe-se que o Haiti foi o principal cenário de atuação de tropas brasileiras, tendo recebido dois terços dos militares brasileiros enviados para as operações da ONU (Hamann, 2016, p. 95). Trata-se de “um ponto de inflexão claro não apenas nas justificativas conceituais e nos objetivos políticos da participação brasileira em operações de paz da ONU, como também no tamanho e no tipo de contingentes desdobrados” (Kenkel, 2013, p. 346, tradução nossa). A atuação brasileira no Líbano à frente do comando da FTM/Unifil deve-se não tanto ao tamanho do contingente – relativamente reduzindo, composto de apenas uma nau capitânia e cerca de duzentos a 250 militares –, mas sim à singularidade da força-tarefa marítima – trata-se da única força de paz naval da história – e ao seu ineditismo – ou seja, ao fato de o Brasil ser o primeiro país não membro da OTAN a comandar a FTM (*op.cit.*). A clara importância dessas duas missões para a nova abordagem brasileira de participação em operações de paz da ONU justifica sua análise separada, com o devido detalhamento.

3 MOMENTO ATUAL DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO

Em novembro de 2017, após o encerramento da Minustah e a subsequente retirada das tropas brasileiras desdobradas para o Haiti, o Secretariado da ONU submeteu um convite formal ao governo brasileiro para que o país contribuísse com tropas

para a Minusca. Com isso, tem-se trabalhado com a RCA como o próximo cenário de atuação das tropas de paz brasileiras. Nesse sentido, esta seção se dedica à análise das duas missões principais do Brasil durante o período (MINUSTAH e FTM/Unifil), bem como da perspectiva de envio de tropas para a composição da Minusca na RCA.¹⁰

3.1 Haiti

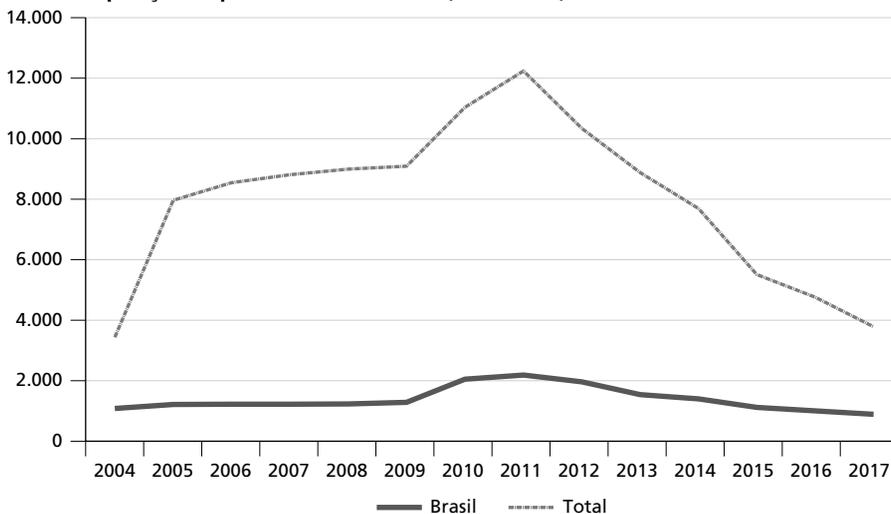
Autorizada pela Resolução nº 1.542 do Conselho de Segurança da ONU, em 1º de junho de 2004 – após o exílio do então presidente Jean-Bertrand Aristide, como resultado de um conflito armado que tomou conta do país –, a Minustah tinha como objetivos principais: estabelecer um ambiente seguro e estável; apoiar o processo político; e promover e respeitar os direitos humanos (UN, 2004). A atuação da força de paz foi fundamental na realização das eleições nacionais de 2006 e 2011, bem como na reconstrução após o terremoto de janeiro de 2010 e na mitigação da epidemia de cólera em outubro de 2010. Em abril de 2017, o Conselho de Segurança da ONU, por meio de sua Resolução nº 2.350, determinou 15 de outubro desse ano como data de encerramento da Minustah, a qual seria seguida de uma nova operação de menor porte, focada no reforço das instituições haitianas de Estado de direito, a Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (Minujusth).¹¹

Desde seu início, o Brasil desempenhou papel de liderança na missão, tendo provido o maior contingente militar, além de todos os comandantes da força da operação desde seu início até seu encerramento. É importante ressaltar esse último fato, dado seu ineditismo em outras operações de paz da ONU, nas quais o comando é rotativo entre os países contribuintes (Nasser, 2012). O gráfico 2 apresenta a evolução da composição de pessoal da missão ao longo de seus treze anos, demonstrando a importância da contribuição brasileira.

10. Outros teatros de operação e missões de paz para os quais o Brasil enviou tropas durante o período incluem: Chade/RCA (Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade – Minurcat); Chipre (Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre – Unficyp); Costa do Marfim (Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim – Unoci); Etiópia/Eritreia (Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia – Unmee); Kosovo (Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo – Unimik); Libéria (Missão das Nações Unidas na Libéria – Unmil); Nepal (Missão das Nações Unidas no Nepal – Unmin); RCA (Minurcat e Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana – Minusca); República Democrática do Congo (Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo – Monusco); Saara Ocidental (Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental – Minurso); Sudão (Missão das Nações Unidas no Sudão – Unmis, Operação Híbrida União Africana/Nações Unidas em Darfur – Unamid e Força de Segurança Interina das Nações Unidas para Abyei – Unisfa); Sudão do Sul (Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul – Unmiss); e Timor-Leste (Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste – Unmit). É importante ressaltar, contudo, que se trata de contribuições “simbólicas” – ou seja, contingentes inferiores a cinquenta pessoas. Os dados são provenientes da própria ONU e disponibilizados pelo Instituto Igarapé.

11. United Nations Peacekeeping. Minustah Fact Sheet. Disponível em: <<https://goo.gl/jAEzwv>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

GRÁFICO 2

Composição de pessoal da MINUSTAH (2004-2017)¹

Fonte: ONU (2017).

Elaboração dos autores

Nota: ¹ Número médio calculado a partir das contribuições mensais do período maio/2004-set./2017.

A decisão de participar da MINUSTAH e de assumir seu comando militar representaram para o Brasil uma inovação, se comparado às contribuições menores de períodos anteriores (Cavalcante, 2010). Nesse sentido, o envolvimento no Haiti foi uma verdadeira inovação não somente para a participação brasileira em operações de paz, mas também para as políticas externa e de defesa do país.

As motivações para exercer tal papel de liderança foram, originalmente, a busca do aumento da projeção internacional do Brasil, o aprimoramento de sua atuação multilateral, o exercício de maior influência em regiões prioritárias, bem como a tentativa de prestar “solidariedade ativa a um país com o qual se identifica, e que atravessava crise política, institucional e humanitária” (Nasser, 2012, p. 222). Ademais, entre as justificativas apresentadas pelo MRE, destacam-se o cumprimento de obrigações como membro da ONU, a demonstração de solidariedade para com um país americano, bem como “a reivindicação do Haiti como um problema latino-americano, o que levaria a necessidade de um envolvimento dos países da região, principalmente o Brasil”, aliada à “evocação de uma matriz cultural africana comum (...) que justificaria uma postura de não indiferença”. Além das justificativas oficiais, havia a preocupação de que a instabilidade haitiana pudesse transbordar para o resto da região, atingindo diretamente o Brasil (Souza Neto, 2012, p. 245).

De acordo com o almirante de esquadra Ilques Barbosa Junior, representante da Marinha no planejamento conjunto da MINUSTAH, o processo de planejamento

(fevereiro a maio de 2004) e de desdobramento (maio a dezembro de 2004) do primeiro contingente brasileiro foi de considerável complexidade, devido à necessidade de rápida substituição das tropas norte-americanas, francesas e canadenses atuantes no Haiti à época. A execução bem-sucedida de tal planejamento foi o que permitiu ao Brasil ser o primeiro país da missão a estabelecer-se no Haiti. Os principais aspectos a serem considerados, segundo o almirante, foram a interoperabilidade – entre as três forças brasileiras –, a prontidão – exigida pelo mandato do Capítulo VII –, a logística de material e pessoal, a comunicação social, o relacionamento interinstitucional e a aquisição de conhecimento do contexto sociocultural haitiano.¹²

À época, a Minustah representou não somente uma oportunidade de exercer liderança, mas também um desafio ao Brasil. Isso se deveu ao fato de a missão não ser uma operação de manutenção da paz “tradicional”, mas, sim, uma “missão complexa, baseada no capítulo VII” – ou seja, uma operação de “imposição da paz, envolvendo tanto missões ofensivas como ações tradicionais de manutenção da paz e de estabilização, além de distribuição de assistência humanitária”. Esse caráter “robusto” da operação se mostrou “um elemento importante para o entendimento do envolvimento brasileiro na missão e no Haiti”, pois representou “uma mudança na participação do Brasil em operações de paz, até então realizada apenas em operações cujos mandatos se baseavam no capítulo VI da Carta da ONU” (Souza Neto, 2012, p. 244).¹³ A justificativa para a robustez da missão era a presença de gangues armadas nos principais centros urbanos haitianos, que representavam um obstáculo à estabilização do país.

De fato, a “guerra às gangues” (2004-2007) foi o primeiro desafio enfrentado pelas tropas brasileiras enviadas ao Haiti. Isso pôde ser observado nos problemas vivenciados pelos primeiros contingentes desdobrados, de modo que, após problemas relacionados ao mandato confrontados pelos dois primeiros, “apenas com o terceiro contingente (...) os militares receberam treinamento para atuar em uma missão de capítulo VII” (Souza Neto, 2012, p. 247). Por sua vez, as gangues haitianas representavam “o tipo de *spoiler* misto estatal/não estatal, político-criminoso em rede que as operações de paz e consolidadores da paz contemporâneos devem confrontar”, e, na guerra contra estas, “sucessos iniciais foram táticos e, aparentemente, resultaram de esforços de um contingente militar particular – o Batalhão Brasileiro” (Cockayne, 2014, p. 737-738, tradução nossa).

Na guerra às gangues, as tropas brasileiras, “incluindo muitos oficiais experientes em lidar com gangues criminosas nas favelas brasileiras” (Cockayne, 2014,

12. Palestra proferida pelo almirante Ilques durante o seminário “13 Anos do Brasil na Minustah”, realizado no Ciasc durante os dias 27 e 28 de novembro de 2017, na Ilha do Governador, Rio de Janeiro.

13. Tal mudança foi tão significativa que, a despeito do embasamento legal da Minustah no Capítulo VII, a diplomacia brasileira caracterizava esta como uma operação de Capítulo VI com um componente de Capítulo VII (Souza Neto, 2012).

p. 746, tradução nossa), também tiveram atuação marcante. A partir de meados de 2005, as operações Trovão, Marreta e Punho de Ferro visaram retomar o controle das favelas de Bel Air e Cité Soleil em Porto Príncipe, resultando na morte e na captura de vários criminosos, bem como na libertação de reféns. Apesar desses resultados, alguns analistas consideraram tais operações – especialmente a última – malsucedidas no que tange à estabilização do Haiti e na consolidação do controle estatal do país (*op.cit.*). Com isso, após a mudança do comandante da força, em janeiro de 2007, em que assumiu o general Carlos Alberto dos Santos Cruz, mudanças táticas – advindas do aprimoramento da inteligência, graças à constituição de uma unidade de análise conjunta na missão e da utilização de técnicas de investigação criminal – levaram a melhores resultados.¹⁴ O principal exemplo disso foi a operação Jauru Sul-Americano, assalto liderado pelo contingente brasileiro, que foi o “maior engajamento da campanha” (*op.cit.*, p. 753, tradução nossa). O sucesso dessa operação fez com que suas táticas fossem utilizadas em outras operações subsequentes, inclusive fora de Porto Príncipe, fazendo com que, em julho de 2007, a Minustah tivesse retomado todas as áreas urbanas anteriormente sob controle das gangues.

O sucesso das operações de limpeza de áreas urbanas de 2007 deveu-se, em grande parte, à “integração efetiva e criativa dos componentes da força que a Minustah tinha à sua disposição” (Cockayne, 2014, p. 753, tradução nossa). Consequentemente, observa-se que “as operações robustas implementadas entre 2006 e 2007 (...) tiveram melhor resultado e mais aprovação popular do que as operações robustas implementadas entre 2004 e 2005” (Souza Neto, 2012, p. 252-253). A efetividade das operações foi tal que, segundo James Cockayne,

os sucessos da Minustah podem apontar para o formato das operações robustas no futuro, “entre o povo”: mais sobre a coleta e o aproveitamento de inteligência criminal que sobre o desdobramento de formações militares em massa; mais sobre achar pessoas do que coisas e mais sobre influenciar as pessoas que destruir coisas (Cockayne, 2014, p. 758, tradução nossa).

Segundo esse analista, “a retomada bem-sucedida de áreas dominadas por gangues pela Minustah foi vista localmente como um grande sucesso” (*op. cit.*, p. 762, tradução nossa). Ademais, o progresso alcançado pela comunidade internacional na estabilização do Haiti, no período 2008-2009, deve-se, em grande parte, à derrota das gangues durante as operações do período 2006-2007 (Cockayne,

14. De acordo com James Cockayne (2014, p. 750, tradução nossa), “a mudança de tática tem mais a ver com a política internacional que com decisões por parte da liderança haitiana ou da Minustah”, mais especificamente ao fato de que “comandantes militares brasileiros estavam relutantes a se engajar em operações de paz excessivamente robustas no Haiti, enquanto a posição política do presidente Lula estava fraca em casa”, sendo que – uma vez revertida essa situação no final de 2006 – “as barreiras para operações ofensivas brasileiras foram removidas” e, com a chegada de um novo comandante da força, em 2007, as táticas foram alteradas.

2014). Não coincidentemente, muito desse sucesso é em razão dos esforços dos militares brasileiros em atuação no terreno durante aquele período.¹⁵

O próprio preparo e modo de atuação das tropas brasileiras na Minustah tornou-se um diferencial que acabou tendo impacto em toda a missão. A preferência pelo patrulhamento a pé em vez do motorizado e o contato contínuo com a população local converteram-se em marcas do contingente brasileiro, que demonstraram impactos positivos no terreno. Segundo a organização não governamental (ONG) Refugees International, “as tropas brasileiras eram vistas com mais confiança pela população local do que a Polícia Nacional do Haiti (PNH)”, tendo algumas pessoas, inclusive, relatado “as qualidades da abordagem dos soldados brasileiros, que não incluíam a intimidação, afirmando a importância da presença da atuação da tropa brasileira em conjunto com a PNH como forma de coibir os abusos desta última” (Souza Neto, 2014, p. 250).

Ainda que se tenha observado um bom resultado final, os ganhos obtidos com a guerra às gangues – que possibilitaram o avanço dos esforços de estabilização do Haiti – não foram capazes de evitar a devastação causada pelo terremoto de 12 de janeiro de 2010 (Cocakynne, 2014), evento que vitimou dezoito militares brasileiros e provocou a reversão dos quadros humanitários de segurança. Segundo Danilo de Souza Neto (2012, p. 254), a “reação brasileira ao terremoto foi simbolizada pela manifestação de solidariedade ao Haiti e pelo aumento da presença militar”, tendo o Congresso Nacional prontamente aprovado um aumento de contingente (cerca de novecentas tropas adicionais) que quase dobrou o número de brasileiros na missão. A destruição causada pelo terremoto trouxe dificuldades consideráveis para a Minustah e fez com que seu encerramento fosse postergado.¹⁶ Contudo, eventualmente, a missão foi capaz de reverter o quadro de deterioração e retomar os esforços de estabilização do país.

Uma vez superados os efeitos do terremoto de 2010, houve poucos eventos importantes em relação à Minustah – principalmente a ocorrência de furacões e tempestades tropicais. Dessa forma, o encerramento da missão e a transição para a Minujusth em outubro de 2017 ocorreram sem percalços. Assim, o legado da missão e a experiência adquirida pelos contingentes brasileiros que nesta atuaram merecem destaque.

De acordo com o general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, primeiro comandante da Força da Minustah, em palestra proferida durante seminário sobre o tema, a missão foi vital para evitar que o país mergulhasse em uma guerra civil,

15. Cabe mencionar também que tais experiências da Minustah foram utilizadas, alguns anos mais tarde, na Monusco, na qual as tropas de paz – mais uma vez sob o comando do general Santos Cruz – foram fundamentais na derrota de grupos armados rebeldes no leste do país.

16. Anteriormente, pensava-se em iniciar a fase de diminuição dos contingentes e retirada das tropas em 2011.

sendo, também, caso inegável de inquestionável sucesso das operações de paz da ONU e tendo servido como excepcional laboratório para as Forças Armadas do Brasil.¹⁷ Nas palavras do almirante Álvaro Augusto Dias Monteiro (2011, p. 34), ex-comandante do CFN, “[o] resultado bem-sucedido das tropas brasileiras chamou a atenção de civis e militares que acompanham o desenvolvimento das operações de paz da ONU, os quais passaram a considerar a atuação das tropas brasileiras paradigmática em operações de paz”.

Segundo o *Livro branco de defesa nacional* – LBDN (Brasil, 2012a, p. 164), a atuação brasileira na Minustah foi “reconhecida pelo povo haitiano e por autoridades internacionais, devido à peculiar forma de atuação, reflexo dos treinamentos recebidos antes da missão e da própria formação profissional adquirida nas Forças”, tendo a missão permitido “às Forças participantes a oportunidade de aprimorar os seus sistemas operacionais e logísticos, bem como de manter o intercâmbio com tropas de outros países”. Além disso, a “contribuição do Brasil para a Minustah serviu como um laboratório para o desenvolvimento de abordagem para a consolidação da paz, que une um número de objetivos de política externa” (Kenkel, 2013, p. 351, tradução nossa), em que “o componente militar atua de forma coerente com o discurso da diplomacia brasileira, que defende a importância tanto da segurança quanto do desenvolvimento” (Souza Neto, 2012, p. 251). Um dos efeitos mais visíveis da experiência adquirida pelas Forças Armadas brasileiras na Minustah foi o uso do conhecimento obtido na missão em esforços de segurança pública, tais como a implementação das unidades de polícia pacificadora (UPPs), a partir de 2008, e a pacificação da comunidade do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em dezembro de 2010 (*op.cit.*).

Deve-se mencionar, contudo, que – a despeito da reputação adquirida pelas tropas e pelo pessoal civil do Brasil – a atuação da Minustah não foi impecável. Entre os impactos negativos da missão, incluem-se denúncias de violência e abuso sexual por parte de algumas tropas de paz de outros países e a inserção da cólera no país – falha esta reconhecida pelo próprio secretário-geral da ONU. Ainda que tais ocorrências não tenham sido provocadas pelas tropas e pelo pessoal brasileiro, a forte associação entre a missão e o Brasil acabou trazendo prejuízos à imagem do país, tanto no âmbito interno quanto no internacional (*op.cit.*).

Percebe-se que a atuação brasileira no Haiti durante a MINUSTAH foi um marco tanto para a diplomacia quanto para os militares do Brasil. Os sucessos

17. Além do general Heleno, que comandou a Minustah de maio de 2004 a setembro de 2005, os outros comandantes da força da missão foram os generais Urano Teixeira da Malta Bacellar (set./2005-jan./2006), José Elito Carvalho Siqueira (jan./2006-jan./2007), Carlos Alberto dos Santos Cruz (jan./2007-abr./2009), Floriano Peixoto Vieira Neto (abr./2009-abr./2010), Luiz Guilherme Paul Cruz (abr./2010-mar./2011), Luiz Eduardo Ramos Batista Pereira (mar./2011-mar./2012), Fernando Rodrigues Goulart (mar./2012-mar./2013), Edson Leal Pujol (mar./2013-mar./2014), José Luiz Jaborandy Junior (mar./2015-ago./2015) e Ajax Porto Pinheiro (ago./2015-out./2017).

alcançados nas áreas de política externa e defesa não demoraram a surtir efeito dentro e fora do país. Com isso, antes mesmo de encerrada sua missão no Haiti, o Brasil foi convidado a assumir o comando de outra força de paz da ONU, dessa vez, no conturbado Oriente Médio.

3.2 Líbano

Estabelecida originalmente em março de 1978, após a invasão do Líbano por forças israelenses, a Unifil foi profundamente reformada e consideravelmente reforçada após a guerra entre Israel e o grupo terrorista Hezbollah em julho/agosto de 2006, que levou a uma nova incursão israelense no sul do Líbano. Uma das ações de Israel foi a imposição de um bloqueio naval ao país árabe, a fim de evitar o rearmamento de seus inimigos. Assim, após o encerramento do conflito, o Conselho de Segurança da ONU, por meio de sua Resolução nº 1.701/2006, declarou um embargo de armas contra grupos armados não estatais no Líbano e dispôs que a Unifil deveria assistir o governo libanês, na garantia da segurança das fronteiras do país. Nesse contexto, a FTM, primeira – e até o momento única – operação de paz naval, foi incorporada à Unifil para coibir a entrada de armas ilegais no país por meio da interdição marítima e treinar a marinha libanesa. Inicialmente composta e liderada por países europeus, a FTM é comandada, desde fevereiro de 2011, pela Marinha do Brasil.¹⁸ De acordo com a mais recente resolução do Conselho de Segurança sobre o assunto, o mandato da Unifil foi estendido até 31 de agosto de 2018 (UN, 2017b).

Entre os motivos apontados para a escolha do Brasil para preencher o vazio deixado pela retirada (voluntária) dos europeus no comando da FTM/Unifil, estão suas “relações sólidas tanto com o Líbano quanto com Israel” e sua “experiência acumulada (...) em manutenção da paz da ONU por meio da Minustah” (Abdenur, 2016, p. 402, tradução nossa). Assim, no final de 2010, o Secretariado da Organização das Nações Unidas e o governo libanês fizeram o convite ao governo brasileiro para liderar a força-tarefa marítima. Essa decisão, entretanto, representava um “dilema de continuidade” para a abordagem brasileira de participação em operações de paz da ONU, que trazia “uma série de oportunidades, bem como novos riscos” (*op.cit.*, p. 390, tradução nossa). Um fator que teve peso considerável na decisão brasileira de aceitar tal convite foi a crítica, cada vez mais recorrente à época, de que “o Brasil é um ‘carona de segurança’, beneficiando-se mais do sistema de segurança internacional do que contribuindo na realidade” (*op.cit.*, p. 401, tradução nossa). Nesse sentido, a decisão brasileira de assumir o comando da força-tarefa deve-se a “três fatores-chave: a aspiração de participar mais diretamente de questões de segurança do Oriente Médio; os laços históricos entre o Brasil e o

18. Ministério da Defesa. O Brasil na Unifil (Líbano). Disponível em: <<https://goo.gl/RvYz6s>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

Líbano; e a chance de expandir a capacidade naval do Brasil em acordo com sua nova estratégia de defesa no Atlântico Sul” (Abdenur, 2016, p. 390, tradução nossa).

Além de seu desejo de ser mais atuante em questões de segurança internacional, o estreitamento das relações com países do Oriente Médio é, por si só, “um importante elemento de consideração” para a política externa brasileira, dado que a região é vista como “um modo crescentemente importante para o Brasil expandir seu alcance global, na segurança e além”. Nesse sentido, à época da transição, tanto o governo brasileiro quanto a própria ONU enfatizaram os “laços demográficos, culturais e econômicos entre o Brasil e o Líbano” (*op. cit.*, p. 405, tradução nossa).¹⁹

No que tange à construção de capacidades navais, a atuação da Marinha brasileira na FTM/Unifil é vista como “particularmente relevante (...) devido às oportunidades para cooperação aprimorada com múltiplas marinhas ao redor do mundo”. Ainda que a Marinha já possua experiência em cooperação com outras forças navais, trata-se de “um nível de aquisição de experiência vastamente diferente”, implicando “um conjunto de experiências muito diferentes” dos de outros teatros de operações, como o Haiti (*op. cit.*, p. 407, tradução nossa). Deve-se também ressaltar o ineditismo da iniciativa brasileira, por se tratar da primeira vez em que uma força de paz naval da ONU – ou que qualquer força naval multinacional – foi comandada por um país não membro da OTAN (*op. cit.*; Kenkel, 2013).

Desde seu início, em 2006, a FTM/Unifil cumpre um mandato de desempenhar operações de interdição marítima – com vistas principalmente à apreensão de armas ilegais direcionadas aos portos do sul do Líbano – e o treinamento da Marinha libanesa. Em agosto de 2017, durante a última mudança de comando, a liderança da força-tarefa passou ao contra-almirante Sergio Fernando de Amaral Chaves Junior,²⁰ a bordo da corveta Barroso, que serve de nau capitânia da força.²¹ Além da embarcação brasileira, a FTM é composta de embarcações da Alemanha (duas), de Bangladesh (duas), da Grécia (uma), da Indonésia (uma) e da Turquia, uma (Unifil, 2014). Além dos marinheiros embarcados na Liberal, outros 23 militares brasileiros atuam na Unifil: treze no Estado-maior da FTM; três no Estado-maior da Unifil; e sete na brigada espanhola.²²

19. De acordo com Adriana Abdenur (2016, p. 406), há cerca de 10 mil brasileiros que vivem no Líbano, principalmente na capital, Beirute, e na região do Vale Bekaa. Ademais, deve-se mencionar também a considerável população de imigrantes libaneses e seus descendentes que vivem no Brasil, entre os quais se inclui o presidente Michel Temer.

20. Além do contra-almirante Chaves, os outros comandantes brasileiros da FTM foram os contra-almirantes Luiz Henrique Caroli (fev./2011-fev./2012), Wagner Lopes de Moraes Zamith (fev./2012-fev./2013), Joêse de Andrade Bandeira Leandro (fev./2013-fev./2014), Walter Eduardo Bombarda (fev./2014-fev./2015), Flávio Macedo Brasil (fev./2015-fev./2016) e Claudio Henrique Mello de Almeida (fev./2016-fev./2017).

21. Outras embarcações brasileiras que serviram de nau capitânia da força são as fragatas União, Liberal, Constituição, Independência e o navio-patrolha oceânico Apa.

22. MD. O Brasil na Unifil (Líbano). Disponível em: <<https://goo.gl/49bxS1>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

De modo geral, no que tange à participação do Brasil, constata-se que a “manutenção da paz naval está alinhada com a estratégia marítima do país”, além de ser “amplamente considerada” como “uma maneira relativamente eficiente de manter o Brasil no palco global da manutenção da paz e de impulsionar sua imagem e seu papel como contribuinte aos esforços humanitários” (Abdenur, 2016, p. 409, tradução nossa). Segundo o comandante da Marinha, almirante de esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira, o comando brasileiro da FTM/Unifil “demonstra o elevado conceito que os marinheiros e fuzileiros navais perante outras Marinhas e a capacidade logística e operacional da Força em manter seus meios em áreas afastadas”, destacando que o Brasil, “ao contribuir para estabilidade regional no mar adjacente ao Líbano”, reforça seu “compromisso internacional (...) em apoiar países amigos e compor o esforço conjunto para garantir a segurança das linhas de comunicação marítimas e o imprescindível comércio que por ela flui” (Brasil, 2017). Nesse sentido, a decisão brasileira de assumir o comando da FTM “indica que a manutenção da paz naval representa uma área promissora na qual potências emergentes, especialmente aquelas com interesses navais crescentes, podem expandir suas contribuições com as missões de paz da ONU” (Abdenur, 2016, p. 411, tradução nossa).

3.3 República Centro-Africana

O conflito desencadeado na RCA no período 2012-2013 é de caráter primariamente sectário, com grupos étnicos rivais lutando pelo controle do país. Em meio a uma crise política que resultou em um golpe de Estado e em mudanças sucessivas de governo, a violência no país fez com que a Comunidade Econômica Centro-Africana e a UA intervissem, enviando tropas de paz com o apoio da UE e da França. A incapacidade das organizações regionais africanas e a pressão francesa contribuíram para que a ONU se engajasse nos esforços de gerenciamento da crise (Carayannis e Fowlis, 2017; Welz, 2016). Assim, em 10 de abril de 2014, o Conselho de Segurança da ONU, por meio de sua Resolução nº 2.149, autorizou o estabelecimento da Minusca, que – a partir de setembro desse ano – incorporaria as tropas africanas previamente desdobradas na RCA.

A resolução do conselho, baseada no Capítulo VII da *Carta da Nações Unidas* (ONUBR, [s.d.]), “autoriza a Minusca a tomar todas as medidas necessárias para levar a cabo seu mandato, em suas capacidades e áreas de desdobramento”. Ademais, a missão tem entre suas “tarefas prioritárias” a proteção de civis, o apoio à implementação do processo de transição, a facilitação da entrega de ajuda humanitária, bem como a proteção e a promoção dos direitos humanos (UN, 2014, tradução nossa). Seu número total de pessoal autorizado é de 12.780, incluindo 11.650 tropas vindas, em sua maioria, de países africanos e asiáticos (Paquistão, Bangladesh, Egito, Ruanda, Zâmbia, Marrocos, Burundi, Mauritània, Camarões

e Gabão).²³ Trata-se de um cenário em que se observa uma “presença internacional multifacetada”, que inclui tropas africanas e europeias que atuam em operações diferentes, sob comandos distintos, as quais possuem um “mandato amplo para estabilizar e apoiar várias tarefas de consolidação da paz e construção do Estado” (Karlsrud, 2015, p. 47, tradução nossa).

Em 22 de novembro de 2017, o secretário-geral da ONU, António Guterres, fez um convite formal ao governo brasileiro para que o país contribuísse com cerca de 750 tropas de infantaria com a Minusca (ONUBR, 2017). Segundo o ministro da Defesa, Raul Jungmann, o governo está disposto a enviar mil militares para a RCA e não descarta assumir o comando militar da missão. A decisão final depende, ainda, da aprovação do Congresso Nacional e do presidente da República (Brasil..., 2017).

Mesmo sem uma decisão final, militares brasileiros já se motivam com a possibilidade da nova missão. É sabido que no MD há estudos para o envio, em tempo hábil, do contingente solicitado pela ONU. O principal desafio nesse aspecto é a logística, devendo o Brasil – caso decida contribuir com a Minusca – enviar suas tropas até abril de 2018, início do período de chuvas na região. O motivo para esse prazo é o alto índice pluviométrico e a precariedade da infraestrutura, que impossibilita a chegada até o local por terra (Minusca..., 2017).

A despeito desse desafio, alguns militares, como o contra-almirante Rogério Ramos Lage, subchefe de operações de paz do MD, demonstram otimismo, afirmando que “a justificativa para o envio de tropas para a Minusca é a grande ligação histórica do Brasil com a África, o aprimoramento da doutrina e o fortalecimento da imagem do país perante a ONU e a comunidade internacional”. Outros, entretanto, se mostram cautelosos e ressaltam que os perigos e os desafios presentes na RCA são consideravelmente maiores que os do Haiti, incluindo-se a possibilidade real de morte de tropas brasileiras em combate.²⁴ Outra questão importante a ser considerada na possível participação brasileira é o uso da força. O mandato da Minusca é inteiramente baseado no Capítulo VII, e – em comparação com a Minustah – a operação na RCA é considerada “mais robusta”. Veteranos do Haiti, como o contra-almirante Carlos Chagas Vianna Braga, o comandante do Centro de Instrução Almirante, Sylvio Camargo (Ciasc), e assistente do primeiro comandante da Força da Minustah, contudo, afirmam que “nossas Forças Armadas hoje estão muito melhor preparadas para a utilização da força em operações de paz do que há 13 anos” (Minusca..., 2017).

Uma eventual participação do Brasil na Minusca apresenta uma série de riscos e oportunidades que devem ser levados em conta. Deve-se lembrar que, a despeito

23. United Nations Peacekeeping. Minusca Fact Sheet. Disponível em: <<https://goo.gl/D4fYnc>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

24. Até dezembro de 2017, o número total de baixas da Minusca era de 56.

da experiência adquirida pelos militares após treze anos à frente da Minustah, a RCA é um teatro de operações consideravelmente diferente e mais desafiador que o Haiti. Entre os principais desafios presentes no país africano, estão a distância geográfica, a logística envolvida – que exige um esforço maior para se desdobrar e manter as tropas no terreno –, a intensidade do conflito,²⁵ o próprio caráter da missão – que prevê um uso da força mais acentuado do que a política externa brasileira costuma aceitar –, a diversidade de atores envolvidos – que incluem grandes potências, como a França, e organizações regionais, como UA e UE, muitas destas buscando exercer a liderança –, entre outros. Entretanto, não se pode negar que, após a experiência no Haiti, o Brasil adquiriu ativos que podem ser consideravelmente úteis a uma operação de paz como a Minusca. As experiências bem-sucedidas da guerra às gangues de Porto Príncipe, de apoio à ajuda humanitária e da reconstrução pós-terremoto demonstraram a capacidade das Forças Armadas brasileiras em lidar com situações exigentes, seja no campo militar – em operações de combate ofensivas e de pacificação –, seja no campo humanitário.

Tudo isso deve ser levado em conta por diplomatas, oficiais das Forças Armadas e membros dos poderes Executivo e Legislativo ao tomarem a decisão de enviar (ou não) tropas brasileiras para uma operação de paz da ONU. Como qualquer outro cenário, a RCA apresenta riscos e oportunidades que devem ser considerados pelos tomadores de decisão. Não é difícil perceber, contudo, que, no contexto atual, o sucesso de uma operação de paz com capacetes azuis brasileiros – a despeito de desafios logísticos e custos financeiros envolvidos – contribuiria consideravelmente com a inserção internacional e o aprimoramento do perfil do Brasil no cenário internacional. O sucesso de tal esforço, portanto, colabora com os objetivos estratégicos da política externa brasileira.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário geopolítico atual apresenta riscos diversificados e ameaças consideráveis aos mais diversos países. A eclosão e o recrudescimento de conflitos armados em todo o mundo devem manter em alta a demanda por mecanismos de gerenciamento de crises, como as operações de paz da ONU no futuro próximo. Isso, por sua vez, gera a necessidade de tropas e pessoal civil adequadamente preparados para desempenhar tarefas importantes em cenários de conflito desafiadores. O histórico de sucesso recente de militares e civis brasileiros no Haiti e no Líbano vem propiciando as credenciais necessárias para a inclusão do Brasil no grupo de provedores de pessoal para operações futuras, representando uma oportunidade para que o país reforce seu protagonismo no sistema internacional.

25. Segundo informações do Programa de Dados de Conflito de Uppsala (UCDP), enquanto o número de mortos pela violência organizada no Haiti no período 2004-2007 foi de 271 pessoas, o número de mortos na RCA desde 2013 já ultrapassa os 7 mil.

A atuação do Brasil em operações de paz da ONU tem se apresentado como instrumento importante na política externa brasileira. As experiências recentes do Haiti e do Líbano constituíram pontos de inflexão e mudanças de paradigma nessa tradição. A missão no Haiti levou o Brasil a um novo patamar no cenário de paz e segurança internacional, tornando-o ator relevante nas operações de paz. O convite para assumir o comando da FTM no Líbano e compor a operação na RCA demonstra a nova posição alcançada pelo país.

A manutenção desse perfil proativo também serve aos interesses nacionais, ao aprimorar o preparo das Forças Armadas e provê-las com experiências reais, bem como ao promover a imagem do Brasil no cenário internacional. Manter tais ativos – desenvolvidos ao longo de mais de uma década de atuação no Haiti – é, no mínimo, interessante. É necessário, portanto, levar isso em conta ao se ponderarem as decisões acerca de uma eventual participação brasileira em novas operações de paz.

As operações de paz da ONU apresentam benefícios e oportunidades em diversas áreas. A primeira e mais visível é no emprego das Forças Armadas em cenários reais de conflito que provêm experiências valiosas, a exemplo do emprego de táticas aprendidas durante a Minustah em operações de segurança pública no Rio de Janeiro. Pode-se mencionar também o conhecimento adquirido por parte de militares e civis na execução de projetos e no apoio à assistência humanitária no Haiti como mais uma externalidade positiva proveniente da participação brasileira nessas operações.

Contudo, a manutenção desse *status* alcançado pelo Brasil implica também custos que devem ser igualmente levados em conta, entre os quais os custos financeiros, que devem ser cuidadosamente calculados e ponderados, especialmente no atual contexto de ajuste fiscal e controle dos gastos públicos. Além disso, se houver fracasso nessa empreitada, essa imagem pode ser deteriorada, prejudicando os interesses nacionais. Nas palavras do último comandante da Força da Minustah, general Ajax Porto-Pinheiro, “não podemos transformar esse sucesso de agora em armadilha” (Minusca..., 2017). Por último, deve-se ter sempre em mente a possibilidade real de que as tropas brasileiras enviadas para manter a paz em países distantes sejam vítimas da violência nesses locais e – semelhantemente aos dezoito soldados mortos durante o terremoto no Haiti – retornem ao Brasil não como veteranos, mas como baixas.

Mais que uma contribuição à manutenção da paz e da segurança internacional, a participação brasileira nas operações da ONU serve aos interesses nacionais. O fato de tal atuação estar explicitamente mencionada nos documentos estruturantes da defesa nacional (PND, END e LBDN) afirma sua importância. Sua inclusão entre os objetivos e as diretrizes do Exército e da Marinha – por intermédio do CFN – reforça as implicações diretas de tais operações para as Forças Armadas.

Deve-se ressaltar também que esses documentos explicitam o reconhecimento obtido pelos militares brasileiros por sua atuação no Haiti e o aproveitamento de sua experiência dentro do país, deixando ainda mais claro o impacto que a atuação do Brasil nas operações de paz tem para suas Forças Armadas.

É necessário, portanto, que a participação nessas missões seja pensada como uma política de Estado estruturada e planejada, que não se limita ao aproveitamento de oportunidades ocasionais. Isso traz implicações significativas para as políticas externa e de segurança e defesa do país. Uma destas é a necessidade de aprimorar o tratamento dado às operações de paz nos documentos supracitados – os períodos de atualização como o atual seriam excelentes oportunidades para tal –, os quais ainda carecem de maior clareza e direcionamento nesse sentido. Outra necessidade premente é estreitar a cooperação entre diplomatas e militares, a fim de alinhar e harmonizar a concepção e a operacionalização das políticas externa e de defesa. Ademais, observa-se que, frequentemente, há intersecções entre os teatros de operação da ONU e o entorno estratégico brasileiro (América do Sul, Caribe, Atlântico Sul e costa ocidental da África), criando espaços para a atuação do Brasil nessas áreas, por meio de mecanismos multilaterais. Fica claro, portanto, que a participação brasileira nas operações de paz constitui atividade relevante para as políticas externa e de segurança e defesa do país.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E. Rising powers in stormy seas: Brazil and the Unifil Maritime Task Force. **International Peacekeeping**, v. 23, n. 3, p. 389-415, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/LW5Tnh>>.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: MD, 2012a.

_____. **Política Nacional de Defesa-Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2012b.

_____. Ministério da Defesa. **Corveta Barroso parte pela segunda vez para o Líbano**. 6 ago. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/RXNpM4>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL deve enviar tropas para missão de paz na República Centro-Africana. **EBC – Agência Brasil**, 17 nov. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/hLh3Ua>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

CARAYANNIS, T.; FOWLIS, M. Lessons from African Union-United Nations cooperation in peace operations in the Central African Republic. **African Security Review**, v. 26, n. 2, p. 220-236, 2017.

CAVALCANTE, F. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 142-159, 2010.

COCKAYNE, J. The futility of force? Strategic lessons for dealing with unconventional armed groups from the UN's war on Haiti's gangs. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 736-769, 2014.

HAMANN, E. P. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil? **Cadernos Adenauer**, v. XVII, n. 4, p. 95-110, 2016.

KARLSRUD, J. The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 40-54, 2015.

KENKEL, K. M. Brazil. In: BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. (Eds.). **Providing peacekeepers: the politics, challenges, and future of United Nations Peacekeeping Contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MINUSCA – Militares brasileiros já se preparam para a próxima missão de paz na República Centro-Africana. **DefesaNet**, 5 dez. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/jtLg2C>>. Acesso em: 13 dez 2017.

MONTEIRO, A. A. D. Haiti: da pérola do Caribe à pobreza atual – O que deu errado? **Revista Marítima Brasileira**, v. 131, n. 10/12, p. 20-39, out.-dez., 2011.

NASSER, F. *Pax brasiliensis*: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Orgs.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012.

ONUBR – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A Carta das Nações Unidas**. [s.d.]. Disponível em: <goo.gl/CXhEqE>. Acesso em: 13 dez. 2017.

_____. **ONU convida Brasil para integrar missão de paz na República Centro-Africana**. 24 nov. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/2yP4Hw>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

SOUZA NETO, D. M. O Brasil, o Haiti e a Minustah. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Orgs.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012.

UN – UNITED NATIONS. **Security Council Resolution S/RES/1542**. Nova Iorque: United Nations Security Council, 30 abr. 2004.

_____. **United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines**. Nova Iorque: Department of Peacekeeping Operations, 2008.

_____. **Security Council Resolution S/RES/2149**. Nova Iorque: United Nations Security Council, 10 abr. 2014.

_____. **Peacekeeping operations fact sheet**. Nova Iorque: United Nations Department of Public Information, 31 out. 2017a.

_____. **Security Council Resolution S/RES/2373**. Nova Iorque: United Nations Security Council, 30 ago. 2017b.

UNIFIL – UNITED NATIONS INTERIM FORCE IN LEBANON. **Unifil's Maritime Task Force (MTF) admiral hands over command**. 27 fev. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/NjeC6j>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

WELZ, M. Multi-actor peace operations and inter-organizational relations: insights from the Central African Republic. **International Peacekeeping**, v. 23, n. 4, p. 568-591, 2016.

A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

João Brígido Bezerra Lima¹
José Romero Pereira Júnior²

1 INTRODUÇÃO

Está em curso no cenário internacional debate sobre as formas de mensuração e quantificação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Mais que mero exercício conceitual, o atual debate tende a marcar os rumos da CID nos próximos anos, definindo seus parâmetros, com impactos sobre a alocação de recursos, o alcance das iniciativas de cooperação e a própria legitimação das ações internacionais nessa área.

Alimentado pelo crescimento da importância de novos atores no campo da CID – de grandes países emergentes a atores privados – e pela redefinição do referencial internacional de desenvolvimento, consubstanciado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), esse debate tem assumido diferentes formas em fóruns diversos, como os das Nações Unidas e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No caso do Brasil, a discussão coincide com dois importantes movimentos: a consolidação do processo de levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) e a negociação da adesão do país à OCDE, estando a própria Cobradi incluída na agenda de aproximação.

Nesse particular, vale destacar que o ano de 2017 marca o oitavo ano da parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Ipea, instituição responsável pelo levantamento de dados da Cobradi.

Iniciada em 2010, sob demanda da Casa Civil da Presidência da República, a parceria Ipea-ABC desenvolveu, ao longo dos últimos oito anos, uma maneira própria de levantar, compilar e apresentar os dados referentes à Cobradi, possibilitando conhecer e refletir sobre o papel do país no campo da cooperação internacional

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte), do Ipea.

2. Professor do curso de relações internacionais da Universidade Católica de Brasília (UCB). Pesquisador de campo da Dinte, do Ipea.

para o desenvolvimento a partir do dimensionamento da atuação internacional de instituições vinculadas à administração pública federal.

Vale lembrar que a primeira década dos anos 2000 foi marcada pela afirmação dos países emergentes como atores cada vez mais capazes de exercer protagonismo na arena internacional. Seja mediante participação nos grandes arranjos de governança global, como o G20 financeiro,³ seja por meio de iniciativas próprias, como o BRICS,⁴ os países emergentes passaram a participar de modo efetivo da gestão da ordem internacional do século XXI.

Tal fato implicou, via de regra, assunção de novos compromissos internacionais e ampliação da atuação dos emergentes, redundando em ativismo externo e na criação de um renovado conjunto de expectativas quanto a seu potencial protagonismo, especialmente em seu entorno regional.

No caso do Brasil, amparada pela estabilidade econômica, magnificada por um crescimento do produto interno bruto (PIB) consistente a partir de 2000, e pela consolidação democrática, com ampliação da agenda social e o consequente aumento do alcance e da variedade de políticas públicas, a inserção internacional do país pareceu alcançar um novo patamar nos primeiros anos do novo milênio.

No campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, tal fato se fez sentir na inclusão do país entre os doadores emergentes,⁵ com atuação em várias áreas da cooperação internacional. Da cooperação técnica à participação em operações de paz, da contribuição para organismos internacionais à cooperação humanitária e à proteção e apoio de refugiados, da cooperação educacional à científica e tecnológica, a atuação internacional do país parecia querer confirmar o novo *status*.

Um olhar mais detido evidenciava, porém, a necessidade de parcimônia na análise de uma política externa que se propunha a um ativismo inédito, mas que ainda padecia das carências típicas de uma nação em desenvolvimento. Para ficar apenas no campo da cooperação para o desenvolvimento, observa-se que o pretendido protagonismo brasileiro na área ocorreu sem que o país deixasse de ser recipiendário da CID.⁶ Mais que isso, esteve constantemente sujeito às variações de humor interno, fossem decorrentes de dificuldades econômicas, fossem de natureza política.

A crise de 2007-2009 e, mais intensamente, a crise brasileira dos últimos anos impuseram uma profunda reflexão sobre o significado e a substância da projeção

3. Grupo que reúne as vinte maiores economias do mundo.

4. Grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

5. A propósito, ver, por exemplo, Speak... (2010).

6. Dados sobre a ajuda recebida pelo país desde 1960 podem ser consultados no site da OCDE: OECD.Stat.

internacional ensaiada pelo país no século XXI, ensejando um debate substantivo sobre a política externa brasileira (PEB)⁷ e, de modo mais pontual, sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

Concomitantemente, também na cena internacional, ocorreram mudanças que resultaram tanto em transformações nos compromissos de desenvolvimento internacional – dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os ODS – quanto em diversos debates sobre a mensuração (ou quantificação) da CID, seja na Organização das Nações Unidas (ONU), seja na OCDE.

A experiência de oito anos de levantamento da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, atrelada à *expertise* acumulada pela ABC ao longo de seus trinta anos de gestão de projetos de cooperação, garantiu ao Ipea e à agência um lugar de destaque nas mesas de discussão contemporâneas, ao possibilitar o compartilhamento de uma experiência singular, desenvolvida de forma autônoma desde 2010.

O objetivo deste texto é apresentar a evolução do levantamento da Cobradi, refletindo sobre os principais desafios para a continuação dos trabalhos nos próximos anos, bem como seu potencial desdobramento sobre a PEB. Para tanto, apresenta a experiência de levantamento da Cobradi, os desafios e as principais constatações da pesquisa desenvolvida até aqui, para, em seguida, refletir sobre seu vínculo com a política pública que ampara a Cobradi, a política externa brasileira.

2 A EVOLUÇÃO DO LEVANTAMENTO

Quando, em 2010, surgiu a demanda para o levantamento das ações de cooperação internacional patrocinadas pelo governo federal brasileiro, a Casa Civil atribuiu à ABC – agência vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável pela gestão da cooperação técnica do Brasil⁸ – e ao Ipea – instituto de pesquisa então vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República – a tarefa de compilar os dados da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

Para iniciar o levantamento da Cobradi, dois procedimentos complementares foram adotados. Partiu-se, inicialmente, da carteira de projetos da ABC para uma primeira aproximação da cooperação técnica prestada pelo Brasil e, paralelamente,

7. Vale lembrar, por oportuno, que, partindo de uma leitura do interesse nacional, a política externa constituiu-se em uma política pública cuja tarefa é “traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino” (Lafer, 2004, p. 16).

8. Segundo o art. 41, do Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010, competia à ABC “planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações” (Brasil, 2010). O referido decreto foi revogado pelo Decreto nº 8.817, de 21 de julho de 2016.

buscou-se ancorar o mapeamento em experiências análogas já consolidadas, mediante a revisão de literatura.

A leitura da cooperação técnica a partir dos dados da ABC possibilitou capturar informações de projetos coordenados pela agência, bem como ter acesso ao conjunto de órgãos da administração pública federal engajados na cooperação internacional por ela financiada. Mais que isso, com base nos dados reunidos foi possível identificar experiências de cooperação não financiadas pela ABC que viriam a compor um quadro mais completo da Cobradi.

Simultaneamente, a revisão da literatura ensejou a adoção de uma base teórica para direcionar o estudo, ao passo que sugeriu a adoção de outras modalidades (já consolidadas) para o cômputo geral da Cobradi. A opção inicial por sistematizar o primeiro levantamento segundo categorias pré-concebidas – como cooperação técnica, científica e tecnológica; bolsas de estudo para estrangeiros; ou assistência humanitária – cumpria, ademais, o propósito de possibilitar comparabilidade entre os dados a serem produzidos pelo governo brasileiro e aqueles disponibilizados por organismos internacionais.

O engajamento do corpo técnico do Ipea⁹ e o aprofundamento das discussões sobre o levantamento proposto acabaram resultando na incorporação de categorias não tradicionais, que viriam a se consolidar nos relatórios seguintes. A inclusão da participação brasileira em operações de paz e a proteção e o apoio a refugiados são exemplos da inovação apresentada já desde o primeiro levantamento, aos quais se juntaram considerações sobre a cooperação científica e tecnológica, naquele momento ainda apresentada em conjunto com a cooperação técnica.

Assim, ao apresentar o primeiro levantamento da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional em 2010 – cobrindo o período 2005-2009 –, já se sinalizava para a vocação do estudo de romper com considerações de cunho exclusivamente político, que tendiam a legitimar uma leitura parcial dos esforços brasileiros no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Importante observar que, desde o início, “O caráter descentralizado das ações implementadas pelas instituições do governo federal configura desafio para definir com clareza o volume de investimento em cooperação internacional” (ABC e Ipea, 2010, p. 11) realizado pelo Brasil. Tal fato não impediu, contudo, que, de forma inédita, fosse apresentado, em 2010, um primeiro levantamento da Cobradi, cobrindo o período 2005-2009.

9. Compuseram as equipes técnicas do Ipea e da ABC na elaboração do primeiro relatório Cobradi os seguintes pesquisadores: Guilherme de Oliveira Schmitz, João Brígido Bezerra Lima, Manuel José Forero Gonzalez, Hilbernon Delgado Onofre, Clineo Monteiro França Bisneto, Túlio Carrijo Soares, Alan Somaio, Gustavo da Frota Simões, Luara Landuípho, Alves Lopes, Márcio Lopes Corrêa, Laura Segall, Rodrigo Pires de Campos e Camila Ariza.

No caso desse primeiro relatório, foi possível reunir os dados de 66 instituições públicas federais que se somaram à ABC e ao Ipea na composição da primeira quantificação da contribuição brasileira para o desenvolvimento internacional. Como destaca o próprio relatório, focado nos gastos do governo federal com a Cobradi,

a identificação desta prática (destinação de recursos para a promoção do desenvolvimento de outros países) não era quantificada, tampouco sistematizada no âmbito da administração pública federal, o que representava um fator limitante no emprego desse instrumento para a execução de objetivos de política externa e o reconhecimento da contribuição do país para o desenvolvimento socioeconômico de outros países (ABC e Ipea, 2010, p. 11).

Assim, a publicação de 2010 confirmava a capacidade do governo federal de quantificar e sistematizar, em um único relatório, essas informações até então dispersas, visando contribuir para posterior análise e formulação de uma política específica para a área.

Em 2013, com a publicação do segundo relatório Cobradi, referente ao ano de 2010,¹⁰ foi possível aprimorar a compreensão da atuação brasileira no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, ampliando o escopo do levantamento.

Com o engajamento de 91 instituições federais e a mobilização de cerca de 250 servidores e colaboradores, o relatório de 2013 agregou aos dados sobre os dispêndios do governo federal com a Cobradi a caracterização dos arranjos institucionais voltados à sua execução. Mais que isso, consolidou a percepção de que, para além da transferência de recursos financeiros, a cooperação brasileira é movida pela utilização de servidores públicos, destacando-se os gastos a ela associados.

Nesse sentido, o relatório de 2013 reconhecia que

há, de fato, dois grandes tipos de gastos realizados pelo governo federal com a cooperação para o desenvolvimento internacional: *i*) com servidores e colaboradores da administração pública federal, incluindo passagens, diárias, salários, horas técnicas, com bolsas de pesquisa, e com doações; e *ii*) aqueles decorrentes de compromissos e obrigações do governo federal brasileiro junto a organismos internacionais (ABC e Ipea, 2013, p. 14).

Superava-se, assim, uma visão centrada essencialmente em transferência de recursos financeiros para consolidar a percepção de um modo peculiar de realizar

10. Compuseram as equipes técnicas do Ipea e da ABC na elaboração do segundo relatório Cobradi os seguintes pesquisadores: João Brígido Bezerra Lima (coordenador), Marcos Antonio Macedo Cintra, Manuel José Forero Gonzalez, Rodrigo Pires de Campos, Gustavo da Frota Simões, Leana Silva Luz, Ricardo Mendes Pereira, Gabriela Barreto, João Carlos Nicolini de Moraes, Juliana Neves Santos, Fernanda Patricia Fuentes Muñoz, Fernando José Marroni de Abreu, Marco Farani, Otávio Gabriel de Carvalho Santos Briones, Márcio Lopes Corrêa, Laura Segall Corrêa, Camila Guedes Ariza e Fernanda Campello Torres Lopes Asfora.

a cooperação para o desenvolvimento, qual seja: o uso de servidores – e conhecimentos – públicos.

A propósito, ao avançar no detalhamento da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, com a identificação dos arranjos institucionais, bem como da destinação dos recursos despendidos pelo governo brasileiro, o segundo relatório Cobradi lançou luz sobre os fundamentos e os modos da cooperação brasileira.

Apresentada em torno de sete modalidades (cooperação técnica; cooperação científica e tecnológica; cooperação educacional; cooperação humanitária; apoio e proteção a refugiados; operações de manutenção da paz; e gastos com organismos internacionais), a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional ganhava traços próprios, embora mantivesse a moldura desenhada a partir da revisão da literatura. Mais que isso, o levantamento avançava na compreensão das peculiaridades de prestar cooperação a partir de um país em desenvolvimento e da importância de se reconhecer o esforço público manifesto no empenho de recursos, mas também de servidores e conhecimentos desenvolvidos ou acumulados na superação de problemas locais, habilitados e legitimados por políticas públicas.

A publicação, em 2016, do terceiro relatório Cobradi – referente ao período 2011-2013¹¹ – confirmou a vocação da pesquisa em buscar aprofundar o conhecimento sobre a cooperação brasileira.

Consolidou, nesse sentido, o método de levantamento dos gastos do governo federal com a Cobradi, possibilitando um detalhamento significativo dos dispêndios do governo federal (por modalidade, por destino,¹² por órgão) e apresentando uma série histórica inédita, com quase dez anos de gastos do governo federal com a CID (tabela 1).

11. Compuseram as equipes técnicas do Ipea e da ABC na elaboração do segundo relatório Cobradi os seguintes pesquisadores: João Brígido Bezerra Lima (coordenador), Rodrigo Pires de Campos, José Romero Pereira Júnior, Fernanda Patrícia Fuentes Muñoz, João Antônio dos Santos Lima, Luísa de Azevedo Nazareno, Karen Cursino Barbosa de Figueiredo (apoio técnico), Priscilla Mayna da Silva Lima Santana (apoio técnico), Ana Luíza Jardim de Carvalho Rochaél Garcia (estagiária), Guilherme Vampré Homsey, Jhonatan do Rosário Ferreira (estagiário), Márcio Lopes Corrêa, Camila Guedes Ariza, Carlos Eduardo Lima e Carmen Roseli Caldas Menezes.

12. Nesse particular, é importante destacar que a indicação de destino não significou destinação de recursos a determinado país, mas, antes – e mais comumente –, o uso de recursos públicos para a execução da cooperação com o país indicado como destino, seja com o pagamento de diárias e passagens para servidores públicos federais, seja com o pagamento de horas técnicas desses funcionários, por exemplo.

TABELA 1
Gastos do governo brasileiro com a cooperação para o desenvolvimento internacional (2005-2013)
 (Em R\$ milhões)

Modalidade	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Cooperação técnica	27	32	35	58	97	101	76	66	68	565
Cooperação educacional	56	56	56	70	44	62	34	43	51	476
Cooperação científica e tecnológica	-	-	-	-	-	42	122	140	114	420
Cooperação humanitária	1	5	31	29	87	284	121	214	46	822
Apoio e proteção a refugiados	-	-	-	-	-	1	7	8	3	20
Operações de manutenção da paz	147	80	131	127	125	585	67	40	22	1.328
Gastos com organismos internacionais	299	509	445	457	495	548	555	490	549	4.349
Total	531	685	700	744	849	1.625	985	1.004	857	7.984

Fonte: ABC e Ipea (2016, p.15).

Mais que isso, ao tornar públicos os dados da atuação de 93 instituições da administração pública federal no campo da CID, além do levantamento dos gastos do governo federal com a cooperação entre 2011 e 2013, o relatório de 2016 avançou na sistematização do repertório de conhecimentos técnicos e científicos veiculados pela Cobradi, assentando as bases para que se pudesse pensar, no futuro, a sustentabilidade das práticas brasileiras postas a serviço do desenvolvimento internacional.

3 CONSTATAÇÕES E DESAFIOS

Oito anos de levantamento permitiram desenvolver uma percepção mais clara sobre os avanços representados pelo levantamento Cobradi, bem como sobre os desafios, persistentes e novos, para a continuação dos trabalhos. Esta seção se debruça, de modo não exaustivo, sobre eles, com vistas a possibilitar algumas considerações sobre a Cobradi nos próximos anos.

A primeira constatação que se impõe ao considerar o trabalho desenvolvido até o momento é que este possibilitou uma primeira aproximação dos esforços envidados pelo país no campo da CID. Marcada por grande dispersão e fragmentação, não havia, anteriormente ao levantamento Cobradi, uma tentativa consistente de sistematizar, em um só lugar, os dados e as informações sobre a totalidade das ações do governo federal na área.

Embora ainda não tenha sido possível angariar as informações de todos os órgãos da administração pública federal que atuam na cooperação internacional, os relatórios Cobradi têm ampliado seu alcance a cada publicação, contribuindo para uma visão cada vez mais completa da cooperação internacional prestada pelo Brasil.

Observe-se, nesse sentido, que parte significativa dos gastos do governo federal com a Cobradi se destinou a organismos internacionais, que compuseram mais de 50% dos dispêndios do Brasil com a CID nos nove anos levantados, 2005-2013, (tabela 1).

Complementarmente, o levantamento dos gastos da administração pública federal com a Cobradi e o posterior detalhamento das práticas evidenciaram uma profusão de ações e de atores envolvidos, forçando um redimensionamento da percepção do papel da ABC no cômputo geral da Cobradi. Embora a agência continue a ocupar lugar de destaque no campo da cooperação técnica – seja em seu financiamento,¹³ seja em sua gestão –, a contribuição brasileira no campo da CID extrapola em muito a ação da agência, quer pelo engajamento de dezenas de outros órgãos do governo federal,¹⁴ quer em termos de gastos.¹⁵

O detalhamento das práticas da Cobradi, ademais, permitiu lançar luz sob a atuação dos variados órgãos da administração pública federal em sua atuação internacional, sugerindo lógicas próprias de inserção internacional, sem necessária articulação com uma estratégia mais ampla.

A ausência de uma política clara de cooperação internacional, que determine parâmetros para a análise das ações empreendidas por órgãos públicos brasileiros, resulta em uma profusão de ações, nem sempre coordenadas, que acabam por caracterizar a Cobradi. A partir da formulação de uma visão geral das ações de cooperação internacional realizadas por todo o governo federal e de sua articulação, poder-se-ia avançar na utilização da Cobradi como base para a conformação de uma política brasileira de cooperação internacional para o desenvolvimento, articulada com a estratégia maior formulada pela PEB.

Um desafio persistente nesse campo tem sido o de engajar as instituições federais no esforço do levantamento. Sem uma delegação formal que imponha a entrega dos dados, a participação tem estado sujeita a aspectos tão diversos quanto resistências burocráticas e constante necessidade de negociação. Tal fato – aliado às dificuldades inerentes ao levantamento sem uma plataforma ou formulário *on-line*¹⁶ – se reflete na dificuldade em se manter a periodicidade anual (afirmada como compromisso no relatório de 2013).

A propósito das soluções técnicas, destaque-se que se encontra atualmente em negociação o desenvolvimento de solução que viabilize a coleta *on-line* de dados.

13. No último triênio pesquisado (2011-2013), a agência foi responsável por 71,6% dos gastos do governo federal com a cooperação técnica internacional (ABC e Ipea, 2016, p. 26).

14. Vale lembrar que, entre 2011 e 2013, por exemplo, foram computados dados de 93 órgãos do governo federal.

15. Observe-se que, na soma geral dos gastos com a Cobradi, os gastos com a cooperação técnica, com destaque para o peso da ABC, ocuparam, de 2011 a 2013, o quarto lugar, atrás dos gastos com organismos internacionais, da cooperação humanitária e da cooperação científica e tecnológica (ABC e Ipea, 2016, p. 16).

16. A plataforma utilizada nos dois primeiros levantamentos foi desativada em 2013.

Vale observar que uma tal plataforma deverá necessariamente considerar as especificidades de cada área, viabilizando a inclusão de um núcleo comum de informações (por exemplo, aqueles referentes a gastos), ao passo que permita a customização por área ou tipo de ação.

Oito anos de pesquisa e interação com variados atores governamentais consolidaram a percepção de que cada área tem uma dinâmica própria de atuação, materializando a cooperação – e sua descrição – de modo particular. Daí decorrem duas constatações adicionais: *i*) a adoção das modalidades internacionais como ponto de partida, embora útil, há de ser superada no futuro pela proposição de categorias próprias, mais próximas da realidade brasileira, fundadas na experiência local;¹⁷ e *ii*) a diversidade de atores e formas de realização da cooperação internacional dificultou, além da composição de uma visão geral da Cobradi, o desenvolvimento de um entendimento comum, compartilhado pelos órgãos do governo federal, sobre o que é a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

Embora muito se tenha evoluído nesse sentido desde o primeiro levantamento, persiste o desafio de difundir nas variadas instituições públicas uma noção comum, com claras implicações sobre a possibilidade e a utilidade mesmo de uma plataforma.

A propósito da consolidação dessa visão compartilhada, a pesquisa tem ensejado ajustes em várias instituições parceiras no sentido de uma maior adequação aos propósitos do levantamento, ao mesmo tempo que tem buscado constante aprimoramento nos processos de coleta e tratamento dos dados.

Nesse sentido, a consolidação de um método de quantificação dos recursos despendidos pelo governo federal com a Cobradi representou um dos grandes avanços do estudo até o momento. A constatação de que parte significativa da Cobradi é executada por servidores públicos federais tem implicações significativas que se devem considerar.

O cálculo dos recursos despendidos tem que levar em conta – além de eventuais transferências de recursos e da contribuição com os organismos internacionais – gastos com diárias, passagens, horas técnicas, entre outros custos associados ao exercício do serviço público, neste caso destinados à cooperação internacional. Afinal, são funcionários públicos e pessoal a serviço do Estado brasileiro que têm se dedicado à difusão de conhecimentos, técnicas e tecnologias desenvolvidas e consolidadas a partir da execução de políticas públicas brasileiras, conformando a essência das práticas da Cobradi.

17. Nesse sentido, a utilização de uma lógica comum nas *grounded theories*, que derive da análise dos dados dos conceitos e categorias a serem usados na sistematização da Cobradi, parece ser mais adequada do que a adaptação de categorias pré-concebidas. Não se trata, necessariamente, de negar as modalidades tradicionais, mas, sim, de ajustar as modalidades às práticas brasileiras.

Decorre daí outra importante constatação, a de que a cooperação brasileira não é realizada a fundo perdido, mas envolve o uso, nem sempre quantificado ou quantificável, de recursos públicos brasileiros, que podem tomar a forma de gastos com pessoal, custeio ou dispêndios ainda mais difusos, como aquela parcela empenhada no atendimento de estrangeiros nos sistemas públicos de saúde e educação.

A difusão de uma leitura comum sobre os gastos efetuados com a Cobradi cobre, contudo, apenas uma parte daquilo que se poderia chamar de dimensionamento da cooperação brasileira. Uma vez compilados os gastos do governo federal com a CID, impõe-se pensar o desenvolvimento de indicadores que capturem a massa de conhecimentos, técnicas e tecnologias difundidos mediante a atuação internacional de servidores e órgãos públicos brasileiros.

O ponto de partida para a formulação de tais indicadores parece estar no aprimoramento da leitura das políticas públicas que sustentam e dão fundamento à Cobradi, bem como na catalogação e descrição do conjunto de suas práticas. Nesse sentido, o relatório publicado em 2016 traz importante avanço, ao se deter sobre algumas dessas práticas, buscando trazer à luz as formas e os conteúdos da cooperação brasileira.

Investir no aprimoramento dessa leitura centrada nas práticas e na construção de indicadores significa reconhecer que o alcance da Cobradi não se resume aos gastos e que o aprofundamento da análise das práticas enseja a persecução do terceiro objetivo do estudo da cooperação brasileira, qual seja: “analisar a sustentabilidade das práticas postas a serviço do desenvolvimento internacional” (ABC e Ipea, 2016, p. 13).

Admite-se que repousa possivelmente nesse aspecto uma das grandes contribuições que a experiência brasileira pode levar para o debate internacional sobre a mensuração da cooperação internacional para o desenvolvimento, qual seja: a de que é imperativo desconstruir a noção de que a quantificação da CID deva centrar-se em gastos governamentais.

A experiência brasileira tem legitimado a percepção de que, para além dos gastos, as formas e os conteúdos compartilhados é que tendem a definir o alcance e a sustentabilidade da cooperação ofertada. Afinal, não se trata de quanto se gasta, mas de quanto se é capaz de contribuir para a superação de problemas locais por meio da difusão e adaptação de soluções duradouras para problemas de desenvolvimento.

Vale observar, ademais, que, tal como consignado nos relatórios publicados até o momento, uma leitura da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional deverá se debruçar, no futuro, sobre o papel de estados e municípios, seja de modo autônomo, seja em sua articulação com o governo federal. Haverá de considerar também a articulação do poder público com as várias organizações da

sociedade civil que têm se dedicado ao enfrentamento de temas caros à cooperação brasileira, ampliando seu alcance e seu potencial.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em dezembro de 2014, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, da sigla em inglês), da OCDE, reuniu seus ministros em Paris, França, para discutir, entre outros temas, a possibilidade de uma nova definição de assistência oficial para o desenvolvimento (ODA, da sigla em inglês). Nesse contexto, desenvolve-se hoje, entre os membros do DAC/OCDE, a noção de uma nova definição, de *total official support for sustainable development* (TOSSD), que pretende substituir a noção de ODA, atualizando-a para contemplar os ODS.

Essas discussões ocorrem tendo como pano de fundo a constatação de que o crescimento econômico de países em desenvolvimento tem incrementado ações de cooperação para além do escopo da ODA, impondo-se novas formas de mensuração que sejam capazes de capturar não apenas os aspectos quantitativos da CID, referentes essencialmente a gastos, mas também a dimensão qualitativa da cooperação envidada por países como o Brasil.

De fato, no caso brasileiro, os estudos da Cobradi têm mostrado uma diversidade temática crescente de ações, objetivos e arranjos institucionais que dificultam, sobretudo, as percepções e as interpretações meramente quantitativas, marcadamente presentes nos modelos tradicionais de mensuração.

O amplo engajamento de instituições públicas federais, criadoras e depositárias de conhecimentos e soluções técnicas de baixo custo e amplo impacto no equacionamento de questões relativas ao desenvolvimento – instituições públicas brasileiras reconhecidas internacionalmente, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Ipea, para citar apenas algumas – impõe considerar a formulação de uma proposta de dimensionamento da CID que não se restrinja ao aspecto quantitativo, tampouco à dimensão de gastos, mas que reconheça a importância da difusão de práticas bem-sucedidas na promoção do desenvolvimento internacional. Negligenciar a importância de sua contribuição, para além dos gastos arcados pelo país, é subestimar a importância da difusão de programas de amplo alcance e profundo impacto que têm sido exportados por meio da Cobradi.

Para a política externa brasileira, finalmente e de modo pontual, fica a missão de aproveitar-se do conhecimento acumulado nesses oito anos de pesquisa sobre a Cobradi com vistas a construir uma posição que, sem se fechar ao diálogo com os demais atores internacionais envolvidos no tema da cooperação internacional para o desenvolvimento, saiba reafirmar os valores e as formas legitimadas pela experiência brasileira no campo da cooperação internacional. Mais que isso, fica o

desafio de buscar articular uma estratégia de cooperação internacional (se não uma política) que seja capaz de instrumentalizar a diversidade de ações dispersas que caracteriza a Cobradi, consolidando-a como elemento estratégico para a realização do interesse nacional e de uma inserção internacional mais madura.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: ABC; Ipea, 2010.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: ABC; Ipea, 2013. 126 p.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2011-2013. Brasília: ABC; Ipea, 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/HyqpZi>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.

SPEAK softly and carry a blank cheque. **The Economist**, 15 jul. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/Nqcq>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS IMPACTOS DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DA ONU NO BRASIL E NO MUNDO

Luis Fernando de Lara Resende¹

1 INTRODUÇÃO

Este estudo analisa a evolução das estratégias da Organização das Nações Unidas (ONU), intituladas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) (2000-2015) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (2015-2030), no cenário internacional e doméstico, bem como as relações existentes entre essas duas estratégias e a política externa brasileira. O governo brasileiro foi o principal artífice dessas duas estratégias na ONU. Também foi a nação que mais as levou em conta como subsídio para seus planos de desenvolvimento de médio e longo prazo.

Trata-se, em última instância, de uma narrativa sobre como os ODMs surgiram, sua relevância no cenário internacional, a gênese dos ODS e como estes estão sendo tratados no Brasil até este momento, vista por um pesquisador do Ipea que, desde 2003, acompanha com alguma proximidade o tema. Assim, torna-se uma obrigação destacar a atuação de inúmeros pesquisadores e especialistas do Ipea, de outros ministérios, de agências e fundos do Sistema ONU e de organizações não governamentais (ONGs), que – de uma forma ou de outra – contribuíram para que os ODMs adquirissem a importância obtida e, agora, se encontram envolvidos no aprimoramento dos ODS.

2 OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

Em 8 de setembro de 2000, último dia da Cúpula do Milênio, realizada em Nova Iorque, com a presença de cem chefes de Estado, 47 chefes de governo, três príncipes, cinco vice-presidentes, três primeiros-ministros, 8 mil delegados e 5.500 jornalistas, foi assinada a *Declaração do Milênio das Nações Unidas* (ONU, 2000). Seu escopo permitiu o desenvolvimento da estratégia dos ODMs, que vigeu até 2015, e, de certa forma, de sua sucedânea, os ODS, que tiveram início em 2016, após o término dos ODMs.

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e assessor especial da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

A *Declaração do Milênio das Nações Unidas* (ONU, 2000) não cita, explicitamente, os ODMs. Trata-se de declaração em defesa de princípios e valores, tais como liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidades compartilhadas. Possui ainda capítulos que tratam dos seguintes temas: defesa da paz, segurança e desarmamento; desenvolvimento e erradicação da pobreza; proteção do meio ambiente comum, direitos humanos, democracia e boa governança; e proteção dos vulneráveis. Dessa forma, vai ao encontro das necessidades especiais da África e reforça a ONU (ONU, 2000).

A referida declaração, porém, lança as bases do que viria a constituir-se, três anos depois, nos oito ODMs, em particular em seu art. 19. Esse artigo propõe reduzir à metade, até 2015, a proporção dos povos que sofrem de fome; assegurar que, até essa data, crianças de toda parte – tanto meninos como meninas – sejam capazes de completar um curso de ensino primário; reduzir a mortalidade materna a três quartos e a mortalidade abaixo dos 5 anos de idade a dois terços de suas taxas atuais até 2015; reverter a proliferação da síndrome da imunodeficiência adquirida (HIV)/vírus da imunodeficiência humana (Aids); alcançar melhoria significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de moradores em favelas; e promover a igualdade de sexos e o fortalecimento da mulher (ONU, 2000).

A decisão americana e inglesa de empreender uma ação militar no Iraque em março de 2003, sem evidência comprovada da existência de armas químicas naquele país e sem consultar o Conselho de Segurança da ONU, enfraqueceu o referido conselho e fragilizou a própria organização. O então secretário-geral, Kofi Annan, optou por priorizar ações em prol do desenvolvimento global – em particular das nações mais pobres, que contaram com o apoio da Assembleia Geral da ONU, bem como de fundos e agências.

Nesse período, Jeffrey Sachs, renomado economista que liderava o Instituto da Terra, da Universidade de Columbia, e atuava como conselheiro direto de Annan, iniciou a coordenação de um projeto intitulado Milênio, que se propunha a reduzir a pobreza mundial pela metade até 2015. São então criados – no âmbito desse projeto – dez grupos de trabalho, constituídos por especialistas de renome internacional em suas respectivas áreas de atuação. Do resultado desse trabalho, surgem os ODMs.

No Brasil, em pouquíssimo tempo, os ODMs assumiram o papel de instrumento de planejamento de longo prazo, a ponto de o próprio presidente da República à época, em março de 2005, assumir em entrevista (Lula..., 2005) que os oito ODMs se tornaram uma prioridade de seu governo. Tentaremos a seguir apresentar os principais motivos que tornaram esses objetivos um sucesso internacional e, principalmente, doméstico. Essa compreensão é de suma importância para que se compreenda o processo de formulação da estratégia que sucederam os ODMs, os ODS.

3 A RELEVÂNCIA DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

No âmbito internacional, os ODMs apresentavam alguns objetivos específicos:

- contribuir para ampliar a ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD), ou ao menos inverter sua tendência de redução;
- direcionar a AOD para setores específicos – isto é, combate à fome e à pobreza; educação; saúde e sustentabilidade ambiental –, de forma a maximizar seus benefícios;
- induzir as nações mais pobres, e, também, mais dependentes da AOD recebida, a direcioná-la para esses setores; e
- fazer com que a plêiade de fundos e agências do Sistema ONU passasse a atuar de forma mais parelha, com objetivos de desenvolvimento similares.

Os ODMs são constituídos de oito objetivos, dezoito metas e 48 indicadores. Os objetivos são de fácil compreensão, assim como as metas a estes relacionadas. O primeiro objetivo é erradicar a extrema pobreza e a fome e possui duas metas: “reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 dólar PPC² por dia” e “reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome”. O segundo objetivo prevê universalizar a educação primária e possui apenas uma meta; o terceiro, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres. O quarto, o quinto e o sexto objetivo dizem respeito a temas na área de saúde (reduzir a mortalidade na infância, melhorar a saúde materna e combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças), enquanto o sétimo se propõe a garantir a sustentabilidade ambiental e o oitavo e último objetivo sugere estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

A lógica é simples: para atingir determinado objetivo é necessário que a(s) meta(s) a este relacionada(s) seja(m) alcançada(s). Essas metas são mensuradas por indicadores quantitativos previamente estabelecidos. No caso da primeira meta do objetivo 1, citada no parágrafo anterior, a ONU³ propôs cinco indicadores:

- proporção da população que ganha menos de US\$ 1,00/PPC por dia;
- proporção da população abaixo da linha nacional de pobreza;
- índice de hiato de pobreza;

2. Poder de paridade de compra (PPC) é um método alternativo à taxa de câmbio utilizado em comparações entre países. Permite medir quanto determinada moeda poderia comprar se não fosse influenciada por fatores como o mercado e a política cambial.

3. É importante destacar que os ODMs, suas metas e seus indicadores – assim como os ODS, suas metas e seus indicadores – foram aprovados em sessões da Assembleia Geral da ONU, com participação de todos os países-membros.

- participação dos 20% mais pobres da população no consumo nacional; e
- taxa de desemprego na faixa etária entre 15 e 24 anos, por sexo e total.

É interessante notar a disparidade existente entre as razões que motivaram a ONU a estabelecer os ODMs – principalmente ampliar os recursos direcionados à AOD – e as de nações de nível de desenvolvimento médio, como o Brasil. A seguir, são apresentados os principais motivos do sucesso obtido pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil.

4 O BRASIL E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

Na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2004, o governo brasileiro lançou a publicação *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: primeiro relatório nacional de acompanhamento dos ODMs* (Ipea e Brasil, 2004). Seu sucesso na ocasião foi considerável, a ponto de quatro outros relatórios nacionais terem sido elaborados, em 2005, 2007, 2010 e 2014.

Um ano depois, em 2005, foi criado o Prêmio Brasil ODM, que premiava iniciativas de governos municipais e organizações da sociedade civil que se destacavam pela correta execução de iniciativas (normalmente programas ou projetos) que contribuíam com o alcance dos ODMs.

Ao todo, foram cinco edições do prêmio (2005, 2007, 2009, 2011 e 2013), que contou com 6.187 inscrições e teve 117 práticas premiadas. Adicionalmente às ações do governo federal, diversos estados e municípios implementaram ações voltadas especificamente para o alcance dos ODMs, assim como esforços para monitorá-los adequadamente. Foram ainda criados relatórios estaduais e municipais de monitoramento desses objetivos, bem como observatórios voltados especificamente para seu acompanhamento. Alguns municípios, como Belo Horizonte, Santo André e Nova Iguaçu, chegaram a adaptar seus planos plurianuais (PPAs) aos ODMs. Universidades, empresas do setor privado e organizações sem fins lucrativos também passaram a promover esses objetivos.

Com relação ao Prêmio Brasil ODM, é importante citar avaliação elaborada nos em 2015 e 2016 pelo Ipea, sob coordenação de Peliano (2016), intitulada *Prêmio ODM: o que se extrai da experiência brasileira?* O relatório da referida avaliação subdividiu-se em duas partes: a primeira, intitulada *Um relato da experiência do Prêmio ODM Brasil*, utilizando pesquisa documental, realiza uma descrição do processo de seleção das práticas inscritas e procura responder às seguintes questões:

- como ocorreu o processo de seleção das práticas premiadas?
- como evoluíram as inscrições?
- qual o perfil das práticas finalistas?
- qual o perfil das práticas premiadas?

Já a segunda parte, intitulada *Os reflexos do Prêmio ODM nas práticas premiadas*, contou com a análise de questionários estruturados enviados às instituições que as patrocinavam e, também, com relatórios técnicos oriundos de visitas de campo realizadas por pesquisadores do Ipea. Abarca apenas as organizações da sociedade civil que foram premiadas nas quatro primeiras edições do prêmio e teve por objetivo responder às seguintes questões:

- o que foi analisado e como foi feita esta pesquisa?
- qual a visão das organizações sociais sobre o Prêmio ODM?
- o que ocorreu com as práticas premiadas?
- o que se extrai desta pesquisa para futuras premiações?

Os resultados da pesquisa demonstram a importância do Prêmio ODM Brasil para a continuidade das práticas, para a ampliação do público atendido, para sua reprodução por outras organizações – públicas ou privadas –, para o estabelecimento de novas parcerias e, também, para o reconhecimento público, entre outros pontos. O relatório resultante da pesquisa também fornece subsídios importantes para a reflexão sobre premiações que objetivam mobilizar diferentes setores em torno de causas sociais e ambientais.

Mas quais teriam sido os motivos de tamanho sucesso da estratégia proposta pela ONU no Brasil? Entre outros motivos, podem ser citados os seguintes:

- representar proposta de planejamento de longo prazo condizente com as percepções de boa parte da população;
- permitir o monitoramento dos avanços efetivos nos setores abarcados pelos ODMs;
- mobilizar os diversos atores sociais, como o governo, o setor privado, a sociedade civil organizada e as universidades, em prol de políticas públicas efetivas – isto é, Prêmio Brasil ODM;
- divulgar as ações que estão sendo executadas pelo governo – isto é, relatórios nacionais de acompanhamento dos ODMs;
- manter a pressão por mais recursos para AOD oriunda das nações mais ricas; e
- divulgar o país no exterior.⁴

A falência dos modelos de planejamento de longo prazo – como os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs), moldados nos planos quinquenais sovi-

4. A publicação *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: primeiro relatório nacional de acompanhamento dos ODM* (Ipea e Brasil, 2004), por exemplo, teve 10 mil exemplares em inglês distribuídos pelas repartições diplomáticas brasileiras. De acordo com vários diplomatas, tornou-se um relevante instrumento de divulgação do Brasil no exterior.

éticos e instituídos durante o regime militar – ensejou esforços para a criação de instrumentos alternativos de planejamento.

Foram realizados investimentos, por exemplo, na elaboração de cenários prospectivos que almejavam antever tendências para o futuro do país e, com isso, permitir ao governo melhor direcionamento de seus esforços. Dois exemplos são o Brasil 3 Tempos – desenvolvido entre 2004 e 2006, que traça cenários para 2007, 2015 e 2022 – e o Brasil 2035 – que apresenta quatro possíveis cenários para o Brasil em 2035, intitulados Vai Levando, Crescer é o Lema, Novo Pacto Social e Construção. Entretanto, tais cenários não se relacionam diretamente com as políticas públicas que necessitam ser executadas para alcançar o futuro nestes projetados.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu art. 165, estabelece que o Poder Executivo terá de apresentar o plano plurianual, além das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. No parágrafo primeiro do referido artigo, fica determinado que

a lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Brasil, 1988, art. 165).

Caberia ao PPA, dessa forma,

organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas.⁵

O PPA tem vigência a partir do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

Ocorre, porém, que o PPA também não é instrumento de planejamento de longo prazo. Possui diversas funções, desde orientar as diretrizes orçamentárias até auxiliar no acompanhamento de programas governamentais, mas limita-se apenas a quatro anos. Ademais, sua complexidade termina por fazer com que os governos criem outros mecanismos para tornarem públicas suas principais ações: foi o caso do Programa Avança Brasil, no governo Fernando Henrique Cardoso, e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nos governos Lula e Dilma.

A inexistência de qualquer proposta nacional de planejamento de longo prazo fez com que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio adquirissem visibilidade maior do que se esperava quando da elaboração do seu primeiro relatório nacional de acompanhamento. Apesar de algumas críticas pontuais, os ODMs tornaram-se

5. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Plano Plurianual. Disponível em: <goo.gl/aeE896>. Acesso em: 25 nov. 2017.

um sucesso, que tanto o governo federal quanto os fundos e as agências do Sistema ONU no Brasil souberam aproveitar.

Em 2005, foi elaborado o documento *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: segundo relatório nacional de acompanhamento* (Ipea e Brasil 2005), com diversos aprimoramentos *vis-à-vis* o primeiro, inclusive a adaptação de algumas metas à realidade nacional, em processo que passou a ser chamado de “tropicalização dos ODM”. Agregaram-se ao processo de elaboração desse relatório novos atores, tanto do governo federal como do Sistema ONU. Já o documento *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: terceiro relatório nacional de acompanhamento* (Ipea e Brasil, 2007), produzido em 2007, recebeu a contribuição de mais de duzentos especialistas e incorporou, em seu bojo, as iniciativas de políticas públicas que – de uma forma ou de outra – contribuíam para o alcance dos ODMs.

O quadro 1 apresenta, na primeira coluna, as metas originais da ONU e, na segunda, as metas adaptadas à realidade brasileira.

QUADRO 1

Metas originais da ONU e metas adaptadas à realidade brasileira

Metas da ONU	Metas brasileiras
Meta 1: reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a US\$ 1,00/PPC por dia (situação de extrema pobreza).	Meta 1A: reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a US\$ 1,00/PPC por dia.
Meta 2: reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população de sofre de fome.	Meta 2A: erradicar a fome entre 1990 e 2015.
Meta 3: garantir que, até 2015, as crianças de todos os países, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino.	Meta 3A: garantir que, até 2015, as crianças de todas as regiões do país – independentemente de cor/raça e sexo – concluem o ensino fundamental.
Meta 4: eliminar as disparidades entre os sexos no ensino fundamental e médio – se possível até 2005 – e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015.	
Meta 5: reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos de idade.	
Meta 6: reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.	Meta 6A: promover, na rede do Sistema Único de Saúde (SUS), cobertura universal por ações de saúde sexual e reprodutiva até 2015. Meta 6B: até 2015, ter detido o crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero, invertendo-se a tendência atual.
Meta 7: até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e começado a inverter a tendência atual.	

(Continua)

(Continuação)

Metas da ONU	Metas brasileiras
Meta 8: até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.	Meta 8A: até 2015, ter reduzido a incidência da malária e da tuberculose. Meta 8B: até 2010, ter eliminado a hanseníase.
Meta 9: integrar os princípios do desenvolvimento sustentável em políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.	
Meta 10: reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável e esgotamento sanitário.	
Meta 11: até 2020, ter alcançado melhoria significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários.	
Meta 12: avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório.	
Meta 13: atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, incluindo-se um regime isento de direitos e não sujeito a cotas para as exportações dos países menos desenvolvidos; um programa reforçado de redução da dívida dos países muito pobres endividados e a anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda pública para os países em desenvolvimento mais generosa aos países empenhados na luta contra a pobreza.	
Meta 14: atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos estados insulares em desenvolvimento.	
Meta 15: tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais, de modo a tornar sua dívida sustentável.	
Meta 16: em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e decente.	
Meta 17: em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em via de desenvolvimento.	
Meta 18: em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e comunicações (TICs).	

Fontes: Ipea e Brasil (2005; 2007).

Sempre que os dados permitiam, o Ipea desagregava-os por região, raça, gênero e geração. Esclarecia, ainda, que os números não permitiam mensurar as condições de vida da população brasileira em toda a sua complexidade e, por isso, não retratavam com precisão os processos econômicos, sociais e políticos de exclusão.

Os relatórios nacionais de acompanhamento dos ODMs também procuravam chamar atenção da sociedade para questões relevantes política e economicamente, como:

- a desigualdade e a pobreza sintetizam os problemas sociais de nossa nação;
- as transferências de renda contribuem para o aumento da renda dos mais pobres;
- o acesso ao ensino fundamental não é mais um problema no Brasil;
- a participação das mulheres no sistema educacional é proporcionalmente maior que a dos homens; e
- a discriminação contra as mulheres dá-se de outras formas, como condições adversas no mercado de trabalho, elevados níveis de violência doméstica e baixa participação política.

Os relatórios de acompanhamento também se tornaram um excelente mecanismo para o governo informar sobre os avanços sociais obtidos até 2014. O Prêmio ODM Brasil, por sua vez, adquiriu peso como instrumento de mobilização social. Equipes da Secretaria de Governo (Segov) da Presidência da República (PR) visitavam os estados brasileiros durante a fase de inscrição, instando lideranças e movimentos sociais a apresentar iniciativas passíveis de concorrer. A Segov/PR, com apoio do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD), realizou mais de quatrocentos seminários sobre o prêmio nos 26 estados e no Distrito Federal (DF).

Os recursos para tais iniciativas – em particular para os encontros com lideranças e movimentos sociais – tiveram origem, em sua maior parte, de empresas estatais, como a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (Caixa). Dificilmente, haverá condições políticas para que futuros governos promovam os ODS e seus avanços sociais, por meio de estrutura de financiamento similar à que vigeu nos governos anteriores, com forte apoio de recursos públicos.

5 A GÊNESE DOS ODS

No auge do sucesso obtido pelos ODMs, ocorre no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Era inevitável que os debates e as discussões durante a referida conferência levassem em conta os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e procurassem aprimorar a referida estratégia, com término previsto para 2015.

Vale aqui ressaltar que foram basicamente duas as principais críticas recebidas pelos ODMs quando de seu estabelecimento, no período 2003-2004.

- 1) Tratava-se de estratégia *up-down* – ou seja, estruturada de cima para baixo, conduzida por especialistas e burocratas sem levar em conta as

percepções da sociedade civil organizada e as reais necessidades das populações mais necessitadas.

- 2) Os ODMs nada mais eram que uma visão reducionista do ciclo de conferências – ou ciclo social – da ONU, ocorrido durante a década de 1990 do século passado, em particular nas áreas de direitos humanos, igualdade de gênero, saúde sexual e direitos reprodutivos.⁶

A Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também intitulada *O Futuro que Queremos* (ONU, 2002), propôs a criação do Grupo de Trabalho Aberto (GTA) para desenvolver um conjunto de objetivos para o desenvolvimento sustentável; coerentes e integrados com a agenda de desenvolvimento da ONU para 2015. Inicia-se, assim, o processo de criação dos ODS.

É possível verificar, no próprio documento *O Futuro que Queremos*, esforço em evitar as críticas anteriormente direcionadas aos ODMs. O documento inicia-se com a seguinte afirmação:

Nós, chefes de Estado e de governo, e representantes de alto nível, reunidos no Rio de Janeiro, Brasil, de 20 a 22 de junho de 2012, *com a plena participação da sociedade civil*, renovamos nosso compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável para o nosso planeta e para as atuais e futuras gerações (ONU, 2002).⁷

O documento, em seus 283 parágrafos, demonstra, em diversos momentos, preocupação com a necessidade de maior participação social no desenvolvimento da estratégia que viria a substituir os ODMs. O parágrafo 43 ressalta, por exemplo, “(...) uma ampla participação pública e o acesso à informação (...)”, bem como

assim como o envolvimento de todos os grandes grupos: mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, organizações não governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas e setores de atividades, a comunidade científica e tecnológica e os agricultores, bem como outras partes interessadas, incluindo as comunidades locais, os grupos de voluntários, as fundações, os migrantes, as famílias, os idosos e as pessoas com deficiência. (ONU, 2002, § 43).

Estaria garantido, dessa forma, que a nova estratégia seria estabelecida de baixo para cima (*bottom-up*), levando em conta as percepções de diversos grupos, em particular de segmentos que integram o que se denomina de sociedade civil organizada.

A visão reducionista embutida nos ODMs também seria eliminada – ou ao menos minimizada – como sinaliza o parágrafo 16 do citado documento:

6. Ver, por exemplo, Corrêa e Diniz Alves (2005).

7. Primeiro parágrafo da Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).

reafirmamos o compromisso de implementar plenamente a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, o Programa para a Implementação da Agenda 21, o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Plano de Johannesburgo), e o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Programa de Ação de Barbados e Estratégia de Ilhas Maurício). Também reafirmamos o compromisso com a plena implementação do Programa de Ação de Istambul para os Países Menos Desenvolvidos até a década de 2011-2020 (Programa de Ação de Istambul), do Programa de Ação de Almaty: de atender às necessidades particulares dos países em desenvolvimento sem saída para o mar e criar um novo acordo mundial para a cooperação em matéria de transporte entre os países sem saída para o mar, da Declaração Política sobre as Necessidades de Desenvolvimento da África e da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. Reafirmamos também os compromissos resultantes dos documentos provindos das grandes conferências e reuniões de cúpula das Nações Unidas nos aspectos econômico, social e ambiental, incluindo a Declaração do Milênio das Nações Unidas e o Documento final da Cúpula Mundial de 2005, o Consenso de Monterrey provindo da Conferência Internacional sobre o Financiamento e o Desenvolvimento, o documento final da Reunião Plenária de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os ODMs, o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, bem como as principais ações para aprofundar a implementação do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento, e da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (ONU, 2002, § 16).

O GTA – criado por ocasião da Rio+20 – contou com a participação de representantes governamentais, da sociedade civil e do setor privado. Elaborou um documento preliminar, apresentado na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas realizada em setembro de 2012. Além desse documento, ocorreram consultas populares em diversos países, bem como o Painel de Alto Nível, convocado pelo secretário-geral da ONU e liderado por Jeffrey Sachs.

Por sua vez, o governo brasileiro instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para o Desenvolvimento Pós-2015, que, em três anos, se reuniu por oito ocasiões; a última em 24 de agosto de 2016. O referido grupo era coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e constituía instância que permitia debates entre representantes governamentais e da sociedade civil organizada.

Como bem resume Jaime Nadal, representante no Brasil do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA),⁸ os três pilares mencionados anteriormente (documento preliminar, consultas populares e Painel de Alto Nível) culminaram, em 2014, nos relatórios do GTA e do secretário-geral da ONU. Esses dois relatórios, por sua vez, deram origem ao documento *Transformando Nosso Mundo: a*

8. Apresentação proferida por ocasião do VII Seminário da Rede de Monitoramento e Avaliação, em novembro, em Belo Horizonte, Minas Gerais.

agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, constituída de declaração contendo dezessete objetivos e 169 metas: são os ODS.

Nadal, assim como outros especialistas que acompanharam proximamente as negociações ocorridas entre 2012 e 2015 que deram origem aos ODS, destaca o protagonismo brasileiro no processo de definição dos ODS, tanto no GTA como no processo de consultas populares e no Painel de Alto Nível.⁹

A Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/70/1, de 15 de outubro de 2015, assume que caberá aos países estabelecer metas nacionais de acordo com suas realidades específicas. Já o parágrafo 5 dessa resolução determina que:

essa é uma Agenda de abrangência e importância sem precedentes. É aceita por todos os países e aplicável a todos eles. Considera as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento de cada nação, além de respeitar suas políticas e prioridades nacionais. Esses objetivos e metas abarcam todo o mundo, sejam nações desenvolvidas ou em desenvolvimento. Eles são integrados e indivisíveis e levam em conta as três dimensões do desenvolvimento sustentável.

Por sua vez, a Assembleia Geral da ONU, realizada em setembro de 2016, aprova os 231 indicadores globais apresentados em abril de 2016 pelo Grupo Interagências e Peritos sobre os Indicadores para o Desenvolvimento Sustentável. Esses indicadores servirão de base para mensurar a evolução das metas previstas.

É possível argumentar que a Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da ONU já antevia a dificuldade que teriam os países em acompanhar dezessete objetivos compostos por 169 metas mensuráveis por 231 indicadores, sendo mais da metade destes inexistentes ou de difícil obtenção.

Ficamos, assim, nesta situação: as nações integrantes da ONU elaboraram uma estratégia de desenvolvimento (ODS) mais participativa, ampla e inclusiva que a anterior (ODMs). Por sua vez, uma estratégia com o nível de abrangência e complexidade dos ODS é de difícil acompanhamento, além de não estabelecer claramente quais seriam suas prioridades.

O mais interessante é que – apesar da maior complexidade dos ODS *vis-à-vis* os ODMs, quando realizamos uma comparação objetivo a objetivo entre os ODMs e os ODS – constatamos que as diferenças não são tão grandes como se poderia supor. Senão vejamos:

- 1) Os ODS 1 (Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares) e ODS 2 (Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável) relacionam-se com o ODM 1 (Erradicar a extrema pobreza e a fome).

9. Idem.

- 2) O ODS 3 (Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades) possui relação com os três ODMs afetos à área de saúde (ODM 4 – Reduzir a mortalidade na infância, ODM 5 – Melhorar a saúde materna e ODM 6 – Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças).
- 3) O ODS 4 (Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos) relaciona-se com o ODM 2 (Universalizar a educação primária, sendo, porém, agregada à área de formação e qualificação profissional).
- 4) ODS 5 (Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas) possui objetivo similar ao ODM 3 (Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres).
- 5) Os ODS 6 (Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos), ODS 7 (Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia, para todos), ODS 9 (Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação), ODS 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis), ODS 12 (Assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis), ODS 13 (Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos), ODS 14 (Conservar e promover o uso sustentável de oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável) e ODS 15 (Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e estancar a perda de biodiversidade) refletem – de certa maneira – a ampliação do escopo do ODM 7 (Garantir a sustentabilidade ambiental).
- 6) O ODS 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis) trata-se, efetivamente, de objetivo que não foi tratado nos ODMs.
- 7) O ODS 17 (Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável) possui forte interrelação com o ODM 8 (Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento).

A complexidade e a dificuldade de acompanhamento surgem devido ao aumento substancial das metas requeridas para alcançar os objetivos (de dezoito nos ODMs, saltaram para 164 nos ODS) e dos indicadores (de 48 propostos pela ONU para os ODMs, aumentaram para 231 nos ODS; diversos dos quais ine-

xistentes ou de difícil obtenção). Não é trivial imaginar um relatório nacional de acompanhamento que consiga abarcar todo esse volume de informações. E, se o conseguir, haverá o risco de o documento ser por demais abrangente, deixando de priorizar o que seria, efetivamente, indispensável para o desenvolvimento das nações.

No Fórum de Alto Nível Político da ONU, que teve lugar em Nova Iorque, de 18 a 20 de julho de 2016, 22 países apresentaram suas respectivas estratégias nacionais de acompanhamento dos ODS. Alguns desses países chegaram a apresentar relatórios, cujo detalhamento variava substancialmente. Na ocasião, foi possível constatar que sobravam questionamentos sobre como dar seguimento ao processo de acompanhamento desses objetivos.

Verificava-se, assim, situação peculiar: os ODS já haviam sido lançados em escala global. Todos os dezoito fundos e agências do Sistema ONU estavam orientados a atuar levando em conta esses objetivos. No caso brasileiro, empresas do setor privado, ONGs, acadêmicos e instituições governamentais já consideravam – de uma forma ou de outra – os ODS como importante instrumento para o planejamento de longo prazo, com condições, inclusive, de influenciar outros instrumentos, como o PPA e a formulação de novas políticas públicas, mais condizentes com o alcance dos dezessete objetivos. Simultaneamente, havia sérias dúvidas sobre como levar adiante estratégia de tamanha complexidade técnica, além de dificuldades óbvias – como metas sem relação direta com os objetivos, metas sem indicadores e metas com indicadores ainda não desenvolvidos.

A situação começa a alterar-se a partir da resolução adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 29 de julho de 2016, após o término do Fórum de Alto Nível – Resolução A/RES/70/299, publicada em 18 de agosto de 2016 (ONU, 2016).

Se não estava sendo possível tratar os ODS como um todo, por que não partilhar seu monitoramento, mantendo, porém, sua natureza integrada, indivisível e interligada?

Assim, o parágrafo 2 da referida resolução decide que, para o acompanhamento dos ODS, haveria uma sequência de temas a serem tratados em ciclos com duração de quatro anos. Essa sequência deveria refletir a natureza integrada, indivisível e interligada dos ODS, assim como as três dimensões do desenvolvimento (econômica, social e ambiental).

Decide, ainda, que – para os três anos restantes do primeiro ciclo – os seguintes temas deveriam ser abordados, com ênfase especial em:

- 2017 – Erradicação da pobreza e promoção da prosperidade em um mundo em mudanças;
- 2018 – Transformação para sociedades sustentáveis e resilientes; e
- 2019 – Empoderamento das pessoas e garantia da inclusão e da igualdade.

O novo direcionamento dado aos ODS pela ONU é resumido no parágrafo 4 da citada resolução:

Decide ainda que o Fórum Político de Alto Nível, sob os auspícios da Conselho Econômico e Social, sem prejuízo da natureza integrada, indivisível e interligada dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, deve discutir um conjunto de metas e suas interligações com outros objetivos quando for o caso, em cada sessão representando as três dimensões do desenvolvimento sustentável, no intuito de facilitar uma análise aprofundada do progresso ocorrido em todos os objetivos ao longo de um ciclo de quatro anos, inclusive em relação ao Objetivo 17, que deverá ser revisto anualmente (ONU, 2016, § 4).

A partir da disposição já referida, fica aberto o espaço para repartir o processo de monitoramento dos ODS, conforme proposto no parágrafo 5 dessa resolução, ao estipular que serão os seguintes objetivos a serem acompanhados em profundidade:

Para 2017:

- Objetivo 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
- Objetivo 2: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição, bem como promover a agricultura sustentável;
- Objetivo 3: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
- Objetivo 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
- Objetivo 9: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; e
- Objetivo 14: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

Já para 2018, são os seguintes:

- Objetivo 6: assegurar a disponibilidade e a gestão de água e saneamento para todos;
- Objetivo 7: assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;
- Objetivo 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
- Objetivo 12: assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis; e

- Objetivo 15: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Por fim, para 2019, serão os seguintes os objetivos a serem revistos:

- Objetivo 4: assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- Objetivo 8: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos;
- Objetivo 10: reduzir a desigualdade nos países e entre estes;
- Objetivo 13: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; e
- Objetivo 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Em todos os três anos, também deverá ser monitorado o ODS 17, sobre meios de implementação.

Fica clara a preocupação de garantir que os três pilares do desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) sejam mantidos nos três anos de monitoramento que se iniciaram em 2017. Os temas propostos – em particular, os dois primeiros – também passam a mesma ideia. Por sua vez, pode-se questionar se, com a divisão do monitoramento dos 17 ODS, permaneceria sua natureza integrada, indivisível e interligada.

A maior diferença entre os ODMs e os ODS talvez não consista exatamente em seu grau de amplitude – como se procurou demonstrar anteriormente, não ocorreram mudanças substanciais nos objetivos, apenas nas metas e nos indicadores – ou se foram estruturados *up-down* ou *top-bottom*, com menos ou mais participação da sociedade civil organizada, mas em sua estrutura. Ao ampliar substancialmente os objetivos, as metas e os indicadores, os ODS apresentam uma série de dificuldades técnicas para seu adequado monitoramento, que não existiam quando do acompanhamento dos ODMs.

A dificuldade para o monitoramento dos ODS já se inicia na forma como foram agregados para o acompanhamento anual. Para o relatório de 2017, por exemplo, seria mais razoável que fosse levado em conta o Objetivo 4, que trata de educação e possui vínculos mais fortes com a eliminação da pobreza e da fome,

bem como com a área de saúde e de igualdade de gênero, do que os objetivos 9 e 10, sobre infraestrutura e uso sustentável de oceanos e mares.

Mas a exigência contida no parágrafo 4 da Resolução A/RES/70/299 (ONU, 2016), de tratar as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental) de forma concomitante, terminou por impossibilitar a agregação dos objetivos por esses temas (econômicos, sociais e ambientais), o que seguramente facilitaria o monitoramento dos ODS.

Há outra questão que poderá dificultar ainda mais o adequado monitoramento dos ODS: a necessidade de que seja mantida sua natureza integrada, indivisível e interligada. Não há o que questionar quanto ao conceito de tal demanda. Por sua vez, os governos tendem a funcionar de forma setorializada (áreas de educação, saúde, economia, infraestrutura etc.), por mais que sejam realizados esforços para trabalhar de forma integrada e interligada, bem como indivisível.

6 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Os ODS foram debatidos na Assembleia Geral da ONU, entre 2012 e 2015, e aprovados pela totalidade dos países por ocasião das edições de 2015 (objetivos e metas) e 2016 (indicadores) da assembleia. Seu escopo vai até 2030. Os fundos e as agências do Sistema ONU necessitarão vincular seus programas de ação a estes. A impressionante capacidade de *advocacy* dessas instituições, somada à adequação dos princípios que regem os ODS, garantirá que os fundos e as agências se mantenham como relevante estratégia de desenvolvimento sustentável para o mundo. O apoio de instituições como o Banco Mundial – por meio do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) – e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também contribuirá para um engajamento global em prol da Agenda 2030 e dos ODS. As nações de menor desenvolvimento – em particular, aquelas fortemente dependentes de AOD – farão o possível para demonstrar que suas políticas estão vinculadas aos ODS e, dessa forma, manter o apoio recebido.

Assim, é de esperar-se que os ODS continuem em voga por mais de uma década. Há riscos, como o surgimento de uma onda de protecionismo e populismo, ou um aumento significativo do sentimento antiglobalização já existente nas nações mais ricas. O não cumprimento de agendas, planos e programas de ação de acordos internacionais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) (Acordo de Paris) e a III Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (Conferência de Adis Abeba), colocará em risco toda a Agenda 2030, inclusive os ODS.

O Brasil, que já se tornou um doador líquido de AOD, poderá contribuir com o sucesso dos ODS, ampliando – mesmo que gradualmente – sua cooperação com nações de nível de desenvolvimento similar ou inferior.

Mas é na arena doméstica que os ODS poderão se tornar partícipes relevantes do processo de desenvolvimento nacional. A experiência vivida com os ODMs – tanto em seus aspectos positivos como negativos – em muito poderá contribuir para o sucesso dos ODS. Para isso, é importante contar com a contribuição dos diversos segmentos da sociedade, em particular do governo federal.

E, para tanto, é necessário que os ODS se tornem compreensíveis para o público comum, da forma como foram os ODMs. Caberá ao governo – com apoio da sociedade civil – adaptá-lo à realidade nacional, simplificando substancialmente a estratégia. A ONU, por meio de seus fundos e agências, também será um protagonista da maior relevância na divulgação dos ODS.

Os ODS procuram estabelecer prioridades e metas mundiais de desenvolvimento sustentável a serem alcançadas até 2030 e buscam mobilizar esforços em torno de um conjunto de metas comuns e de uma ampla diversidade de temas: pobreza; segurança alimentar; saúde; educação; igualdade de gênero; redução das desigualdades; paz e justiça; trabalho decente, indústria, inovação e infraestrutura; consumo e produção; água; energia; mudanças climáticas; cidades sustentáveis; oceanos e mares; ecossistemas terrestres; e parceria global. Por cobrirem um conjunto amplo e diversificado de temas, os ODS podem ser utilizados como um marco geral, com o objetivo de orientar estratégias, metas, programas e ações de governos, de empresas e da sociedade civil.

No Brasil, para enfrentar os desafios da integração de metas e objetivos entre os ODS, o governo brasileiro criou a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que se constitui no principal mecanismo institucional para a implementação da Agenda 2030. É uma instância colegiada paritária, de natureza consultiva, responsável por conduzir o processo de articulação, mobilização e diálogo com os entes federativos e a sociedade civil. Tem as seguintes atribuições:

- elaborar plano de ação para a implementação da Agenda 2030;
- propor estratégias, instrumentos, ações e programas para a implementação dos ODS;
- acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS e elaborar relatórios periódicos;
- elaborar subsídios para discussões sobre o desenvolvimento sustentável em fóruns nacionais e internacionais;

- identificar, sistematizar e divulgar boas práticas e iniciativas que colaborem para o alcance dos ODS; e
- promover a articulação com os órgãos e as entidades públicas das Unidades da Federação (UFs) para disseminação e implementação dos ODS nos âmbitos estadual, distrital e municipal.

A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é composta por dezesseis membros representantes dos governos federal, estaduais, distrital e municipais, bem como da sociedade civil. Na composição atual dessa comissão, observa-se que as instituições integrantes procuraram dar conta da diversidade de atores governamentais e não governamentais, que podem contribuir para integrar os ODS na pauta do governo e da sociedade. Nota-se que a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não inclui todas as pastas ministeriais, mas pretende integrar as demais áreas a partir da criação de câmaras setoriais. Na composição atual da comissão, representam a sociedade civil sem fins lucrativos as seguintes organizações: Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNPE); Fundação Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (Abrinq) pelos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; União Geral dos Trabalhadores (UGT); e Visão Mundial. Representando as organizações de ensino, pesquisa e extensão, encontram-se a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes). Do campo das organizações empresarias e do setor produtivo, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável reúne a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (Ethos). Também compõem a comissão representantes de entidades estaduais (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – Abema) e municipais e a Confederação Nacional de Municípios (CNM).

O governo federal está representado na Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pela Segov-PR, que a preside, pela Casa Civil/PR, bem como pelo MRE, pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O Ipea e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) integram a comissão na qualidade de órgãos de assessoramento técnico permanente.

Por serem muito amplos e ambiciosos, os ODS demandam transformações e mudanças de percurso das economias e das sociedades na direção do desenvolvimento sustentável. O alinhamento de planos e programas existentes à Agenda 2030 é apenas um primeiro passo no caminho que leva ao alcance dos ODS.

Dessa forma, com o objetivo de verificar a correspondência das metas dos ODS com os atributos estabelecidos no Plano Plurianual 2016-2017, o MP

construiu um banco de dados que permitiu relacionar cada uma das metas e dos indicadores dos ODS com os atributos do PPA. Os primeiros resultados dessa iniciativa demonstraram que 96% das metas dos ODS possuem algum atributo do PPA concernente à sua implementação.

Essa compatibilização visou sistematizar as convergências entre os objetivos declarados pelos ODS e o principal instrumento de planejamento do governo federal, o PPA. Esse exercício foi feito de forma que cada meta e/ou indicador dos ODS fossem vinculados em um ou mais atributos do PPA (programa, objetivo, meta e indicador).

Em 2017, o Brasil apresentou o *Primeiro Relatório Brasileiro Voluntário* para os ODS. O tema central da sessão foi erradicar a pobreza e promover a prosperidade em um mundo em mudança. Os ODS selecionados para serem aprofundados nos relatórios foram estes: 1, 2, 3, 5, 9 e 14, sendo que o ODS 17 deve ser considerado em todos os anos, pois trata da questão da implementação, que perpassa todo o conteúdo da Agenda 2030.

O *Primeiro Relatório Brasileiro Voluntário* apresentou um panorama das principais políticas brasileiras relacionadas aos sete ODS, que, em 2017, foram foco dos debates nas sessões do Fórum Político de Alto Nível (ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14 e 17). No entanto, os resultados apresentados ainda não foram suficientes para retratar a real situação do país em toda a sua complexidade. Essa primeira experiência de acompanhamento dos ODS revelou a necessidade de aprimorar os mecanismos de monitoramento das políticas públicas, de forma a permitir identificar mais detalhadamente, por exemplo, os avanços anuais alcançados pelo país e as metas previstas para os próximos anos, tendo como referência aquelas metas estabelecidas na Agenda 2030. Dessa forma, a elaboração dos próximos relatórios vai exigir novos esforços para a definição dos indicadores que serão utilizados, dos instrumentos de coleta de informações e da estratégia de articulação dos diversos atores envolvidos. Para tanto, a Comissão Nacional para os ODS, recentemente criada pelo governo brasileiro, inseriu tal desafio no leque de suas atribuições e irá coordenar os trabalhos futuros a partir de uma abordagem abrangente.

Há também a questão do plano plurianual: praticamente todos os programas e iniciativas constantes nesse programa se refletem nos ODS, e vice-versa. Porém, mais relevante que comparar o PPA com os ODS – ou até mesmo influenciá-lo por meio de tais objetivos –, é simplificar a estrutura e a nomenclatura do programa, de forma que este se torne um instrumento de planejamento de médio e longo prazo compreensível para a sociedade, como foi o caso dos ODMs. Não foi por outro motivo que diversos estados e municípios se utilizaram desses objetivos para comunicar seus programas de governo. A simplicidade da estratégia dos ODMs

levava a isso: alguns indicadores que permitiam mensurar metas. Essas metas, se alcançadas, conduziam ao alcance de objetivos de fácil compreensão.

A simplicidade da estratégia ODM não se repete nos ODS, que, de certa forma, mais parecem um “PPA universal”, comum a todas as nações. Assim, há de se aguardar para saber se os ODS influenciarão efetivamente as políticas públicas nacionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Presidência da República. Secretaria de Governo. **Relatório nacional voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Brasil 2017**. Brasília: MP; Segov/PR, 2017.

CORRÊA, S.; DINIZ ALVES, J. E. As metas de desenvolvimento do milênio: grandes limites, oportunidades estreitas. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 177-189, jan./jun. 2005.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: primeiro relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea; PR, 2004.

_____. _____. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: segundo relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea; PR, 2005.

_____. _____. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: terceiro relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea; PR, 2007.

LULA diz que “reduzir as desigualdades regionais no país tem sido uma obsessão”. **Folha de S. Paulo**, 31 mar. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/Kf3gSk>>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio das Nações Unidas**. Nova Iorque: ONU, 8 set. 2000.

_____. O futuro que queremos. *In*: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (RIO + 20). 2002, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ONU, 22 jun. 2012.

_____. Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas: A/RES/70/299, de 29 de julho de 2016. Nova York: ONU, 18 ago. 2016.

PELIANO, A. M. M. T. (Coord.). **Prêmio ODM**: o que se extrai da experiência brasileira? Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de pesquisa).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Consulta Pública – 3º Plano de Ação Nacional de Parceria para o Governo Aberto. **ParticipaBR**, 4 nov. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/4KCjwf>>.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Cepal, 2017.

IMURA, C. P. Diversidade na avaliação: múltiplos olhares e abordagens. *In*: SEMINÁRIO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, 7., 2015, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: FJP, 27 nov. 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota informativa. *In*: REUNIÃO DO GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL SOBRE A AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO PÓS-2015, 7., 2015, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ipea, 20 ago. 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)

Isabela Monteiro de Oliveira (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Herllyson da Silva Souza

Imagem da capa

Secretaria Adjunta de Turismo do Distrito Federal (Setur/DF), Projeto Subsídios para Plano de Interpretação Patrimonial para o Turismo Arquitetônico no Distrito Federal, Triade (2014)

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br



MISSÃO DA FUNAG

A Diretoria de Estudos e Políticas Internacionais (Dinte) promove e realiza de estudos, pesquisas, proposições, avaliações de políticas públicas e demais ações necessárias ao cumprimento da missão institucional do Ipea em questões relacionadas à inserção econômica, social e política do Brasil no âmbito internacional, bem como acompanhamento e gestão dos acordos de cooperação e intercâmbio do Ipea com órgãos e entidades públicas ou privadas internacionais e multilaterais.



MISSÃO DO IPEA

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

AUTORES

Anamélia Socal Seyffarth	Luis Fernando de Lara Resende
André Luís Forti Scherer	Luiz Gustavo Aversa Franco
Alcides Costa Vaz	Marcelo Passini Mariano
Cristina Soreanu Pecequilo	Maria Regina Soares de Lima
Diana Tussie	Miriam Gomes Saraiva
Edison Benedito da Silva Filho	Par Engstrom
Gladys Lechini	Paulo Roberto de Almeida
Guilherme France	Pedro Feliú Ribeiro
Haroldo Ramanzini Junior	Pedro da Motta Veiga
Helena Margarido Moreira	Raphael Camargo Lima
Israel de Oliveira Andrade	Renato Baumann
João Brígido Bezerra Lima	Ronaldo Mota Sardenberg
José Gilberto Scandiucci Filho	Sandra Polónia Rios
José Romero Pereira Júnior	Sergio Abreu e Lima Florencio
Luiz Augusto de Castro Neves	Walter Antonio Desiderá Neto

ISBN 978-85-7811-334-6



9 788578 113346 >